

L'impossible fin de la "solution équipement"

Gilles Jeannot
Latts, Ecole des ponts

Pour citer Jeannot Gilles (2001), « L'impossible fin de la 'solution équipement' », *Annales des ponts et chaussées*, n° 99, juillet-septembre, p. 4-14.

Le terme équipement tel qu'il émerge dans le vocabulaire du commissariat au plan et tel qu'il est repris ensuite dans l'intitulé du ministère de ce nom en 1966 et depuis inscrit sans discontinuer dans le béton des frontons des directions départementales de ce ministère recouvre un modèle complet et cohérent de l'intervention publique dans le domaine large de l'aménagement. L'équipement est ici plus qu'une condition pratique nécessaire, c'est ce qui ordonne et quasiment épuise l'intervention publique, le reste, la gestion des équipements ou l'impact de leur mise à disposition sur la résolution du problème posé, semblant couler de source.

C'est en ce sens que l'on parlera ici de "solution" proposée pour l'action publique. Cette notion est détournée du vocabulaire des industriels. Lorsque ceux-ci souhaitent mettre en avant le fait qu'ils ne se contentent pas de mettre à disposition une gamme de produits mais qu'ils se proposent de prendre en charge le problème ou l'attente de leur futur client, ils emploient ce terme. On parle ainsi par exemple de "solutions acier" dans le bâtiment. Par analogie on peut dire que c'est une "solution équipement" qui a été proposée à une certaine époque pour prendre en charge diverses dimensions de l'action publique.

Cette approche qui est aujourd'hui remise en cause de manière assez fondamentale : l'offre d'équipement ne suffirait plus à recouvrir l'action publique. Derrière cette critique c'est une refondation assez profonde des principes de l'action publique qui remet en cause bien sûr les principes d'intervention des années 1960.

Fin de l'investissement ?

Derrière tous ces états d'âmes ne faut-il pas voir, tout simplement, la marque de moments successifs dans l'intervention publique, certaines périodes marquées par des engagements publics plus forts et plus centrés sur l'investissement dans des infrastructures et d'autres durant lesquelles l'engagement public se limiterait à assurer la maintenance des infrastructures de base existantes ? L'Équipement ne serait plus au centre des préoccupations car le pays serait aujourd'hui équipé. On serait ainsi passé de l'équipement, à la gestion des infrastructures, ou de l'investissement de base à la recherche d'une optimisation des services offerts à partir de ces équipements de base.

Une lecture des dépenses publiques sur une longue période rend caduque une telle analyse (cf. tableaux : Delavergne 1979, Delorme et André 1978). Si on prend en premier lieu en compte les dépenses publiques globales deux éléments s'imposent : le premier est une croissance progressive malgré des fluctuations des dépenses publiques par rapport au revenu national marque d'une présence de plus en plus grande de la puissance publique. Le second, même s'il mérite d'être nuancé dans le cas de la France, est la présence d'effets de palier associés aux guerres, comme si l'augmentation de la présence de l'Etat durant ces périodes et des besoins

de reconstructions rendait acceptable une pression fiscale plus forte qui ne serait pas vraiment remise en cause par la suite.

Si on s'attache ensuite à la part de l'investissement on peut aussi pointer deux faits saillants.

Le premier est la marque visible au niveau des budgets publics de grands plans d'investissement volontaristes portés par l'Etat. Sur la période considérée on note quatre de ces moments. Le premier associe le plan Freycinet (1878) et le transfert des dépenses d'enseignement vers le public sous l'impulsion de Jules Ferry (1881). Le second vient après la première guerre mondiale et correspond à la reconstruction civile mais aussi militaire. Un troisième moment correspond à une politique plus interventionniste de l'Etat vers 1930. Le dernier moment plus long correspond à la planification d'après-guerre avec un sommet en 1950. On peut noter pour ce qui concerne directement notre objet que lorsque le ministère de l'équipement est créé et que le débat sur les "équipements collectifs" est à son apogée, on a déjà passé (tous domaines confondus) le moment le plus fort de l'orientation vers l'investissement.

Le second est le fait que pour la période qui suit les années 1970 d'après les données de Hirsch qui seront développées plus loin on observe une relative stabilité de la part du revenu national consacrée à des investissements publics seul variant au fil du temps les secteurs d'intervention¹ et de manière moins marquée qu'on ne pourrait le penser les sources de financement (glissement de l'Etat vers les collectivités locales).

Il n'y a donc pas de corrélation forte entre la thématique de l'équipement telle qu'elle s'affirme dans les années 1970 (et telle qu'elle semble aujourd'hui remise en cause) et des transformations structurelles majeures des dépenses publiques. Ce qui est mis en cause ce n'est donc pas un équilibre macro-économique entre investissement et fonctionnement mais une conception particulière de l'intervention des pouvoirs publics qui met au centre l'outil équipement et la constitue en "solution".

La solution équipement

Que recouvre alors cette "solution équipement" ? C'est peut-être du côté de ceux qui en ont rapidement fait la critique que l'on trouve les premiers éléments de réponse.

Aussi bien les disciples de Foucault (Fourquet 1973, Dreyfus 1976) que les marxistes Préteceille(1975), s'accordent sur le caractère nodal de la notion de "besoin" dans la promotion des "équipements collectifs". Ils abordent de manière "critique" ce modèle. Les premiers en dévoilant les fonctions de pouvoir et de normalisation qui se cachent derrière cette généreuse réponse aux besoins. Les seconds en dénonçant le privilège accordé au développement de l'industrie au détriment des besoins des travailleurs. Par la suite une troisième critique plus qualitative se fera jour, elle oppose le caractère irréductible de la créativité des pratiques sociales aux normes rigides de la définition technocratique des besoins.

¹ Arnulf grübler (1990) a mis en évidence les effet de phase successives de croissances des différents modes (canal, rail, route, air) il note aussi pour le cas des USA : "Thus, despite the fact that individual transport infrastructures have evolved through a series of discontinuities, marked by a sequence of introduction, logistic growth, subsequent saturation, and finally decline, the aggregate in measuring the total length of all transport infrastructures (i.e. the envelope resulting from the growth and decline processes of the individual infrastructures) appears as a smooth regular growth process". (p. 188).

Du point de vue de la définition de l'intervention publique, on peut noter que la référence au "besoin" introduit une relation tout à fait ambiguë au droit. Derrière les positions aussi bien des marxistes que des planificateurs la référence aux besoins sous entend un droit à un certain nombre de services de base associés à la vie urbaine. Ce droit s'entend au sens principal du terme, il autorise des réclamations mais pas vraiment de recours devant les tribunaux. L'offre progressivement répondra de manière massive et généralisée ce qui crée un "droit de fait" (Jeannot 1998) sans que jamais la question ne soit posée en termes juridiques. Ce sont bien les planificateurs qui peuvent choisir parmi les besoins ceux qu'ils prendront en charge.

La solution équipement comprend un second présupposé, non discuté à l'époque, à savoir que la réponse aux besoins se trouverait de manière essentielle dans la construction de l'infrastructure de base. La maintenance de ces infrastructures, les personnels qu'il faut prévoir pour les faire vivre semblaient venir après dans les préoccupations.

Moyennant cette double réduction (l'action publique est réponse à des besoins, l'essentiel de la réponse se trouve dans l'infrastructure matérielle) la "solution équipement" libère une formidable puissance d'action. En effet, elle permet un ordonnancement généralisé de l'intervention publique.

L'ordonnancement suit d'abord les grands domaines de l'action publique. La solution équipement s'accorde très aisément avec un principe de hiérarchie des interventions qui autorise donc des moments forts de décision. Cela se traduit en particulier dans les plans successifs de la première période du commissariat du plan, le premier consacré surtout à la reconstruction des infrastructures directement associées à la vie économique, le second au logement, le troisième à l'éducation et à partir du quatrième plan aux équipements collectifs urbains. Et à partir de là ces équipements urbains sont hiérarchisés en allant de la réponse à des besoins fonctionnels immédiats à tout ce qui relève de la qualité de la vie en un sens plus large.

L'ordonnancement suit en second lieu les espaces. De "l'aéroport international" à la "maison de quartier" il est aisé de distinguer des équipements de rang national d'équipement régionaux, communaux ou infra communaux. Et jusqu'aux niveaux les plus proches de la vie quotidienne, il est possible de décliner une orientation nationale, par des "grilles" d'équipement, comme celle établie par l'inspecteur Dupont en 1959, reprise en 1967 par l'IUARP et encore en 1970 pour les ZAC, et qui permettent de définir l'offre pour de grandes opérations nouvelles. Pour des espaces déjà urbanisés, il y a des programmes de subvention pour des produits fortement calibrés (piscines, maison des jeunes). On peut aussi user de la loi comme en 1976 avec l'imposition pour chaque ensemble HLM de 200 logements de 0,75 m² par logement de "locaux collectifs résidentiels", espace consacré aux activités communes et aux associations. Il est aussi possible de spécialiser des espaces à de plus grandes échelles, comme c'est le cas pour les équipements de loisirs dans le Languedoc avec la mission Racine ou pour les stations de sport d'hiver.

Les instruments de planification territoriale permettent d'associer un ordonnancement du temps à l'ordonnancement de l'espace. Le mécanisme de réservation d'emprise offre un moyen assez bien compris qui associe l'effet d'annonce (à peu de frais) de l'infrastructure à venir et la préservation de l'avenir.

La solution équipement permet aussi d'ordonner le partage des contributions publiques et privées. A l'heure où sous couvert de gouvernance on se plaît à rappeler que les acteurs privés ont aussi un rôle à jouer dans la vie urbaine, il est utile de rappeler, comme le fait Marc Sauvez, comment la planification incluait un partage précis (et largement ouvert aux privé) des contributions au financement de tous les équipements associés à l'espace résidentiel.

A travers tout cela, la "solution équipement" autorise finalement d'efficaces organisations du travail et des mises en relations des composantes nécessaires à une production à grande échelle. Pierre Mayet (1994) rappelle ainsi la synergie permise entre quatre composantes (l'industrialisation du bâtiment, les ZUP, les grilles Dupont et les SEM de la caisse des dépôts et consignations) pour répondre de manière efficace à la crise du logement à la fin des années 1950 ou vers 1965 l'idée du "regroupement dans un ministère unique des problèmes d'infrastructure et d'utilisation du sol concernant non seulement les agglomérations urbaines mais aussi l'ensemble du territoire". Tout ceci, aggloméré, fait "solution".

Par delà les besoins

Cependant depuis près de deux décennies les deux présupposés de la "solution équipement" apparaissent passablement mis en cause.

La mise en cause la plus visible concerne sûrement l'oubli de tout ce qui suit la construction de l'infrastructure : la gestion des équipements, le personnel qui y est éventuellement attaché, leur maintenance et in fine la qualité des services associés à ces équipements. Ainsi Michel Cotten et Alain Guenguant notent-ils en 1986, au moment où les collectivités locales se posent de sérieuses questions de financement de l'entretien de leurs équipements, que "les auteurs de modèles, jusqu'à la fin des années 70 négligeaient systématiquement de prendre en compte les dépenses de fonctionnement" (Cotten, 1986). Ceci est confirmé de manière tout à fait remarquable dans le texte qui accompagne les "grilles dupont". Après avoir posé la question, noté qu'elle est difficile à résoudre de manière générale (alors que celle du dimensionnement des équipements semble pouvoir l'être !), l'auteur de ces "grilles" conclut non sans désinvolture que bon an mal an cela ne devrait pas poser de problèmes : "Dans de nombreux cas la gestion peut être assurée par des organismes en régie ou privés qui récupèrent partiellement ou totalement leur frais grâce à la participation qu'ils demandent aux usagers et auxquels les collectivités locales accordent des subventions dont les modalités et l'importance peuvent varier à l'infini". Quelques années après la décentralisation la question du financement de la gestion des équipements des collectivités locales commence à venir au premier plan (Terny, Prudhomme, 1986). Les collectivités locales découvrent qu'elles ont d'énormes patrimoines de réseaux à entretenir et à renouveler ce qui pose directement des questions prosaïques d'optimisation d'usage et de maintenance en lieu et place des nouveaux programmes de construction. Les usagers se font aussi plus pressants pour réclamer une qualité de service et pas seulement un équipement voire dans certains cas font preuve d'une capacité de défection (privège accordé à un cadre "naturel" pour la résidence à une offre d'équipements urbains, ou de manière plus radicale dans l'organisation non cadrée de fêtes dans le milieu techno).

Mais de manière plus profonde c'est le premier présupposé qui se dissout progressivement. La notion de besoin a laissé place à d'autres notions. Le changement de vocabulaire qui s'est progressivement établi sur deux décennies marque une transformation tout à fait importante de la manière dont on définit le pourquoi de l'intervention publique.

Autour de la politique de la ville mais aussi de l'action économique en milieu rural on a vu le transfert d'une notion issue de l'intervention dans les pays en développement, celle du "développement". L'idée de développement inclut en son coeur le principe d'une prise en charge autonome par les habitants de leur destin économique ou social. Cela ne se réduit en aucun cas à un besoin d'infrastructure. La zone industrielle ou l'autoroute qui "désenclave" une région ne suffisent pas à générer des entreprises nouvelles pas plus que la maison de quartier ne suffit à susciter une prise en charge autonome des jeunes des banlieues.

L'affirmation des préoccupations environnementales a mis au premier plan des définitions de l'intervention publique autour de biens publics. Là aussi la rupture avec les besoins est radicale. Il ne s'agit pas comme dans les projets des planificateurs d'ajouter un "besoin de nature" à la liste existante (ce qui a conduit à la production des équipements de loisirs et de parc naturels considérés comme équipements de nature) mais de prendre conscience que certaines ressources rares sont plus à partager qu'à produire et que le rôle des pouvoirs publics est alors d'arbitrer dans ce partage. L'attitude vis à vis du stationnement qui se généralise dans les PDU est dans cette perspective tout à fait significative. Après avoir durant des années suivi les "besoins" de mobilité tant en terme de voirie urbaine que de stationnement on commence à réduire volontairement les équipements dans le second domaine. Ce partage est l'objet d'une discussion qui ne peut plus être arbitrée en amont par de grand choix de hiérarchie mais qui doit le plus souvent se jouer au plus proche de ces biens publics et de leurs usages.

En termes sociaux, la thématique des "droits fondamentaux" trouve progressivement, en particulier par le détour européen, sa place dans les justifications de l'action publique. Malgré les apparences, cette nouvelle approche est loin de nous faire converger vers l'offre d'équipement. Ce que l'on découvre en effet c'est l'écart entre un niveau plutôt satisfaisant de l'offre globale d'équipement -ceci vaut pour le logement mais plus encore pour les réseaux de base (eau électricité...) ou les taux de diffusion frôlent les 100% - et la difficulté persistante d'assurer une effectivité de l'accès aux services pour certaines catégories de personnes. Alors que lorsqu'il s'agissait d'accompagner les classes moyennes naissantes l'offre d'équipement se transmuait en possibilités d'accès et créait un "droit de fait", face aux difficultés de l'exclusion, ce glissement apparaît de plus en plus délicat aujourd'hui.

De manière plus générale, et plus floue aussi, on a substitué à la réponse à des besoins le traitement de "problèmes", problèmes des banlieues, problèmes de sécurité, de santé publique, d'environnement... Et si des équipements peuvent toujours être proposés face à ces problèmes, ils ne font jamais par eux même solution.

Une fin impossible ?

Mais le plus étonnant n'est peut-être pas là. En effet ces arguments sont aujourd'hui bien connus et ont été déployés par tout ce qui réfléchit dans le secteur de l'aménagement et des politiques publiques territoriales. Mais malgré le caractère convergent de toutes ces critiques, on ne cesse de décider de nouveaux équipements et surtout de construire l'action publique autour de ceux-ci. Qu'il paraît difficile dans les secteurs privilégiés du modèle du développement de sortir de la réponse équipement ! Combien de projets de développement local se sont finalement traduits par des technopôle qui ressemblent bougrement à des zones d'activités qui sont comme les cuisines "toutes équipées" et auxquelles ne manquent aucun

lampadaire ? Combien de réflexions sur l'accès aux services publics en milieu rural ou en banlieue qui ont abouti à l'inauguration d'une rutilante "maison des services publics" ?

Même si le vocabulaire change, si les contrats de plans incluent des "volets territoriaux" et si les "schémas d'infrastructures" sont oubliés au profit de "schémas de service", n'y trouvent-on pas encore et toujours des listes d'équipements !

Faut-il voir là une rémanence de dispositions anciennes. La "solution équipement" a en effet laissé de nombreuses traces comme par exemple des règles comptables qui séparent les budgets d'investissement et de fonctionnement et qui font que pour de nombreuses administrations d'état, il est plus aisé souvent de produire un nouvel équipement que de maintenir à flot un ancien ?

Faut-il y voir un effet de la décentralisation ? Il y aurait là un retournement paradoxal. En effet une des critiques traditionnelles à la grande époque de l'équipement venait justement des collectivités locales qui voyaient en particulier à travers des programmes de financements d'équipements des normes technocratiques s'imposer à eux. Ce sont en outre, on l'a vu, les collectivités locales qui ont mesuré de la manière la plus directe les conséquences en termes de coût de gestion d'une telle focalisation sur les équipements.

On peut distinguer ici deux types d'effets. En premier lieu ce qui relève d'une reproduction à plus petite échelle des mécanismes antérieurs. Si la création en 1983 de la DGE mettait fin au mécanisme de financement d'équipements types par l'Etat, les régions et les départements prennent aujourd'hui le relais. C'est ainsi 19 milliards qui ont été versés en 1997 par les départements aux communes.

En second lieu on observe du côté de la décision politique locale des mécanismes différents mais tout aussi prégnants que ceux qui ont porté les technocrates planificateurs. A la logique de l'ingénieur faisant le bien du public sans lui demander son avis se substitue la logique non moins marquée de l'élue qui inaugure des créations "visibles", la focalisation sur certains équipements phares a pu même être dans certains cas la base de politiques urbaines. On peut ajouter dans une perspective proche les effets de concurrence symbolique entre les communes qui ne sauraient être en retard sur leur voisines (Lacaze 2000) ou les effets de mimétismes qui conduisent à voir les mêmes équipements reproduits à l'identique aussi efficacement que du temps des normes et des grilles.

Un autre effet de la décentralisation, qui pourrait aller dans le même sens, est la multiplication des "contrats" qui relient différentes collectivités territoriales. Une liste d'équipements associés à des clefs de répartitions des financements n'offre-t-elle pas le mode le plus commode de coordination ? Quitte à aboutir à ce que dénonce Marc Leroy (2000) une négociation enveloppe budgétaire par enveloppe budgétaire et un effet de saupoudrage. De ce point de vue l'autre innovation institutionnelle dans ce secteur qu'est l'intervention de l'Europe à travers les fonds structurels pourrait bien aussi conduire aux mêmes effets.

Faut-il y voir une marque des difficultés à trouver une alternative en termes de productivité de l'intervention publique ? S'il y avait une "solution équipement" on est bien en peine de trouver une "solution développement", face à bien des problèmes on est condamné à des ajustements pragmatiques à chaque fois singuliers et dont la productivité peut souvent être remise en cause.

Remettre en cause la "solution équipement" c'est aussi du même coup balayer les ordonnancements que cette solution autorisaient. La fin de l'équipement c'est l'entrée magistrale dans la transversalité et le partenariat qui offrent plus de sujets de colloques que de méthodes d'organisation du travail. Les problèmes sont toujours partagés, leurs composantes sont intimement mêlés au point que il est impossible de hiérarchiser un domaine par rapport à un autre. Il en va de même pour les territoires, à peine a-t-on dégagé une géographie "prioritaire" associée à un problème que des voix s'élèvent pour, non sans fondement, montrer que le problème ne se réduit pas à cette échelle d'intervention. On retrouve aussi cette difficulté au niveau de l'organisation du travail. Si tous les problèmes sont "transversaux" et inter échelles, on ne peut définir des rôles a priori et chacun doit intégrer à sa manière l'ensemble des questions à poser. Cette difficulté inclut aussi le partage entre la décision et l'exécution. De tout temps l'exécution inclut une nécessaire marge d'adaptation, elle est clairement encadrée cependant par les priorités d'investissement fixées en haut lieu. Si tout est transversal, les arbitrages entre domaines doivent se faire au plus près de l'intervention au niveau d son exécution.

La productivité de l'action publique se trouve, pour reprendre une expression de Pierre Veltz, dans les "interfaces". C'est plus dans la qualité des relations établies entre différentes composantes thématiques, entre différents acteurs ou échelles d'intervention que se trouvent les causes d'une résolution effective des "problèmes". C'est dans le travail aussi bien des élus locaux que des fonctionnaires - sans rupture de continuité- et la faculté de combiner ces ressorts hétérogènes. Mais tout ceci est loin de faire "solution" de manière aussi puissante que ne le faisaient les ordonnancements permis par une action publique définie en termes de réponse à des besoins par des équipements. Alors, la nature politico- administrative ayant horreur du vide...

Bibliographie

Cotten Michel, Les dépenses de fonctionnement vont-elles freiner le financement des équipements publics ? L'exemple de la France, in : Terny Guy, Prud'homme Rémy, Le financement des équipements publics de demain, Economica, 1986, pp. 138-146.

De Lavergne François, Economie politique des équipements collectifs, Economica, Paris, 1979.

Delorme R., André C, L'évolution de longue période des dépenses publiques en France : une interprétation, CEPREMAP, 1978.

Dreyfus Jacques, La ville disciplinaire- essai sur l'urbanisme, Paris, Galilée, 1976, 215 p.

Fourquet François, Murard Lion, Les équipements du pouvoir, Recherche, n° 13, 1973.

Grübler Arnulf, The rise and fall of infrastructures, dynamics of evolution and technological change in transport, Physica verlag, Heidelberg, 1990, 305 p.

Jeannot Gilles, Les usagers du service public, PUF, paris, 1998, 128 p.

Lacaze Jean Paul, *Renouveler l'urbanisme, prospective et méthode*, Presses de l'ENPC, 2000, 189 p.

Leroy Marc, *La logique financière de l'action publique conventionnelle dans le contrat de plan Etat-Région*, Paris, L'Harmattan, 2000, 229 p.

Mayet Pierre, *Racines des politiques pour la ville : des années cinquante aux années soixante-dix*, *Revue française d'administration publique*, septembre 1994, p. 371-384.

Préteceille Edmond, *Equipements collectifs, structures urbaines et consommation sociale*, CSU, 1975, 161p.

Terny Guy, Prud'homme Rémy, *Le financement des équipements publics de demain*, *économica*, 1986.