

**N° 2**  
**QUESTIONS**  
**SUR L'ETAT PRODUCTEUR**

**G. Jeannot**

**Octobre 1994**

# SOMMAIRE

## QUESTIONS SUR L'ETAT PRODUCTEUR

1. L'adaptation territoriale .....	5
2. Les manières de faire .....	6
3. Finalités et contrôles .....	8
Conclusion .....	10

<b>LES DDE A LA CARTE .....</b>	<b>13</b>
---------------------------------	-----------

# QUESTIONS SUR L'ETAT PRODUCTEUR

*Gilles Jeannot*

**S**i l'activité du ministère de l'Équipement inclut la mise en œuvre de lois et de règlements, elle est loin de se réduire à cela. A côté d'un pôle normatif, il faut reconnaître, comme le suggère Pierre Maclouf<sup>1</sup>, l'existence d'un pôle extra-normatif. Parmi les débats qui ont traversé ce ministère durant ces dernières années, plusieurs concernent en premier lieu ce second pôle. Que l'on pense aux réflexions sur la "qualité de service", aux interrogations sur la sous-traitance, ou de manière plus cruciale encore, à la "sortie de l'article 30" et au devenir des subdivisions territoriales, les questions d'efficacité, de coût et de qualité, propres au second pôle, reviennent sans cesse. Or les instruments d'analyse dont nous disposons ne permettent pas toujours d'aborder ces problèmes, la science politique s'étant attachée à l'élaboration de la règle et plus largement des politiques publiques, et la sociologie des organisations, qui sert souvent de référence dans ce ministère, s'étant surtout focalisée sur les négociations de la règle entre les fonctionnaires et "leurs" notables. On s'attachera ici à cerner un certain nombre de questions que l'on peut poser à propos de cette figure

particulière que l'on peut appeler de l'"Etat producteur", tout particulièrement autour de la pratique liée à la route<sup>2</sup>.

## **1) L'adaptation territoriale**

Les différentes orientations issues des négociations de "sortie de l'article 30" avec les Conseils généraux conduisent à un partage différencié de la production selon les départements. Un tel état de fait est loin de constituer une rupture qualitative par rapport à la situation précédente. En effet, l'Etat producteur est un Etat qui s'adapte et varie selon les différents territoires. Une projection cartographique de données élémentaires issues de la base de donnée Claire<sup>3</sup> permet de faire apparaître quelques polarités régionales de cette adaptation territoriale à partir d'indicateurs élémentaires.

Lorsque l'on évoque la question des disparités territoriales entre les DDE, on ne manque pas de citer le cas des DDE du Nord et du Pas-de-Calais, les "bastions" de l'Équipement, dont les effectifs sont plus forts que dans la moyenne des départements. Faut-il y voir une pré-

<sup>1</sup> Maclouf Pierre, *L'action publique entre le normatif et l'extra-normatif*, CGPC, 1993, 14 p.

<sup>2</sup> On ne saurait pour autant réduire la question du pôle extra normatif au domaine des travaux publics, Pierre Maclouf prend d'ailleurs ses exemples dans des domaines comme l'habitat ou la politique de la ville.

<sup>3</sup> Cf. le dossier "l'Équipement à la carte" joint. L'opération "Claire" a consisté en particulier, dans la perspective de la clarification des relations avec les conseils généraux, à établir une première comptabilité de certaines activités des DDE. Cf. *Exploitation et analyse des résultats CLAIRE, période 1987-1990*, DPS/SD, juillet 1992. Je remercie Gilles Gral pour son aide dans le traitement des informations.

sence plus forte de l'Équipement dans cette région ? On est conduit à une vue plus nuancée si l'on rapporte le nombre d'agents à la population. Dans ces départements, parmi les plus peuplés du pays, la taille de la DDE rapportée à la population se trouve parmi les plus faibles du pays.

Les données de la base Claire permettent aussi d'obtenir une première indication sur la répartition fonctionnelle des agents à partir de la distinction entre les agents d'exploitation et les autres. On peut prendre comme indicateur le rapport entre l'effectif d'exploitation et l'effectif total. On distinguera ainsi les DDE que l'on peut appeler "technico-administratives" dans lesquelles ce rapport est le plus faible, des DDE "ouvrières" pour lesquelles il est le plus fort. Si les premières correspondent largement aux départements les plus peuplés on remarque pour les secondes une forte concentration au nord de la Bourgogne, qu'il reste encore à interpréter.

Le chiffre d'affaire de l'activité effectuée en régie par les communes est aussi un indicateur fort instructif. Il témoigne en effet, d'un certain type d'implantation locale et d'une certaine pratique du service. Les variations entre les départements sont tout à fait significatives ; les chiffres varient en effet, dans un rapport de un à dix selon les cas. Du côté des DDE les plus présentes auprès des communes sur ce mode, la Bretagne élargie à la Vendée s'impose tout à fait nettement. A l'inverse pour les prestations les plus faibles, il faut noter le cas de la région Parisienne, celui de l'Alsace et de la Lorraine et aussi d'une vaste zone au sud-est du pays. Pour l'activité d'ingénierie on retrouve le cas de la Bretagne pour la plus forte présence mais aussi celui du Nord.

Les variations sont beaucoup moins marquées dans les chiffres d'affaires pour les départements. On

notera toutefois une plus forte activité dans les régions Nord, Auvergne et Rhône Alpes, et plus faible dans le cas de la région Parisienne.

Cette diversité territoriale de l'action peut conduire à s'interroger sur les origines de ces variations. Peut-on y lire des modalités différenciées de rapport à l'État inscrites dans une histoire longue ou faut-il y lire plutôt les modalités d'une adaptation progressive à des conditions locales particulières, en particulier le développement différencié d'un secteur privé ou de services techniques des collectivités locales ?

## **2) Les manières de faire**

Les indicateurs utilisés jusqu'ici sont évidemment très grossiers et ne permettent pas de rendre compte d'une question aussi essentielle dans le pôle extra-normatif que celle de la qualité de service ou du rapport qualité-prix. Il importe donc de poser la question des "manières de faire". Au sein d'une importante organisation, qui dispose en particulier de son propre système de formation dans lequel des agents en poste viennent former leurs pairs, certaines caractéristiques essentielles des manières de faire semblent aller de soi et ne font pas l'objet de débats. Il faut donc pour aborder cette question sortir du cadre "culturel" de l'Équipement et établir des comparaisons en particulier avec les autres collectivités publiques "productrices".

### **a) Les cultures techniques publiques**

Un certain nombre de travaux sociologiques ont mis en évidence la diversité des approches possibles d'une même activité technique et les diverses manières de résoudre un même problème. On peut parler comme J.R. Barthélémy et D. Lorrain de "cultures techniques" pour caractériser les répertoires de

solutions à chaque fois limités dans lesquels puiseront effectivement les ingénieurs responsables des services de l'Équipement, ceux responsables des services techniques des villes et ceux des services départementaux. Au risque de caricaturer on peut dégager quelques traits saillants.

La comparaison avec les services municipaux fait apparaître la différence entre un modèle tirant plutôt du côté de la "rationalisation globale" pour l'Équipement et un modèle de réponse adaptative et "incrémentale" du côté des services communaux<sup>4</sup>. Ce dernier allant du traitement à la demande des pannes dans les petites communes à la gestion dite "patrimoniale" de systèmes plus complexes dans les grandes communes. Pour illustrer cette différence on peut prendre l'exemple de l'attitude face à la demande des usagers : l'Équipement mobilisera plus d'études alors que les collectivités locales traiteront plus de remontées individuelles (réclamation, demandes transitant par les élus). Il est traditionnel du côté des services de l'Équipement de regarder d'une certaine hauteur ce qui est considéré comme du bricolage, il semble, cependant, que si l'on prend la question de la relation aux usagers les services techniques des villes disposent de plus d'atouts que les services de l'Équipement.

#### **b) De la maîtrise d'œuvre au conseil au maître d'ouvrage**

La comparaison avec les services techniques départementaux<sup>5</sup> nous conduit à pointer un autre type de questions. Pour résumer encore, quelques indications semblent montrer que les directeurs de services départementaux privilégieraient les fonctions de conseil à la maîtrise d'ouvrage sur celles de la maîtrise d'œuvre. N'est-ce pas devant un choix de ce type que se trouvent aujourd'hui les ingénieurs subdivisionnaires et dont témoigne en particulier un récent rapport de M.

Lefranc ? On trouve en effet, dans ce rapport le constat d'un fort intérêt de ces ingénieurs pour le "conseil en aménagement".

*« En matière d'équipements routiers de toutes natures qui constituent le "fond de commerce" le plus traditionnel des services, la compétence technique de conception et d'exécution n'est mise en cause par personne. Il ne suffit plus cependant aujourd'hui d'exécuter correctement les commandes, mais aussi d'apporter de la valeur ajoutée dès la formation des programmes. Les questions à résoudre ainsi en amont portent en particulier sur la destination, la nécessité et en définitive, l'utilité publique et sociale des opérations envisagées. Cela relève du conseil global en aménagement(...) ».* Une telle définition du "conseil global en aménagement" (qui s'éloigne de certains projets très ambitieux de conseil économique) est très proche de l'idée de conseil au maître d'ouvrage ou de la fonction de conduite d'opération dans le bâtiment. Ceci correspond comme le note Henri Lefranc à un choix fort sur la manière de faire, et donc suppose la production d'une "doctrine centrale".

#### **c) La sous-traitance**

Faire ou faire faire est un choix aussi tout à fait essentiel de la définition de l'activité. Derrière le terme de sous-traitance on retrouve des pratiques très diverses dont certaines vont de soi comme le fait de confier à l'entreprise la réalisation de travaux neufs. D'autres aspects, en revanche, sont soumis au débat comme la sous-traitance des études préparatoires à ces ouvrages ou celle de travaux d'entretien courant. Pour ce qui concerne la sous-traitance des études, on peut se demander quels sont les aspects essentiels que l'on doit savoir faire soi-même pour ne pas laisser perdre la maîtrise publique de la production. Dans le second cas on peut se demander si la qualité de service, à terme, est la même dans

---

<sup>4</sup> Barthélemy J.R., Lorrain D., Moissinac C., *La culture technique locale*, DRI-plan urbain, 1980.

<sup>5</sup> Jeannot Gilles, "note sur le modèle technique départemental", in Josée Jeanneret (dir.), *Les passages obligés de la médiation. les acteurs techniques dans l'œil du politique*, ENTPE, Centre d'études et de recherches de l'institut d'études politique de Lyon, 1990.

le cas d'un traitement en régie ou d'une activité confiée à l'entreprise. Il faut alors donner une définition large de la qualité de service incluant outre les questions financières, les questions de développement technologique, de mise en relation de différents segments de l'activité de l'Équipement, etc. Les projets de créations de METP, comparables dans leur principe aux concessions de réseaux d'eau bien connues en France amènent ce débat au premier plan de l'actualité.

Pour ce qui concerne l'opposition faire "ou" faire faire dans l'entretien routier, il semble qu'il faille distinguer un "ou" exclusif d'un "ou" inclusif. Si dans certains départements de la région Parisienne et dans de nord de l'Alsace Lorraine, la forte sous traitance vient s'opposer à la faible production en régie, Dans le cas de la Bretagne ou de la région Nord-Pas-de-Calais les chiffres d'affaires en régie et à l'entreprise dans ce domaine sont au dessus de la moyenne nationale, il s'agit en quelque sorte de "faire et faire faire".

### 3) Finalité et contrôle

Service public, utilité publique, intérêt général toutes ces notions sont actuellement fortement débattues<sup>6</sup>. On apprendrait sûrement beaucoup en revenant de manière systématique sur l'histoire de ces termes ; on prendra, cependant, ici une autre voie : celle du détour par l'étranger et de la mobilisation de catégories nouvelles.

#### a) L'oubli de la co-production des biens publics

Même si la notion de bien public ne nous est pas étrangère, elle demeure peu utilisée en France. Qu'est-ce qu'un bien public ? On inclut dans cette catégorie les biens dont l'usage ne peut être complètement découpé entre les individus. Ainsi pour prendre un exemple

type, assurer la sécurité extérieure d'un pays concerne tous les habitants de ce pays pris en blocs. Les biens publics "purs" sont assez rares et pour reprendre l'exemple de la sécurité, si la police peut assurer la sécurité de tout un quartier on peut aussi prendre un garde du corps. Pour ce qui nous concerne ici, la liberté de circuler est en partie un bien public. Dans certaines limites (équipement automobile généralisé, péage raisonnable) une route participe de ce bien public. Aborder les questions en termes de biens publics permet de traiter d'emblée deux questions essentielles : celle de la coproduction et celle du partage de l'usage. La propriété d'une aire de repos n'est pas seulement le fait du service de nettoyage mais aussi d'une certaine contribution (en l'occurrence sous forme de discipline) des usagers. La question du partage de l'usage est encore plus cruciale. L'empêchement à la liberté de circuler que constitue l'embouteillage peut être résolu par la production de nouvelles infrastructures ou par le partage de l'usage (péage urbain, régulation de l'accès, politique d'incitation pour d'autres modes de transports). De la même manière, la plupart des questions d'environnement se ramènent à des questions de régulation d'usage.

Cette définition des biens publics rapidement rappelée, on peut se demander si l'histoire des services territoriaux de l'Etat mais aussi des collectivités locales n'a pas été celle de l'oubli progressif de cette notion. Si l'on prend l'exemple des fonctions de nettoyage des voiries urbaines, celles-ci étaient jusqu'à une période relativement récente assumée par les habitants chargés de "leur" trottoir<sup>7</sup>. Si l'on prend celui des marais, on voit le passage d'une gestion collective fondée sur l'équilibre des usages à une "rationalisation" qui élimine cette prise en charge globale.

<sup>6</sup> Cf. le séminaire : "Décentralisation, coopération et évolution de l'utilité publique" animé par l'Institut International de Paris la Défense à la demande du CGPC de la DPS et de la DRAST et le débat "Ensemble traçons notre avenir".

<sup>7</sup> Guigo Denis, "Sisyphé dans la ville, la propriété à Besançon au fil des âges", *Les Annales de la recherche urbaine*, n°53, 1992, p. 46-58.

Comme l'a montré Michel Conan<sup>8</sup>, la substitution de l'idée de "service" à celle de "bien public" pourrait bien être la source de bien des dérives des dépenses publiques. En effet penser "service" c'est ouvrir la voie du "toujours plus" alors que la formulation en termes de biens publics conduit à aborder celle du partage de l'usage.

#### **b) Accountability et responsiveness**

Les débats dans les analyses de sciences politiques, mais aussi dans la presse anglo-saxonne sur le caractère démocratique de l'action administrative mobilisent deux termes, accountability et responsiveness, dont on trouverait difficilement l'équivalent dans les débats français<sup>9</sup>.

Le terme accountability ne peut être traduit directement, mais il fait écho à quelques expressions françaises. "To be accountable" c'est rendre compte au sens de d'informer sur son action, c'est en second lieu "rendre des comptes" c'est-à-dire présenter des données chiffrées sur son activité comme le gestionnaire d'un domaine à son maître, c'est enfin, en retrouvant une expression un peu désuète être "comptable" devant quelqu'un de ses actes. Cette dernière idée est plus précise que celle de responsabilité : on est responsable en général ; on est "comptable" de ses actes devant quelqu'un de particulier et pour ce qui nous concerne devant les citoyens.

Le terme responsiveness, correspond à la capacité de réaction à une demande particulière. Une organisation est "responsive" lorsqu'elle "répond" de manière adéquate à une demande particulière et qu'elle s'adapte.

La distinction entre ces deux termes permet de clarifier certains aspects que l'on tend à mêler dans le terme de "responsabilité" et d'éclairer par là certains aspects de la culture productive de l'Équipement. La dif-

fusion de pratiques managériales a sans conteste amélioré la "responsiveness" de l'organisation<sup>10</sup>. En revanche même si certains éléments de clarification dans la comptabilité ont pu être introduits, il n'est pas sûr que vis-à-vis du grand public l'Équipement soit plus comptable de ses actes.

#### **c) Opérateurs et régulateurs**

Cette dernière distinction ne nous vient de l'étranger que par rebond. En effet, elle a retrouvé une certaine actualité grâce à un débat sur le monopole des services publics mis à l'ordre du jour par les autorités européennes. Elle est au cœur en particulier de la charte des services publics mise en avant par les français face à une volonté de la DG IV (direction de la concurrence) de mise en cause des monopoles de services public.

Comme toute bonne distinction celle-ci vaut plus par les questions qu'elle soulève que par les réponses qu'elle apporte. En effet, lorsque l'on a évoqué la question essentielle de la régulation, il faut se demander par quel canal elle peut passer. L'expertise utilisée pour la régulation peut être recherchée du côté du droit, elle peut être de type économique ou faire appel aux sciences de l'ingénieur.

L'État producteur a jusqu'ici largement laissé la place à une régulation dans laquelle les ingénieurs et un contrôle direct de la production jouent un rôle central. Par de nombreux aspects une régulation plus juridique ou associant des critères juridiques et des critères économiques peut progressivement se développer. Une telle évolution représenterait une profonde mutation culturelle et l'on peut s'interroger sur sa pertinence. L'idée communément admise dans le ministère est qu'il faut savoir faire pour pouvoir contrôler. Cette idée est la transcription du mode de contrôle de type ingénieur qui associe deux agents

---

<sup>8</sup> Conan Michel, *Gestion dynamique de la productivité des services urbains*, Plan Urbain, 1988, 203 p.

<sup>9</sup> Day Patricia, Klein Rudolf, *Accountabilities, five public services*, Tavistock publications, London and New York, 1987, 259 p. Eiglier P., Langeard E., Servuction. *Le marketing des services*, Mac Graw Hill, 1988.

<sup>10</sup> Philippe de Lara, *La modernisation et l'usage*, CGPC, 1992, 39 p.

de même professions possédant le même langage et les mêmes critères d'évaluation. Une régulation de type juridico-économique peut fonctionner sur de tout autres ressorts (définitions de contrats et régulation de la concurrence), il n'est pas sûr cependant, que les effets pervers du second mode de régulation soient moins grands que ceux du premier, surtout pour des objets qui souvent, par leur nature, ne permettent pas que s'établissent les conditions d'une concurrence parfaite.

### **Conclusion**

Ces derniers développements suggèrent que la question principale qui reste à poser à propos de l'"Etat producteur" est celle de sa pérennité.

Si le modèle trouve sa source dans les pratiques en partie oubliées des arsenaux ou de la corvée, il a su se renouveler au fil du temps. Dans ce mouvement, l'héritage ne peut être négligé. Face à la tentation de vouloir décréter ex-nihilo les fonctions pertinentes de l'Etat, les sociologues dit "néo-institutionnalistes" font remarquer qu'une politique publique ne vient pas résoudre un problème apparu dans la société... mais les difficultés liées à l'application de la politique précédente. Ainsi par exemple, la présence d'une ingénierie publique forte est sûrement en partie l'une des causes de l'absence d'une ingénierie privée indépendante des grands groupes dans le pays. Cet état de fait interdit de transférer de manière brusque certaines fonctions de contrôle à un secteur privé pour l'instant insuffisant. Dans cette perspective d'évolution, il faut porter tout particulièrement attention à la diversité des prestations offertes sur le territoire. Celle-ci témoigne bien du fait que l'Etat producteur est loin d'être monolithique et qu'il apprend à s'adapter progressivement.

Toutefois, une remise en cause plus fondamentale du modèle est en train de s'engager. Si on comprend bien que l'Etat a pu juger nécessaire à une certaine époque de se substituer à un secteur privé défaillant ou inexistant, cette situation risque d'être de moins en moins souvent présente. C'est donc moins par la prestation elle-même que par des éléments seconds associés à celle-ci que cette figure de l'Etat producteur peut encore se justifier aujourd'hui. C'est parce que certaines "manières de faire" entraînent certaines qualités spécifiques des prestations. C'est parce que certains sous-produits de l'activité correspondent à des missions publiques. Ce peut être le cas pour le maintien de d'équipes d'agents de travaux qui assurent par leur présence sur le territoire des fonctions de sécurité ou de disponibilité en cas de crise. Ce peut être aussi le cas d'équipes qui en occupant une part limitée du marché, y jouent un rôle de régulateur qui aille à l'encontre de la formation d'ententes entre les prestataires privés. Ce peut être surtout, enfin, parce que la capacité de "mettre la main à la pâte" et d'être engagé dans la réalisation avec les acteurs locaux est le meilleur moyen de faire que certains objectifs définis dans des "politiques publiques" à Paris se traduisent effectivement dans la pratique, et que les normes soient appliquées avec discernement. On peut citer ici par exemple le cas de l'intercommunalité qui a plus progressé par la réalisation de projets concrets que par les diverses injonctions venues d'en haut.

Mais une telle orientation suppose de faire pénétrer au cœur de la définition au quotidien des prestations, les finalités liées à ces produits seconds. Les efforts accomplis ces dernières années pour rationaliser la production étaient évidemment nécessaires, car le destinataire d'une prestation (élu ou usager) que l'on soit dans un domaine



concurrentiel ou non, compare toujours avec des prestations de même type. Mais la diffusion d'un certain modèle issu du privé, ou d'autres aspects du mode d'organisation de la production, peuvent conduire à seulement chercher à optimiser les

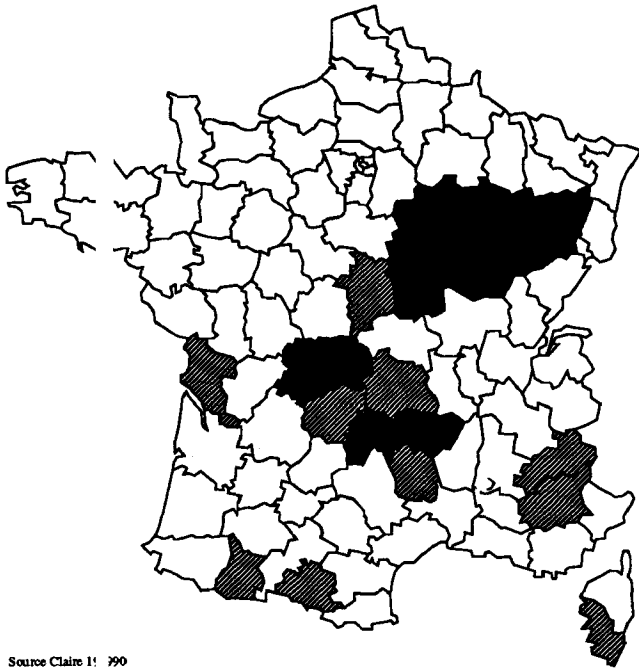
prestations et à négliger les produits seconds qui en marquent le caractère public. Les agents risquent alors de se trouver surpris qu'on reproche justement à leur organisation d'être aussi performante que celles du privé.

## LES DDE A LA CARTE

**N.B. :** Ces cartes (provisoires) ont été établies à partir des informations de la base donnée Claire pour 1990. Les départements suivants ne sont pas donnés dans cette base : 13, 26, 30, 37, 39, 60, 86, 95.

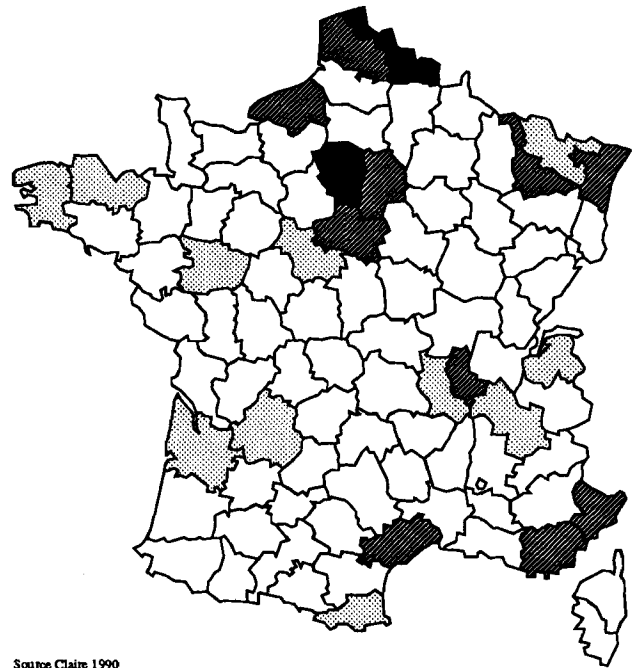
### LES DDE "OUVRIERES"

### LES DDE "TECHNICO-ADMINISTRATIVES"



Source Claire 1990

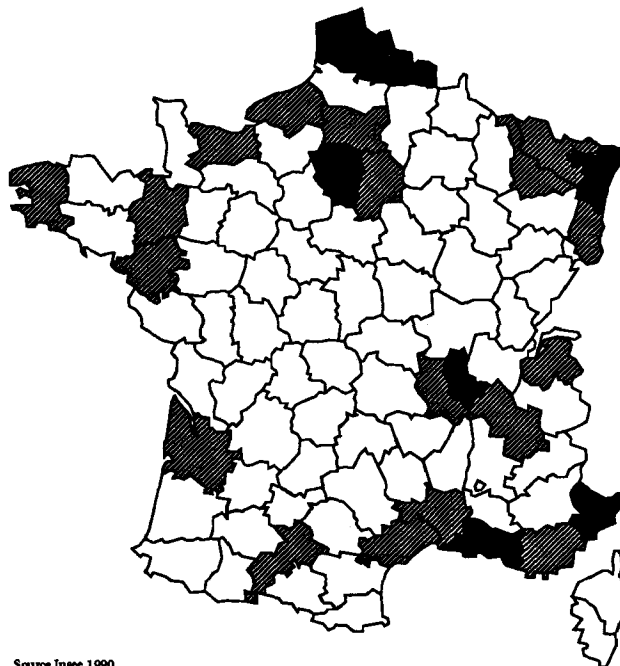
- Effectif exploitation / effectif total : moyenne 53%  
 ■  $\geq 63\%$   
 ▨ 63% >> 60%



Source Claire 1990

- Effectif hors exploitation / effectif total : 47%  
 ■  $> 57$   
 ▨ 51 <  $\leq 57$   
 ▩ 47  $\geq 51$

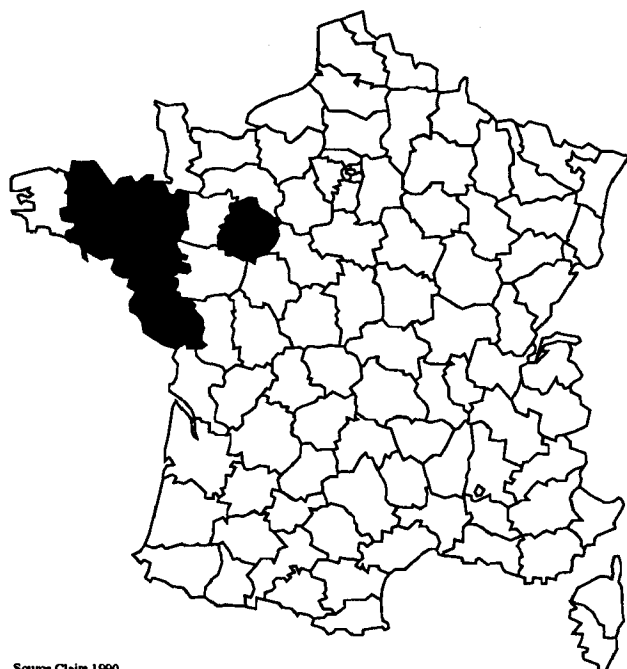
### DENSITE DE LA POPULATION



Source Insee 1990

■  $\geq 200$  hab./km<sup>2</sup>  
 ▨ 200 >> 100 hab./km<sup>2</sup>

**ACTIVITE EN REGIE POUR LES COMMUNES :  
ENTRETIEN**



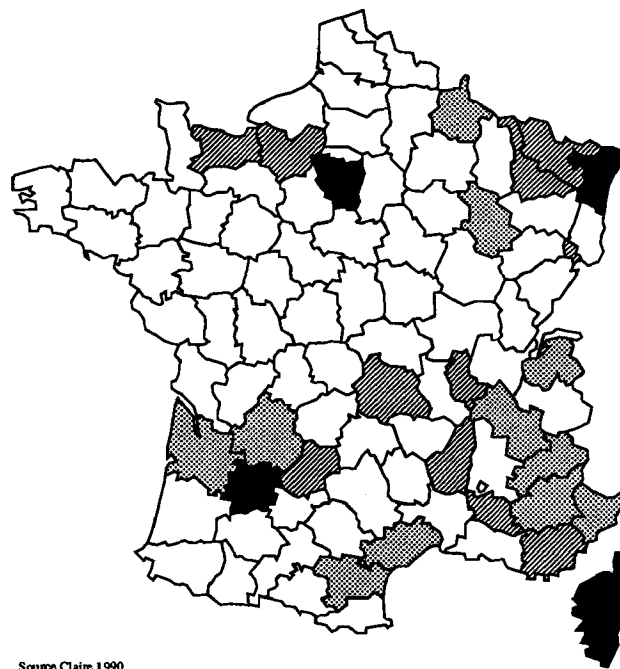
Source Claire 1990

- Prestations reçues par les communes : activités d'entretien effectuées en régie par les DDE

Moyenne 13 MF

■  $\geq 33$  MF

**ACTIVITE EN REGIE POUR LES COMMUNES :  
ENTRETIEN**



Source Claire 1990

- Prestations reçues par les communes : activités d'entretien effectuées en régie par les DDE

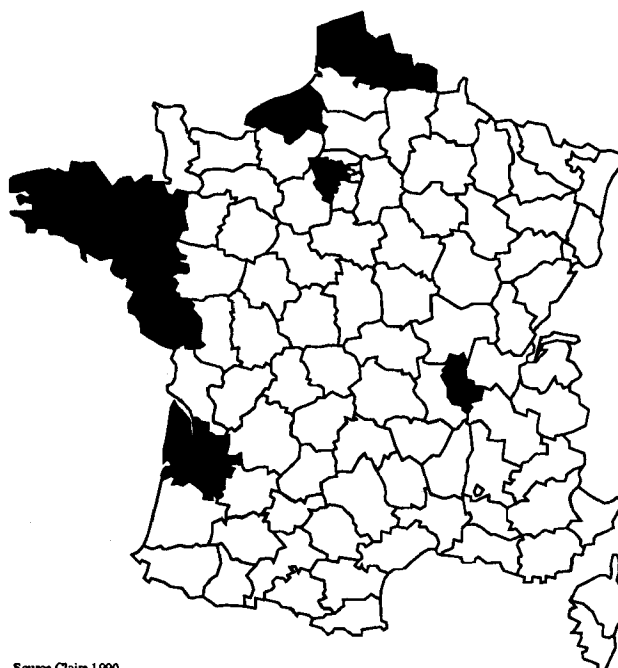
Moyenne 13 MF

■ < 3 MF

▨ 3 ≤ < 5 MF

▩ 5 ≤ < 7 MF

**ACTIVITES EN REGIE POUR LES COMMUNES :  
INGENIERIE TECHNIQUE ET ADMINISTRATIVE**



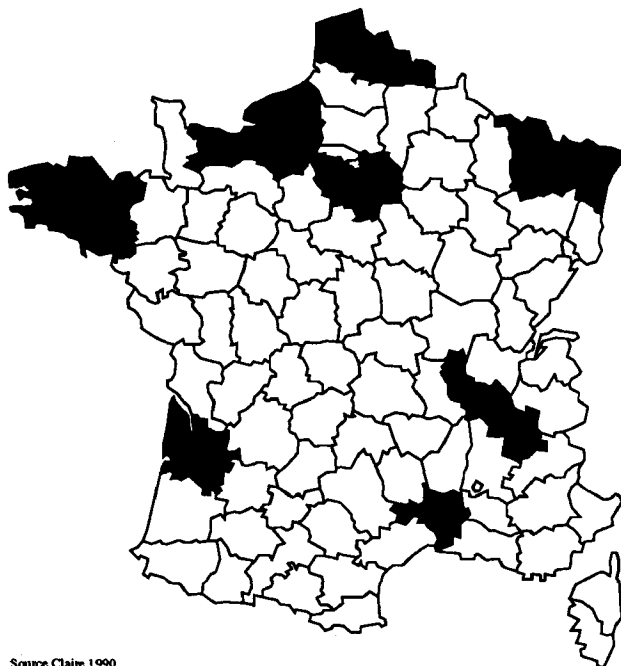
Source Claire 1990

- Prestations reçues par les communes : activités d'ingénierie technique et administrative effectuées en régie par les DDE

Moyenne 16 MF

■ > 30 MF

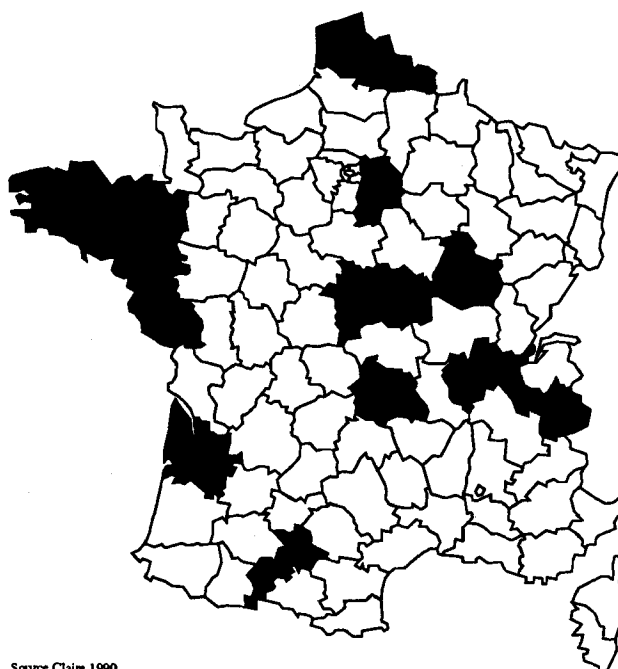
**ACTIVITE A L'ENTREPRISE :  
ENTRETIEN (TOTAL)**



Source Claire 1990

■  $\geq 80$  MF

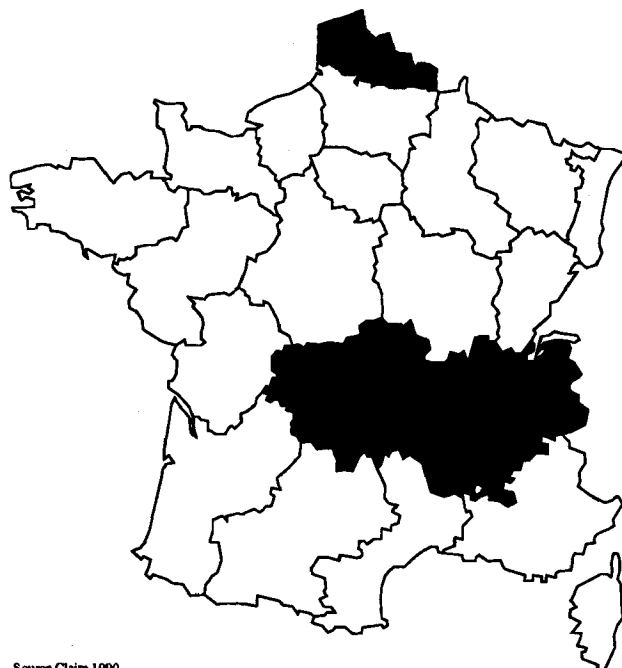
**PRODUCTION EN REGIE :  
TOTAL**



Source Claire 1990

■  $> 135$  MF

**PRODUCTION EN REGIE DEPARTEMENTALE :  
ENTRETIEN**

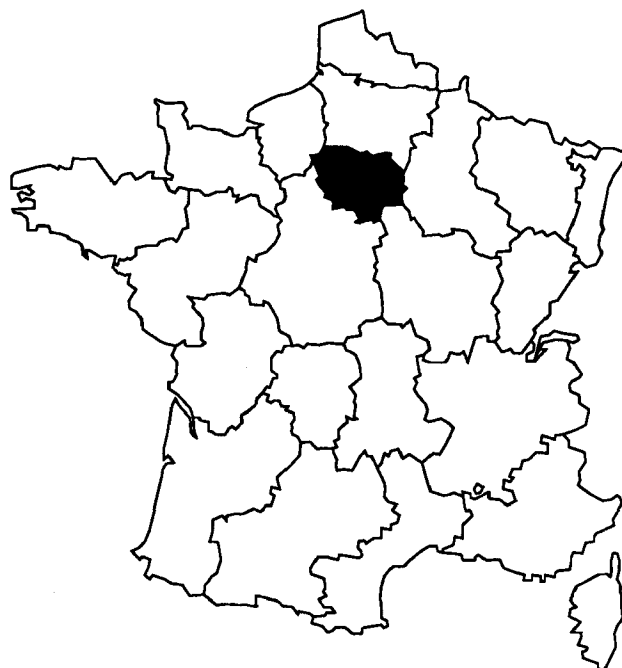


Source Claire 1990

Moyenne 61 MF

■ > 90 MF en moyenne par département

**ACTIVITE REGIE POUR LES DEPARTEMENTS :  
ENTRETIEN**



■ < 25 MF (en moyenne par département)