

Gouverner les réseaux : un impératif de démocratie locale

*Nicolas Burblis,
responsable de la commission Territoire
du Laboratoire de la République*

Penser les réseaux n'a en soi rien d'original. L'aménagement du territoire s'est toujours construit à travers eux. Ils façonnent les espaces et rendent possibles les services essentiels tels que l'eau, l'assainissement, l'énergie, la mobilité ou les télécommunications. Ils ont longtemps été considérés comme des objets essentiellement techniques, relevant principalement des ingénieurs. Pourtant, les réseaux sont aujourd'hui au cœur des grands défis contemporains. Ils conditionnent l'attractivité du territoire et la capacité des villes à faire face au dérèglement climatique.

À ce titre, les réseaux ne peuvent plus seulement être abordés selon une approche technocratique. Ils doivent être reconnus comme des objets politiques à part entière. Les arbitrages qu'ils impliquent engagent des choix collectifs qui doivent être assumés par les élus, devant les citoyens.

Cette évolution suppose de renforcer la lisibilité de l'action publique et de mieux comprendre les cadres de gouvernance existants. C'est à cette condition que les réseaux pourront être replacés au cœur du projet territorial, non comme une contrainte subie, mais comme un levier de résilience et de cohérence.

Exigence de lisibilité démocratique

La plupart des travaux consacrés à la démocratie locale convergent sur un point : les citoyens attendent davantage de lisibilité dans l'action publique. Cette exigence est encore plus marquée lorsqu'il s'agit des réseaux techniques qui structurent leur

quotidien. Les citoyens souhaitent connaître les priorités retenues en matière d'entretien et d'investissement, et comprendre les logiques ayant conduit aux arbitrages opérés.

Ces attentes sont légitimes. Dans leur configuration actuelle, les réseaux se révèlent relativement vulnérables, notamment face aux aléas climatiques. Cela expose directement les populations à des crises de plus en plus fréquentes et critiques. Moderniser ces réseaux impliquera des arbitrages qui ne seront pas neutres. Les coûts nécessaires pour renforcer leur résilience seront importants, mais le coût de l'inaction le serait encore davantage. Dès lors, les décisions prises aujourd'hui orientent durablement les trajectoires territoriales et conditionnent les marges de manœuvre futures. À ce titre, elles ne peuvent pas être abandonnées à la seule expertise technique, aussi indispensable soit-elle. Elles doivent relever pleinement de la décision politique.

Les élus doivent assumer ces choix et fournir un effort particulier pour rendre lisibles aux yeux des citoyens les orientations retenues et les raisons qui les fondent. Cette compréhension conditionne l'adhésion de la population dans la durée et constitue un levier décisif d'efficacité de l'action publique.

La lisibilité ne peut toutefois se limiter à la diffusion d'informations techniques brutes. Elle suppose un véritable effort pédagogique, fondé sur la simplification, l'explication et la mise en perspective des décisions prises.

Les outils traditionnels de la démocratie locale, tels que les commissions consultatives des services publics locaux ou



les conseils de quartier, peuvent y contribuer. Ils ne suffiront cependant pas à eux seuls. Les élus et leurs équipes doivent faire preuve d'inventivité pour renforcer la communication liée à la gouvernance des réseaux.

Éviter la tentation du « bon échelon »

Face à l'exigence croissante de lisibilité démocratique, la réponse institutionnelle consiste trop souvent à rechercher un « bon échelon » de gouvernance. Appliquée aux réseaux, cette approche peut produire un contresens politique, en méconnaissant leur nature et leur histoire.

Les réseaux ont historiquement été gérés par le bloc communal. Cette réalité ne relève pas d'un héritage figé, mais d'un choix cohérent entre l'organisation des réseaux et le fonctionnement démocratique local. Les réseaux s'inscrivent dans des bassins de vie, structurent les usages quotidiens et produisent des effets directement perceptibles par les habitants. À ce titre, la responsabilité politique trouve naturellement sa place au plus près des utilisateurs, là où les décisions peuvent être plus facilement comprises et expliquées.

La volonté de déplacer la gouvernance des réseaux vers le niveau départemental rompt avec cette logique. Elle s'inscrit à rebours de l'acte de confiance régulièrement affirmé à l'égard des élus communaux. À l'heure où les maires demeurent les élus les plus légitimes aux yeux des citoyens, il est paradoxal de leur retirer les choix qui engagent durablement les trajectoires locales et leur permettent de répondre aux attentes citoyennes.

L'argument selon lequel le bloc communal ne dispose plus des capacités d'ingénierie nécessaires là où les départements les concentrent est réducteur et discutable. Quand bien même des fragilités existeraient, la réponse ne saurait consister

à éloigner la décision politique. Le déficit éventuel d'ingénierie relève d'un problème de moyens, non de légitimité. S'il doit être corrigé, c'est par un renforcement des capacités du bloc communal, et non par un dessaisissement de ses compétences.

Les communes ont d'ailleurs démontré leur capacité d'adaptation. Elles n'ont pas attendu l'intervention du législateur pour atteindre la taille critique nécessaire aux investissements structurants. Par la mutualisation de leurs moyens au sein d'établissements intercommunaux ou de syndicats, parfois organisés à une échelle départementale, elles ont su conjuguer efficacité technique et proximité politique. La distinction est ici essentielle : la mutualisation des moyens n'emporte pas un affaiblissement de la démocratie, elle constitue un outil au service de la décision politique locale.

Plutôt que de poursuivre une réorganisation institutionnelle permanente, source d'instabilité et d'immobilisme, il convient de changer d'angle d'analyse. La question n'est pas de savoir à quel niveau retirer la compétence, mais comment permettre à l'échelon le plus proche des citoyens d'en assumer pleinement la responsabilité.

L'État doit stabiliser

Les difficultés actuelles de la gouvernance des réseaux ne tiennent pas à un défaut d'échelon, mais à une instabilité institutionnelle et normative devenue structurelle. Dans un domaine où les choix engagent le temps long, l'accumulation de réformes est contre-productive.

Au cours de la dernière décennie, le législateur a multiplié les réformes territoriales sans parvenir à clarifier durablement l'action publique. Les décisions relatives aux réseaux exigent de la continuité et une capacité à se projeter. Le changement permanent introduit au



contraire une incertitude qui dissuade l'engagement, retarde les choix et favorise une gestion défensive plutôt que stratégique.

À cette instabilité s'ajoute une inflation normative technique qui pèse lourdement sur les collectivités comme sur les opérateurs privés. La multiplication des normes et des procédures mobilise une part croissante des ressources disponibles au détriment du pilotage politique des projets. La conformité tend à primer sur la vision, la sécurisation juridique sur l'ambition territoriale. Des projets d'infrastructures essentiels peuvent ainsi être ralentis, fragilisés, voire abandonnés du fait de cadres normatifs trop complexe ou contradictoires.

En matière législative, la première responsabilité de l'État est peut-être désormais de ne pas faire. Supprimer une norme ou assouplir un cadre constitue aujourd'hui un acte politique plus exigeant que la création d'une règle supplémentaire. Restaurer la capacité de la loi à ordonner plutôt qu'à accumuler les normes est une condition essentielle d'une gouvernance efficace des réseaux.

Pour autant, stabiliser ne signifie pas se retirer. L'État conserve un rôle majeur à jouer, celui de régulateur. Or cette fonction est aujourd'hui affaiblie par une organisation administrative largement cloisonnée. Alors que les réseaux interagissent étroitement entre eux, leur régulation demeure pensée de manière sectorielle.

Cette fragmentation nuit à la cohérence d'ensemble et empêche l'émergence de stratégies globales. Elle produit des injonctions contradictoires et conduit à une perte de lisibilité pour les acteurs locaux. L'un des rôles essentiels de l'État devrait être de rompre avec ces cloisonnements, en construisant une coordination

interministérielle forte, portée par Matignon et à même d'assurer une cohérence des actions étatiques.

Enfin, stabiliser suppose également de laisser faire. La gouvernance des réseaux ne peut reposer sur une responsabilité politique déconnectée de la capacité réelle à agir. Les besoins d'investissement sont massifs et ne peuvent être reportés. Plutôt que de déplacer les compétences, l'État doit donc permettre aux collectivités d'assumer pleinement celles qu'elles exercent déjà, en leur donnant les moyens financiers nécessaires pour porter des stratégies de long terme.

C'est à ce prix que l'État pourra franchir un nouveau seuil de maturité : en gouvernant par la mesure, en régulant par la cohérence et en laissant aux élus locaux la responsabilité des transformations de leurs territoires.

Les élus communaux, architectes des réseaux

L'attente citoyenne et l'exigence de résilience des réseaux créent une urgence politique claire. Les choix relatifs aux infrastructures ne peuvent plus être différés sans fragiliser durablement les territoires. Si l'État doit assumer un rôle de stabilisateur, c'est pour permettre aux élus communaux de se saisir pleinement de la gouvernance des réseaux et d'en devenir les architectes au service de leurs territoires.

Cette mise à l'agenda politique n'a toutefois rien d'évident. La gouvernance des réseaux s'inscrit dans le temps long. Les décisions structurantes imposent des arbitrages lourds à porter, alors même que leurs effets excèdent généralement le cadre du mandat. Accepter de gouverner les réseaux, c'est accepter d'agir sans retour immédiat, au nom d'une responsabilité durable. C'est précisément ce qui en fait toute la valeur politique, car les décisions prises

aujourd'hui conditionnent la résilience future du territoire.

La prise en main politique des réseaux suppose d'investir les lieux où se prennent réellement les décisions. Sous l'effet de la complexité croissante des infrastructures et de l'ampleur des investissements, la gouvernance des réseaux s'est déplacée vers des cadres largement mutualisés. Intercommunalités et syndicats concentrent une part déterminante des arbitrages relatifs aux réseaux.

Ces cadres de mutualisation ne produisent pas mécaniquement de la distance démocratique ni automatiquement de la proximité. Leur nature dépend avant tout de la manière dont les élus s'en saisissent. Lorsqu'ils y sont présents et actifs, la mutualisation devient un levier de gouvernance renforcée. Mutualiser les moyens ne signifie pas déléguer la vision, mais se donner les moyens de la porter collectivement.

Gouverner les réseaux suppose également de composer avec la diversité des modes de gestion existants. Cette diversité offre aux élus une palette d'outils à mobiliser selon les contraintes et les objectifs poursuivis.

La gestion directe en régie permet une intégration étroite du service à la collectivité et une capacité de décision politique directe. Elle autorise une maîtrise fine des choix, mais suppose en contrepartie des moyens importants parfois difficiles à réunir face à l'ampleur des investissements à engager.

Le recours à la délégation vers un opérateur privé répond à des logiques différentes. Il permet de faire porter des investissements lourds, de s'appuyer sur des capacités d'exploitation spécialisées et de transférer une part significative du risque de gestion au secteur privé. Pour autant, cette organisation ne constitue en rien un

dessaisissement du pouvoir politique. Elle en transforme les modalités, sans en altérer la substance.

Dans ce cadre, les élus demeurent pleinement représentants de l'autorité organisatrice. Ce rôle est central : la collectivité fixe les orientations stratégiques, définit les priorités d'investissement, encadre les conditions d'exécution du service et en contrôle les résultats. La gouvernance ne disparaît pas avec la délégation, elle s'exerce autrement, principalement à travers le cadre contractuel, le pilotage et le contrôle.

Les leviers dont disposent les collectivités dans les gestions déléguées sont à cet égard déterminants. Les contrats permettent de flécher des fonds d'investissement selon des priorités territoriales, de programmer les travaux et, dans certains cas, d'associer les élus à la gouvernance des sociétés de projet. Par leur présence dans ces instances, ils peuvent peser directement sur les décisions structurantes qui engagent l'avenir des réseaux.

En définitive, la gouvernance des réseaux repose moins sur le choix d'un modèle que sur la capacité des élus à s'y inscrire et à en faire des outils au service du projet territorial. Gouverner les réseaux n'est pas une affaire de structures parfaites ni de solutions clés en main : c'est un exercice politique exigeant, fondé sur la continuité, la clarté des orientations et l'engagement dans la durée.

Bibliographie

Conseil économique et social (2001), *Avis adopté au cours de la séance du 24 avril 2001*, rapporteur : Claude Martinand.

Conseil économique pour le développement durable (2015), *La gestion des infrastructures en réseau*.

Cour des comptes (2023), *L'entretien et le renouvellement des réseaux d'eau potable et d'assainissement*, rapport public thématique.

Cour des comptes (2024), *Les délégations de gestion de services publics locaux*, rapport public.

Delage, Victor (2024), *Infrastructures invisibles. Ce que les Français disent de leurs réseaux du quotidien*, Institut Terram.

Dupuy, Gabriel (1984), *Villes, systèmes et réseaux : le rôle historique des techniques urbaines*, Réseaux, vol. 2, n° 4, p. 3-23.

France Stratégie — Pisani-Ferry, Jean ; Mahfouz, Selma (2023), *Les incidences économiques de l'action pour le climat*.

IGD (2019), *Atlas des modes de gestion des services publics locaux*.

OECD (2019), *Good Governance for Critical Infrastructure Resilience, OECD Reviews of Risk Management Policies*, OECD Publishing.

Serre, Damien (2015), *Les réseaux techniques urbains : des infrastructures essentielles pour la mise en place de stratégies de résilience*, Sécurité et stratégie, n° 18, p. 28-35.

Star, Susan Leigh ; Ruhleder, Karen (1996), *Vers une écologie de l'infrastructure*, Revue d'anthropologie des connaissances, vol. 4, n° 1, p. 114-161.