

# LE « PORTER À CONNAISSANCE STRATÉGIQUE »

« DIRE » DE L'ÉTAT ET COORDINATION  
DE L'ACTION PUBLIQUE DANS L'AIRE MÉTROPOLITAINE MARSEILLAISE

Gilles Jeannot et Fabienne Margail

**P**orter à connaissance», la formule paraît bien alambiquée. Elle a pourtant pris un poids certain dans les propos des responsables de l'aménagement des directions départementales de l'Équipement. Cet engouement va bien au-delà de ce qui est à l'origine de l'expression, un aspect de procédure des Plans d'occupation des sols. Elle peut être associée à diverses «démarches» dans lesquelles l'administration d'État produit un discours argumenté sur le territoire. Le fait de «dire», de «porter la parole de l'État» semble prendre une importance accrue ces dernières années. La multiplication des procédures d'aménagement qui incluent une telle opération, l'emploi de ce terme hors de son contexte, mais aussi un certain foisonnement d'actions qui incluent le traitement d'informations ou un diagnostic sur le territoire, suggèrent qu'il y a là, pour le moins, un symptôme.

Cette orientation fait écho, *mezzo voce*, à trois thèmes qui sont classiquement associés à la notion de gouvernance urbaine. Le premier est un constat, l'absence de hiérarchie dans le gouvernement des agglomérations. Que ce soit par manque d'instance de coordination ou par leur multiplicité, aucun centre n'apparaît. Le mélange d'humilité et de prétention que suppose le fait de porter la «parole de l'État» s'accorde bien avec une telle hypothèse. Il y a bien de l'humilité à vouloir simplement «dire», et non plus planifier, organiser ou décider<sup>1</sup>. Mais il y a aussi bien de la prétention, du côté des services de l'État, à vouloir reprendre pied dans le secteur de l'aménagement dont le découpage des compétences issu des lois de décentralisation les a exclus. Une telle prétention semble bien reposer sur un constat de la faiblesse partagée de l'ensemble des acteurs<sup>2</sup>. C'est là une tentative de délimiter une position intermédiaire du curseur entre le retrait au simple service des collectivités locales affiché comme une nécessité par certains, juste après la décentralisation, et les fanfaronnades du «retour de l'État dans l'aménagement» que l'on a pu entendre plus récemment.

La deuxième thèse associée à la gouvernance est de l'ordre du souhait. Cette absence de hiérarchie ne devrait pas conduire nécessairement au désordre. Des formes de coordination plus issues d'une convergence raisonnée<sup>3</sup>

des acteurs d'un même territoire que d'une imposition centrale devraient être possibles. Le fait d'accorder de l'importance à la «parole» et par-delà à l'argumentation



Réunion d'un Comité d'Intérêts de Quartier

sur le territoire plutôt qu'au découpage strict des compétences ou à la négociation des clefs de financement suppose aussi, en arrière-plan, une hypothèse de ce type<sup>4</sup>.

1. On semble même en-deçà de la contractualisation. Cf. par exemple parmi une immense littérature sur ce thème du contrat: Gaudin J.-P., «Contrats et conventions: la négociation des politiques publiques», in Godard (ed.), *Le gouvernement des villes*, Paris, Descartes et Cie, 1997, p. 97-136.

2. La validité de ce qui est développé ici est proportionnelle à cette faiblesse, on a pu ainsi montrer le rôle maintenu de l'État dans une agglomération comme Toulouse, non dotée d'autorité d'agglomération; la même description serait moins valide dans le cas de l'agglomération lyonnaise.

3. Pagden A., «La genèse de la "gouvernance" et l'ordre mondial "cosmopolitique" selon les lumières», *Revue internationale des sciences sociales*, n° 155, mars 1998, p. 9-17.

4. Ce souhait n'est parfois inscrit qu'en creux à travers la question de la coordination: «La problématique de la gouvernance est donc une problématique qui met l'accent sur les conditions rendant possible une action publique efficace qui minimise effets pervers, conflits non prévus ou impuissance réelle. Poser donc le problème de la gouvernance c'est le plus souvent mettre en avant les conditions qui renvoient à la coordination des différentes organisations». Le Galès P., «Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine», *Revue française de sciences politiques*, vol. 45, n° 1, fev. 1995, p. 57-95 (p. 59).

Enfin le troisième thème est celui de l'ouverture aux acteurs économiques et privés et à la société civile. C'est un complément du constat initial de la multiplication des acteurs pertinents, c'est aussi une des composantes du souhait. La convergence raisonnée des acteurs institutionnels passant par l'ouverture de l'espace de décision à de nouveaux acteurs. À la différence de la négociation qui souvent a besoin de l'ombre pour se déployer, le «dire» suppose *a minima* un public pour l'entendre, voire pour se réapproprier les arguments.

## La quête de positionnement de l'État dans l'aménagement

L'article qui ouvre le code de l'urbanisme illustre d'entrée une difficulté récurrente de l'application du principe de séparation des compétences au secteur de l'aménagement. Il signale en effet que, afin d'atteindre un certain nombre de finalités d'intérêt général dont la liste s'accroît au fil des nouveaux textes de lois, «les collectivités publiques harmonisent dans le respect réciproque de leur autonomie leur prévision et leurs décisions d'utilisation de l'espace». En d'autres termes, les différentes collectivités territoriales se projettent sur un territoire qu'il faut bien d'une certaine manière partager. L'espace est le même pour tous et même si les communes ont en charge la compétence de l'aménagement, d'autres collectivités, et en particulier l'État, peuvent avoir néanmoins des prérogatives à faire valoir sur celui-ci.

Le dispositif du «porter à connaissance» vient répondre à la difficulté soulevée. L'État fait connaître les éléments que la collectivité locale doit prendre en compte dans sa planification, soit au titre de la généralité de la loi, soit au titre de projections particulières de l'État sur le territoire qui s'imposent à une commune donnée avec les projets d'intérêt général (PIG). Il a été initialement prévu pour les plans d'occupation des sols et les schémas directeurs qui sont les deux instruments de planification spatiale généralistes.

Ceci n'a longtemps pas soulevé d'enthousiasme particulier. Il s'agissait d'une procédure routinière par laquelle la direction départementale de l'Équipement s'efforçait, souvent non sans difficultés, de rassembler les différentes prérogatives des services déconcentrés des administrations d'État en amont de la rédaction des documents d'urbanisme. Les «porter à connaissance» apparaissaient alors avant tout comme des apports de connaissance en matière de textes juridiques fondateurs, de politiques nationales, de servitudes et contraintes, de projets d'intérêt général des partenaires ou de prescriptions de portée supérieure.

Ce procédé juridique est cependant loin de tomber en désuétude et il a été ravivé par des lois plus récentes. Ainsi pour ce qui concerne les transports, certaines dispositions de la récente loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie<sup>5</sup> sont intéressantes à rappeler ici. Parmi les innovations introduites relativement aux plans de dépla-

cements urbains (PDU institués par la loi d'orientation des transports intérieurs du 30 décembre 1982 et laissés parfois en déshérence depuis), elle a notamment prévu l'association de l'État à leur élaboration. La circulaire d'accompagnement<sup>6</sup> indique qu'en matière de déplacements urbains, domaine sous la responsabilité première des collectivités locales, «une mission essentielle des services territoriaux de l'État est d'apporter les éléments d'information, d'expertise et de présentation des enjeux qui nourrissent le débat». Le préfet, via le directeur départemental de l'Équipement, est alors appelé à produire tant les informations juridiques que les documents statistiques ou les enjeux perçus par l'État. On retrouve de même des «porter à connaissance» pour les programmes locaux de l'habitat. La loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991 conduit aussi à ajouter une clause supplémentaire dans le porter à connaissance des POS en précisant dans celui-ci les «objectifs minima à atteindre en matière de politique locale de l'habitat».

Cette multiplication des «porter à connaissance» s'inscrit par ailleurs dans une quête plus générale d'un discours sur le territoire. C'est le cas, sur le versant technologique, avec le développement de systèmes d'information géographique. C'est, sur le versant gestionnaire, la multiplication des diagnostics territoriaux effectués par les subdivisions en vue de faciliter l'adéquation entre leurs prestations locales et la mise en œuvre à une échelle plus large de politiques publiques. On retrouve ce procédé dans le cadre de la préparation des prochains contrats de plans, où est prévu l'élaboration de «diagnostics d'agglomération» par les services déconcentrés de l'Équipement, «qui ne se réduisent pas à un recueil de données ou de cartes mais doivent mettre en évidence les principaux enjeux et dégager une stratégie de l'État et ses grands objectifs»<sup>7</sup>. Enfin en interministériel émerge l'idée d'un «projet territorial» à travers lequel serait envisagée la coordination sur un territoire donné des différents services de l'État<sup>8</sup>.

Le fait le plus notable cependant, même s'il est le moins fixé institutionnellement, se trouve dans l'attitude de certains services d'aménagement de DDE qui souhaitent investir plus directement de telles procédures ou, indépendamment de celles-ci, investir la sphère du «dire»<sup>9</sup>. Ces acteurs élargissent alors volontiers la référé-

5. 30 décembre 1996.

6. 24 mars 1997.

7. Note interne DGUHC, Paul Schwach, 31 juillet 98.

8. Propositions soutenues par les représentants de services déconcentrés dans des groupes de travail du ministère de la Fonction publique durant l'été 1998.

9. Cette analyse s'appuie sur la réalisation en cours d'une étude pour le Plan urbanisme, construction et architecture, et la direction du personnel et des services du ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement dans le cadre de l'action: les DDE et les politiques d'aménagement, programme expérimental d'évaluation. Par-delà le cas marseillais, traité par la suite, et qui fait l'objet d'une enquête du LATTs, la question de la place du «dire» dans les pratiques de l'aménagement est bien apparue transversale aux différentes équipes travaillant sur ce programme. Les réflexions présentées ici tirent ainsi parti des discussions au sein du comité de pilotage de cette évaluation.

rence juridique étroite en parlant par exemple de « porter à connaissance stratégique ». Il s'agit, au-delà du rappel des textes, d'affirmer la position de l'État sur le territoire et de soumettre à discussion des orientations stratégiques pour celui-ci. Il y a là implicitement le pari de la possibilité de convaincre, qui tranche avec le simple constat habituel de l'état d'un « rapport de forces ». Cette attitude apparaît alors moins comme une digression que comme une manière d'investir de sens des procédures juridiques. C'est à cette visée stratégique, à cette pointe avancée du « porter à connaissance », que l'on s'intéressera ici.

Si ce « besoin de dire » correspond à la quête d'une nouvelle posture des services de l'Équipement vis-à-vis de l'aménagement, on est conduit à s'interroger sur deux points liés. On peut se demander ce que recouvre ce « dire ». En effet, si les signes de cette orientation semblent bien convergents, il y a là plus une quête pratique au cas par cas d'une attitude nouvelle de ces services que le déroulement d'un plan préconçu. La question de son sens précis reste d'ailleurs tout à fait ouverte au sein même du ministère<sup>10</sup>. Il s'agit alors en recomposant le fil de ces actions d'en formuler un ou des éventuels principes directeurs. Mais on doit aussi s'interroger, simultanément, sur la pertinence possible d'un tel positionnement. S'agit-il d'un refuge dans le discours, témoignage d'une incapacité à agir, ou d'une forme d'intervention susceptible d'avoir un impact sur l'aménagement local ? Ceci suppose de s'intéresser à la fois à la place de l'argumentation dans l'espace partagé de la décision locale et au lien entre le « dire » et le « faire ».

On abordera ces deux questions mêlées à partir de l'exemple de l'intervention de la DDE des Bouches-du-Rhône dans l'aire métropolitaine marseillaise au sujet des transports de personnes<sup>11</sup>. Cette direction offre en effet un exemple particulièrement développé de tendances que l'on observe de manière plus fragmentaire dans d'autres cas.

## Argumentation et coordination dans l'aire métropolitaine marseillaise

Dans l'aire métropolitaine marseillaise, comme dans d'autres lieux, les habitants semblent avoir une agglomération d'avance sur les institutions. La vie urbaine, pour l'habitat, le travail, les loisirs, les achats ou les études, se déploie dans un espace allant d'Aix à Marseille sur un axe nord-sud et d'Aubagne à Vitrolles, voire sur l'autre rive de l'étang de Berre, sur un axe est-ouest. Et il n'existe pas d'instance d'agglomération à cette échelle, les quelques regroupements intercommunaux existants n'élargissant que partiellement l'espace autour de l'une ou l'autre de ces villes. Et, même si des instances de coordi-



Centre d'information de la DDE 13 pour le chantier de la Rocade L2

nation sur différents thèmes sont régulièrement mobilisées, il semble bien qu'il soit difficile de dépasser certaines tensions fortes au sein de l'aire métropolitaine.

C'est face à ce constat qu'émerge tout d'abord le club de l'aire métropolitaine marseillaise (AMM) qui rassemble un certain nombre de professionnels locaux concernés par l'aménagement. Un séminaire d'échange, organisé en moyenne neuf fois par an depuis 1990, a permis ainsi en accumulant les expertises de chacun de fonder une argumentation sur la nécessité d'une approche des questions d'aménagement à l'échelle de l'agglomération. Le lancement de ce club, par deux membres du SGAR (secrétariat général pour l'Aménagement régional, situé à la préfecture de région), repose sur l'hypothèse d'une communauté professionnelle de l'aménagement. Selon cette approche, quelles que soient les institutions, leurs intérêts propres ou les hommes politiques qui les dirigent, il est possible de trouver à des postes de responsabilité de deuxième niveau des professionnels sensibles à

10. Comme en témoigne le rapport de Marc Sauvez (*Faut-il que les « porter à connaissance » intègrent un projet de ville explicité ou spatialisé*, note interne DGUHC, mai 1998) qui relève 4 principaux types de difficultés à surmonter lors de l'élaboration d'un porter à connaissance : temporelle (« le porter à connaissance n'est-il pas un exercice continu ? »), en termes de contenu (« quels éléments composent le discours de l'État ? Existe-t-il des limites ? Des passages obligés ou des mentions obligatoires ? en vertu de quelles lois, et de quels principes ? [...] Le fait que la décentralisation a déterminé un nouveau partage des compétences ôte-t-il toute légitimité à l'État pour s'exprimer sur des questions d'aménagement ou de développement qui ne sont pas strictement de son ressort ? [...] La notion d'enjeu d'État a-t-elle un sens de manière autonome ? que signifie l'expression « projet territorial de l'État ? » L'État peut-il parler de stratégie dans porter à connaissance ? », méthodologique (« le discours de l'État est-il la somme des avis des services ? de tous les services ? Si le discours de l'État doit être univoque, comment le construire ? Sur quelles bases solides de connaissance le fonder ? Avec quels moyens ? [...] Quand et comment communiquer ? ») et enfin du point de vue de la formalisation. Une partie des entretiens a été réalisée en collaboration avec Françoise Storz.

11. L'enquête support a été conduite en 1997 et 1998 par entretiens semi-directifs auprès de soixante acteurs locaux de l'aménagement et des transports.

une certaine conception de l'intérêt général. Ceux-ci sont susceptibles de stabiliser un socle minimal de présupposés communs. Ils seront ensuite au sein de leur propre organisation les ambassadeurs de cette approche commune. C'est une théorie plutôt culturelle qui oppose implicitement un monde professionnel stable à un monde de la décision politique soumis à des forces centrifuges tenaces.

La démarche proposée par la DDE est dans un premier temps parallèle à celle du club de l'aire métropolitaine marseillaise. La confection d'un « atlas » a tout d'abord reposé sur le rassemblement des informations présentes au sein de la DDE. Ensuite, des relations ont été établies avec d'autres administrations, en particulier avec les services des impôts et enfin, à la faveur de l'élaboration du dossier de voirie d'agglomération, un certain nombre d'études ont été engagées en particulier sur les déplacements et les projections économiques<sup>12</sup>. Le « porter à connaissance » de ces données s'est accompli dans un premier temps par oral. Les principaux éléments du diagnostic d'ensemble ont pu ainsi être présentés par le directeur aux responsables locaux. Par la suite une version un peu édulcorée a été diffusée par un éditeur en librairie<sup>13</sup>. Mais l'action va ensuite au-delà de cette simple mise à disposition de données statistiques. Certains cadres de la DDE ne s'adressent plus seulement aux représentants insti-



Chantier de la Rocade L2 et bastide

tués mais s'efforcent d'ouvrir la discussion vers la société locale. Pour cela, ils font intervenir des acteurs comme les associations, la presse, certains milieux culturels ou des mouvements politiques minoritaires. Une telle attitude repose sur un constat pessimiste de l'impuissance conjuguée des fonctionnaires et des élus à faire émerger des solutions. Il s'agit de faire jouer la pression sociale externe, seule capable de forcer les acteurs institués à sortir d'une guerre de position stérile qui les occupe depuis des années. Cette attitude a été en particulier illustrée dans le cadre de la réalisation de la voie autoroutière de contournement de Marseille, la L2. Dans ce cas, des liens ont été tissés avec les comités d'intérêts de quartiers (CIQ) autour de discussions focalisées sur l'aménagement des abords de cette voirie nouvelle. L'action engagée n'a pas du tout été négligeable puisque cela a conduit à des modifications

du projet initial, qui, en se matérialisant suite aux négociations localisées, ont entraîné un doublement du coût prévu. De telles relations localisées sur un projet sont élargies formellement par l'organisation annuelle par la DDE d'une rencontre avec les associations locales sur des thèmes plus généraux liés à l'aménagement de l'agglomération<sup>14</sup>. On retrouve enfin une attitude comparable dans les modalités de communication pour des dossiers plus administratifs. Ainsi, par exemple, à l'occasion du dossier de voirie d'agglomération, dossier réalisé à l'initiative des services de l'Équipement et qui vise en particulier à redéfinir la domanialité des voiries urbaines, le contenu du document a été un certain temps diffusé seulement par oral, et par fragments, lors de diverses rencontres ponctuelles, avant que, finalement, une version synthétique globale ne soit, avant la concertation officielle, envoyée « pour avis à titre personnel », à près de deux cents personnalités de l'agglomération hors de toute saisine officielle, sur une version soigneusement qualifiée de « document de travail ».

Une troisième figure du lien entre argumentation et coordination est actualisée à propos de l'enquête-ménages engagée en 1997. L'enquête-ménage est un dispositif qui permet d'appréhender les pratiques de mobilité des individus résidant dans un périmètre urbain donné (mode de transports, programme d'activités...). Contrairement aux enquêtes précédentes, celle-ci n'a pas été réalisée pour chaque ville mais pour l'ensemble de l'aire métropolitaine. La mise en commun des données à cette échelle apparaît comme la première étape d'une coordination officielle. Dans ce cas, en effet, les différentes institutions sont représentées simultanément par un comité politique et par un comité technique. Il n'y a pas de leader officiel de l'opération. Des réunions tournantes sont organisées sous la présidence des diverses institutions impliquées. Et les débats laissent des traces écrites qui engagent les institutions. L'objectif visé par la suite est de stabiliser progressivement les relations établies à propos de cette simple enquête; en effet, la charte de lancement de cette opération suggère la possibilité de transformer le comité de pilotage de l'enquête-ménages en structure pérenne préfigurant une éventuelle autorité organisatrice des déplacements à l'échelle de l'agglomération.

L'évaluation du rôle relatif des différentes tentatives de coordination est délicate<sup>15</sup>. Quelques signes peuvent cepen-

12. Le dossier de voirie d'agglomération a bénéficié d'un budget d'étude de 5 M de francs dont une partie ont été affectés à des études socio-économiques générales.

13. Brassart E. (dir.), *La région urbaine marseillaise – Métropolisation et développement durable*, La Tour d'Aigues, Éd. de l'Aube, 1996.

14. *Aménagement et développement durable, DDE associations, rencontre du 6 février 1997*, Marseille, DDE 13, 291p. En 1998 une autre rencontre a été organisée à propos de la directive territoriale d'aménagement.

15. La principale source de cette recherche, comme de nombreux travaux de sociologie politique locale, est un ensemble d'interviews des différents protagonistes de cette coordination à inventer. Leurs récits des modalités de cette coordination divergent fortement sans toujours offrir à l'observateur les moyens de trancher entre les différentes interprétations.

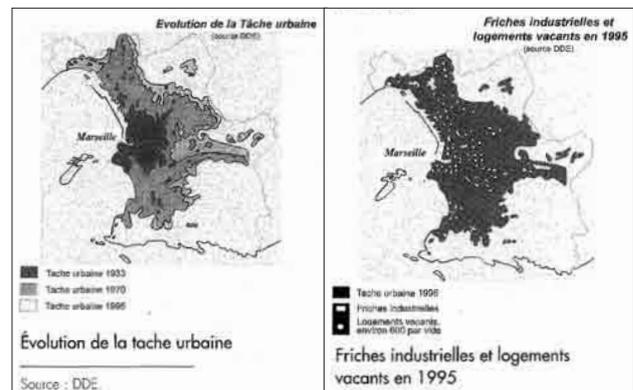


Chantier de la Rocade L2 et cités

tant être interprétés. Le premier de ceux-ci est l'accueil fait à l'enquête. De l'avis de l'ensemble des personnes rencontrées, quelque chose de nouveau est en train de se jouer autour de cette enquête. Ce rapprochement des analyses est assez rare pour être souligné et en soi représente déjà un témoignage d'une convergence en cours. Une telle évolution suggère l'existence d'un rôle de l'argumentation dans la coordination. Ce rôle doit bien être délimité et l'on ne saurait opposer de manière frontale l'émergence de la raison et la lutte des intérêts des différentes collectivités. Il faudrait une certaine dose de naïveté pour ne pas voir que certaines décisions d'aménagement font les affaires de la ville d'Aix et pas celles de Marseille ou que dans un département essentiellement urbain, le poids pris par le conseil général (allié éventuellement avec les villes périphériques) l'est au détriment de celui de la ville-centre. Toutefois, même dans un tel contexte, certaines modalités de dissensions conduisent à des effets négatifs partagés et il semble bien que, pour certaines actions au moins, une coopération puisse être bénéfique à tous à un titre ou un autre. Dans ce cadre restreint, il semble alors que la mise en commun d'un diagnostic puisse être un des facteurs de dépassement des oppositions, même si cela n'est pas le seul, d'autres arguments comme la prise de conscience de l'intérêt financier partagé d'une coordination des acteurs locaux pesant également aussi.

Si on s'attache ensuite au contenu des arguments développés, les apports liés à l'enquête-ménages ne peuvent

être dissociés de l'ensemble des documents produits sur l'aménagement de l'agglomération. Dans ce cadre, les apports de la DDE ne peuvent être négligés. En effet, l'ouvrage de synthèse du club AMM<sup>16</sup> se situe au niveau des grandes tendances de développement et ne propose aucune



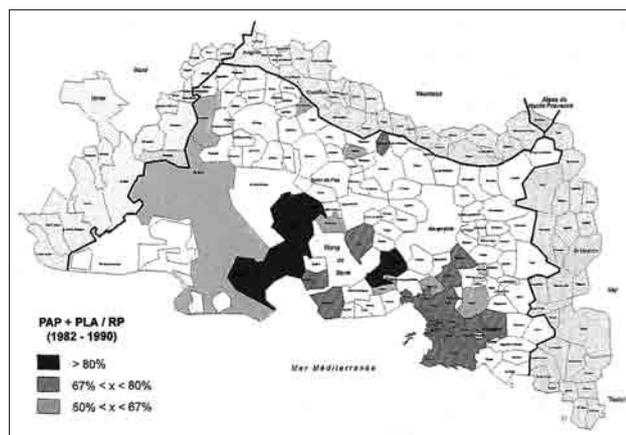
Source : DDE

carte précise mettant en cause les dysfonctionnements de l'agglomération. Les documents produits par les mairies, en particulier le schéma de cohérence de la ville de Marseille, se trouvent nécessairement encadrés par les

16. Club d'échanges et de réflexions sur l'aire métropolitaine marseillaise, *La métropole inachevée*, La Tour d'Aigues, éditions de l'Aube, 1994.

limites communales. Quant au document stratégique du département sur le réseau de transports rapides, il est cantonné à la sphère de compétence du département et à ce titre ignore les interactions – pourtant essentielles – entre l'évolution de la répartition de l'habitat et des activités et l'offre de transport de personnes. Par contraste les travaux de la DDE apportent des données stabilisées sur trois questions liées à l'aménagement. C'est en premier lieu la visualisation de l'extension de la tache urbaine qui, alors que la population a été stable, occupe la place prévue par le SDAU en prévision d'une forte augmentation. Avec cette extension c'est aussi la mesure des délaissés dans cette expansion (logements vacants ou friches industrielles) qui est mise en évidence. C'est en second lieu un diagnostic très pessimiste sur le blocage des transports à venir dans l'agglomération. A côté des diverses projections de trafic, la démonstration est faite que la stratégie de création de nouvelles pénétrantes qui avait été utilisée durant toute l'histoire de la ville n'est plus tenable (la DDE souligne en particulier le fait que l'autoroute du littoral qui a été construite en vingt ans a vu son effet de délestage des

#### PART DU LOGEMENT AIDÉ DANS LA CONSTRUCTION DE RÉSIDENCES PRINCIPALES



Source : INSEE/SDE

autres voies réduit à néant en cinq ans). A la jonction de ces deux premiers arguments, on trouve la nécessité de traiter conjointement la question de l'extension de l'urbanisation et celle de la gestion des transports. En troisième lieu, la DDE dresse un constat circonstancié de l'aggravation des inégalités au sein de l'agglomération. Inégalités sociales, écologiques mais aussi économiques. Cela conduit à s'interroger sur la concentration des aides logement HLM et logements aidés (ex PAP) sur les mêmes lieux (on note en particulier que dans des villes comme Vitrolles, Marignane ou Fos plus de 85 % des constructions nouvelles depuis vingt ans ont été réalisées avec des aides PLA ou PAP, donc pour des populations à bas revenus). Cela conduit aussi, suite à un diagnostic économique pessimiste pour Marseille, à plaider pour un renforcement de l'aide d'État au développement de cette ville.

Enfin, les modalités de cette opération conduite autour

de l'enquête-ménages sont aussi significatives. Toutes les personnes interviewées s'accordent sur le rôle moteur dans cette démarche d'un certain nombre de personnalités qui oscillent entre le statut professionnel et le statut politique. Ceux-ci sont loin d'incarner la clarification des rôles que vise l'organisation formelle du partenariat qui distingue soigneusement ces deux sphères. Si on prend au sérieux cette caractéristique, on est conduit à relativiser deux hypothèses. La première est l'approche purement legaliste. Si la coordination, en l'occurrence, s'inscrit dans un cadre très structuré avec la signature par les différentes communes et par le département d'une charte engageant les différentes parties, il faudrait se garder de confondre ce qui a permis ce rapprochement et sa forme. Ce qui ne signifie pas que la forme doive pour autant être négligée ; le fait d'inscrire les choses, l'enregistrement des institutions ou des données sur le territoire, engage ceux qui les signent et contribuent à stabiliser progressivement les accords. La deuxième hypothèse est celle qui fonde le club AMM. Si la mobilisation culturelle des techniciens de la ville est sûrement le socle initial de la coordination, la situation ne se débloque finalement qu'au niveau politique. De ce point de vue, le fait pour la DDE d'avoir porté ses arguments (souvent plus par oral que par écrit) au-delà de la sphère technique s'inscrit plus directement dans cet espace d'action. Un certain nombre des arguments étayés par la DDE ont pu ainsi être portés par des acteurs externes au cercle central de décision : en tous cas, le constat du blocage de la situation des transports, mais guère ce qui a été évoqué à propos des inégalités croissantes au sein de l'agglomération.

### Une posture ambiguë

L'exemple de la DDE des Bouches-du-Rhône reflète l'aspiration, notée à diverses occasions au sein des services de l'Équipement, de se positionner dans la sphère du « dire ». Il indique aussi une possible pertinence de cette attitude qui ne saurait être réduite à une fuite dans le discours. Ceci dit il témoigne aussi du caractère ambigu et fragile de ce « dire ».

Une première chose qui frappe est la multiplication des procédures et démarches formelles. Comme si l'administration avait toujours besoin d'un prétexte pour intervenir dans le débat local. Le discours cohérent de la DDE sur l'agglomération passe par une déferlante de sigles et de procédures. Si, vu de Paris, chacune d'elles a un sens et une position précise, tout se mêle beaucoup plus sur un territoire donné. Les agents de la DDE déclarent alors se saisir de l'un ou l'autre de ces cadres pour faire progresser une même réflexion.

Cette difficulté à se positionner dans l'espace local se traduit aussi par une difficulté associée à la communication écrite. Un décalage net en effet demeure entre l'argumentation élaborée dans les services et les documents de communication qui en sortent. De lissages en nuances et de reformulations en plaquette sur papier glacé, il faut

rechercher parfois entre les lignes l'argumentaire initial. Ce sont d'abord des arguments qui ne sortent pas des services du fait de la fragilité de ce qui les étaye. Ainsi le responsable du service environnement a-t-il constitué une cartographie rassemblant des indices de valorisation du territoire, signalés en particulier par les protections, et des indices de dévalorisation repérés par diverses nuisances (bruits, risques industriels). On ne s'étonnera donc pas que cette carte recouvre celle des revenus ou celle du prix des terrains à bâtir et définisse implicitement les bases d'une autre politique environnementale. Le contraste entre le caractère frappant du résultat et la fragilité de l'argumentaire (échelle unifiée de mesure pour des critères hétérogènes) a conduit à ranger très rapidement cette carte dans un tiroir. De manière plus insidieuse, le traitement cartographique peut aussi conduire à l'euphémisation ou surtout ne plus permettre de remonter de la carte aux données chiffrées qui la fondent. C'est en particulier la pratique de la « bananisation » : une projection cartographique qui rapporte un phénomène à une zone vaguement définie (comme la banane bleue d'une célèbre carte de la DATAR) plutôt que de rapporter une donnée statistique à un territoire de référence. C'est ainsi que les données d'une étude BIPE rapportées à des territoires issus des réflexions initiales de la DDE vont progressivement disparaître des élaborations progressives de l'atlas. De la même manière, au niveau du texte cette fois, des vagues successives de synthèses ou la sous-traitance des plaquettes à des organismes de communication font que le sens ne devient progressivement plus compréhensible que des seuls initiés.

Cette manière de prendre prétexte de procédures, la préférence accordée à l'oral sur l'écrit, traduisent bien une difficulté à tenir cette position de parole. S'il est clair que « ça » parle, on ne sait pas toujours qui parle. Ou plutôt plusieurs voix ne cessent de se mêler, de se recouvrir et de se chercher.

## La parole de l'État

L'idée d'une « parole de l'État » ne va pas de soi, en tout cas elle ne saurait être l'équivalent du point de vue des différentes collectivités locales qui se sont affirmées depuis la décentralisation. Celles-ci se définissent clairement à partir d'une échelle de référence (et de la défense des intérêts associés à cette échelle) et d'un ensemble de compétences délimitées par les lois de décentralisation, d'une volonté politique sur le territoire (progressivement renforcée avec le phénomène de présidentialisation) à la tête d'une organisation.

Le dossier de voirie d'agglomération conduit à une redistribution de la domanialité des voiries : aux villes les voies de desserte locale, à l'État les voies de transit inter-régional et au département les voiries intermédiaires. C'est ce qui est illustré dans le cas marseillais par la proposition de déclassement des voies autoroutières pénétrant jusque dans le centre de la ville en voies communales. Mais ce bel ordonnancement théorique des échelles

n'est tenu que partiellement. L'État conserve dans son patrimoine des voiries dont l'essentiel du trafic est local. Il ne peut alors se contenter de défendre les intérêts de ceux qui traversent l'agglomération et se pose d'emblée en aménageur à l'échelle locale et dans certains cas en fédérateur. Dans le cas marseillais, la DDE est maître d'ouvrage et maître d'œuvre de la voie de contournement qui aboutira en fait à la réorganisation du trafic dans la ville.

L'État s'est vu aussi attribuer, comme les collectivités locales, des blocs de compétences après la décentralisation. La lecture des textes définissant les « porter à connaissance » révèle cependant que l'État, plus que le porteur d'une entrée thématique, se pose volontiers en gardien des grands équilibres sociaux, environnementaux et économiques à travers des catégories assez lâches pour réinvestir de fait tout le contenu de l'aménagement censé décentralisé. Il s'attribue par exemple dans les plans de déplacements urbains une responsabilité comme « la maîtrise du développement périurbain et l'implantation des grands équipements générateurs de déplacements dans la perspective d'une gestion économe de l'espace » qu'il est bien délicat de séparer des responsabilités locales en matière d'aménagement.

Une première attitude pour ne pas revenir sur l'esprit de la décentralisation, consiste à se focaliser sur certaines parties du territoire, c'est le cas lorsque l'État s'associe à des projets de développement de certaines zones, et c'est de manière plus routinière déjà une pratique actualisée dans les lois Littoral et Montagne ou à propos de certaines prérogatives liées aux risques naturels et industriels.

Sinon la « parole de l'État » s'inscrit dans un dialogue avec les collectivités locales. La première vertu de cette expression est de permettre d'unifier les interventions des différentes administrations et organismes dans la sphère d'intervention de l'État, ce qui se traduit par la clarification de l'interprétation locale de certaines règles juridiques ou un meilleur ciblage des financements contractuels. Mais, pour certains, l'État ne doit pas se contenter de rappeler les textes et de coordonner ses interventions, il doit aussi s'engager et préciser ses enjeux sur un territoire donné, voire suggérer des projets précis ou des choix de spatialisation dans les documents de planification spatiale<sup>17</sup>.

## Le raccommodeur des échelles

Mais l'expression de cette parole de l'État ne recouvre pas tout le bouillonnement relevé autour des diagnostics territoriaux et des « porter à connaissance ». À bien des égards, dans l'exemple des Bouches-du-Rhône, la production d'une analyse des dynamiques du territoire ne semble pas se réduire à l'étape intermédiaire – exposé des motifs – d'une prise de position de l'acteur État. Derrière cette

17. Une telle vision ambitieuse des « porter à connaissance » est en particulier défendue par Marc Sauvez : *Faut-il que les porter à connaissance intègrent un projet de ville explicité et ou spatialisé ?* Note interne DGUHC, mai 1998.

analyse, c'est une contribution à la coordination des différents pouvoirs locaux qui est visée. C'est le cas à petite échelle lorsque les aménageurs donnent à voir aux petites communes les interdépendances avec leurs voisines au-delà de leur POS<sup>18</sup>. Cela se retrouve aussi à l'échelle de l'agglomération avec l'atlas de l'aire métropolitaine marseillaise et le dossier de voirie d'agglomération. Ici, difficile de reconnaître l'État comme locuteur, c'est plutôt l'expression d'une approche professionnelle associée à certaines pratiques (conseil juridique sur le POS, aménagement de ZAC, distribution d'aides au logement...), à une déontologie professionnelle, à une relative indépendance comparée à celle des fonctionnaires territoriaux, mais aussi à une certaine tradition des services d'aménagement de l'Équipement. Le locuteur se pose alors volontiers en « raccommodeur des échelles », capable d'aborder de manière constructive tous les décalages entre les découpages institutionnels et la vie du territoire.

On est loin dans cette perspective – même si parfois point une certaine nostalgie – des anciens groupes d'étude et de programmation (GEP) puisque les services études ne sont plus à la tête de la programmation du développement urbain. Le savoir est aujourd'hui indissociable de l'argumentation. De ce point de vue, la stratégie d'ouverture du débat sur l'aménagement au-delà de la sphère des élus et des techniciens, même si elle est exceptionnelle dans les pratiques des DDE, conforte l'inscription de ce

domaine d'action dans l'espace de l'argumentation et du débat. Il semble même que la capacité à ouvrir l'espace de discussion soit décisive pour la bonne fin des opérations.

C'est à ce sujet que la spécificité de la DDE des Bouches-du-Rhône est la plus marquée vis-à-vis de ses homologues des autres départements qui sont plus associées au système politico-administratif qu'au monde associatif et économique local. Ce pouvoir d'influence passe plus par l'échange professionnel avec des fonctionnaires des collectivités locales dans le club de l'aire métropolitaine marseillaise. Mais a-t-on la capacité de faire pression en faveur de décisions qui n'arrangent pas certains acteurs locaux ?

Tout ceci confirme le caractère à la fois riche et délicat du porter à connaissance stratégique. Faut-il ne voir dans cette posture qu'une transition dans l'attente d'une forte autorité d'agglomération ? Ou, comme le suggèrent les géographes, la quête de la « bonne échelle » est-elle un jeu sans fin qui nécessitera toujours de telles interventions ?

*Gilles Jeannot, Fabienne Margail*

---

18. Jeannot G., Margail F., *EPTS et DVA de l'aire métropolitaine marseillaise, coordination professionnelle et coordination institutionnelle sur un territoire, compte rendu de l'enquête interne, PUCA, juin 1998.*

> **Fabienne Margail**, ingénieur des Travaux publics de l'État et docteur en transport, travaille au LATTS à l'École nationale des ponts et chaussées. Ses travaux portent sur l'interaction entre transport et aménagement et l'organisation de l'intermodalité dans les aires urbaines. Elle est déléguée française pour l'action de coopération européenne COST 332 relative à la coordination entre projets de transport et planification territoriale.

> **Gilles Jeannot**, ingénieur des TPE, docteur en urbanisme, travaille aussi au LATTS sur l'État considéré comme organisation productive. Il vient de publier : *Les usagers du service public, Presses Universitaires de France, Que sais-je ?, 1998.*