

Recompositions de la responsabilité infrastructurelle dans les territoires ruraux : le vieillissement des voiries communales en France métropolitaine

Roman Solé-Pomies, Centre de Sociologie de l'Innovation, Mines Paris, PSL i3-CNRS UMR 9217

Contexte : la voirie communale en territoire peu dense, au carrefour de défis multiples

- Au début des années 2010, la disparition des DDE* et de leurs missions d'ATESAT** laisse un vide dans l'accompagnement technique rapproché et régulier pour la gestion des voiries du bloc communal, particulièrement dans les territoires peu denses.
- À partir de 2015, la loi NOTRe doit favoriser la montée en compétence des Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) à fiscalité propre (communautés de communes, d'agglomérations, communautés urbaines et métropoles), notamment par la refonte de la carte intercommunale (nombreuses fusions d'EPCI). Les communautés de communes et d'agglomérations peuvent gérer une part de la voirie, dite « d'intérêt communautaire ».
- En parallèle, des inquiétudes grandissantes sont exprimées quant au vieillissement des infrastructures, par exemple dans les travaux de l'Observatoire National des Routes (ONR). *Pour d'autres exemples sur le vieillissement des infrastructures pris en charge par les politiques publiques, voir aussi [5].*
- En outre, les enjeux environnementaux se font de plus en plus pressants, particulièrement en lien avec une nécessaire évolution des mobilités (mobilités douces, électriques, transports en commun, etc.).

*DDE : Direction Départementale de l'Équipement **ATESAT : Assistance Technique fournie par les services de l'État pour des raisons de Solidarité et d'Aménagement du Territoire

**Quelles difficultés concrètes rencontre le bloc communal pour la gestion de ses voiries ?
Quelles adaptations observe-t-on dans les pratiques de gestion patrimoniale ?**

Méthodologie : l'enquête sociotechnique [1]

- Une enquête de sociologie qualitative en deux temps :

Phase préparatoire

- Associations d'élu.e.s et professionnelles, quelques collectivités
- Objectifs : préciser la question de recherche, identifier des cas d'étude

Enquête dans 13 territoires choisis pour faire varier les paramètres pertinents :

- Répartition des compétences entre communes et intercommunalités
- Spécificités géographiques (zones de montagne, activité agricole...)
- Spécificités institutionnelles (Agence Technique Départementale...)

- Total : 90 entretiens et observations, complétés par une collecte documentaire systématique
- 4 cas contrastés plus approfondis parmi ces territoires

2003 - Après transfert de toute la voirie communale à la communauté de communes, la programmation des travaux reste le fruit de négociations entre élu.e.s.

2015-16 - La réalisation d'un diagnostic complet permet de mettre en place une priorisation systématique par les services techniques.

2017 - L'intégration de sept nouvelles communes pose la question de la priorité à donner à leurs voiries, dont certaines avaient précédemment souffert d'un manque de moyens.

Communauté de communes du pays de Montereau Une gestion patrimoniale à l'échelle communautaire

- A. La mutualisation des moyens permet une priorisation systématique, et un chiffrage des budgets nécessaires à une gestion préventive.
- B. La présence d'un état des lieux complet, sous la forme d'un document qui garde également une trace des travaux programmés et réalisés, joue un rôle opérationnel important pour étayer les choix du personnel technique. Cette connaissance documentaire repose sur celle, située, des équipes qui réalisent des tournées régulières.
- C. Les maires gardent un rôle important dans la décision, notamment au titre de leur pouvoir de police qui justifie certains aménagements de voirie.



- 52 communes ; 6,6 hab/km²
- 3 anciennes communautés de communes
- 3 vallées peu accessibles de l'une à l'autre
- Des dynamiques économiques très contrastées

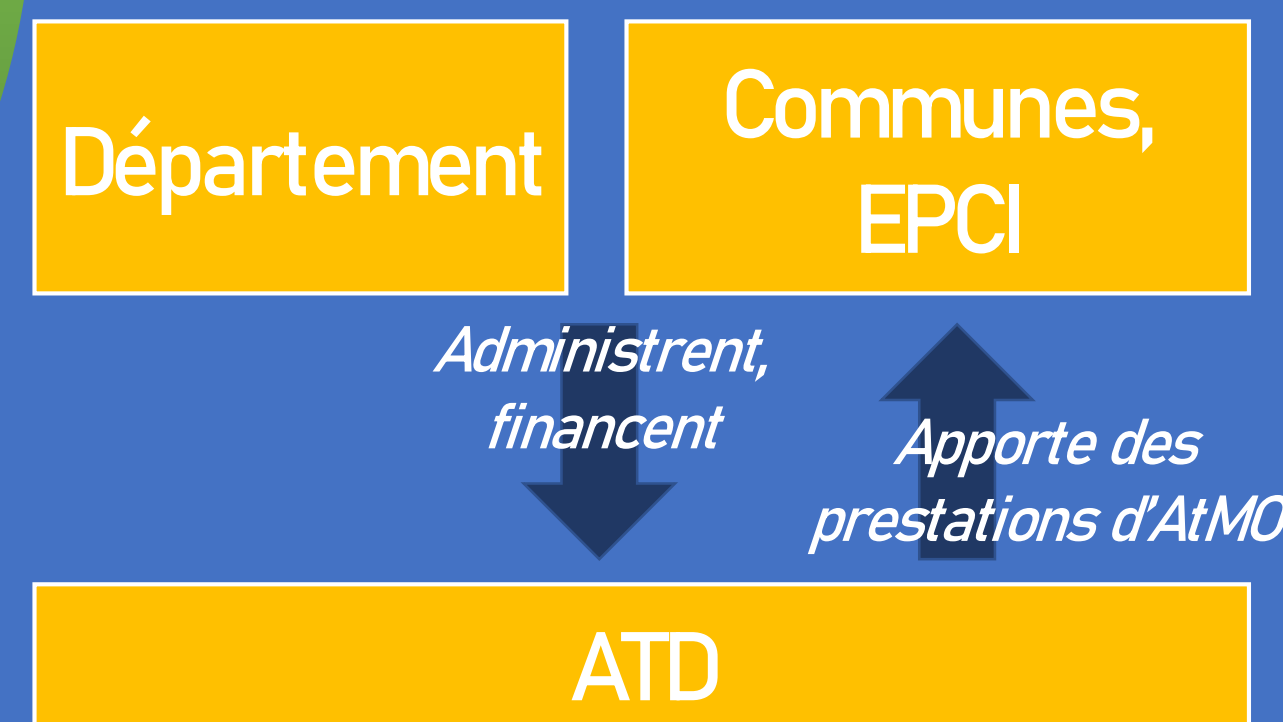
Le transfert de la compétence voirie à l'échelle intercommunale n'est pas envisagé (à l'exception de quelques voiries d'intérêt communautaire, dans des zones d'activité). La communauté de communes porte un projet de voie à mobilité active.

Communauté de communes de la Haute-Ariège Une difficile intégration en territoire montagneux très peu dense

- A. Le manque de moyens en fonctionnement rend l'entretien préventif difficile.
- B. Dans les petites collectivités où des services techniques structurés font défaut, le conseil municipal et le personnel communal développent une connaissance rapprochée de leurs voiries mais déplorent un manque de compétences techniques spécialisées.
- C. La proximité est revendiquée comme une condition essentielle de la capacité d'intervention rapide, dans des territoires fortement contraints d'un point de vue météorologique notamment.

Une diversité de configurations étudiée systématiquement :

- Historique de la répartition des compétences entre communes et EPCI
- Formes de connaissance du patrimoine
- Modalités de programmation des travaux
- Formes contractuelles
- Canaux de financement



L'ATD est administrée par les collectivités elles-mêmes : son offre d'Assistance technique à Maîtrise d'Ouvrage (AtMO) s'apparente à un service en régie et n'est donc pas soumise au droit de la concurrence.

Statut de la voirie communale	Financement des études et travaux	Programmation
Entièrement d'intérêt communautaire	En moyenne, plus de 50% par l'intercommunalité	Entièrement à la main des communes

L'intégration de communes moins bien dotées peut donner lieu à des difficultés, si la demande de travaux totale devient trop importante par rapport aux budgets rassemblés, et que l'intercommunalité doit alors procéder à des arbitrages.

Communauté d'agglomération de la baie de Somme Mutualisation des moyens financiers, indépendance des décisions

- A. Le transfert de compétence permet une amélioration du niveau de service : grâce à la mutualisation d'une part conséquente du budget de voirie, certaines communes qui manquaient de moyens parviennent à renouveler leurs couches de roulement.
- B. La connaissance des voiries n'est centralisée, à l'échelle de l'intercommunalité, qu'à travers les budgets investis ; la connaissance rapprochée reste au niveau de l'échelon communal.
- C. À ce titre, et du fait des disparités du territoire (une agglomération plus urbanisée, une ancienne communauté de communes plus touristique avec des demandes de mobilité spécifiques...), les communes gardent tout pouvoir de décision dans la programmation des travaux.

Agence Technique Départementale (ATD) de Dordogne Des moyens mutualisés pour l'assistance technique à maîtrise d'ouvrage

- A. La mutualisation des moyens à l'échelle du département permet d'assurer la continuité de l'expertise technique à disposition de l'ensemble des collectivités du territoire.
- B. L'ATD fait face à une demande importante pour des diagnostics complets : la connaissance systématique et documentée des voiries apparaît bien comme un enjeu opérationnel fort dans les politiques locales de gestion des infrastructures.
- C. Cette expertise publique ne préjuge pas des modalités de prise de décision pour la gestion des voiries communales. Les intercommunalités demeurent indépendantes dans leurs politiques routières, avec des niveaux d'intégration différents qui se traduisent par des définitions variables de la voirie d'intérêt communautaire.

Quelques résultats : enjeux contemporains pour les politiques infrastructurelles

A. Comment valoriser l'entretien préventif ?

Le travail des équipes qui prennent soin de la route repose sur une valorisation permanente des efforts investis par le passé. Cependant, les logiques comptables mettent à l'épreuve cette rationalité : la valorisation des dépenses d'investissement, au détriment des budgets de fonctionnement, ne permet pas aux collectivités de se concentrer sur le financement régulier de travaux d'entretien préventif. Voir aussi [4][6].

Les transferts de compétences offrent des opportunités à plus d'un titre. Ils mettent à l'épreuve les politiques d'entretien antérieures des collectivités concernées, suscitant des débats sur les bonnes politiques routières. La mutualisation des moyens peut apporter des solutions, mais n'est pas toujours envisageable sous toutes ses formes. Les réformes institutionnelles des dernières années ont donné lieu à une prolifération d'expérimentations organisationnelles, dans des territoires confrontés à des difficultés nouvelles pour la pérennité de leurs infrastructures.

B. Doit-on parler de déficit de connaissance ?

La connaissance des voiries prend des formes multiples : connaissance située des équipes opérationnelles (fondée sur une expérience corporelle), suivi des travaux et de leurs budgets, états des lieux complets fondés sur des diagnostics visuels réguliers... Affirmer qu'il existe un déficit de connaissance généralisé reviendrait à méconnaître le travail permanent des collectivités, continuellement confrontées à des défis infrastructurels.

En revanche, le retrait d'une expertise technique très rapprochée de l'État pose des problèmes concrets dans de nombreux territoires. Les différentes formes de connaissance jouent des rôles différents dans l'organisation des politiques infrastructurelles.

Toutes ces formes de connaissance s'articulent de différentes façons (voir [3][8][9]), que mettent à l'épreuve les mutations organisationnelles. Les transferts de compétence obligent ainsi à réaliser des formes d'enquête pour agréger la connaissance développée à l'échelle d'un territoire.

C. Pourquoi la voirie communale est-elle dite *compétence de proximité* ?

Dans toutes les configurations étudiées, quelles que soient les formes de mutualisation intercommunale, l'échelon communal garde un rôle important dans les politiques infrastructurelles. Cela peut s'expliquer par le rôle d'interface que jouent les voiries communales et les traversées d'agglomération dans les problèmes complexes du territoire et de l'espace public : activités économiques locales, liens avec les flux de mobilité à plus grande échelle, contraintes météorologiques spécifiques, réseaux enterrés, végétation, etc. Voir aussi [2][7].

La voirie peut alors apparaître comme une entrée privilégiée pour repenser l'écologie politique par le bas. Les routes sont rarement envisagées comme un enjeu central de l'agenda écologique. Pourtant, leur gestion cristallise de nombreux problèmes écologiques à l'échelle locale : elle articule au quotidien des mobilités plus ou moins carbonées, des sols plus ou moins artificialisés, des réseaux plus ou moins optimisés, etc.

Références bibliographiques

- [1] Akrih, Médelaine. 1989. « La Construction d'un système sociotechnique. Esquisse pour une anthropologie des techniques ». *Anthropologie et sociétés* 13 (2): 31-54. <https://doi.org/10.7202/015076ar>.
- [2] Dalakoglou, Dimitris, et Penny Harvey. 2012. « Roads and Anthropology: Ethnographic Perspectives on Space, Time and (Im)Mobility ». *Mobilities* 7 (4): 459-85. <https://doi.org/10.1080/17445010.2012.718426>.
- [3] Denis, Jérôme, et David Porté. 2020. « Maintenance Epistémologie and Public Order: Removing Graffiti in Paris ». *Social Studies of Science*. <https://doi.org/10.1177/0306312720956720>.
- [4] Doganova, Liliana. 2014. « Décomposer le futur. La formule des flux actualisés et le manager-investisseur ». *Sociétés contemporaines* N° 93 (1): 41-57.
- [5] Florentin, Daniel. 2016. « Les impensés de la rénovation urbaine allemande : l'émergence de la question infrastructurelle dans *Stadtunbau Ost* ». *Bulletin de l'association de géographes français* 93 (2): 182-200. <https://doi.org/10.4000/basgf.869>.
- [6] Gregson, Nicky, Alan Metcalfe, et Louise Crewe. 2009. « Practices of Object Maintenance and Repair: How Consumers Attend to Consumer Objects within the Home ». *Journal of Consumer Culture* 9 (2): 248-72. <https://doi.org/10.1177/1469540209340376>.
- [7] Rieff, Matthias, et Alessandro Rippi. 2019. « Road Animism: Reflections on the Life of Infrastructures ». *AHU Journal of Ethnographic Theory* 9 (2): 373-89. <https://doi.org/10.1086/706041>.
- [8] Star, Susan Leigh. 1991. « Power, Technology and the Phenomenology of Conventions: On Being Allergic to Orions ». *The Sociological Review* 38 (1 Suppl): 25-56. <https://doi.org/10.1111/1467-954X.1990.tb03347.x>.
- [9] Star, Susan Leigh, et Arselm Strauss. 1999. « Layers of Silence, Arenas of Voice: The Ecology of Visible and Invisible Work ». *Computer-Supported Cooperative Work (CSCW)* 8 (1): 9-30. <https://doi.org/10.1023/A:1008651005399>.