

n° 2004-0105-01

novembre 2004

ÉTUDE HISTORIQUE SUR LES VALEURS PROPRES AU MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT

*« L'histoire du ministère de l'Équipement
n'est pas un long fleuve tranquille »*

CONSEIL GÉNÉRAL DES PONTS ET CHAUSSÉES

Rapport n° 2004-0105-01

ÉTUDE HISTORIQUE SUR LES VALEURS PROPRES
AU MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT

*« L'histoire du ministère de l'Équipement
n'est pas un long fleuve tranquille »*

établi par

Alain BILLON,
inspecteur général de la construction

Destinataires

Mesdames et Messieurs les Membres du Comité de pilotage « Valeurs »



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

note à l'attention de

Mesdames et Messieurs les Membres
du Comité de pilotage « Valeurs »
(cf. liste ci-après)

ministère
de l'Équipement
des Transports
de l'Aménagement
du territoire
du Tourisme
et de la Mer



conseil général
des Ponts
et Chaussées

Le Secrétaire Général

La Défense, le 30 NOV. 2004

Rapport n°2004-0105-01

Par note du 1^{er} juin 2004, j'ai souhaité avoir une étude historique sur les valeurs propres au ministère de l'Équipement et leur évolution, notamment à travers les changements majeurs qu'il a connus depuis sa création en 1966, dans le cadre de la réflexion générale sur la modernisation.

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport établi par **M. Alain BILLON**, inspecteur général de la construction, qui retrace, avec une grande clarté, les grandes étapes par lesquelles est passé le ministère de l'Équipement au cours de ces quatre décennies.

Les très nombreuses sources potentielles ainsi que la variété des personnes consultées ou qui auraient pu l'être, conduisent à penser que de nombreux thèmes pourraient être ultérieurement approfondis.

Dans l'immédiat, il revient au Comité de pilotage « valeurs » de tirer le meilleur parti de cette analyse déjà très riche et, le cas échéant, de faire connaître les pistes qui lui paraîtraient utile de mieux cerner.

Ce rapport est communicable aux termes de la loi n°78-753 du 17 juillet 1978 modifiée.


Pierre CHANTEREAU

Diffusion du rapport n° 2004-0105-01

Membres du Comité de pilotage « Valeurs » :

- Christian SERRADJI, directeur des affaires financières et de l'administration générale	1 ex
- François CAZOTTES, directeur-adjoint DAFAG	1 ex
- Pierre DUMONTET, directeur du service de l'information et de la communication	1 ex
- Stéphanie MAURIN, SIC / Bureau Communication institutionnelle	1 ex
- François PERDRIZET, directeur de la recherche et des affaires scientifiques et techniques	1 ex
- Jean-Michel ETIENNE, directeur-adjoint DRAST	1 ex
- Jean-Claude BOUAL, DAEI / Mission Europe-Equipement	1 ex
- Xavier PIECHACZYK, chef de la mission modernisation, DPSM	1 ex
- Isabelle ORGOGOZO, Comité de recherche et de prospective, DGAFP	1 ex
- Vincent AMIOT, directeur régional et départemental de l'équipement du Rhône	1 ex
- Alain BILLON, 2 ^{ème} section	50 ex
- Jean-René BRUNETIERE, MIGT 9	1 ex
- Marie-Ghislaine DELACOURT, 2 ^{ème} section	1 ex
- Michel JUFFE, vice-présidence	1 ex
- Bernard PERRET, 6 ^{ème} section	1 ex
- Elisabeth RINIE, 3 ^{ème} section	1 ex
- Katherine VARIN, 6 ^{ème} section	1 ex

Personnalités consultées :

- Georges CAVALLIER, IGPC	1 ex
- Pierre CHANTEREAU, IGPC	1 ex
- Florence CONTENAY, IGE	1 ex
- Jean-Loup DRUBIGNY, Sous-Préfet	1 ex
- Denis GLASSON, comité d'Histoire	1 ex
- Michel GRIFFON, CDU	1 ex
- Josée LANDRIEU, DAEI	1 ex
- Pierre MAYET, IGPC	1 ex
- Anne QUERRIEN, PUCA	1 ex
- Françoise SAPPIN, comité d'Histoire	2 ex
- le vice-président du CGPC	1 ex
- la présidente et les présidents de section du CGPC	6 ex
- les secrétaires de section du CGPC	6 ex
- archives CGPC	1 ex

SOMMAIRE

LETTRE DE MISSION.....	5
<u>RESUME.....</u>	<u>7</u>
<u>I. AUX ORIGINES DE LA CREATION DU MINISTERE DE L'EQUIPEMENT (1962 –1966)</u>	<u>13</u>
1.1. L'ANALYSE DE CATHERINE GREMION	14
1.2. L'ANALYSE DE JEAN-CLAUDE THOENIG ET ERHARD FRIEDBERG	15
1.3. UNE REFORME D'UNE PORTEE CONSIDERABLE.....	18
<u>2. LA MISE EN PLACE DU MINISTERE DE L'EQUIPEMENT (1966- 1968)</u>	<u>21</u>
2.1. « LE MARIAGE DE LA CARPE ET DU LAPIN » ?.....	21
2.2. L'ORGANISATION DE L'ADMINISTRATION CENTRALE	23
2.3. L'ORGANISATION DES SERVICES EXTERIEURS	24
2.4. LA LEGITIMITE DE L'EQUIPEMENT EST CONFORTEE PAR LA LOF.....	25
2.5. POSITIONS ET VALEURS FONDATRICES DU MINISTERE	26
<u>3. LES PREMIERES ANNEES DU MINISTERE (1968 – 1981).....</u>	<u>29</u>
3.1. LA POLITIQUE DE L'EQUIPEMENT.....	29
3.2. LES PREMIERES CONTESTATIONS	32
3.3. UNE TENTATIVE EPHEMERE DE REGROUPEMENT DES PROBLEMATIQUES DU CADRE URBAIN (1978-1981).....	34
3.4. L'ALTERNANCE POLITIQUE DE 1981 ET SES PREMIERES CONSEQUENCES POUR L'EQUIPEMENT	36
<u>4. LES LOIS DE DECENTRALISATION DE 1982-1983 ET LEURS CONSEQUENCES.....</u>	<u>39</u>
4.1. LES PRINCIPES FONDAMENTAUX DE LA DECENTRALISATION	39
4.2. L'EQUIPEMENT DANS LES PREMIERES ANNEES DE LA DECENTRALISATION, ENTRE RESISTANCE ET PASSIVITE.....	40
4.3. LE SURSAUT DE L'EQUIPEMENT (1984–1985)	44
4.4. 1986 : UNE ALTERNANCE POLITIQUE « DOUCE » A L'EQUIPEMENT	47
4.5. ESPOIRS ET INQUIETUDES AU TOURNANT DE LA DECENNIE 1990.....	50
4.6. L'INFLECHISSEMENT DES VALEURS – L'EQUIPEMENT « SUR LE BORD DU CHEMIN » ?	56
<u>5. UNE DECENNIE D'INCERTITUDES (1992-2002).....</u>	<u>60</u>
5.1. « AUTO-SAISINE » POUR UNE REFLEXION PROSPECTIVE DE GRANDE AMPLEUR	60
5.2. 1994 : LE « GRAND DEBAT »	63
5.3. APRES LE GRAND DEBAT, QUOI ?.....	69
5.4. 1997 : NOUVELLE ALTERNANCE, NOUVELLES AMBITIONS.....	70
5.5. L'INTERCOMMUNALITE PROGRESSE ET UNE NOUVELLE ETAPE DE LA DECENTRALISATION S'ANNONCE	74
5.6. UNE RELANCE TARDIVE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE	77
5.7. LA PERTE DES REPERES ET L'EVOLUTION DES VALEURS	78

<u>6. LES ENJEUX D'AUJOURD'HUI ET L'INELUCTABLE MUTATION DE L'EQUIPEMENT.....</u>	<u>81</u>
6.1. APRES LE « SEISME » POLITIQUE DU PRINTEMPS 2002, UNE NOUVELLE ALTERNANCE GOUVERNEMENTALE.....	81
6.2. MUTATION, ET PROMOTION D'UNE NOUVELLE POLITIQUE DE LA VILLE	81
6.3. L'EQUIPEMENT POURSUIT SON PROCESSUS DE REFORME	83
6.4. UNE REFORME SANS L'EQUIPEMENT ?	85
6.5. EN GUISE DE CONCLUSION : MALGRE LES INCERTITUDES, UNE REFONDATION POSSIBLE ET NECESSAIRE	87
<u>ANNEXES.....</u>	<u>95</u>
I. BIBLIOGRAPHIE	95
II. PERSONNALITES CONSULTEES	99
III. TABLEAU SYNOPTIQUE.....	101
IV. SCHEMA CHRONOLOGIQUE DES FORMATIONS MINISTERIELLES.....	103

(Lettre de mission)



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

note à l'attention de

ministère
de l'Équipement
des Transports
de l'Aménagement
du territoire
du Tourisme
et de la Mer



conseil général
des Ponts
et Chaussées

Le Secrétaire général

Monsieur Alain BILLON,
inspecteur général de la construction

La Défense, le - 1 JUIN 2004

objet : Enquête sur les valeurs du ministère

référence : 2004-0105-01

affaire suivie par : M. Michel JUFFÉ, tél. 01-40-81-61-93

mél. : michel.juffe@equipement.gouv.fr

La réflexion sur les « valeurs du ministère » qui trouve sa place parmi l'ensemble de celles qui sont engagées dans la perspective de profonds changements à venir en son sein, doit être appuyée notamment par une étude historique sur ses valeurs propres, à travers les changements majeurs qu'il a connus depuis sa création en 1967.

Des travaux ont été engagés dans ce sens depuis novembre 2003. Je vous confie la mission de les compléter et synthétiser, mission qui est enregistrée sous le n° 2004-0105-01 dans le système de gestion des affaires du CGPC.

Je demande aux services intéressés de vous prêter leur concours à cet effet, au sein du CGPC comme au Comité d'Histoire.

Je souhaite que vous me remettiez le rapport de fin de mission sur ce thème pour la fin juin 2004.


Pierre CHANTEREAU

Tour Pascal B
92055 La Défense cedex
téléphone :
01 40 81 21 22
télécopie :
01 40 81 62 62
mél. Cgpc-vp
@equipement.gouv.fr

Copies : M. le Vice-Président du CGPC
M. Michel JUFFÉ, Vice-Présidence du CGPC
Mme la Présidente de la 2ème section
M. le Secrétaire de la 2ème section
Mme Françoise SAPPIN, Comité d'Histoire
M. Denis GLASSON, Comité d'Histoire

RESUME

I. Après la fin de la guerre d'Algérie en 1962, le Général de GAULLE, qui dispose grâce aux institutions de la V^{ème} République d'un pouvoir exécutif fort, se montre impatient de réorienter vers l'Europe et le grand jeu politique mondial les ambitions de la France, en lui donnant les moyens de cette politique et notamment ceux de sa modernisation. C'est dans ce contexte général que s'inscrit en 1966, la création d'un grand ministère de l'Equipement, à partir de la fusion entre le ministère des Travaux publics et des Transports, et celui de la Construction. Le nouveau ministère est d'abord confié à Edgard PISANI, lequel s'appuie sur les ambitions du corps des ingénieurs des Ponts et Chaussées, qui entraîne à sa suite celui des ingénieurs des Travaux publics de l'Etat. Cet événement considérable apparaît comme une réponse cohérente à une mutation historique, celle du passage en France à la société urbaine.

II. En dépit du caractère très dissemblable des deux administrations originelles (celle des Travaux publics, remontant à la royauté, très déconcentrée et liée au monde rural, forte de 85000 agents ; celle de la Construction, créée seulement en 1944, très centralisée et urbaine, onze fois moins nombreuse), l'Equipement s'organise très rapidement en s'appuyant sur la dynamique de la fusion. L'administration centrale se structure à partir de puissantes directions : DPOS, DAFAG, DAFU, Direction des Routes, Direction de la Construction..., tandis que les services extérieurs refondus donnent naissance aux DDE, dont l'organisation, définie par la directive « BIDEAU-FOCH », restera stable pendant plus de quinze ans. La légitimité du ministère sera consacrée par la Loi d'orientation foncière (LOF) votée en 1967. Les multiples fonctions de l'Equipement apparaissent fondées sur un certain nombre de valeurs, auxquelles adhèrent très fortement ses agents : le sens du service public, la compétence technique, la territorialité de l'organisation.

III. Après les soubresauts du printemps 1968, l'Equipement atteint les sommets de sa puissance durant la décennie 1970. Durant cette période, il constitue un outil stratégique essentiel entre les mains de l'Etat. Il est alors porteur d'un projet mobilisateur qui répond aux attentes de la population : moderniser les routes, construire enfin un réseau autoroutier, organiser le développement urbain et construire massivement des logements. C'est cependant au cours de ces mêmes années que s'amorcent les transformations socio-économiques et

politiques qui affectent de plus en plus profondément la société française, et qui se traduisent par les premières contestations de l'action du ministère : remise en cause de la politique des grands ensembles, émergence des préoccupations de protection de l'environnement qui mènent à la création d'un ministère de l'Environnement (campant sur des positions très critiques vis à vis des supposés « bétonneurs » de l'Equipement), montée de la contestation contre son « omnipotence » au sein des collectivités locales. En 1976, le rapport GUICHARD donnera une large audience à ces thèmes de l'environnement, de la décentralisation, de l'intercommunalité... La fin de la décennie sera marquée par l'échec de plusieurs tentatives de faire progresser la décentralisation, mais aussi par un essai de fusion entre l'Equipement et l'Environnement au sein d'un ministère de l'Environnement et du Cadre de vie, qui n'aura pas le temps de porter véritablement ses fruits...

IV. En effet, l'alternance politique qui amène la gauche au pouvoir en 1981, mettra un terme à cette expérience. Elle dispersera le « secteur Equipement » en quatre ministères, mais permettra la mise en œuvre de la réforme emblématique de la décentralisation, qui se traduira par une profonde, durable et traumatisante remise en cause du fonctionnement de l'Equipement, et d'une partie de sa légitimité vis-à-vis des collectivités locales. Durant les premières années du processus, confronté à la menace du passage d'une grande partie de ses agents sous le contrôle des collectivités locales et de la désorganisation subséquente des DDE, l'administration de l'Equipement semble hésiter entre résistance et passivité. Mais dès l'été 1984, survient le sursaut : l'Equipement est réuni et un compromis apparaît possible sur les modalités de transfert ou de mise à disposition de ses agents, permettant de sauvegarder les DDE, au prix d'une profonde mutation de celles-ci et de l'ensemble du ministère. Ainsi commence une longue phase de modernisation et de repositionnement, où passant d'une pratique de pouvoir à une pratique de service, le ministère effectue une véritable révolution culturelle. Le « Projet de progrès et de modernisation de l'Equipement » formalise la conduite du changement en lui donnant la signification d'un projet d'entreprise. Il repose sur trois mots-clé : professionnalisme, efficacité, transparence. A l'Equipement, la première cohabitation issue des élections de 1986, ne remet pas en cause les bases de réorganisation des DDE et les orientations de modernisation, qui en ressortent les unes et les autres renforcées. Elles le seront une nouvelle fois en 1988, au début du second septennat de F. MITTERRAND : la dynamique réformatrice dans laquelle le ministère est alors engagé depuis cinq ans, et qui prend la forme des « Plans objectifs / moyens » (POM), va le

positionner en pionnier de la politique de renouveau du service public qui est alors lancée par le gouvernement.

Cependant tandis que la question de la normalisation des relations entre les DDE et les conseils généraux (loi de « sortie de l'article 30 ») tarde à trouver une réponse définitive, qui ne viendra que le 4 décembre 1992, deux problèmes récurrents pour l'Equipement vont se trouver posés avec une acuité toute nouvelle au seuil de la décennie 90 :

- La politique de la ville voit ses enjeux dramatisés avec l'émeute urbaine de Vaux-en-Velin en octobre 1990, qui conduit à la création d'un Ministère d'Etat à la Ville. Dès lors, cette politique, qui auparavant s'était plutôt développée dans l'ombre tutélaire de l'Equipement (y compris lors la création de la Délégation interministérielle à la ville en 1988), est sur la voie de son autonomisation.

- L'influence croissante de l'Environnement, qui ambitionne désormais de contrer l'Equipement en se dotant de services départementaux propres. Devant cette « menace », l'Equipement amorce une coopération entre les DDE et les DDAF. Malheureusement cette prometteuse coopération avec l'Agriculture échouera.

Au début de la décennie 1990, la situation de l'Equipement, dont les valeurs fondamentales, sans disparaître, commencent à s'altérer, semble paradoxale et incertaine. Durement remis en cause par la décentralisation et les changements sociaux-économiques, il a su s'adapter et se moderniser, tout en conservant une puissance considérable. Mais au service de quel projet mettre cet outil, alors que des enjeux nouveaux dont l'importance ne fait que croître, semblent lui échapper de plus en plus ? Ainsi l'Equipement, en bon état, apparaît-il sur le bord du chemin, en attente d'une nouvelle « feuille de route ».

V. Devant la prise de conscience en interne de la faiblesse et de l'obsolescence des orientations stratégiques de l'Equipement, une réflexion prospective de grande ampleur s'engage à partir de 1991, inspirée par un groupe informel de hauts fonctionnaires « leaders » du ministère, qui s'appuient notamment sur la Mission prospective de la DAEI. En 1992, un diagnostic prospectif est proposé à un séminaire des directeurs de la centrale, qui débouche sur un programme de travail articulé autour de trois thèmes : l'Equipement face aux enjeux de société ; ses missions et son organisation face à la ville ; les enjeux et l'organisation de sa fonction transport. Après l'alternance de 1993, qui amène la seconde cohabitation, les réflexions se poursuivent. Le projet d'un grand débat « Ensemble traçons notre avenir » est proposé au nouveau ministre par le même groupe informel, qui juge que les circonstances sont

propices pour préciser sur le long terme les missions en forte évolution du ministère et réaffirmer son identité. Ce « Grand Débat » qui mobilise fortement le ministère de mars 1994 à mars 1995, débouche sur le « Livre Bleu » qui apparaît en retrait sur la richesse des débats, et dont les propositions ne seront que partiellement prise en comptes... La confirmation de la mobilisation des personnels du ministère à la fois sur la nécessité de son évolution (à partir d'une vision renouvelée du service public), et sur la fidélité à ses valeurs fondamentales reste l'acquis majeur de ce Grand Débat, qui apparaît comme la grande occasion manquée d'une réorientation stratégique de l'Equipement. Peu de fait saillants marquent la période 1995-1997, si ce n'est le « Plan de relance pour la ville ». Le coup de théâtre de la dissolution manquée de 1997 ramène un gouvernement de la « gauche plurielle », avec à l'Equipement les mêmes attentes en matière de repositionnement stratégique. A défaut de ce repositionnement stratégique, le ministre communiste déploiera une grande activité. Dès 1997 une Délégation à la modernisation et à la déconcentration est créée. La loi GAYSSOT (SRU) rénove en profondeur l'urbanisme et la planification urbaine en vigueur depuis la LOF de 1967. De plus elle lance l'intercommunalité (avec les lois VOYNET et CHEVENEMENT), tandis que les rapports DELEVOYE et MAUROY, très critiques pour l'Equipement, appellent à une seconde phase de la décentralisation. Une relance tardive de la politique de la ville est opérée.

Les singuliers résultats de l'élection présidentielle de 2002, qui débouchent sur une nouvelle alternance gouvernementale, trahissent un brouillage des repères politiques, à corréliser avec les profonds changements sociaux, économiques, culturels qui affectent notre société. A l'Equipement, l'évolution des valeurs fondatrices est également très nette, tandis que progressent d'autres valeurs, comme celle liées à la sécurité, au développement durable...

Dans le gouvernement formé en 2002, la grande nouveauté réside dans la configuration qui réunit la Politique de la ville et la Rénovation urbaine, et qui annonce un tournant encore plus radical. L'Equipement durant ce temps, persiste imperturbablement dans son être. Il a lancé une fois encore une grande réflexion prospective sur les perspectives d'une deuxième phase de la décentralisation, il procède à une réorganisation de son administration centrale en application de la LOLF, il lance à la suite du Séminaire de Roquelaure de septembre 2003, une « Stratégie ministérielle de réforme » autour de trois axes : les nouvelles missions du ministère ; les territoires de son action (avec un renforcement des structures régionales) ; ses agents. Mais c'est à l'extérieur que les événements semblent encore s'accélérer.

VI. A la suite du remaniement ministériel intervenu après les élections régionales de mars 2004, J-L BORLOO hérite d'un super-ministère de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion Sociale, qui englobe la Politique de la ville et pour la première fois, le Logement. Cette nouvelle configuration semble à même de concrétiser deux révolutions distinctes : d'une part la confirmation du changement de cap radical intervenu dans la Politique de la ville, d'autre part, une rupture d'équilibre entre le pôle de l'Equipement et celui des Affaires sociales au profit de ce dernier (déjà devenu tuteur principal de la Politique de la ville), mais où la Politique de la ville serait devenue l'élément leader et emblématique de ce pôle. L'Equipement, qui conserve la DGUHC, n'est pas hors jeu, mais quelque chose d'essentiel, la dimension stratégique, semble bien lui échapper. Or cet affaiblissement se produit au moment où la responsabilité de l'essentiel du réseau routier, avec les agents afférents, doit être transféré aux Conseils généraux. Les effectifs du ministère sont donc cette fois promis à une diminution sans précédent. L'Equipement traditionnel sera alors méconnaissable.

Face à ces mutations programmées, les simples adaptations ne suffisent manifestement plus. C'est sans doute d'une re-fondation qu'on s'approche, à partir d'une réorientation stratégique qui ne peut être avalisée qu'au niveau gouvernemental. Un processus est désormais engagée : le « projet d'avenir » du ministère (qui s'est vu attribuer l'Aménagement du territoire lors du dernier remaniement), présenté par M. de ROBIEN le 29 juin dernier, permettrait à l'Equipement de se repositionner à partir d'un « cœur de compétences » profondément renouvelé : celui-ci pourrait s'articuler autour d'un couple constitué en premier lieu par la connaissance et l'organisation modernes des territoires (TIC, nouveaux réseaux, décentralisation etc), et en second lieu, par les politiques nouvelles liées aux préoccupations du développement durable, de la sécurité et de la prévention des risques. Ce « grand tournant » assurerait à l'Equipement ainsi re-fondé, la possibilité d'un nouveau départ.

I. AUX ORIGINES DE LA CREATION DU MINISTERE DE L'EQUIPEMENT (1962 –1966)

Les origines d'une décision politico-administrative de l'importance de celle qui a fait naître le ministère de l'Équipement de la fusion du ministère des Travaux Publics et des Transports avec celui de la Construction sont nécessairement multiples et complexes, et si l'action conjuguée de décideurs porteurs d'intérêts forts, dans un environnement de facteurs favorables, s'avère à un moment donné capable de profiter de la « fenêtre d'opportunité » qui s'ouvre, l'ensemble des cheminements qui ont conduit à l'événement est souvent moins aisément repérable et en tous cas, plus controversé... D'où la relative difficulté de déterminer, en amont de la création officielle du nouveau ministère, un « vrai » point de départ de cette création. En 1945, avec la Reconstruction ? (Edmée CRIVELLI¹), en juin 1958, avec le retour au pouvoir du Général de GAULLE ? (Isabelle VAULONT²), en janvier 1965, avec la note du comité du PCM « Les travaux Publics et la Construction ; Idées directrices pour une action conjointe des techniciens des deux ministères »³ ? Etc. Le choix finalement retenu de l'année 1962 comme point de départ recèle donc une part (assumée) d'arbitraire, mais il assure un maximum de lisibilité dans ce qui va être analysé ci-près⁴.

1962 est l'année de la fin de la guerre d'Algérie et de l'aventure impériale de notre pays. C'est un tournant majeur dans son histoire contemporaine. **Enfin libéré du « boulet » algérien, le général de GAULLE, qui dispose grâce aux institutions de la V^e République, d'un pouvoir exécutif fort, se montre impatient de réorienter vers l'Europe et le grand jeu politique mondial les ambitions de la France, en lui donnant les moyens de cette politique, et notamment ceux de sa modernisation.**

C'est dans ce contexte général qu'il faut inscrire moins de quatre ans plus tard, la création d'un grand ministère de l'Équipement. La genèse de cet événement peut être appréhendée à partir de deux analyses classiques, aux bases différentes mais complémentaires.

¹ « **1966 Création du ministère de l'équipement ; actes de la journée d'études de l'association Blaise Pascal** ». Texte établi par ANDRIANJAFY, H. et VAULONT, I., Secrétariat du Comité d'Histoire ; Paris, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, CGPC ; mai 2000, 146 p. ; p.36

² *ibid*, (p.22)

³ Citée dans « **Des travaux Publics et Transports à l'Équipement ; Souvenirs d'une transfiguration (1948 – 1978)** » ; BIDEAU, E. IGPC (e. r.) ; s.l., 45p. reprogr. ; août 1991 ; p.8

⁴ 1962 est aussi la date initiale que retient Pierre MAYET (entretien personnel).

1.1. L'ANALYSE DE CATHERINE GREMION¹

Pour atteindre les objectifs qu'il s'est fixé, le général de GAULLE s'emploie d'abord à restaurer l'Etat : « ...j'ai reçu un mandat pour bâtir un Etat qui en soit un, la mission que m'a donné le pays, est de sculpter la statue de l'Etat » (rapporté par Alain PEYREFITTE en décembre 1962).

L'homogénéité de l'Etat doit être notamment garantie par les préfets, dont il importe de restaurer l'autorité perdue dans les départements : « je veux que le préfet soit le patron » (directives à Michel DEBRE en 1960) . Ce qui n'exclut nullement un vrai commencement de prise en compte du niveau régional, comme le montrent les réformes aboutissant aux décrets du 14 mars 1964 (qui seront intégrées dans les lois de décentralisation de 1982-1983) et qui instituent les 21 préfets de région, en même temps que les CODER, chargées d'émettre un avis sur toutes les questions relatives au développement économique et à l'aménagement du territoire dans la circonscription régionale. De là naîtront de nouveaux problèmes tels ceux de la concurrence entre cet échelon administratif supplémentaire en gestation et l'échelon départemental, et ceux de la coordination de l'action locale entre des ministères organisés différemment les uns des autres...

Les ambitions gaulliennes pour la France impliquent une nouvelle vision de l'action territoriale. D'où la création ou le développement de nouveaux outils d'intervention : la direction de la Prévision à l'INSEE, l'essor du Commissariat au Plan sous l'impulsion de Pierre MASSE qui pousse à la régionalisation (pour la préparation du V^e Plan, un Groupe de réflexion prospective se met en place sous la présidence de Pierre GUILLAUMAT : le « Groupe horizon 85 »), la création de la DATAR le 13 février 1963, avec à sa tête Olivier GUICHARD, et Jérôme MONOD comme adjoint. Le FIAT (fonds interministériel pour l'aménagement du territoire) sera « le nerf de la guerre ».

Le souci de renforcer la coordination et de disposer d'outils plus performants pour mener à bien l'aménagement du territoire pousse à la restructuration de l'Administration et à la refonte de certains schémas ministériels. Ainsi, un grand ministère des Affaires Sociales

¹1966 Création du ministère de l'équipement.....op. cit. p.7

regroupant les secteurs du Travail et de la Santé sera créé en même temps que l'Équipement par Jean-Marcel JEANNENEY. Quant à Edgard PISANI, ministre de l'Agriculture, il « fusionne dans un seul service local, la direction départementale de l'Agriculture, les services éparpillés du Génie Rural, des Eaux et Forêts, des services vétérinaires, de l'enseignement agricole, et crée le corps des IGREF (Ingénieurs du génie rural et des eaux et forêts). Ce regroupement est conforme à une logique qui est préfectorale »¹. La convergence entre le ministère des Travaux publics et des Transports et celui de la Construction se situe dans la même logique, et Edgard PISANI, avec d'autres, y songe².

La personnalité d'Edgard PISANI apparaît sans conteste comme un facteur déterminant de la création de l'Équipement. Issu du corps préfectoral, il partage la vision volontariste gaullienne de modernisation et de réforme de la société à partir d'un Etat fort, tout en étant favorable à une forme de régionalisation et de libéralisme économique. « Son arrivée à la tête de l'Équipement unifié est, en fait, la continuation de son action à l'Agriculture ». Elle s'inscrit « dans une logique qui était d'inspiration centrale. Il s'agissait bien d'un recentrage, au service d'une politique de développement local, sous la houlette d'un unique représentant de l'Etat, le préfet »³.

1.2. L'ANALYSE DE JEAN-CLAUDE THOENIG ET ERHARD FRIEDBERG ⁴

Celle-ci part de **l'identification d'une triple problématique de besoins urgents, pour ne pas dire d'une situation de crise, en matière de transports publics, de logement, et d'urbanisme dans les années 1960**. Les transports publics nationaux (SNCF, RATP) connaissent alors un fort déficit, auquel il importe de remédier en introduisant des critères de rentabilité économique et en accroissant leur autonomie de gestion. La politique du logement (logement social, prêt aux particuliers) s'avère dramatiquement insuffisante face aux besoins des générations nombreuses de l'après-guerre. Enfin, le développement des villes et l'urbanisme connaissent une crise à la fois de conception et de moyens. Le ministère de la

¹ ibid. p.12

² ibid. p.14

³ ibid. p.14

⁴ « **La création des directions départementales de l'équipement ; Phénomènes de corps et réforme administrative** ». THOENIG, J-C. Et FRIEDBERG, E. CNRS – Groupe de sociologie des organisations; Paris, 1970; 302p ; .reprogr. Ce rapport s'inscrivait paradoxalement dans une série d'ouvrages consacrés à l'étude de la résistance au changement dans l'administration publique française...

Construction n'arrive pas à animer ce développement, tandis que celui des Travaux Publics poursuit son action sans véritable coordination avec les autres départements ministériels intervenant dans les espaces urbains. Les synergies qu'offrirait une forte coordination de ces secteurs ministériels devraient permettre la mise en place de politiques efficaces pour juguler ces crises.

Les auteurs insistent eux aussi sur l'influence personnelle d'Edgard PISANI, et sur les réflexions et suggestions dont il a fait part au Président de la République au cours d'entretiens personnels en 1964 et 1965, et notamment quant à une relance de la politique du logement appuyée sur une fusion entre « le ministère de la Construction, chargé des superstructures et le ministère des Travaux Publics et des Transports, maître des infrastructures et de l'équipement des sols »¹.

Mais la grande originalité de l'analyse est le rôle central qu'elle attribue au corps des ingénieurs des Ponts et Chaussées, tout puissant au sein du ministère des Travaux Publics. Ce corps «homogène et glorieux», tire son pouvoir à la fois du haut niveau professionnel de ses membres et de sa très forte implantation administrative dans les départements par l'intermédiaire de ce ministère : pour l'ingénieur en chef des Ponts et Chaussées, sa « proximité immédiate de la société locale, lui assurait le contrôle des tâches du Génie civil et lui avait permis de devenir une sorte de préfet technique... »² Or cet ancrage « provincial » a pu freiner et retarder l'implantation du corps dans des postes de synthèse, de coordination et de conseil qui ont été créés au sein de l'appareil central d'Etat politico-administratif qui se développe depuis les années 1950.

D'où une réaction amorcée au sein du corps dès le début de la décennie suivante pour rattraper les positions et le temps perdus, en recherchant de nouveaux domaines d'implantation. La proximité, à maints égards, du ministère de la Construction et de l'Urbanisme (et les liens opérationnels déjà créés ici et là avec ce dernier dans les secteurs urbains) faisait de ce secteur un objectif privilégié.

Nombreux sont les membres du corps qui dans leur parcours professionnel ont eu l'intuition de la pertinence de tels rapprochements, comme l'ingénieur des Ponts et Chaussées

¹ ibid. p.14

² ibid. p.16

Emile BIDEAU, l'un des futurs artisans de la fusion, qui dans ses souvenirs déjà évoqués, cite le passage d'une note qu'il avait rédigée fin 1964 : « il serait sans doute souhaitable que cette liaison naturelle entre l'étude et, dans certains cas, la réalisation des grandes infrastructures de transport, et celles de l'aménagement urbain, se traduise dans la répartition des attributions entre les trois ministères intéressés : Construction, Travaux Publics et Intérieur. On peut penser d'ailleurs que le caractère interministériel du corps des ingénieurs des ponts et chaussées faciliterait cette évolution »¹.

Reste alors à trouver les acteurs décidés à orchestrer l'opération susceptible de concrétiser ces aspirations aux contours encore mouvants. C'est chose faite dès 1963, quand un petit groupe de jeunes ingénieurs des Ponts et Chaussées ayant à leur tête Georges PEBEREAU², réussit à prendre le pouvoir au sein de leur association professionnelle, le « PCM », et par là-même, se trouve en mesure de mobiliser le corps sur ses objectifs :

- Le premier, général, est de le dégager en grande partie de la gestion des services départementaux des Travaux Publics, favorisant ainsi son essaimage vers des postes en vue de l'administration centrale, du secteur para-public ou du privé³.

- Le second est plus immédiat et plus précis : **il s'agira pour le corps de prendre en charge l'aménagement urbain, jusqu'alors dévolu au ministère de la Construction, à un moment où ce dernier n'apparaît plus en mesure d'assumer seul la politique urbaine, devenue un élément central de la planification économique.** Ainsi « non seulement les jeunes dirigeants fournissent au corps une solution pour redorer son blason – l'aménagement urbain, c'est-à-dire l'absorption de la Construction – mais ils proposent en même temps les moyens intellectuels et techniques [...] ils offrent des garanties intellectuelles et méthodologiques suffisamment solides pour permettre au corps de faire de l'aménagement urbain son expertise propre, et de donner l'impression, sinon les moyens, de pouvoir résoudre les problèmes urbains mieux qu'ils ne l'étaient jusqu'à présent. Leur projet est crédible »⁴

¹ « Des Travaux Publics et Transports à l'Equipement »...op.cit. p.7

² Il est très significatif que celui-ci soit alors en charge de l'opération de l' « antenne de Bagnolet » à l'est de Paris, qui par sa dimension d'aménagement urbain et son caractère intégré, préfigure les opérations intégrées qui se banaliseront ultérieurement avec l'Equipement.

³ Le corps de ingénieurs des Travaux Publics de l'Etat, qui serait le premier bénéficiaire d'un tel dégagement, s'y montrera d'emblée très favorable.

⁴ « La création des DDE... » op. cit. p.19

Un lobbying efficace va s'engager afin de gagner les milieux intéressés (notamment à l'intérieur du ministère de la Construction) à l'idée d'une coopération organique privilégiée avec celui-ci, « et plus, si affinité ». Il trouve rapidement l'appui actif d'Emile BIDEAU¹. Celui-ci constitue en 1965 avec son collègue et ami, l'inspecteur général de la Construction Jacques FOCH, le fameux « tandem BIDEAU-FOCH », qui se verra d'abord chargé par Georges PEBEREAU d'adresser conjointement au directeur de cabinet du ministre des Travaux Publics et des Transports et à celui de la Construction, un document préconisant la fusion de leurs services extérieurs (25 septembre 1965). Avant la fin de la même année, l'association du PCM aura rédigé un autre rapport où le mot « **Equipement** » apparaît pour la première fois². Moins de trois mois plus tard, le nouveau ministère est effectivement créé.

1.3. UNE REFORME D'UNE PORTEE CONSIDERABLE

En effet, lors de la constitution du 3^e gouvernement de Georges POMPIDOU le 7 janvier 1966, Edgard PISANI quitte comme il le souhaitait le ministère de l'Agriculture et prend la tête d'un nouveau ministère constitué par la fusion annoncée de l'ancien ministère des Travaux Publics et des Transports d'une part, et de celui de la Construction d'autre part, qui prend le nom de « ministère de l'Equipement ».

Cette réforme d'une portée considérable, toujours en place en dépit des profonds bouleversements qui ont marqué la quarantaine d'années qui nous en sépare, fascine encore aujourd'hui par la facilité apparente et la rapidité avec lesquelles elle a été décidée, puis mise en oeuvre. **La création du ministère de l'Equipement apparaît comme une réponse cohérente à une mutation historique, celle du passage d'une société demeurée longtemps largement rurale, à une société urbaine. Elle marque l'irruption massive du fait urbain dans les préoccupations de l'appareil d'Etat en France.** Le premier « Bulletin de l'Equipement », daté de juin 1966, le dit tout net : « La création du Ministère de l'Equipement répond à un objectif fondamental qui est d'appréhender globalement à terme toutes les questions posées par le développement des villes »³.

Elle est profondément marquée par la vision volontariste, largement étatiste, technocratique et jacobine du chef de l'Etat, qui reste dominante en attendant les remises en

¹ voir supra, p.18

² « **Structures ministérielles-Attributions et organisation d'un éventuel ministère de l'Equipement** » ; in « Des Travaux Publics et Transports à l'Equipement ... » op. cit. p. 11

³ « 1966 Création du ministère de l'Equipement... » op. cit. p.21

cause de 1968-1969. Dans cette vision, l'appareil d'Etat doit être doté des moyens les plus puissants, en l'occurrence ici un super-ministère pour encadrer et orienter la marche vers la modernité, qu'incarne la croissance urbaine. Cette orientation favorise les corps des ingénieurs des Ponts et Chaussées, et aussi celui des ingénieurs des Travaux Publics de l'Etat, et pousse une majorité de leur membres à adhérer à l'action projetée par Edgard PISANI. Ce dernier, à son tour connaît l'impérieuse nécessité de s'appuyer sur ces corps pour réussir la politique qu'il ambitionne de mener. Symbole de l'alliance scellée entre le corps des Ponts et Chaussées et le nouveau ministère, Georges PEBEREAU entre au cabinet d'Edgard PISANI. Il deviendra ensuite directeur de cabinet de ses trois successeurs¹.

Ce ministère qui incarne la puissance et le volontarisme de l'administration d'Etat, tout en assumant l'héritage de la technocratie « à la française », exalte communément les valeurs du service public dans l'ensemble de ses interventions, et d'autres valeurs plus générales, comme le sens du progrès et de la modernité, la promotion de la sécurité, etc. D'emblée, ce grand ministère technique apparaîtra, notamment du fait de ses fonctions touchant à l'aménagement urbain, comme un ministère très « idéologique » (gros producteur d'une idéologie plutôt productiviste et technocratique, historiquement datée). Son image « moderne » initiale s'estompera dès lors que son projet socio-économique fondateur cessera d'apparaître en adéquation avec les mutations de la société, et qu'il peinera à retrouver une adéquation nouvelle. Elle sera cependant partiellement retrouvée quand il saura s'illustrer dans la politique de modernisation du service public lancée à la fin des années 1980...

¹ Avant de « pantoufler » dans le secteur bancaire.

2. LA MISE EN PLACE DU MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT (1966- 1968)

2.1. « LE MARIAGE DE LA CARPE ET DU LAPIN » ?

Créé officiellement le 20 janvier 1966¹, le ministère de l'Équipement n'est pas la simple addition du ministère des Travaux Publics et des Transports, et du ministère de la Construction, mais leur fusion en une entité administrative nouvelle « imposante, efficace et gouvernable de Paris » qui regroupera à sa création quelque 85 000 agents² (avant d'en compter un moment plus de 120 000), et dont les dépenses d'investissement couvriront plus du tiers des dépenses en capital de l'État. Or cette fusion s'opère entre deux administrations de traditions et de structures très dissemblables :

- Les Travaux Publics, héritiers d'une vieille tradition de l'Ancien Régime, et regroupant près de 80000 agents, disposent d'une remarquable implantation territoriale, avec des services très autonomes et décentralisés (les effectifs de la centrale n'en représentent que 2%), ayant une grande capacité d'adaptation aux diverses situations et configurations politiques locales. Dans chaque département, un Service ordinaire des Ponts et Chaussées (SOPC), dirigé par un Ingénieur en chef des Ponts et Chaussées, coiffe deux à six arrondissements territoriaux, et chacun de ceux-ci, quatre à huit subdivisions. Ces divisions de base, proches des communes, assurent trois fonctions : production technique ou d'entreprise de génie civil, financée par honoraires ; fonction régaliennne de contrôle de légalité et de « portage » des politiques nationales ; assistance, conseil à la maîtrise d'ouvrage. Ce mode de fonctionnement apparaît mieux adapté aux territoires ruraux qu'à la ville...

- La Construction, elle, ne compte guère que 7 000 agents, soit sensiblement 11 fois moins... et ne date que de la fin de la seconde guerre mondiale (ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme). Héritière des traditions d'intervention publique en matière de logement social, très centralisée (les services centraux regroupent 25% des effectifs), elle gère la politique de la construction de masse (notamment dans les grands ensembles), du logement en général et de l'urbanisme.

¹ Décret d'attribution n° 66-61 du 20 janvier 1966 : « le ministre de l'équipement exerce les attributions précédemment dévolues au ministre des travaux publics et des transports et au ministre de la construction ».

² En grande partie, des ouvriers des parcs et des conducteurs de travaux, qui en font un ministère à dominante « ouvrière », et perçu comme tel. C'est aussi un élément essentiel de son image : « les hommes en orange »

La fusion entre ces deux administrations si dissemblables apparaît même à ses plus ardents défenseurs comme une gageure. « C'est le mariage de la carpe et du lapin qu'il faut réussir en tirant le meilleur parti des compétences des deux fiancés. Comment organiser le couple pour qu'il soit fécond ? » se demandera Emile BIDEAU¹. Comment parvenir à une refonte globale des interventions territoriales de l'Etat ?

Il importe d'abord, comme pour les armées de la Révolution, de réussir l'amalgame entre des personnels aux traditions si différentes, et surtout éviter que les agents de l'ancien ministère de la Construction n'aient trop le sentiment d'être les victimes d'une « OPA » guère amicale²...Ce résultat ne sera pas atteint d'emblée, et les urbanistes de l'Etat notamment, seront délibérément sacrifiés par Edgard PISANI³. L'acuité de cette question sera en partie masquée par un phénomène qui aura de grandes conséquences dans la production ultérieure de ministère : celui-ci dans le même temps s'ouvre largement par voie contractuelle à l'interdisciplinarité : architectes-urbanistes, géographes, économistes, sociologues, entrent désormais très nombreux dans le nouveau ministère... Mais au total, la suprématie du corps des Ponts et Chaussées sera plus que confirmée dans la nouvelle organisation qui se met en place au pas de charge.

En effet, pour concrétiser la nouvelle donne, deux chantiers organisationnels majeurs sont aussitôt ouverts : la refonte des services extérieurs, directement confiée dès le 15 février 1966 au « tandem BIDEAU – FOCH », et la refonte de l'administration centrale, mise deux jours après entre les mains d'un groupe de travail ad hoc présidé par Pierre COT, au sein duquel figure également l'emblématique couple BIDEAU-FOCH., qui fonctionnera en liaison étroite avec G. PEBEREAU au cabinet, et le directeur du Personnel, Maurice DURAND-DUBIEF.

Les grandes organisations syndicales ne trouvent guère à redire au principe de la fusion et de la création de l'Equipement, notamment le syndicat FO des ITPE. La CGT, très majoritaire parmi les personnels syndiqués, attendra un an pour que soit décidée la constitution d'un «secteur fédéral Equipement» où dominant massivement les agents des secteurs « ouvriers » issus des Travaux Publics, et six années de plus pour voir enfin naître en

¹ La formule qui vise les DDE , reste valable pour l'ensemble du ministère. In « Des Travaux Publics et Transports à l'Equipement... » op. cit. p.18

² «Lles directions sectorielles ont très peu évolué, la DP a été « affectée » aux P&C et est devenue la direction politiquement dominante, la DAFAG aux mains des anciens de la Construction pour « gérer ». Il a fallu plusieurs années, voire , une génération pour que ces clivages se résorbent ».(Jean-Claude BOUAL, interview recueilli par Katrine VARIN, 3mars 2004).

³ voir infra, p. 24

1973 une puissante « Fédération nationale de l'Équipement », regroupant alors près de 40 000 salariés issus majoritairement des mêmes milieux.

2.2. L'ORGANISATION DE L'ADMINISTRATION CENTRALE

L'administration centrale sera donc recomposée et progressivement renforcée. La commande passée au groupe de travail ad hoc énonce quatre objectifs majeurs :

1. définir et conduire la politique foncière relative à la maîtrise et à l'affectation des sols nécessaires à l'urbanisation et aux déplacements,
2. réaliser les infrastructures de transport ou en contrôler la réalisation,
3. organiser, financer et contrôler la construction des logements et des superstructures qui s'y rattachent directement,
4. assurer l'exploitation des infrastructures et des moyens de transport, en recherchant un optimum économique et social »¹.

Les propositions du groupe de travail aboutissent à un rapport en juin 1966. Mais il faudra attendre le 21 décembre 1967 pour que les structures nouvelles de l'administration centrale de l'Équipement soient officiellement arrêtées². Elles comportent deux directions d'intendance : la **DPOS** (personnel et organisation des services) et la **DAFAG** (affaires financières et administration générale) ; l'urbanisme et la construction sont gérés par deux directions opérationnelles : la **DAFU** (aménagement foncier et urbanisme) et la **DC** (construction). La puissante **Direction des routes**, la **Direction des transports terrestres**, etc. font aussi partie de l'administration centrale. Mais au moment où paraît ce décret, l'Équipement a subi son premier découpage : un ministère des Transports autonome a été créé en avril 1967³ (cependant la Direction des transports terrestres reste fortement liée à l'administration mère).

Par ailleurs, le « pionnier » de l'Équipement Edgard PISANI, désormais en profond désaccord avec la politique du gouvernement POMPIDOU, a démissionné avec éclat de son poste ministériel le 24 avril, pour être remplacé par François - Xavier ORTOLI⁴.

¹ « Des Travaux Publics et Transports à l'Équipement... » op. cit. p.13

² Par le décret n° 67 – 1119 du 21 décembre 1967

³ confié à Jean CHAMANT

⁴ Très proche de G. Pompidou

2.3. L'ORGANISATION DES SERVICES EXTERIEURS

Elle est officialisée le 30 mars 1967¹ :

- Au niveau départemental, comme prévu, les services des Travaux Publics et de la Construction sont refondus et donnent naissance aux **Directions Départementales de l'Équipement (DDE)**. Aux services des anciennes directions (SOPC et DDC) devenus respectivement le Service Infrastructures et le Service Urbanisme opérationnel et construction (**UOC**), viennent s'ajouter le Groupe administratif central (**GAC**) et le Groupe d'études et de programmation (**GEP**). Le GEP est l'état-major de la DDE. Il a trois missions : la prospective, la programmation, les liaisons inter services ou avec l'extérieur. Cet organigramme qui ne fait que confirmer les termes de la « directive BIDEAU-FOCH », mise en application dès juin 1966, restera stable durant une vingtaine d'années . En 1967, sur 95 DDE, 72 seront dirigées par des IPC, 21 par des ingénieurs de la Construction et deux seulement par des urbanistes de l'Etat.

- Au niveau régional, des Services régionaux de l'Équipement (SRE) sont institués. Constituant une structure légère, ils sont placés auprès des préfets de région, et ont des tâches de programmation et d'études à ce niveau spécifique :

- la programmation, notamment celle des études d'urbanisme et des ZAC
- l'animation des études d'urbanisme et d'équipement dont le périmètre ou les effets excèdent le périmètre départemental
- l'harmonisation des études d'urbanisme effectuées par les DDE ou sous leur contrôle.

En septembre 1967, le binôme BIDEAU – FOCH se voit confier une nouvelle mission sur la création de centres techniques pluri-régionaux, destinés à apporter aux services extérieurs l'assistance technique de spécialistes de haut niveau, tout en dégageant les services centraux des tâches d'études et de conseils techniques en direction des services extérieurs. Le rapport rendu en mars 1968, prévoit la création progressive de **Centres d'Études Techniques de l'Équipement (CETE)**, sans organigramme préétabli, cette fois. Le 10 juin 1968, une note circulaire du nouveau ministre Robert GALLEY assigne quatre missions aux futurs CETE : conseils techniques et avis, prestations de services, participation à la diffusion de la doctrine et de la recherche, participation à la formation professionnelle. Le même jour paraît l'arrêté

¹ Par le décret n°67-278 du 30 mars 1967 « **relatif à l'organisation et aux attributions des services départementaux et régionaux du ministère de l'équipement** »

créant le premier CETE à Aix en Provence. Les CETE contribueront à renforcer considérablement le potentiel scientifique et technique du nouveau ministère¹.

Ainsi se trouve défini et la plupart du temps mis en place en moins de deux ans, l'essentiel des structures du ministère de l'Équipement. La région parisienne bénéficie d'une organisation particulière, tenant compte notamment de son poids et de la présence du cas particulier de Paris. Ainsi la Direction régionale de l'Équipement d'Ile-de-France, est une structure très étoffée, dont le directeur à rang de préfet.

Le ministère va pouvoir se concentrer sur ses objectifs et ses moyens. D'où le lancement dès 1968, d'importantes études prospectives, comme celle concernant les missions et moyens de la planification urbaine...

2.4. LA LEGITIMITE DE L'EQUIPEMENT EST CONFORTÉE PAR LA LOF

Le « Ministère de l'Équipement et du Logement », selon l'appellation retenue depuis de 4e gouvernement POMPIDOU en avril 1967, a pour objectif d'agir sur la villes et les territoires par la maîtrise du foncier, la réalisation de grandes infrastructures et d'équipements collectifs, la production massive de logements. Sa légitimité apparaît très forte. Elle repose notamment sur :

- sa solide expertise technique et scientifique ;
- son implantation locale très ramifiée, qui lui assure une légitimité politique incontestable, surtout dans le monde rural ;
- sa capacité administrative reconnue ;
- la gestion des principaux moyens de financement ;
- ses fonctions de représentation de l'intérêt général et son aptitude à les articuler aux intérêts locaux.

Dès décembre 1967, le ministère est conforté par la promulgation de la **LOF** (Loi d'orientation foncière) qui permet la maîtrise des sols et la planification, ainsi que le « gouvernement des territoires » par le contrôle de la planification spatiale². De nouvelles

¹ De même que le Service des études techniques des routes et des autoroutes (SETRA), créé dès 1967.

² Voir aussi infra, p. 31-32

démarches de planification sont instituées : l'affectation détaillée des sols par commune avec les **POS**, des schémas d'orientation à long terme par agglomération avec les **SDAU** ; les **ZAC** (Zones d'aménagement concerté) vont remplacer les ZUP, qui commencent à être sérieusement contestées. Le secteur privé se voit conféré plus de responsabilité dans la production des équipements collectifs ; un partenariat public-privé est instauré avec les SEM et la délégation de services publics...

La même année est créé le Service technique central d'aménagement et d'urbanisme (**STCAU**), qui élabore les premiers éléments de méthodologie urbanistique dans le droit fil des nouvelles réformes et de leurs outils.

En 1968, le mouvement de mai secoue durement l'Équipement où la syndicalisation est forte¹. Mais outre les secteurs traditionnels « ouvriers » des parcs et ateliers, et des conducteurs de travaux, il enflamme particulièrement les nouveaux acteurs pluridisciplinaires fraîchement recrutés par le ministère (qui adhèrent souvent à la CGT ou à la CFDT), et sera fatal au STCAU, où ils sont majoritaires, à l'heure de la normalisation...

Quand vient celle-ci, c'est Albin CHALANDON qui devient Ministre de l'Équipement et du Logement. Venu du secteur de la promotion immobilière, et en opposition avec les idées encore dominantes, il voudra faire passer les premiers souffles du libéralisme économique, sans toutefois que soient encore véritablement remises en cause les grandes orientations idéologiques fondatrices du ministère.

2.5. POSITIONS ET VALEURS FONDATRICES DU MINISTERE

Jusqu'au début de la décennie 1980, avec la mise en marche de la décentralisation, c'est l'État qui tiendra plus ou moins dans ses mains tous les rôles d'administration du territoire, la majeure partie de ceux-ci étant jouée par l'administration de l'Équipement.

¹ Elle restera supérieure à 50% jusqu'à la fin des années 1980

L'énumération classique des fonctions de « l'Etat-Equipement » est généralement la suivante :

- **fonction régalienn**e : exercice souverain de ses responsabilités ;
- **fonction de contrôle** : des responsabilités décentralisées et tutelle des compétences déléguées ;
- **fonction d'expert et de stratège** : production d'information, d'analyses et de doctrine ;
- **fonction de prestation de services** : notamment l'ingénierie publique ;
- **fonction de régulation et d'impulsion** : intervention lorsque les mécanismes ordinaires de régulation de la société ne peuvent pas jouer normalement ;
- **fonction d'exception** (cas particulier de la précédente) : intervention en cas de défaillance ou de dysfonctionnement majeur des collectivités ou des organismes responsables, ou en cas de force majeure.

Ces fonctions, encore pratiquement incontestées, apparaissent explicitement légitimées au travers des grandes valeurs fondatrices du ministère, au nom desquelles les missions d'intérêt public sont remplies.

- **Trois grandes valeurs fondatrices semblent dominer toutes les autres** :
 - **le sens du service public** (l'intérêt général, fondé sur la **neutralité**) ;
 - **la compétence technique** (la technique fondée sur la **compétence**) ;
 - **la territorialité de l'organisation** (la territorialité départementale, fondée sur la **proximité des services**).

L'adhésion des agents (à tous les niveaux de la hiérarchie) à ces valeurs, est très profonde. L'engagement syndical « radical », très ancré à l'Equipement (notamment à la puissante fédération CGT) s'il peut générer d'évidentes contradictions, ne remet pas fondamentalement en cause ces valeurs. Elles soudent les différentes composantes et donnent une indéniable impression de force et de cohésion. *« Il est intéressant de noter qu'il n'y a jamais eu de grandes grèves à l'Equipement, le levier n'a jamais été utilisé. La valeur du service public a permis de fédérer sur des visions et des missions »*¹.

¹ Agnès DENIS ; Interview recueillie par Katherine VARIN, 29 mars 2004

Quelques autres valeurs très fortes tiennent elles-aussi une large place à l'Équipement, presque aussi importante que les précédentes: le sens du progrès et de la modernité, le développement économique et social comme source de ce progrès et de cette modernité, la discipline et le sens de la hiérarchie et de l'ordre, la sécurité des biens et des personnes...

Enfin d'autres valeurs, aux contours souvent plus mouvants, structurent un troisième niveau, comme l'idée de la nécessaire rationalisation de l'espace, le culte du concret, un relatif rejet de la bureaucratie, une certaine liberté de ton et de parole qui tranche avec d'autres administrations, pourtant moins strictement hiérarchisées et encadrées.

3. LES PREMIERES ANNEES DU MINISTERE (1968 – 1981)

3.1. LA POLITIQUE DE L'EQUIPEMENT

La décennie 1970 va voir l'Equipement atteindre les sommets de sa puissance, en dépit de l'existence récurrente d'un ministère autonome des Transports¹. D'aucun parlent de l'« âge d'or » de l'Equipement. Jusqu'en 1978, la configuration du ministère demeurera relativement homogène, et ses grandes orientations demeureront les mêmes. Sous la présidence de Georges POMPIDOU, avec les gouvernements de Jacques CHABAN-DELMAS, puis de Pierre MESSMER, après l'inflexion au libéralisme précurseur d'Albin CHALANDON, on reviendra à la pure orthodoxie gaulliste avec Olivier GUICHARD, qui ajoute l'Aménagement du Territoire au portefeuille de l'Equipement, et finit même par récupérer les Transports. La préparation du VI^e Plan (1971-1975) va témoigner de l'influence de l'idéologie de l'Equipement au sein de l'appareil d'Etat : au sein du Commissariat au Plan, la Commission des villes, dont le rapporteur général est Pierre MAYET, et qui constitue une véritable pépinière de jeunes fonctionnaires appelés à jouer souvent des rôles de premier plan à l'Equipement², et ultérieurement dans d'autres secteurs de l'appareil d'Etat, fonctionnera comme un très efficace foyer de propagation des « idées nouvelles » sur la politique d'aménagement urbain, avec un rayonnement considérable.

1974 constitue une date de transition, qui voit, après le décès de Georges POMPIDOU avant la fin de son mandat, l'élection de Valéry GISCARD D'ESTAING à la présidence de la République le 27 mai. Dans le gouvernement formé alors par Jacques CHIRAC, le ministre Robert GALLEY, privé de l'Aménagement du Territoire, continue la tradition gaulliste, mais les « Trente Glorieuses » se terminent et avec elles les années de plein emploi et de forte croissance. A partir d'août 1976, sous les deux premiers gouvernements de Raymond BARRE, avec Jean-Pierre FOURCADE, puis avec son bref successeur, Fernand ICART, le ministère de l'Equipement retrouve son extension maximale, en ré-engageant les Transports et l'Aménagement du territoire.

¹ Cette division fonctionnelle n'entraîne pas une division des services de l'Equipement, qui demeurent gérés comme un ensemble unique, notamment dans les services extérieurs.

² Parmi lesquels Jean FREBAULT, Yves COUSQUER, Jean-Pierre DUPORT...

Durant cette période, L'Équipement constitue un outil stratégique essentiel entre les mains de l'État. Il est porteur d'un projet mobilisateur qui répond aux attentes de la population : moderniser les routes, construire enfin un réseau autoroutier, organiser le développement des agglomérations, et construire massivement des logements.

Dotée de crédits très importants, la Direction des Routes met en œuvre à partir de 1971, le « Schéma directeur des grandes liaisons routières » qui prévoit la réalisation de 27500 km de grandes liaisons routières, avec une attention particulière pour les autoroutes. Dès le 12 mai 1970, pour accélérer le rythme de construction de ces dernières, Albin CHALANDON a autorisé par un décret, la concession de leur construction et de leur exploitation à des sociétés entièrement privées. Les services des Ponts et Chaussées font place à la SCETAUROUTE qui s'occupera désormais de la mise en œuvre des travaux de construction pour le réseau concédé. C'est aussi le temps du grand essor des études de transports, qui joueront désormais un rôle déterminant dans la planification urbaine.

En matière de construction, après la création de l'ANAH en 1970, le grand tournant qui s'annonce est préparé par la publication en 1975, du rapport NORA sur l'amélioration de l'Habitat ancien et surtout par le rapport BARRE sur la réforme du logement social, préconisant une aide personnalisée au logement, en remplacement de « l'aide à la pierre ». De fait, la loi n°77-1 du 3 janvier 1977 réforme fondamentalement le financement du logement. Elle a pour objet de faciliter la satisfaction des besoins en logements et en particulier de faciliter l'accès à la propriété, de promouvoir la qualité de l'habitat, d'améliorer l'habitat existant et d'adapter les dépenses de logement à la situation de famille et aux ressources des occupants, tout en laissant subsister un effort de leur part. La loi crée les PAP, les PLA, les prêts conventionnés et l'APL.

Mais le lieu par excellence de la novation au ministère, c'est l'Aménagement foncier et l'Urbanisme. Avec la LOF, les anciens plans d'urbanisme, qui définissaient un état futur souhaitable de la ville, sont abandonnés, faute de suffire à encadrer l'activité en plein essor des acteurs privés, et remplacés par les SDAU et les POS. La gestion intellectuelle et administrative du domaine se scinde ainsi entre une planification stratégique chargée d'assurer la cohérence de l'espace urbain à long terme et la gestion quotidienne du droit des sols au niveau de la parcelle. La ZAC, dispositif principal d'articulation entre ces

deux champs d'action, s'attache à « moraliser » la négociation sur la valorisation des biens privés résultant de modifications des règles d'utilisation des sols.

La LOF fait également prévaloir le principe de **l'élaboration conjointe** des documents d'urbanisme, qui permet désormais aux collectivités locales de négocier avec l'administration encore toute puissante de l'Etat. Dans le prolongement, des pratiques contractuelles commencent à se développer : pour les métropoles d'équilibre, les contrats de villes moyennes et de pays, les premiers essais de planification régionalisée...

La création du **Fonds d'aménagement urbain** le 24 août 1976, en assurant la fongibilité des financements spécifiques, permet l'amélioration de la qualité urbaine, et le lancement des **plans de référence**, ouvre la voie à une planification plus souple et elle aussi plus contractuelle. Enfin le lancement des villes nouvelles fournit une alternative prometteuse à l'urbanisme de plus en plus décrié des ZUP...

Au total, l'impression générale que dégage durant cette période l'action du ministère de l'Equipement, est celle d'une grande force cohérente (sinon absolument homogène), engagée sur de très nombreux fronts pour mener à bien une politique dont les orientations majeures ont été clairement définies et bénéficient d'un large consensus dans le pays.

Mais atteindre et conserver un équilibre satisfaisant n'est pas chose aisée, dès cette époque, pour un tel mastodonte. Cet équilibre dépend avant tout de la cohésion interne, que favorise la dynamique du ministère qui est réelle. En interne, selon P. MAYET¹, « *l'Equipement fonctionne en constante tension entre l'enjeu de l'urbain (porté par la DAFU) et la culture routière portée par la Direction des Routes. La première représente le « pouvoir spirituel », la seconde le « pouvoir temporel » avec ses grandes réalisations, sa puissance financière et ses services techniques. Le pouvoir spirituel s'impose progressivement et de plus en plus d'ingénieurs s'approprient ses valeurs Cela se traduit dans des programmes de formation de la Direction du Personnel* ». Mais d'autres analystes de la période se montrent plus critiques sur le degré d'avancement de l'amalgame entre les différentes composantes de l'Equipement et les difficultés rencontrées sur la voie de cet amalgame, comme Serge VALLEMONT ou Jean-Claude BOUAL². Ce n'est sans doute pas une coïncidence si

¹ Interview de Katherine Varin

² Voir supra, p. 22

l'un et l'autre sont porteurs de culture syndicaliste, le premier, celle de FO, le second, celle de la CGT.

3.2. LES PREMIERES CONTESTATIONS

Dès le début de la décennie 1970, les indices d'un changement progressif socio-économique et politique s'annoncent. Pratiquement tous les mouvements de fond qui transformeront complètement la donne avant la fin des deux dernières décennies du XX^e siècle, s'amorcent durant cette période :

- Avec la fin des « Trente Glorieuses » et du plein emploi en 1974, vient le temps de la montée régulière du chômage. Le cap du million de sans-emplois est franchi dès la fin de 1976.

- C'est aussi le temps de l'arrêt de l'immigration économique, qui fait place au mouvement de regroupement familial des immigrés, et qui va conduire à la constitution des premiers ghettos ethniques dans les quartiers défavorisés.

- L'orientation économique libérale a, comme on l'a vu, connu des prémices marqués avec A.CHALANDON : promotion des « chalandonnettes », mise en concurrence des sociétés d'autoroutes (avec l'apparition de sociétés privées comme la COFIROUTE), et dans une certaine mesure, posture de lutte contre le « mandarinat » du corps des Ponts et Chaussées, etc. Cette orientation libérale est promise à un bel avenir.

- La remise en cause de la politique d'urbanisme des ZUP (1973 : circulaire « ni tours ni barres » d'Olivier GUICHARD), contre les formes architecturales, et l'ampleur déraisonnable des programmes des grands ensembles intervient précocement.

- La remise en cause de la politique du logement social, avec les rapports NORA et BARRE donne lieu à un changement de cap radical en 1977¹.

- **L'émergence des préoccupations de protection de l'environnement amène la nomination le 7 janvier 1971 de Robert POUJADE comme ministre délégué (auprès du**

Premier ministre) à la protection naturelle et à l'environnement. Cette création s'opère dans un contexte sinon d'hostilité déclarée du moins de méfiance vis à vis du ministère de l'Équipement accusé d'être le ministère des « bétonneurs », et auquel il s'agirait de donner un « avertissement ». Cet avertissement est réitéré quand le 5 avril 1973, R. POUJADE devient ministre de plein exercice. Il sera durement ressenti par les cadres de l'Équipement : *« douleur de pouvoir être critiqué, de ne plus être seulement le bon élève qui fait tout bien. Les jeunes ingénieurs découvrent qu'il y a lieu de porter un regard critique sur les œuvres antérieures (ex. les grands ensembles), qu'il faut s'adapter aux évolutions, qu'il est difficile d'être reconnu pour la réalité de ce qu'on essaie de faire. Dans les années 1975-1980, l'Équipement se retrouve piégé entre un intense engagement stratégique (DAFU), le respect des diverses légitimités, la perspective de la décentralisation, la question de l'environnement avec la quasi – impossibilité de rendre crédible les « bétonneurs »*²

- La montée progressive de la contestation au sein des collectivités locales contre l'omnipotence de l'État : tout au long de la décennie 70 s'élèvent des critiques contre le traitement technocratique de la ville-objet. L'État est jugé éloigné des réalités du local, dirigiste, bureaucratique, tandis que de multiples bouleversements se préparent, et que la question de la réévaluation des relations entre l'État et les collectivités locales, combinées aux fortes transformations sociales, économiques (et politiques...) de la décennie, mènera finalement aux lois de décentralisation :

En novembre 1975, le Président de la République confie à une commission présidée par Olivier GUICHARD une mission de réflexion préalable à une réforme générale des collectivités locales. Le rapport issu des travaux de la commission, intitulé « Vivre ensemble », dont les thèmes principaux concernent l'environnement, la décentralisation, l'organisation de l'intercommunalité, est remis au Président en octobre 1976. Il connaît un retentissement considérable, mais notamment en raison du caractère obligatoire de la coopération intercommunale qu'il préconise, il suscite la levée de boucliers d'un grand nombre d'élus communaux. La grande « consultation des maires de France » organisée à la suite du rapport GUICHARD, débouche un « Plan de développement des responsabilités locales » qui contient déjà les grandes lignes de la future décentralisation,

¹ Voir supra, p. 31

² P. MAYET, interviewé le 10 mars 2004 par K. VARIN

mais ses principales mesures ne pourront être mises en œuvre qu'après l'alternance politique de 1981...¹

- Enfin l'année 1977 est marquée par une loi sur l'architecture qui vise à améliorer la qualité de celle-ci et qui aboutit à la création des CAUE, par la transformation d'HVS en groupe interministériel et par la publication d'une circulaire sur l'aménagement des centres et quartiers urbains existants dans le cadre du FAU.

3.3. UNE TENTATIVE EPHEMERE DE REGROUPEMENT DES PROBLEMATIQUES DU CADRE URBAIN (1978-1981)

Lors de la formation du 3^e gouvernement BARRE, à la suite des élections législatives de mars 1978, et conformément au rapport GUILLAUMAT (soulignant l'intérêt d'un découpage ministériel regroupant d'une part tout ce qui concerne la vie urbaine et de l'autre, tout ce qui concerne les liaisons), Michel d'ORNANO, précédemment ministre de la Culture et de l'Environnement, prend la tête d'un **ministère de l'Environnement et du Cadre de vie**, (tandis que réapparaît un ministère des Transports, confié à Joël LE THEULE)².

Au lieu de figer le ministère de l'Environnement dans un face-à-face hostile avec celui de l'Equipement, on a choisi de le fédérer au sein d'un dispositif qui rassemble pour la première fois dans un même ministère les administrations de l'Equipement, les directions de l'Urbanisme, du Logement, celle de l'Environnement, plus la direction de l'Architecture et la protection des sites, en laissant seulement à part la direction des Routes et celle des Transports Terrestres (qui passent sous l'autorité du nouveau ministère des Transports)³.

C'est la manifestation politique de la reconnaissance d'un enjeu élargi par rapport à la dimension « aménagement » de l'urbain, affichant l'ambition d'appréhender globalement la gestion du territoire sous ses divers aspects : l'environnement, le cadre de vie, l'habitat. Pour le directeur de la DAFU, P. MAYET, qui a plaidé efficacement pour la mise en œuvre de cette expérience, c'est une tentative pour constituer « *un ministère du façonnage de l'espace, en y incluant tout ce qui se construit, respectueux de l'environnement* »⁴. De fait, dans cette

¹ Voir infra, p.37, note n° 1.

² M. d'ORNANO est un proche du Président V. GISCARD D'ESTAING. Celui-ci est pleinement acquis à la nouvelle configuration ministérielle, qu'il range au nombre des instruments de la politique réformatrice (par rapport à la période gaullienne) qu'il entend mener à bien.

³ Tout en demeurant gérées par la direction du personnel de l'Equipement.

⁴ P. MAYET, entretien personnel.

configuration ministérielle inédite, toutes les compétences de l'Administration ayant un lien avec la gestion territoriale de l'espace sont rassemblées. C'est un schéma parfaitement cohérent, qui installe a priori le ministère dans une position de force quand à ses compétences et à leur synergie, en supprimant notamment l'absurde et contre-productive « guéguerre » avec l'Environnement. C'est donc un schéma « moderne », qui a toujours gardé des partisans, et qui demeure aujourd'hui l'une des options ouvertes pour l'avenir, comme on le verra plus loin. Mais à l'époque, il se heurte à un fort scepticisme et apparaît comme un pari plus difficile encore que celui du « mariage de la carpe et du lapin »...

En attendant, M. d'ORNANO, fort du soutien présidentiel, s'applique à braver ce scepticisme et se lance dans une reconfiguration des structures du nouveau ministère autour de trois pôles : l'Équipement, l'Environnement et l'Architecture. La DAFU devient la DUP (Direction de l'urbanisme et des paysages)¹, en « *un ajustement fin vis à vis de la Culture* »².

Mais sur le terrain la position des DDE devient difficile : « ...les DDE, dont les activités et la culture restaient très routières, relèveraient à titre principal d'un ministre dont la responsabilité première était celle de l'environnement. On imagine toutes les questions qui pouvaient agiter l'administration, particulièrement ses corps d'ingénieurs guère enthousiastes à l'idée de basculer vers une logique de protection ».[...] « Tirillées entre le ministre des Transports, qui menaçait régulièrement de créer ses propres services si les DDE se détournaient de leurs missions traditionnelles, et leur propre ministre qui exigeait de « ses » services qu'il se désengage de leurs missions pour les communes et investissent sur les domaines de l'environnement, l'administration territoriale de l'Équipement commençait sérieusement à s'interroger sur son avenir »³.

¹ J.-E. ROULLIER y remplace P. MAYET, qui devient directeur du Personnel

² P. MAYET, entretien personnel

³ « **Une vie d'ingénieur aux Ponts – et – Chaussées 1951 – 1995 ; Chroniques d'un témoin engagé** » VALLEMONT, S. ; Paris, Presses de l'École nationale des Ponts et Chaussées, 2004 ; 421 p. , p.220 et 244.

Dans la logique de reconfiguration des services extérieurs en fonction des attributions de celui-ci, naît le projet de la transformation des subdivisions territoriales en ALEE (Agences locales de l'équipement et de l'environnement). Ce projet vise deux objectifs principaux :

a) faire descendre les préoccupations d'environnement jusqu'à la structure territoriale de base du ministère ;

b) généraliser dans cette structure polyvalente, la déconcentration de l'Administration en matière d'urbanisme et de logement (permis de construire) en prévision de l'aboutissement d'une politique nationale de décentralisation jugée indispensable et inéluctable à brève échéance¹.

Le projet des ALEE, qui soulève des réticences de tous côtés (notamment syndical) ne dépassera pas le stade expérimental, avant l'élection présidentielle et les élections législatives prévues en 1981. L'alternance politique va amener la gauche au pouvoir et aboutir à un tournant majeur dans la vie du pays. L'expérience du ministère de l'Environnement et du Cadre de Vie prend fin avant d'avoir pu véritablement porter ses fruits . «Les différences, voire les oppositions entre les cultures professionnelles étaient trop fortes pour que des synergies réelles aient pu se développer en un temps si court »¹. Mais des préconisations voisines resurgiront à plusieurs reprises, et comme il a déjà été dit, la pertinence de ce modèle réapparaît très forte aujourd'hui...

3.4. L'ALTERNANCE POLITIQUE DE 1981 ET SES PREMIERES CONSEQUENCES POUR L'EQUIPEMENT

Pour la première fois depuis l'avènement de la V^e République, l'alternance politique se réalise avec l'élection à la Présidence de la République de François MITTERAND, suivie de l'élection d'une majorité de gauche aux législatives. Cette victoire qui détermine une coupure majeure dans l'histoire politique de notre pays, aura également de lourdes conséquences dans l'histoire de l'Equipement.

¹ Après le succès du questionnaire aux maires de 1977 et le Rapport AUBERT de juin 78, l'idée que la décentralisation est nécessaire gagne du terrain. Le Président y est favorable. Un projet de loi-cadre sur la développement des responsabilités des collectivités locales voit le jour. Mais il n'aboutira qu'à des progrès partiels, quoique importants pour l'avenir : réformes des honoraires (mettant fin à l'intéressement direct), Dotation globale de fonctionnement (DGF) etc...

La formation du premier gouvernement de Gauche, au lendemain de l'élection de François MITTERRAND, avant même les élections législatives, se traduit par l'arrêt de l'expérience du ministère de l'Environnement et du Cadre de Vie, et une redistribution du jeu qui se veut en rupture symbolique avec ce qui a précédé. Ne s'agit-il pas de « changer la vie » ? Si dans le premier gouvernement de Pierre MAUROY, Louis MERMAZ est nommé ministre de l'Équipement et des Transports, c'est le Logement qui est gratifié d'un ministère autonome avec à sa tête Roger QUILLIOT, ainsi que l'Environnement avec Michel CREPEAU, et la Mer pour Louis LE PENSEC.

Après la victoire de la gauche aux législatives et l'entrée des communistes au gouvernement, l'éparpillement reste de mise au sein du second gouvernement MAUROY : le vocable « Equipement » disparaît, Charles FITTERMAN (PCF) devient ministre d'Etat, ministre des Transports, et occupe symboliquement l'hôtel de Roquelaure, siège traditionnel du ministère boulevard Saint Germain, mais Roger QUILLIOT devenu ministre de l'Urbanisme et du Logement garde l'administration de l'Équipement, tandis que M. CREPEAU conserve l'Environnement et que Louis LE PENSEC reste ministre de la Mer.

A peine installé, le nouveau gouvernement doit affronter « l'été chaud des Minguettes » à Vénissieux dans la banlieue lyonnaise : voitures incendiées, carreaux cassés, « rodéos » automobiles révèlent à l'opinion publique l'ampleur du malaise des quartiers en déshérence qui se signalent spectaculairement à son attention. Désertés par les classes moyennes, « plombés » par tous les handicaps, ces quartiers (souvent des ZUP) affichent leurs lézardes. Un traitement en profondeur s'impose, sur des bases radicalement nouvelles. Toute une politique interministérielle, mais qui impliquera fortement l'Équipement va en quelques années naître et se bâtir autour des problèmes soulevés par ces quartiers en difficulté.

Dans un autre domaine, un changement profond va intervenir : c'est celui de l'action syndicale. Les grandes centrales syndicales, chacune à leur manière, avaient clairement appelé de leurs vœux l'alternance politique. Du jour au lendemain, les relations entre leurs directions respectives et les nouveaux cabinets vont devenir beaucoup plus étroites, court-circuitant parfois les directeurs de l'administration. Mais au delà des connivences ou des sympathies

¹ « **Partie II. Evolution du ministère de l'Équipement en rapport avec le processus de décentralisation : une analyse historique** » ; JANVIER, Y. ; p. 64 ; in « Décentralisation et évolution du Ministère de l'Équipement » op. cit. ; Notes du CPVS n° 17 ; Paris , DRAST – METLTM ; nov. 2002 ; 143 p.

spontanées, des contradictions et par voie de conséquence, des problèmes de positionnement, vont très rapidement se poser. C'est particulièrement vrai dans le secteur de l'Équipement. Une grave crise déchirera pendant des années la principale organisation du secteur, la Fédération nationale de l'Équipement CGT, qui portera entre autres, sur la question de la décentralisation.

Déjà les projets de réformes se bousculent au Parlement. Parmi eux, une réforme emblématique aura la priorité : celle de la décentralisation, préparée par le ministre de l'intérieur Gaston DEFFERRE, maire de Marseille, ville de tous temps mal aimée du pouvoir central. C'est là tout un symbole. La nouvelle majorité pourra dire à l'ancienne : « vous en avez rêvé, nous l'avons fait... ». Et pour l'Équipement commence véritablement une nouvelle époque, qui sera largement dominée par cette problématique.

4. LES LOIS DE DECENTRALISATION DE 1982-1983 ET LEURS CONSEQUENCES

4.1. LES PRINCIPES FONDAMENTAUX DE LA DECENTRALISATION

Amorcée prudemment sous la présidence du Général de GAULLE, la décentralisation est devenue une aspiration forte des collectivités locales durant la décennie 1970, sans que puisse être dépassé le stade de réformes utiles, mais partielles¹, du fait de blocages politiques récurrents (échec du référendum de 1969, échec du projet GUICHARD de 1976, échec des projets BONNET et de TINGUY en 1979). L'alternance politique qui survient en 1981 va faire sauter ce verrou, la décentralisation étant l'une des grandes réformes promises par la gauche dans son programme.

La décentralisation apparaît comme un ré-agencement radical des pouvoirs locaux. Le fonctionnement des collectivités locales va désormais suivre cinq principes :

- libre administration de celles-ci par les élus et transfert de leur exécutif à des présidents élus ;
- reconnaissance de la région comme une collectivité de plein exercice ;
- transfert de compétences importantes, ainsi que de ressources fiscales et budgétaires de l'Etat ;
- transfert du contrôle budgétaire et financier des collectivités locales aux Chambres régionales des comptes ;
- absence de hiérarchie entre les quatre niveaux des collectivités : communes, départements, régions, Etat.

De 1982 à 1985, quatre lois fondatrices sont successivement votées :

- **La loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions**, pose les grands principes (loi sur les pouvoirs).
- **La loi du 7 janvier 1983, relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat**, établit la répartition des compétences entre les collectivités.

¹ Comme la loi du 5 juillet 1972, érigeant la région en établissement public à vocation spécialisée, ou la loi du 3 janvier 1979 instituant la DGF (Dotation globale de fonctionnement).

- **La loi du 26 janvier 1984, portant statut de la fonction publique territoriale.**
- **La loi du 11 octobre 1985, relative à la prise en charge par l'Etat, les départements et les régions des dépenses de personnel, de fonctionnement et d'équipement des services placés sous leur autorité,** met fin aux financements croisés entre l'Etat, les départements, et les régions par transfert et compensation sur la DGD.

Les lois de décentralisation ne pouvaient manquer de troubler profondément et durablement les agents du secteur de l'Equipement, et d'affecter pareillement son organisation et son fonctionnement, impliqué comme il l'était dans l'intervention territorialisée auprès des collectivités locales ; et cela alors que ce secteur, déjà ébranlé par un premier re-découpage de ses compétences en 1978, en subissait un second encore plus poussé au moment de l'alternance de 1981, comme on l'a vu, sous la forme d'un éclatement en quatre ministères distincts.

4.2. L'EQUIPEMENT DANS LES PREMIERES ANNEES DE LA DECENTRALISATION, ENTRE RESISTANCE ET PASSIVITE

Dès le 15 juillet 1981, le premier projet de loi de décentralisation relatif aux droits et libertés des communes des départements et des régions présenté par Gaston DEFFERRE, est adopté en conseil des ministres. Deux points affectent fondamentalement l'Equipement :

- a) Les DDE doivent être mises à disposition des conseils généraux en attendant leur partition, résultat de la seconde loi, qui réglera la question du transfert de compétences.
- b) Les préfets, devenus commissaires de la République seront appelés à diriger les services de l'Etat dans le département.

Ces deux points font l'effet d'une bombe sur les cadres de l'Equipement . Dans ses mémoires, Serge VALLEMONT écrit :

« Cette double perspective fut immédiatement interprétée comme la disparition programmée de l'administration de l'Equipement, puisque les directions départementales de l'Equipement étaient appelées à être découpées, et comme l'irréversible affaiblissement du corps des Ponts, dès lors que les préfets dirigeraient les services de l'Etat.

Ces nouvelles déclenchèrent un véritable branle-bas de combat dans les états-majors de la direction du personnel et du Conseil général des Ponts. Le moral était au plus bas...il

était clair que nous ne pouvions compter sur notre cabinet pour peser sur les arbitrages interministériels. Roger QUILLIOT, maire d'une grande ville, Clermont-Ferrand, était, comme Gaston DEFFERRE et Pierre MAUROY, un farouche partisan de la décentralisation, et nous savions qu'il considérait comme inéluctable l'éclatement des DDE entre les préfectures pour leurs missions régaliennes, les départements et les communes pour celles transférées aux collectivités territoriales¹». De fait le ministre ne cache guère que dans ce débat, les compétences transférées aux collectivités locales en matière d'urbanisme, lui importent plus que le sort de l'administration de l'Equipement...

Le malaise installé entre le ministre et la haute administration de l'Equipement, se solde au début de 1982 par quelques changements importants à la tête de plusieurs directions-clefs : Pierre MAYET quitte la direction du Personnel pour prendre la tête d'une nouvelle direction de la Sécurité Routière aux ministères des Transports, et est remplacé par Michel ROUSSELOT, ancien directeur de cabinet de l'éphémère ministre de l'Equipement et des Transports Louis MERMAZ, tandis qu'à la tête de la direction de l'Urbanisme et des Paysages, l'inspecteur des Finances Jean-Eudes ROULLIER est remplacé par Yves DAUGE, un politique extérieur à la fonction publique, maire et conseiller général, arrivant du cabinet du Premier Ministre.

Le 2 mars 1982 est promulguée la première loi de décentralisation, et dès le 1^{er} avril, les DDE sont mises à disposition des nouveaux exécutifs départementaux, en attendant la deuxième loi, relative à la répartition des compétences.

L'inquiétude des agents du ministère se traduit par une forte mobilisation syndicale, qui se concentre particulièrement sur la revendication de la titularisation dans la fonction publique de l'Etat des 20000 agents départementaux payés «sur tas de cailloux ». Symbole de la résistance aux menaces de démembrement de l'administration de l'Equipement, le vice-président du Conseil général des Ponts, Raoul RUDEAU démissionne avec éclat en novembre.

La seconde loi de décentralisation relative à la répartition des compétences est promulguée le 7 janvier 1983. L'article 8 dispose que les services de l'Etat doivent être partagés avec les départements, afin que ces derniers disposent des moyens administratifs nécessaires à l'exercice de leurs nouvelles compétences. Pendant le délai de trois ans accordé pour mettre en œuvre le partage, les services de l'Etat sont mis à disposition des exécutifs

¹ VALLEMONT, S. « Une vie d'ingénieur aux Ponts et Chaussées... » op. cit., p. 263.

départementaux. La menace d'éclatement des DDE se précise, à l'instar des services préfectoraux, et surtout des directions départementales de l'Action sanitaire et sociale (DASS), proprement démantelées.

Cependant ici et là, on s'évertue à démontrer que le démantèlement des DDE n'est pas une fatalité et que trois options sont en fait ouvertes : le découpage, favorable aux départements, le maintien du statu quo avec la mise à disposition, ou enfin la transformation des DDE en établissements publics (solution qui a la faveur de l'AIPC, l'association des ingénieurs des Ponts et Chaussées). Pour sa part, la Fédération CGT de l'Équipement, en opposition avec la direction nationale de la CGT officiellement favorable à la décentralisation « dure », défend la thèse d' « un grand service national de l'Équipement ».

En septembre 1983, Roger QUILLIOT, élu sénateur, renonce à son ministère et est remplacé par Paul QUILES, ancien polytechnicien et proche du Président, un homme énergique, qui se montre sensible au souci de la défense de la qualité du service public. Mais il est d'abord handicapé par sa compétence ministérielle limitée comme son prédécesseur à l'Urbanisme et au Logement. Cependant à l'été 1984 la donne change : la crise scolaire emporte le gouvernement MAUROY à bout de souffle, et le 19 juillet Laurent FABIUS forme un nouveau gouvernement sans les communistes . Paul QUILES revient alors à la tête d'un ministère reconstitué de l'Urbanisme, du Logement et des Transports, tandis que Pierre JOXE devient ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation. Les chances d'un compromis sauvegardant l'avenir des services de l'Équipement re-surgissent...

Les bases d'un compromis telles qu'elles sont alors élaborées par les services du ministère sont les suivantes : les moyens de la maîtrise d'ouvrage doivent être transférés aux élus ; les moyens de maîtrise d'œuvre et de réalisation des travaux ont vocation à être transférés mais pourraient à la demande des élus rester provisoirement au sein de la DDE ; par contre un service unifié d'entretien et d'exploitation du réseau routier serait maintenu sous la responsabilité de l'État : ni le parc, ni les subdivisions territoriales ne devraient en conséquence être découpsés. Un accord sur ces bases ayant été trouvé avec le ministère de l'Intérieur, il reste à négocier avec l'association des présidents de conseils généraux un projet de décret. Le décret relatif aux modalités de transfert aux départements, et à celles de la mise à disposition de ceux-ci des services extérieurs du ministère de l'Urbanisme, du Logement et des Transports est signé le 31 juillet 1985, les conventions qui découlent de ce décret devant

prendre effet à partir du 1^{er} janvier 1986. Il reste pour les DDE maintenues à se montrer réellement compétitives dans la nouvelle conception de leur rôle de prestataire de service.

Concrètement c'est à ce moment que semble s'opérer la prise de conscience de l'ampleur de la reconfiguration nécessaire des pratiques de l'Equipement – précisément celles de ses services extérieurs. **Il apparaît clairement à de nombreux agents du ministère que le décret ne sera pas efficace et que les DDE ne seront donc garanties de leur pérennisation que si elles deviennent des entités compétitives par rapport à un métier de prestataire de service.**

Entre-temps, le 26 janvier 1984 a été promulguée la loi LE PORS portant statut de la fonction publique territoriale. Cette loi définit le statut de la fonction publique territoriale en le fondant sur un principe de parité avec celui de la fonction publique d'Etat dans le cadre d'un statut général. Elle donne le droit d'option aux fonctionnaires d'Etat en poste dans les services transférés, et aux fonctionnaires territoriaux affectés dans un service d'Etat, pour l'une ou l'autre des deux fonctions publiques, mais **fonction publique d'Etat et fonction publique territoriale demeurent hermétiquement séparées.**

Enfin le 11 octobre 1984 est promulguée la loi relative à la prise en charge par l'Etat, les départements et les régions, des dépenses de personnel, de fonctionnement et d'équipement des services placés sous leur autorité. Elle met fin aux financements croisés entre l'Etat, les départements et les régions des personnels, de fonctionnement et d'équipement des services placés sous leur autorité. Mais si le texte s'applique immédiatement aux préfetures, il ne pourra s'appliquer tel quel aux DDE, en raison du maintien de l'activité des subdivisions pour le compte des départements dans les mises à disposition. Il faudra attendre pour cela la loi dite « de sortie de l'article 30 » promulguée en décembre 1992.

Un premier cycle se referme, qui a vu, en quatre ans et quatre lois fondatrices, la révolution de la décentralisation s'accomplir, dans les grands principes de son architecture. Mais beaucoup reste à faire dans les modalités d'application de ces grands principes, notamment en ce qui concerne l'Equipement. Son administration a vacillé dans la tourmente, en oscillant entre une vaine résistance et un renoncement défaitiste, sans guère de

soutien du gouvernement de la gauche, tout à la réalisation de son projet politique de décentralisation.

La donne a commencé à changer quand le secteur de l'Équipement s'est réuni à l'été 1984, et qu'il a su mieux se faire entendre du nouveau ministre de l'intérieur Pierre JOXE, plus accessibles à ses arguments.

4.3. LE SURSAUT DE L'ÉQUIPEMENT (1984–1985)

La reconstitution de l'Équipement est suivie de réaménagements internes, et d'abord au sein de l'administration centrale : ainsi la direction de l'Architecture fusionne avec la direction de l'Urbanisme et des Paysages, ce qui donne la direction de l'Architecture et de l'Urbanisme (DAU), tandis que sont réintégrées, ou supprimées en cas de doublons, les directions qui avaient été auparavant sous la tutelle du ministère des Transports. Le 19 septembre 1984, un décret modifie les conditions d'accès à la fonction de DDE. Celle-ci se trouve enfin ouverte aux ITPE, aboutissement d'une longue revendication de SNITPE, constamment bloquée jusqu'alors par le corps des Ponts et Chaussées. Un nouveau frisson secouera la vieille maison quand l'année suivante, P. MAYET, ingénieur des Ponts et Chaussées issu du corps des ITPE, est nommé à la tête du Conseil Général des Ponts et Chaussées. Avec lui, la vénérable institution jouera désormais résolument dans le sens de la réforme et du renouveau.

Une Commission nationale de modernisation de l'Équipement (la COMMODE) est mise en place le 15 mai 1985 par Paul QUILES. Celle-ci a pour mission d'assurer l'orientation, le suivi et l'évaluation des actions de modernisation que devra mettre en œuvre la direction du Personnel. Présidée à l'origine par André PASQUET, le prédécesseur de P. MAYET à la tête du CGPC, son originalité est de s'être ouverte dès l'origine à d'autres secteurs de la haute Administration (Cour des Comptes, Inspection des Finances, Inspection générale de l'administration de l'intérieur, direction du Budget, direction de l'Administration et de la fonction publique). Elle va constituer pendant ses huit années d'existence, un instrument efficace d'orientation et d'évaluation de l'action du ministère. L'urgence est un plan de modernisation des DDE. Le schéma d'organisation modèle « BIDEAU-FOCH » a fait son temps... Ainsi est reconnue la nécessité d'une sorte de révolution culturelle et de

repositionnement des pratiques, permettant le passage d'une administration de pouvoir à une administration de service.

Symboliquement, c'est aussi le moment où le ministère choisit un nouveau logo, le carré bleu¹ barré des trois flèches stylisées figurant ses trois axes professionnels fondamentaux : l'Urbanisme, le Logement, les Transports, logo qu'il a conservé jusqu'aujourd'hui.

La nomination inopinée le 20 septembre 1985 de P. QUILES comme ministre de la Défense en remplacement de Charles HERNU², et son remplacement à la tête de l'Équipement par Jean AUROUX jusqu'alors secrétaire d'État aux Transports au sein du même ministère, ne freinera pas l'élan qui se dessine. Serge VALLEMONT, fervent partisan du renouveau, accède au poste de directeur du Personnel, qu'il occupera durant plus de sept ans³.

Au moment de sa prise de fonction, deux grandes questions dominent, qui sont centrées l'une et l'autre sur les DDE :

a) La signature des conventions prévues par le décret du 31 juillet⁴. Mais le climat préélectoral ne se prête guère à ces signatures ; finalement seuls 21 départements signeront la convention de transfert.

b) La réorganisation et la modernisation des DDE.

L'objectif est l'élaboration d'une directive fondatrice des nouvelles DDE, et constitue le socle du projet de modernisation de l'Équipement. Celui-ci est mis au point dans une démarche inter-directionnelle coordonnée par P. MAYET au CGPC. Issue de ce travail, la directive aux DDE signée de J. AUROUX le 18 février 86 conclut ainsi :

« Les directions départementales de l'équipement doivent assurer leur vocation de grand service technique de l'aménagement en adaptant leur organisation et leur fonctionnement et en jouant leur rôle d'animation technique basé sur leur compétence et leur efficacité. Cela nécessite rigueur et transparence de gestion, amélioration des prévisions,

¹ Le bleu est la couleur « régaliennne » de l'Équipement. Son autre couleur symbolique est l'orange des chantiers.

² Contraint de démissionner à cause des développements de l'affaire de « Rainbow-Warrior »

³ C'est comme P. MAYET, un IPC issu des ITPE.

⁴ Décret du Premier ministre du 31 juillet 1985, relatif aux modalités de transfert aux départements et à celles de la mise à la disposition de ceux-ci des services extérieurs du ministère de l'Urbanisme, du Logement et des Transports. A ce décret est annexé un modèle de la convention devant être passée entre le préfet et le président du conseil général, prenant effet à partir du 1^{er} janvier 1986.

évaluation des actions et meilleure connaissance des coûts dans tous nos domaines d'activité. Pour ce nouveau départ, une vaste mobilisation des personnels dans une dynamique d'imagination et d'innovation reste le plus sûr garant d'une mise en œuvre réussie de ce grand projet »¹. La transformation des DDE vise à restructurer les tâches régaliennes subsistantes tout en améliorant la qualité des prestations aux collectivités locales et des services au public.

En conséquence :

- « l'arrondissement territorial et, dans une majorité de cas, les subdivisions deviennent des pôles de prestation polyvalents ;
- les GEP sont souvent supprimés ou marginalisés ; une partie de leurs effectifs est territorialisée ; le reste réorganisé en service d'études générales assurant également les tâches de porter à connaissance ;
- les services de l'Urbanisme Opérationnel et de Construction (UOC), amputés de leur fonction de gestion du droit des sols qui est également territorialisée, se transforment en services de l'Habitat ;
- les services de la sécurité et de l'entretien routiers, en large partie transférés , sont réorganisés ou gérés transitoirement par convention.

Il en résulte plusieurs types d'organisation selon les DDE, leur taille, la qualité de leurs rapports avec les départements et la vitesse d'adaptation locale des principes de modernisation ».¹

Parallèlement a cette directive, la direction du Personnel peut mettre en oeuvre le « **Projet de progrès et de modernisation de l'Equipement** » qui formalise la conduite du changement en lui donnant délibérément la signification d'un projet d'entreprise, au sens où ce terme est employé dans l'entreprise privée. **Les fondements de ce projet reposent sur trois mots-clefs :**

- « **le professionnalisme** » : l'Equipement doit pouvoir compter sur des professionnels dotés d'une capacité technique de haut niveau, s'appuyant sur un réseau de compétences (directions centrales, services techniques centraux, CETE) ;

¹ in « Une vie d'ingénieur aux Ponts et Chaussées... » S. VALLEMONT, op. cit. p. 316

- « **l'efficacité** » : productrice de services publics, l'Administration se fixe comme objectif prioritaire à la fois la recherche d'économie et de gains de productivité ; l'enjeu est d'avoir la capacité d'offrir le meilleur service au meilleur coût ;

- « **la transparence** » : toute la clarté doit être faite dans la mise en œuvre des moyens à la disposition des DDE, elles doivent pouvoir rendre des comptes dans le contexte d'imbrications fonctionnelles des activités exercées pour le compte des différents maîtres d'ouvrage.

Trois volets structurent le programme d'action correspondant : formation, contrôle de gestion, valorisation des ressources humaines, complétés par des formations en informatique, en techniques de la communication etc.

Le lancement de ce programme a été mobilisateur, marquant une réelle reprise d'initiative du ministère après plusieurs années de flottement, il a été particulièrement innovant jusqu'en 1989... Pendant cette période **les DDE ont évolué significativement vers une véritable pratique d'entreprise**, faisant l'objet d'expérimentations et d'évaluations avant d'être généralisées. Les dispositifs opérationnels les plus connus ont nom « CLAIRE » (clarification des comptes), « CORAIL » (indicateurs de gestion), « GEODE » (pilotage et gestion des activités et moyens)...

4.4. 1986 : UNE ALTERNANCE POLITIQUE « DOUCE » A L'EQUIPEMENT

Les élections législatives de mars 1986, en donnant la victoire à la droite, amènent une nouvelle alternance politique et Jacques CHIRAC, appelé par le Président F. MITTERRAND à former le nouveau gouvernement, inaugure une première « cohabitation » qui sera globalement très conflictuelle. Il en ira cependant différemment à l'Equipement. Est-ce par moindre intérêt pour ce secteur ? Par déficit de vision stratégique ? L'Equipement échoit à l'allié CDS. C'est Pierre MEHAIGNERIE qui hérite d'un ministère aux compétences étendues à l'extrême, puisqu'il regroupe l'Equipement, le Logement, l'Aménagement du Territoire, les Transports et... l'Environnement. Pour gérer convenablement un tel ensemble, deux ministres délégués lui sont adjoints : Jacques DOUFFIAGUES aux Transports, et Alain CARIGNON à l'Environnement. C'est une configuration somme toute orthodoxe dans un gouvernement néo-gaulliste, mais pour quel contenu ?

¹ « Partie I ; Le ministère de l'Equipement face à la décentralisation et aux nouveaux enjeux des années 2000 : Quelles perspectives d'évolution ? Quatre scénarios pour un débat » THEYS, J., GALLAND, JP.,

Pierre MEHAIGNERIE a une bonne expérience ministérielle (à l'Agriculture de 1976 à 1981), et il a été jusqu'à sa nouvelle nomination, président du Conseil général d'Ille-et-Vilaine. Son tempérament, son positionnement politique, vont le pousser à agir plus en continuité qu'en rupture avec la politique antérieure. Il n'y aura pas de « chasse aux sorcières » dans les DAC, et la cheville ouvrière de la modernisation, le directeur du Personnel, sera confirmé dans ses fonctions. Si le nouveau ministre déclare d'emblée qu'il annulera le décret du 31 juillet 85¹, c'est plus par effet d'affichage après la guérilla menée les années précédentes par la droite contre la décentralisation, que par opposition dogmatique. Il apparaît par ailleurs sensible à l'option « établissement public » pour les DDE, à laquelle les syndicats et notamment la CGT (ultra majoritaire chez les agents de travaux) sont très opposés.

Trois mois seulement après son arrivée, il valide la démarche de modernisation initiée par ses deux prédécesseurs à l'Équipement. Une note interne le confirme sans ambiguïté :

« Ainsi le processus de modernisation en profondeur qui doit être engagé doit-il être compris comme un véritable projet d'entreprise, articulé autour de deux idées-force :

- une administration productrice de service public, dotée d'une capacité technique de haut niveau s'appuyant sur un réseau diversifié de compétence ;
- une administration exigeante dans la recherche d'économies et de gains de productivité »².

Comme en d'autres circonstances, le fait que cette politique lancée avant l'alternance ne soit pas remise en cause par le nouveau ministre, mais au contraire clairement confirmée, l'a considérablement renforcée en l'ancrant dans la pratique des services.

Ainsi qu'il l'avait annoncé, P. MEHAIGNERIE signe le 13 février 1987 un décret remplaçant celui du 31 juillet 1985 qui avait été abrogé, mais « qui lui ressemble comme un frère »... Il ne s'écarte du précédent que sur un point : seul le chef de l'exécutif départemental préside désormais le comité de gestion du parc au lieu de la coprésidence préfet – DDE antérieure... Comme le précédent décret, celui-ci prévoit la passation dans chaque

SPOHR, C., WACHTER, S. ; p. 18 ; in « Décentralisation et évolution du ministère de l'Équipement », op. cit.

¹ Voir supra, note n° 4, p. 47

² « Une vie d'ingénieur aux Ponts et Chaussées... ». VALLEMONT, S. ; op. cit. p. 327. La réduction du nombre des agents du ministère devient dès lors un mot d'ordre permanent .

département d'une convention, sachant que les conventions passées en vertu du décret antérieur restent valables.

Pierre MEHAIGNERIE tient également à bien marquer les préoccupations sociales de sa formation politique. En août 1986, il parvient à régler un problème épineux resté en suspens depuis des années: celui des quelques 20000 PNT 936 (les agents auxiliaires payés « sur tas de cailloux » dans les départements , qui sont enfin titularisés. Il remporte là un vif succès , donnant au ministère une image de leader en matière de modernisation du service public.

En 1987 sont instituées les « **Rencontres annuelles de l'Equipement** ». Les premières rencontres ont lieu le 12 novembre. Elles ont comme thème « le management du service public ». Ouvertes à des directeurs d'autres administrations , à des universitaires et des consultants spécialisés dans la modernisation des administrations, elles **confirment la réputation de modernité et de dynamisme regagnée par l'Equipement**.

Le 24 avril 1988, le premier tour des élections présidentielles laisse face-à-face F. MITTERRAND et J. CHIRAC. Le 8 mai, F. MITTERRAND est réélu Président de la République et le 10, Michel ROCARD est investi comme Premier ministre. Dans le gouvernement qu'il forme deux jours après, l'Equipement est à nouveau l'objet d'un découpage, moins traumatisant toutefois qu'en 1981. Si un ministère des Transports confié à Louis MERMAZ renaît¹, ainsi qu'un ministère de la Mer confié une nouvelle fois à Louis LE PENSEC, et tandis que l'Environnement reprend son autonomie sous la forme d'un secrétariat d'Etat directement rattaché au Premier Ministre, attribué à Brice LALONDE, Maurice FAURE, ami de très longue date du Président, est nommé ministre d'Etat, ministre de l'Equipement et du Logement, chargé des « Grands Travaux » présidentiels. M. FAURE joint à sa longue expérience gouvernementale, celle de maire et de président de Conseil général. Pour ce qui concerne le Lot, son département, il a opté pour une simple mise à disposition de la DDE. C'est dire qu'il n'entretient aucune crispation sur le sujet.

Le Président MITTERRAND ayant dissout l'Assemblée Nationale, les élections législatives des 5 et 12 juin confirment la tendance des présidentielles, et un second gouvernement ROCARD est formé. Au sein de celui-ci, M. FAURE garde son précédent

¹ Georges SARRE y sera secrétaire d'Etat aux Transports routiers, puis de juin 88 à mars 93, secrétaire d'Etat aux Travaux routiers et fluviaux, auprès des ministres de l'Equipement qui se succèderont..

portefeuille, allégé des « Grands Travaux » présidentiels désormais rattachés à la Culture, L. LE PENSEC troque la Mer contre les DOM-TOM, tandis que Michel DELEBARRE remplace L. MERMAZ aux Transports, et devient ministre des Transports et de la Mer.

Le cap mis sur la modernisation des DDE sera fermement maintenu, l'allure sera même renforcée, avant que de nouveaux défis n'apparaissent, qui vont fortement marquer la décennie 1990.

4.5. ESPOIRS ET INQUIETUDES AU TOURNANT DE LA DECENNIE 1990

En effet dans le droit fil de ses prédécesseurs, J. AUROUX avec les « **contrats direction du Personnel / DDE** », et P. MEHAIGNERIE avec les « **contrats de performance** », M. FAURE adhère à son tour pleinement à la démarche de progrès et de modernisation engagée depuis trois ans à l'Equipement sous des majorités de l'un et l'autre bord politique. Cette **nouvelle validation d'une démarche exempte de tout sectarisme partisan, conforte indéniablement cette administration dans une dynamique réformatrice qui va positionner l'Equipement en pionnier de la politique de « renouveau du service public » que s'apprête à lancer le nouveau Premier ministre.**

Dans l'optique d'une responsabilisation accrue des directeurs départementaux de l'Equipement, une démarche de contractualisation associant moyens et objectifs est expérimentée dans une dizaine de DDE, qui doit se concrétiser par l'engagement des directeurs départementaux à atteindre les objectifs fixés par le ministre, sous contrainte des moyens disponibles. C'est le dispositif des **plans objectifs / moyens ou « POM »**. Cette nouvelle démarche qui transforme radicalement leur mode de gestion, est généralement bien reçue dans les DDE. Dans un contexte récurrent de pression pour amener le ministère à baisser ses effectifs, un accord (oral) est passé avec la direction du Budget, par lequel l'Equipement s'engage à réduire de lui-même ses effectifs de 1000 agents par an sur trois ans, grâce à un gain annuel en productivité de 1% (les économies en masse salariale étant partiellement « ristournées » en crédits affectés à la formation continue ou à l'action sociale). **En trois ans, toutes les DDE sont dotées d'un POM.**

Cependant, au nombre des priorités politiques définies par le Président MITTERRAND à l'aube de son second septennat, deux vont avoir des conséquences particulièrement importantes pour l'Équipement, et constituer pour lui de véritables défis :

- La première concerne **l'adaptation du service public** à l'évolution de la société, la construction de l'Europe et la globalisation mondiale.

- La seconde concerne le lancement d'un « **grand chantier pour la ville** », susceptible de remédier à la crise multiforme générée par l'évolution générale des villes.

En réponse à la première priorité, paraît le 23 février 1989, la « **circulaire sur le nouveau du service public** », du Premier ministre M. ROCARD, qui propose pour la première fois une stratégie globale de modernisation de l'ensemble de l'Administration, articulée autour de quatre thèmes majeurs :

- la rénovation des relations de travail internes à l'administration,
- le développement des responsabilités des fonctionnaires,
- le devoir d'évaluation des politiques publiques,
- une politique d'accueil et de service à l'égard des usagers.

Il s'agit donc officiellement et pour l'essentiel d'**améliorer la qualité du service public**.

Les 29 et 30 novembre 1990, ont lieu à Paris des « **Rencontres nationales pour le nouveau du service public** » qui rassemblent plusieurs milliers de fonctionnaires. M. ROCARD y déclare notamment :

« Les valeurs intangibles du service public, égalité, neutralité, continuité, s'incarnent mieux dans des réponses adaptées au terrain que dans la réaffirmation de la règle. Le service public moderne devra, dans sa pratique, concilier :

- le principe d'efficacité sans lequel tout serait remis en cause dans un monde ouvert de plus en plus compétitif,
- le principe de responsabilité des agents du service public à l'égard de l'activité dont ils ont la charge comme à l'égard des citoyens usagers,
- le principe de différence qui doit conduire à compenser les inégalités dans l'accès tant aux richesses qu'aux savoirs »...avant de conclure :

« Rassurés sur les missions de l'Etat, confirmés dans votre rôle essentiel et irremplaçable, dotés des moyens d'y faire face, vous pouvez accepter le risque du changement, le pari de la modernité publique ».

Le vice-président du CGPC, P. MAYET a l'occasion d'exposer longuement durant cette rencontre la politique novatrice de l'Equipement, notamment en matière de déconcentration, de formation et de reconversion. En effet, sur la plupart des points, la démarche dans laquelle l'Equipement est engagé alors depuis bientôt six ans, fait de lui un précurseur et un exemple pour de nombreux autres secteurs de l'Administration.

A son tour, la démarche gouvernementale conforte l'administration de l'Equipement dans ses efforts de modernisation. Sur ce premier « front », l'Equipement paraît donc assez remarquablement maîtriser la situation...

Il en va différemment sur le second « front ». **La politique du développement social urbain progressivement mise en forme durant le premier septennat est vouée à trouver sa place au sein d'un ambitieux projet global de développement des villes¹. C'est en cela qu'il est une « politique de la ville ».** Conçu à l'origine aux niveaux du quartier, il doit donc être porté au niveau de l'agglomération, et dans un contexte interministériel, l'Equipement devrait légitimement jouer un rôle majeur grâce à ses moyens et à ses compétences, notamment dans les PACT urbains (programmes d'aménagement concerté du territoire urbain), les contrats de ville, etc. Un dispositif renforcé de suivi de la politique de la ville est très vite mis en place. Dès le 18 juillet 1988, Yves DAUGE est nommé **Délégué interministériel à la Ville²** et le 28 octobre, à côté du Conseil interministériel des villes (CIV), qui lance les actions politiques et accorde des crédits de l'Etat, est institué le **Conseil national des villes (CNV)** une instance de réflexion et de proposition, et la **Délégation interministérielle à la ville**, à qui il incombera d'animer cette politique. « *La DIV aurait pu et dû être une DATAR des villes, mais les arbitrages du Premier ministre n'ont pas été favorables à cette orientation* »³. Elle n'est pas moins un organisme interministériel dépendant directement de ce dernier. Malgré la volonté très clairement affichée de Maurice

¹ Le développement des villes avait en son temps été une des raisons majeures de la création de l'Equipement.

² Nommé à la tête de la DUP en 1982, Y. DAUGE qui n'était pas du sérail, s'était heurté à de fortes résistances dans son action, avant d'être remercié assez brutalement par P. QUILES.

³ Georges CAVALLIER, entretien personnel, 9 juillet 2004

³ G. CAVALLIER, *ibid.*

FAURE de conserver une position prépondérante dans cette nouvelle structure (« *grâce aux crédits logement, c'est lui qui tenait la bourse* »³), l'Équipement par étape, perdra du terrain dans la Politique de la ville...

Entre temps la question des DDE n'apparaît pas encore définitivement réglée, même après le décret du 13 février 1987. Seule une loi définissant les conditions de prise en charge par l'Etat et les départements des dépenses de personnel et de fonctionnement des DDE pourrait y parvenir. Ce sera la loi dite de « sortie de l'article 30 » (en référence à l'article de la loi du 02 mars 1982 obligeant provisoirement le département à maintenir le niveau de prestation qu'il fournissait à la DDE avant la réforme de la décentralisation). Or la mise en chantier de cette loi est repoussée d'année en année.

Le 22 février 1989, M. FAURE ayant été nommé membre du Conseil constitutionnel, Michel DELEBARRE devient ministre de l'Équipement, du Logement, des Transports et de la Mer. C'est lui aussi un partisan déterminé des actions de modernisation. Sous son impulsion, **un « Nouveau plan de modernisation de l'Équipement » est mis en œuvre**. Plus global, il intègre l'ensemble des services, notamment les administrations centrales et les organismes techniques. Se plaçant dans la perspective des orientations de la directive du 23 février 1989, il se caractérise par la généralisation des démarches contractuelles, les POM, avec une forte mobilisation des administrations centrales. Il s'exprime par le projet « **GEODE** » (gestion opérationnelle des DDE), dont la finalité est d'ériger les services extérieurs en « centres de responsabilité ¹ » et de développer la gestion prévisionnelle des activités et des emplois dans le cadre de relations contractuelles entre le niveau national et le niveau local.

L'année suivante, en 1990, se produisent deux évènements susceptibles d'influer fortement sur le devenir de l'Équipement :

- A la suite de pressions répétées de Brice LALONDE (dont le portefeuille – et les prétentions- se sont élargis) pour doter l'Environnement de services départementaux propres, notamment chargés de la police des eaux, des questions de pollution, d'assainissement, d'épuration, etc., avec des corps d'encadrement et de contrôle afférents, les ministères de

¹ Afin qu'ils bénéficient d'une affectation et d'une gestion de crédits de fonctionnements globalisés et d'un allègement du contrôle.

l'Équipement et de l'Agriculture décident de réagir en commun pour contrer ces velléités. **Les bases d'une coopération renforcée entre les DDE et les DDAF sont jetées.** Une fusion à terme est même envisagée. C'est le début d'une expérience très innovante...mais qui soulève de nombreuses résistances, une fusion entraînant nécessairement celle du corps des Ponts et des IGREF. En octobre 1990, le gouvernement décide officiellement d'organiser la « coordination » (terme diplomatique !) des interventions des DDE et des DDAF, mais en donnant à cette coordination le caractère d'une simple expérimentation. Un comité national de pilotage est constitué. Il y a là clairement pour l'Équipement et son avenir un enjeu capital¹.

- **En octobre, l'émeute urbaine du Mas du Taureau à Vaux-en-Velin, près de 10 ans après celle du quartier des Minguettes à Vénissieux, jette la consternation et focalise à nouveau l'attention sur les quartiers en crise. Le résultat sera un coup d'arrêt catégorique à une politique plus globale¹, et un retour à la géographie restreinte du quartier,** avec l'invention d'une nouvelle procédure, le **Grand projet urbain (GPU)** qui vise la restructuration en profondeur sur un nombre limité de sites. Le Président de la République entendra en même temps solenniser et dramatiser les enjeux. **Le 21 décembre, Michel DELEBARRE est nommé ministre d'Etat, ministre de la Ville.** A l'Équipement qu'il quitte, il est remplacé, dans une continuité parfaite, par Louis BESSON, auparavant ministre délégué, chargé du Logement. Dès lors, et malgré la personnalité de M. DELEBARRE, qui garde des liens forts avec le ministère qu'il vient de quitter, **la politique de la ville est sur la voie de son autonomisation, et les grands enjeux nouveaux commencent à échapper à l'Équipement, alors qu'il peine toujours à retrouver son équilibre face à la décentralisation.**

Au début de 1991, la Guerre du Golfe éclate, provoquant la démission solitaire de Jean-Pierre CHEVENEMENT. Quelques mois après, M. ROCARD est congédié et remplacé par Edith CRESSON, première femme chef de gouvernement en France. Paul QUILES revient à un ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et... de l'Espace. Cette fois, la priorité sera enfin donnée à la résolution de la question de « la sortie de l'article 30 ».

¹ « **Le rapprochement des Directions Départementales de l'Agriculture et de la Forêt et des Directions Départementales de l'Équipement ; la coordination des interventions publiques** » ; Duran, P. ; Groupe d'analyse des politiques publiques, Commission pour la Réorganisation et la Déconcentration de l'Administration ; s.l., 106 p. reprogr., avril 1995. Malgré des résultats encourageants, et une circulaire généralisant l'expérimentation (22 janvier 1993), l'expérience tournera court.

Les termes du règlement sont ainsi définis :

- -pour la gestion des parcs par l'Etat et les Conseils généraux, la solution adoptée est celle de la création dans le budget de l'Etat d'un compte de commerce retraçant les recettes et les dépenses générées par les activités du parc.
- -pour les conditions financières de mise à disposition du département des autres services de la DDE, une convention financière clarifiant les apports respectifs de l'Etat et du département doit être établie. L'opération de gestion « CLAIRE » a parfaitement préparé le terrain.
- pour la définition des conditions dans lesquelles on pourra « découper » les services de la DDE gérant les routes départementales, le compromis retenu est celui de la « double autorité ». Chaque département pourra demander le moment venu une réorganisation des services de la DDE et la détermination de ceux qui seront placés directement sous l'autorité du Conseil Général. Ce sera le fameux article 7 qui constituera le cœur du dispositif de sortie de l'article 30.

Le 02 avril 1992 le gouvernement d'Edith CRESSON, prématurément usé, cède la place à celui de Pierre BEREGOVOY. Paul QUILES nommé à l'Intérieur, est remplacé à l'Equipement par Jean-Louis BIANCO. C'est ce dernier qui fait enfin adopter « la loi de sortie de l'article 30 », qui paraît au Journal Officiel le 4 décembre 1992.

Quelques jours après, le 16 décembre, au terme de plus de 7 années passées à la tête de la DPS, Serge VALLEMONT, qui avait été le symbole de la modernisation de l'Equipement, est remplacé par Gilbert SANTEL¹.

4.6. L'INFLECHISSEMENT DES VALEURS – L'EQUIPEMENT « SUR LE BORD DU CHEMIN » ?

Au début des années 1990, les valeurs traditionnelles de l'Equipement n'ont certes pas disparu, mais elles apparaissent comme plus ou moins masquées par différents substrats idéologiques nouveaux qui s'imposent avec de plus en plus d'insistance.

¹ Qui a lui aussi le « profil » d'un ingénieur des Ponts et Chaussées, issu du corps des ITPE, et également passé par les cabinets ministériels. Il a notamment été le directeur de cabinet de Michel DELEBARRE.

La politique de « renouveau du service public » est un axe idéologique majeur du second septennat commençant, et particulièrement du gouvernement ROCARD. L'accent est désormais mis sur l' « usager », et la qualité du service auquel ce dernier a droit. La qualité est d'une part explicitement liée à la modernité, et de l'autre, elle apparaît comme l'axe majeur de défense d'un service public implicitement considéré désormais comme contesté, voire menacé... notamment par la dérégulation introduite dans la construction européenne.

La volonté du gouvernement de promouvoir la « qualité-modernité » et la « qualité-bouclier du service public », rencontre un puissant écho (et un modèle) au ministère de l'Équipement, engagé depuis plusieurs années dans sa démarche de modernisation globale et d'adaptation à la donne nouvelle générée notamment par la décentralisation. **Le projet de progrès et de modernisation de l'Équipement se présente comme reposant sur le triptyque suivant :**

- **le professionnalisme, dans un effort de gain en capacité technique,**
- **l'efficacité,** visant des économies et des gains de productivité, dans une gestion « managériale »,
- **la transparence,** s'appliquant naturellement au fonctionnement de l'administration.

Les « Rencontres de l'Équipement » qui se déroulent en septembre 1990 sur le thème devenu incontournable du renouveau du service public, déclinent trois principes majeurs : on retrouve l'**efficacité**, à laquelle s'adjoignent cette fois la **responsabilité**, et la **reconnaissance de la différence**, qui permet de compenser les inégalités dans la société.

Chacun des trois piliers du triptyque fondamental des valeurs de l'Équipement apparaît désormais soumis à un processus d'altération :

- **l'intérêt général (source de légitimité du service public) devient pluriel, et par voie de conséquence, source de contradictions ; la logique juridique européenne gagne du terrain face à la logique jacobine linéaire ; d'autres logiques apparaissent, avec une légitimité « venant d'en bas », celle de l'usager ;**
- **le pilier technique du ministère se voit de plus en plus communément concurrencé par le secteur privé (BTP, routes) ; les nouvelles techniques pertinentes se trouvent de plus en plus souvent maîtrisées aussi en dehors du ministère ;**

- **la territorialité départementale est durement contestée par la montée en puissance des collectivités locales et des nouveaux « acteurs – aménageurs », par de nouvelles logiques de territorialité (zones frontalières, consistance accrue du niveau régional¹) et par des évolutions technologiques et de nouveaux modes de communication.**

La situation du ministère de l'Équipement apparaît donc à maints égards comme contradictoire :

Bien que durement remis en cause par les changements socio-économiques et politiques (ces derniers liés à la décentralisation), il a su faire face, s'adapter et se moderniser, tout en demeurant un outil d'une puissance considérable, en bon état de marche, et cela, en grande partie, de sa propre initiative et de celle de son encadrement.

Mais pour lui la question majeure va de plus en plus être la suivante : **au service de quel projet mettre cet outil préservé, qui a prouvé ses qualités de résistance et d'adaptabilité, alors que des enjeux nouveaux, dont l'importance ne fait que croître, semblent lui échapper de plus en plus?**

Au début des années 1990, l'Équipement, en bon état, est comme rangé sur le bord du chemin, en attente d'une nouvelle « feuille de route ».

¹ La création des DRDE (Directeurs régionaux et départementaux de l'Équipement) au début de la décennie 1990, est l'un des premiers signes de l'émergence d'un échelon régional fort au ministère.

5. UNE DECENNIE D'INCERTITUDES (1992-2002)

5.1. « AUTO-SAISINE » POUR UNE REFLEXION PROSPECTIVE DE GRANDE AMPLEUR

Un des traits caractéristiques de l'administration de l'Equipement demeure, au tournant de la décennie 1990, la solidité de sa structuration et de sa hiérarchie, ainsi que la capacité de cette dernière, appuyée notamment sur le réseau des services d'études et de recherche, à organiser en interne sa propre réflexion, à défaut des impulsions qui seraient venues d'une réflexion stratégique du pouvoir politique qui tarde à se manifester. Cette réflexion peut s'appuyer sur la large concordance de vue découlant d'une culture et souvent d'une expérience partagée ou transmise au fil des années dans la « maison -Equipement », qui sont portées au sein de cette hiérarchie encore dominée par le corps des ingénieurs des Travaux Publics de l'Etat et celui des Ponts et Chaussées, par des fonctionnaires ayant souvent commencé leur carrière en appartenant au premier, et l'ont poursuivie après avoir intégré le second, en passant parfois par les cabinets ministériels (de droite ou de gauche).

A l'Equipement, une réflexion prospective de grande ampleur s'engage ainsi à partir de 1991, sensiblement au moment où pour ses services extérieurs, un pallier stable va enfin être atteint dans la mise en place des mesures de la « première vague » de la décentralisation, avec la « clarification financière » que permet la loi du 2 décembre 1992, portant « sortie de l'article 30 »¹. Cette réflexion trouve son origine dans les travaux coordonnés par Josée LANDRIEU, responsable de la Mission prospective de la DAEI, dirigée par Claude MARTINAND, et elle est inspirée par un groupe leader où l'on retrouve à leurs côtés des personnalités telles que S. VALLEMONT (jusqu'à la fin de 1992), P. MAYET, G. SANTEL, P. CHANTEREAU...

¹ Finalement, entre 1983 et 2002, quelque 5000 agents de l'Equipement auront été transférés aux départements. Pour la mise à disposition prévue par la loi du 2 décembre 1992, quelque 25000 agents sur 80000 travaillant en DDE en 2001 sont concernés, avant la seconde phase de la décentralisation.

Les interrogations ne manquent pas : « Remise en cause des acquis traditionnels du ministère, dans le but de clarifier ce qui est perçu comme un brouillage des rôles, une absence de priorités, une absence d'explication des choix :

- Le ministère doit-il continuer à assurer un triple rôle : régulateur , opérateur, prestataire ?
- Quelle valeur ajoutée produit-il ?
- Au regard de quels intérêts publics agit-il ?
- Le droit, la règle, la norme sont-ils toujours opérants pour porter l'action régulatrice ? »¹.

Ces questionnements induiront dans la période 1992-1995, des réflexions approfondies, d'une part quant aux valeurs et sources de légitimité du ministère de l'Équipement, d'autre part sur l'évolution de la notion de service public.

Mais un élément prend rapidement le pas sur les autres : la prise de conscience progressive en interne de la faiblesse et de l'obsolescence des orientations stratégiques de l'Équipement. D'où l'amorce d'un important processus de réflexion sur l'avenir du ministère et les orientations stratégiques dans lesquelles l'engager.

En 1992 un diagnostic prospectif est proposé à un séminaire des directeurs de la centrale². Il dégage cinq axes forts :

- La nécessité d'un recentrage des choix et de plus de clarté par rapport à la multiplication et l'articulation des rôles du ministère, notamment vis-à-vis des enjeux et modalités de la régulation : rapport entre l'action de l'Etat et les règles du marché, logique marchande et logique de service public, polarisation de l'espace, ségrégation / intégration... ;
- La transformation de la culture de l'Équipement pour mieux l'adapter à l'évolution de ses champs d'action : rapport entre technique / politique / débat public ; prise en compte du champ social ; transversalité et gestion des interfaces ; expertise socio-technique, analyse de systèmes complexes, techniques de concertation et de confrontation... ;
- La mise en articulation de la construction européenne et du développement des réseaux sur le territoire, qui interrogent les logiques d'intervention territoriales du ministère ;

¹ « Décentralisation et évolution du ministère de l'Équipement » op. cit.

² « **Éléments de diagnostic prospectif** » Séminaire des Directeurs ; DAEI ; 21 novembre 1992

- Le réinvestissement du ministère sur le champ urbain, quasi cantonné à l'action sur les quartiers, alors que la ville est au cœur des principales dynamiques financières, sociales et culturelles ;

- la reconquête d'une capacité d'analyse, d'innovation et d'anticipation et de mise en perspective, en réaction à son manque d'ouverture, à son centrage sur le court terme, à l'absence de lieux de débat, à une faible valorisation de la recherche.

A partir de là, le Groupe de réflexion des directeurs va piloter un programme de travail porté par trois groupes thématiques : l'Équipement face aux enjeux de la société, les missions et l'organisation de l'Équipement face à la ville, les enjeux et l'organisation de la fonction transport au sein de l'Équipement.

En février 1993, la synthèse des groupes de travail est présentée sous quatre thèmes :

- « Droit à la ville-droit au logement » ;
- « Environnement-qualité de la vie » ;
- « Risques sécurité et responsabilité publique » ;
- « Transports ».

Ces différentes synthèses sont accompagnées d'un diagnostic sur les faiblesses du ministère et d'hypothèses sur l'évolution de l'État. Des scénarios sont rédigés pour orienter l'évolution de l'Équipement...

Mais avec une régularité de métronome, la fin de chaque législature amène une nouvelle alternance politique. Les élections législatives de mars 1993, n'échappent pas à la règle, et après la victoire de la droite, le Président F. MITTERRAND appelle Edouard BALLADUR (J. CHIRAC s'étant récusé), à former le gouvernement de la deuxième cohabitation. A nouveau, l'Équipement est confié à un membre de la famille centriste, Bernard BOSSON, sous la forme d'un ministère de l'Équipement, des Transports et du Tourisme, mais c'est dans le cadre d'une nouvelle dispersion du secteur, puisqu'un ministère du Logement échoit à Hervé de CHARRETTE, et que l'Environnement est confié à Michel BARNIER. Quant à la politique de la ville, elle perd son autonomie ministérielle pour être rattachée à un grand ministère d'État en charge des Affaires sociales, de la Santé et de la Ville, confié à Simone VEIL¹.

¹ L'Aménagement du territoire est, lui, rattaché ...au ministère de l'Intérieur, confié à Charles PASQUA.

Les réflexions se poursuivent dans le cadre d'une commande du nouveau ministre¹ « selon une démarche qui cherche à situer l'avenir du ministère à partir des réformes institutionnelles (décentralisation, déconcentration, construction de l'Europe) et de leur conséquence sur les comportements d'acteurs, des réformes induites par la dérégulation et la déréglementation, de l'évolution de la notion de service public dans la relation aux usagers, des transformations de la société et des besoins de régulation »²

De nombreuses actions sont engagées à la suite de cette commande : lettres d'orientation ministérielles fixant les politiques prioritaires ; réflexion prospective centrée sur l'utilisateur ; articulation entre les réflexions du ministère et celles de la **Commission nationale de renouveau du service public à l'Équipement, créée en novembre 1990** ; organisation d'un séminaire « Décentralisation, coopération et évolution de l'utilité publique ; préparation d'un plan d'action pour une réorganisation complète de l'administration centrale, dans le cadre de l'installation d'un comité de réorganisation et de déconcentration.

L'ensemble du ministère semble saisi d'une fièvre d'analyse et d'introspection sans précédent, orientée vers un objectif : la réforme et la redéfinition de ses objectifs stratégiques.

Mais ce n'est pas encore suffisant au regard de l'importance des enjeux pour l'avenir de l'Équipement...

5.2. 1994 : LE « GRAND DEBAT »

Le projet d'un **Grand Débat, « Ensemble traçons notre avenir »**, est proposé au ministre par le même groupe informel qui « pense » et organise la réforme et la réorientation du ministère depuis plusieurs années³, et qui juge que les circonstances sont propices pour sortir l'Équipement de l'immobilisme où il est plongé. Le projet, adopté par B. BOSSON, va mobiliser fortement le ministère pendant un an, dans un grand débat collectif où tous les agents qui le souhaitent seront appelés à s'exprimer librement. A cette échelle et dans ces conditions, l'entreprise est exceptionnelle dans une administration. **L'objectif affiché est de « préciser sur le long terme les missions des services, qui sont en forte évolution, et de réaffirmer l'identité du ministère pour les vingt années à venir »**. Ce débat doit s'inscrire dans le cadre

¹ « **Réflexion stratégique au ministère de l'Équipement** » ; SIC 3 mai 1993 (pour B. BOSSON) in « Décentralisation et évolution du ministère », op. cit, p.78

² ibid. p.78

³ voir supra p.61

« de la réflexion sur l'organisation de l'Etat initiée par le Premier ministre, de la nécessaire adaptation des missions liées aux fortes évolutions de la société ; il est par ailleurs complémentaire du débat sur l'aménagement du territoire¹ ». Les attendus font état de la **nécessité d'appréhender les enjeux à partir de trois points de vue :**

- **les nouvelles attentes des citoyens :** problèmes de l'exclusion sociale, volonté d'expression dans les choix publics, intégration de la dimension environnement, conséquence de la construction européenne, amélioration des missions de sécurité,

- **la réaffirmation des missions de l'Etat sur le terrain, dans le cadre de la nouvelle répartition des pouvoirs :** souci de se placer le plus en amont possible et volonté d'avoir une vision globale des territoires,

- **la prise en compte des attentes du personnel** soumis à une succession d'évolutions et de réformes qui ont détruit la lisibilité sur le devenir du ministère.

Cinq grandes questions stratégiques structurent les thèmes de réflexion et sont proposées au débat :

- les rapports entre les pouvoirs publics ;
- demain l'Europe ;
- les moyens de financement des services et des politiques publics ;
- l'aménagement et la gestion des territoires ;
- l'innovation technique et sociale et sa diffusion.

Le débat s'est développé de mars 1994 à mars 1995, sous la conduite d'une équipe ad hoc, dirigée par Pierre CHANTEREAU secondé par Florence CONTENAY, par la mise en place de multiples groupes de travail, dans l'ensemble des services dépendant du ministère, et également par l'appel à des personnalités extérieures.

Il s'est agi d'un vrai débat, qui a donné lieu à un travail considérable. On s'est exprimé à tous les niveaux du ministère. En ce sens, l'expérience peut être qualifiée de « démocratique ». Quelque 316 rapports émanant des services sont remontés vers l'équipe organisatrice. Appréciation d'un ancien dirigeant de la CGT : « *c'est une tentative pour*

¹ Le lancement par Charles PASQUA d'un débat national, en préalable à sa loi d'orientation sur l'aménagement et le développement du territoire, place quelque peu l'Equipement sur la défensive. Le projet du « Grand Débat » apparaîtra aussi pour Bernard BOSSON comme un élément de réponse à cette pression.

ressouder les personnels autour de leur administration après la loi de 1992 ». L'implication réelle des personnels, (y compris certains membres de l'ancienne direction de la CGT, mais non ceux de la nouvelle direction « normalisée »), montre la persistance d'un très fort attachement à l'Équipement et à ses valeurs fondamentales. C'est de ce moment, soit près de trente ans après la création du ministère, que date la formalisation classique de ses trois valeurs fondamentales déjà évoquées : **le service public, la compétence technique et la territorialité**. Très significativement, au moment où le ministère se remet spontanément en cause pour aborder une nouvelle étape de son histoire, face aux profondes modifications des conditions dans lesquelles il inscrit son action, ses agents se sont tournés d'abord vers ses valeurs fondatrices et unificatrices.

Il est à souligner qu'ils l'ont fait dans un climat de mobilisation et de motivation particulièrement intenses, quand à l'avenir de l'Équipement . Le 23 novembre 1994 deux évènements importants se déroulent concomitamment à Paris, qui illustrent chacun à leur façon cette motivation et cette mobilisation :

- Les Rencontres nationales de L'Équipement, réunissent à la Défense un millier d'agents du ministère, pour des débats et des réflexions qui constituent le point d'orgue du Grand Débat, et qui vont permettre d'en effectuer la synthèse et de préparer sa conclusion.
- Le même jour, une vingtaine de millier d'agents du même ministère marchent dans les rues de la capitale pour « la défense de la Fonction publique », à l'appel des syndicats CGT et FO, constituant le plus important mouvement qu'ait connu à ce jour l'Équipement depuis mai 1958.

Que faut-il retenir des apports, puis des conclusions de ce débat ? Le consultant Yves JANVIER retient pour sa part deux éléments particulièrement significatifs¹ :

¹ Décentralisation et évolution du ministère de l'Équipement...op. cit. ;**II : évolutions du ministère de l'équipement en rapport avec le processus de décentralisation : une analyse historique**, JANVIER, Y. p.53

- « En premier lieu, les « ambitions » affichées pour le ministère, qui constituent la lecture positive des enjeux dont la prise en compte a été considérée comme prioritaire, n'apportent pas de vision très nouvelle des enjeux de société qui auraient pu fonder un nouveau projet, et restent beaucoup dans le champ des missions techniques :

- développer une logique de service à l'utilisateur et d'écoute des citoyens, en remplacement d'une conception d'un service public essentiellement producteur d'équipements,

- affirmer et rendre lisible le rôle de l'Etat et de ses services : renforcement des tâches de réflexion d'amont des Administrations centrales, clarification des priorités, rôle des services déconcentrés, traitement global des problèmes,

- renforcer le rôle social et économique du ministère, tant dans les actions auprès des entreprises que dans le développement local ou la cohésion sociale,

- porter les intérêts français au niveau européen et international [...],

- imaginer la territorialité de demain et les partenariats avec les collectivités locales : s'adapter à la diversité des territoires et à la variété des problèmes, accompagner l'émergence des territoires, apporter des compétences,

- affirmer le rôle de l'Etat dans l'aménagement et l'environnement : articulation des échelles supra-nationales, nationales et infra-nationales, articulation d'enjeux différents qui doivent être conciliés, rôle de médiation, d'animation, de catalyseur,

- renforcer notre présence au niveau régional et en milieu urbain pour réaliser les avancées nécessaires sur l'intermodalité et celui de la planification stratégique, création de pôles de compétences aménagement-transport, réinvestissement sur l'urbain,

- élaborer une politique globale des transports, où l'Etat doit coordonner des opérateurs de transport d'une très grande diversité, de façon à ce que l'utilisateur dispose d'un service harmonisé aux meilleures conditions de qualité et de prix,

- développer la politique nationale des routes [...] , rendre efficace les rapports de partenariat avec les collectivités locales.

- En second lieu, trois éléments qui ressortent, eux, des travaux, annoncent une réorientation de la perspective stratégique du ministère :

- « l'évolution du ministère ne peut être « au fil de l'eau » : trop de transformations radicales semblent nécessaires pour qu'elles puissent se produire « naturellement » sans l'expression claire d'une volonté politique, d'objectifs précis, de

missions prioritaires. Il faut donc explorer le futur à partir de ces choix stratégiques volontaristes »¹.

- De plus en plus les attentes et les enjeux de société s'expriment sous la forme de préoccupations globales : l'environnement, la qualité de la vie, la sécurité, par exemple, qui concernent de multiples facettes de l'action publique : dimensions multiples, acteurs multiples, pouvoirs multiples. Vis-à-vis de tels enjeux, la question est de savoir comment faire contribuer le ministère dans ses domaines de compétence, à une action publique partenariale, plutôt que d'imaginer une nouvelle organisation permettant de maîtriser l'ensemble des dimensions impliquées.

- « l'attente porte de plus en plus sur de la régulation et des services alors que les réponses sont en termes d'objets : d'infrastructures, de constructions ou d'équipements »². Dans tous les domaines, il est constaté un glissement vers le fonctionnement, l'exploitation, la gestion ».

La mise en forme des conclusions de cette considérable (et à maints égards, exemplaire) réflexion collective, va apparaître quelque peu en retrait par rapport au foisonnement du débat, ce qui cause une première déception aux seins des personnels qui se sont impliqués³. Sans doute était-ce inévitable dans un semblable exercice, le ministre étant soucieux de donner l'impression de « contrôler » son ministère, et de ne pas sembler vouloir solitairement réorienter la politique du gouvernement...

Cependant ces conclusions donnent lieu à une publication attrayante et didactique, susceptible d'être diffusée largement à l'intérieur comme à l'extérieur du ministère, le « **Livre Bleu** ». Le responsable de l'équipe-projet du débat, Pierre CHANTEREAU, dans sa préface, en indique clairement l'esprit :

« Ce livre Bleu se veut ainsi autant un message porté à l'extérieur qu'une réponse interne argumentée s'appuyant sur le sens de l'action publique des personnels leur attachement à leur métier, et leur volonté d'évoluer dans une société en mouvement. [...] »

¹ « **Elaboration des scénarios, choix des thèmes de scénarios** » Le Débat ; DAEI ; LANDRIEU, J. ;28 août 1994 (cité par Yves JANVIER)

² « **Grand Débat. Groupe des sages. Les relations entre les pouvoirs publics et la société** » . Séminaire des Directeurs d'Administrations centrales ; Juillet 1994 (cité par Yves Janvier).

³ Et sans doute aussi chez les promoteurs de l'opération...(voir supra pp.61 et 64)

L'intitulé de ce débat, « Ensemble, traçons notre avenir », annonçait une mobilisation des esprits. L'objectif a été clairement atteint.

Il s'agit maintenant pour tous les responsables de cette administration, de se saisir avec vigueur de ces conclusions et de leur donner âme et vie. Ils répondront ainsi aux préoccupations de tous les personnels qui sont prêts à utiliser leurs compétences et leurs talents au bénéfice d'une vision renouvelée du service public, qui réponde aux besoins de la société ».

La confirmation de cet engagement, de cette mobilisation des personnels du ministère sur la voie de son évolution – dans une fidélité réaffirmée à ses valeurs traditionnelles - demeure alors l'acquis principal du Gand Débat, même s'il ne débouche finalement que sur un programme d'action réduit à cinq domaines, où les propositions sont formulées en termes très généraux :

- la politique globale des transports,
- la politique nationale des routes,
- l'action de l'Etat dans l'aménagement et l'environnement,
- l'Europe, l'international et les fonctions économiques et sociales,
- la territorialité et l'organisation des services.

Mais déjà vient le moment politique majeur de l'élection présidentielle, où Jacques CHIRAC au terme d'une campagne centrée sur le thème de la « fracture sociale », l'emporte d'abord au premier tour contre E. BALLADUR, puis est élu au second tour face à Lionel JOSPIN, le 17 mai 1995. Le Grand Débat laissera derrière lui beaucoup de frustration et aussi de nostalgie, mais même les conclusions édulcorées du « Livre Bleu » seront très diversement suivies d'effets. Aucune réorientation stratégique d'envergure n'interviendra. C'est donc bien une grande occasion manquée. Revient le temps d'un certain attentisme.

5.3. APRES LE GRAND DEBAT, QUOI ?

Alain JUPPE forme le nouveau gouvernement le 18 mai 1995. L'Equipement, ne fait manifestement pas partie de ses priorités. La même architecture éclatée est reconduite à peu de choses près, même si cette fois c'est un gaulliste, Bernard PONS, qui prend les rênes d'un département ministériel qui récupère (mais pour quelle logique ?) l'Aménagement du Territoire pour former le ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Equipement et des Transports. Pierre-André PERISSOL est ministre du Logement, Corinne LEPAGE, ministre de l'Environnement, Eric RAOULT, ministre de l'Intégration et de la Lutte contre l'exclusion est chargé de la politique de la Ville, J. DOUSTE-BLAZY, ministre de la Culture, récupère l'Architecture, retirée à l'Equipement, et Françoise de PANAFIEU est ministre du Tourisme.

Dans le second gouvernement JUPPE, plus resserré, qui est formé en novembre de la même année, B. PONS est ministre de l'Equipement, du Logement, des Transports et du Tourisme, P-A. PERISSOL n'étant plus que ministre-délégué au Logement ; Corinne LEPAGE demeure ministre de l'Environnement, tandis que Jean-Claude GAUDIN hérite d'un hétéroclite ministère de l'Aménagement du Territoire, de la Ville et de l'Intégration.

L'Equipement voit ainsi se confirmer le double départ de l'Architecture (réintégrée à la Culture au bout de vingt ans), et des Espaces protégés, intégrés à l'Environnement. Peu de faits saillants marquent pour l'Equipement la période d'un an et demi qui s'ouvre, et si les idées fondamentales du Grand Débat restent dans les têtes, elles tardent à se concrétiser, à l'exception notable de la politique multimodale des transports, sous l'impulsion d'Anne-Marie IDRAC, secrétaire d'Etat aux Transports. Dans l'ensemble, le ministère apparaît cantonné à des positions défensives, tant face à la grève des transports de novembre 1995, que face aux projets du Commissariat à la Réforme de l'Etat, mandaté pour mener celle-ci « à la hache »...

C'est plutôt du côté de la politique de la ville, dont les fondements consensuels entre la droite et la gauche sont une fois de plus confirmés, qu'il faut chercher de la novation, avec le **Plan de relance pour la Ville (PRV)**, qui est adopté par le Parlement en novembre 1996. La politique de la Ville reste ancrée sur la géographie prioritaire des quartiers en difficulté, auxquels doit être appliqué le principe de la discrimination positive. Selon le degré des

handicaps qui affectent les quartiers retenus, le Plan concernera 34 « zones franches urbaines » (ZFU), 372 « zones de re-dynamisation urbaine » (ZRU), et 334 « zones urbaines sensibles » (ZUS). S'inspirant des méthodes expérimentées en Angleterre, privilégiant l'action économique (avantages fiscaux accordés aux entreprises investissant dans ces quartiers, « emplois-ville » réservés aux jeunes des mêmes quartiers), il redonne à l'Etat la maîtrise d'une politique jusqu'à présent très dépendante de la négociation contractuelle avec les élus. Cependant les moyens mis en œuvre s'avèreront limités. La situation dans les quartiers éligibles à la politique de la ville continuera à se dégrader.

5.4. 1997 : NOUVELLE ALTERNANCE, NOUVELLES AMBITIONS

Alors que le gouvernement, malgré son impopularité, semble installé pour longtemps, survient un coup de théâtre. La dissolution de l'Assemblée Nationale voulue par le Président de la République en avril 1977, produit l'effet d'un boomerang, et c'est une majorité de gauche qui est élue, dans une alternance inattendue qui conduit à une troisième cohabitation. Lionel JOSPIN forme un gouvernement de « gauche plurielle ». L'Equipement fait à nouveau partie des portefeuilles confiés, non à la formation majoritaire du moment, mais à un de ses alliés : ainsi c'est à un ministre communiste, Jean-Claude GAYSSOT, qu'est confié le ministère de l'Equipement, des Transports, du Logement et du Tourisme. Parallèlement, Dominique VOYNET est aux commandes d'un ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement qui gagne en importance, tandis que la politique de la Ville, revient au sein d'un grand ministère de l'Emploi et de la Solidarité (comme au temps du gouvernement BALLADUR), confié à Martine AUBRY. C'est une période homogène de cinq ans qui s'ouvre, porteuse de fortes ambitions réformatrices.

Signe que le besoin en la matière est toujours aussi fort, sitôt installé, le ministre de l'Equipement commande au CGPC une étude sur les enjeux stratégiques du Ministère. Cette étude ne peut que reprendre la trace des analyses antérieures. Que dit-elle ? Que le ministère inscrit son action dans le cadre de plus en plus contraignant de la mondialisation de l'économie, de la construction européenne, de la décentralisation et de la montée des préoccupations de l'environnement et du développement durable. Le constat sur la situation de l'Equipement est lucide : « ...à l'échelle de l'ensemble du ministère, l'inadaptation croissante des structures ne permet pas d'appréhender certains problèmes globaux et d'y apporter les réponses appropriées.

Elle ne permet pas de développer des synergies possibles, d'élaborer des stratégies pour le long terme »¹.

L'étude recense un certain nombre de manques ou de dysfonctionnements :

- incapacité de promouvoir une politique globale des transports pour la France dans le cadre européen

- faiblesse croissante des positions de l'Equipement dans le domaine de l'urbanisme et de l'aménagement

- absence d'une redéfinition claire des responsabilités du ministère et des méthodes d'exercice de ces responsabilités

- manque ou retard de réactivité face à la montée des sensibilités et des préoccupations concernant l'environnement, ou la demande de dialogue et de participations des usagers-citoyens pour les grandes décisions qui les concernent

- manque d'imagination pour monter des mécanismes financiers originaux permettant de compenser la paupérisation de l'Etat

- difficultés pour le ministère à participer efficacement à la construction européenne.

Face à ces carences, répertoriées une fois de plus, l'étude recommande de reconstituer à l'Equipement ces fonctions stratégiques insuffisantes :

- l'information statistique,
- l'information géographique et géostatistique,
- la veille technologique et la recherche scientifique et technique,
- la prospective,
- l'évaluation des politiques en cours,
- les analyses et études préalables aux décisions,
- les synthèses budgétaires et financières,
- l'articulation du ministère avec les instances européennes.

L'étude conclut en recommandant une meilleure articulation entre les directions sectorielles et les directions transversales du ministère. C'est sans aucun doute pertinent, mais ce qui manque le plus c'est encore une claire orientation stratégique globale...

¹ « Les fonctions stratégiques au ministère de l'Equipement, des Transports et du Logement » ; Rousselot M., Gérard M., Lévy B. ; CGPC, 9 juillet 1997 in « Décentralisation et évolution du ministère... » op.cit. p.80

A défaut, J-C. GAYSSOT va s'employer à « faire tourner la boutique » Equipement avec un grand sens de la communication et de l'efficacité, tout en veillant à limiter au maximum les diminutions d'effectif¹. Une grande partie de son activité est consacrée à la politique des transports, mais avec le ministre délégué au Logement Louis BESSON, il s'intéresse de près aux questions de l'aménagement urbain et de l'habitat. En témoigne notamment la loi SRU² qui promeut la mixité sociale dans l'habitat et réforme profondément la planification urbaine.

Sur le plan organisationnel, un poste de **Délégué à la modernisation et à la décentralisation**, confié à G. SANTEL, est créé dès 1997 au sein du ministère. Sa première tâche est de préparer la fusion de la DAU et de la DC, qui aboutit à la naissance de la DGUHC (Direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction) en mars 1998.

Le CGPC est largement mis à contribution : en juillet 1998, un Comité des directeurs d'administration centrale pour le développement urbain (CODIRDU) voit le jour, réunissant périodiquement les directeurs concernés de l'Equipement, de l'Environnement, de l'Intérieur (DGCL), la DATAR et la DIV. Il est d'abord présidé par Georges CAVALLIER, puis par J. FREBAULT, en tant que présidents de la V^e section du CGPC³.

En janvier 1999 paraît le **Programme de modernisation du ministère** pour la période 1999-2001, qui n'apporte guère d'idées nouvelles en termes d'orientation stratégie. Le sous-titre « écouter, valoriser, clarifier » indique assez les ambitions limitées de l'exercice⁴...Cependant les réflexions sur la stratégie continuent sur un rythme soutenu : **à la suite des rapports MAUROY et DELEVOYE préconisant le lancement d'une nouvelle étape de la décentralisation en 2002-2003, le Comité des directeurs demande à la DRAST en septembre 2001 d'engager une vaste réflexion sur le thème de la décentralisation et ses incidences sur l'avenir du ministère.** Cette étude s'est élargie dans une vaste démarche prospective qui a abouti à des documents souvent mis à contribution par le présent rapport, et qui a été couronnée par un séminaire de réflexion prospective tenu les 10 et 11 juin 2002, à un moment où la vie politique française connaît une nouvelle alternance gouvernementale.

¹ Le total des effectifs s'élève encore à 112000 agents en 1999. En 14 ans, de 1984 à 1997, 15462 emplois ont été supprimés, soit une moyenne de 1105 emplois par an.

² voir infra, p. 75.

³ Un Comité semblable avait été mis sur pied dans le domaine des transports par Y. BROSSIER en 1992 (d'abord informel, puis formalisé en 1995) ; un nouveau Comité (présidé par Cl. MARTINAND) verra le jour en 2004, consacré au développement durable.

⁴ La budgétisation des honoraires qui intervient en 2000 est cependant une réforme importante.

5.5. L'INTERCOMMUNALITE PROGRESSE ET UNE NOUVELLE ETAPE DE LA DECENTRALISATION S'ANNONCE

La décentralisation de 1982-1983 a naturellement multiplié les acteurs et les lieux qui participent directement ou indirectement aux décisions et aux démarches de l'action publique. Cette complexité va encore s'accroître après 1997, notamment avec la promulgation de trois lois qui consacrent **la montée en puissance de l'intercommunalité** : la première émane de l'Environnement, la seconde de l'Intérieur, et la troisième de l'Equipement.

a) La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (loi VOYNET du 25 juin 1999)

Elle vise à mieux organiser le territoire autour des communautés géographiques façonnées par l'histoire et l'économie, à travers la constitution ou le renforcement des « pays » ou des agglomérations, la région devant assurer la mobilisation des acteurs locaux. Les pays élaborent leur projet de développement durable dans une charte de territoire. Ils peuvent contractualiser avec l'Etat et la région, dans le cadre du volet territorial des contrats de Plan Etat-région. Les agglomérations peuvent participer à cette négociation, dès lors qu'elles se structurent en communautés urbaines ou en communautés d'agglomération, en organisant un projet global de développement.

b) La loi relative à l'organisation urbaine et à la simplification de la coopération intercommunale (loi CHEVENEMENT du 12 août 1999)

Elle organise l'intercommunalité à fiscalité propre (la taxe professionnelle) autour de trois formules : les communautés de communes, les communautés d'agglomération au delà de 50000 habitants et les communautés urbaines au delà de 500000 habitants. Le succès de cette loi a été immédiat : 14 communautés urbaines, 120 communautés d'agglomération ainsi que plus de 2000 communautés de communes ont déjà été créées à la fin de 2002. Cette loi n'est cependant qu'une étape dans la restructuration du système communal français. Il reste ainsi à organiser l'élection des conseillers des intercommunalités à fiscalité propre au suffrage universel direct.

c) La loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU), (loi GAYSSOT du 13 décembre 2000)

Elle constitue le troisième volet de la grande réforme engagée par l'Etat sur le terrain de l'administration territoriale. Elle rénove en profondeur l'urbanisme et la planification urbaine en vigueur depuis la LOF de 1967... Ainsi elle intègre l'intercommunalité comme élément clé de la relance de l'urbanisme et met l'accent sur la définition de véritables projets urbains. Les outils juridiques de l'urbanisme sont profondément renouvelés, par des dispositions qui visent à doter les agglomérations d'un instrument mettant en cohérence l'ensemble des politiques sectorielles en matière d'urbanisme (SCOT, PLU), d'habitat, de déplacement et d'équipements commerciaux.

Reste à assurer l'articulation de ces différents textes, qui est loin d'être évidente, ainsi :

- les dispositifs de planification intervenant dans le cadre de l'intercommunalité (SCOT, PLU) ignorent les schémas régionaux de développement et d'aménagement du territoire (SRADT) ;
- les trois lois définissent chacune des territoires dont les logiques politiques, techniques et financières diffèrent. Des clarifications s'imposent donc. Par ailleurs, les pressions s'accroissent pour qu'une nouvelle étape s'ouvre dans le processus de la décentralisation.

Sur l'avenir de la décentralisation, deux rapports importants rédigés entre 1999 et 2000 s'emploient à éclairer le chemin. Le premier est le rapport sénatorial chargé d'en dresser le bilan, rédigé par une mission d'information présidée par Jean-Pierre DELEVOYE, et rendu public le 28 juin 1999.

Ce rapport met l'accent sur les éléments qui menacent une décentralisation demeurée en quelque sorte au milieu du gué, et conclut « qu'après l'étape qui a permis de passer de l'Etat jacobin à un état décentralisé, doit émerger un Etat partenarial dans le cas d'une République territoriale fondée sur le triptyque liberté d'initiative – diversité – responsabilité des collectivités territoriales ».

Sans que cela constitue véritablement une surprise, **le rapport se montre particulièrement sévère pour l'Equipement. Pour les sénateurs, la non-partition des DDE cumule tous les défauts.** Elle permet notamment à l'Etat de rester activement présent

sur l'ensemble du territoire en contradiction avec l'esprit de la loi du 7 janvier 1983. A leurs yeux, la politique de partition des services s'avère à la fois inefficace et inachevée.

Les sénateurs se montrent donc très hostiles au maintien de services d'exécution au niveau local. Ils proposent ainsi de confier au département l'entretien des routes nationales, ainsi que les moyens nécessaires pour accomplir cette mission.

Peu après, **en octobre 1999, le Premier ministre confie au sénateur – maire de Lille Pierre MAUROY, la présidence d'une Commission pour l'avenir de la décentralisation. Le rapport de cette commission, « Refonder l'action publique locale », dit rapport MAUROY, est adopté par la Commission le 11 octobre 2000.** Les 154 propositions qu'il contient sont regroupées autour de deux axes fondamentaux :

- 1) Réorganiser les territoires et les compétences au profit des citoyens ;
- 2) Assurer la qualité et la transparence de la décision locale.

Plusieurs domaines d'intervention de l'Equipement figurent dans le rapport, visant à mieux identifier les responsabilités des différents acteurs publics, et à clarifier les compétences en matière de développement et d'infrastructure.

- Ainsi en matière d'habitat social, le rapport recommande que les aides localisables (PLA, PALULOS, PLI) soient attribuées par la région après consultation des collectivités concernées, les APL et les prêts à taux zéro restant seuls du domaine de l'Etat.

- Le rapport recommande aussi le transfert des contingents de logements sociaux préfectoraux aux intercommunalités.

- En matière d'infrastructures, les compétences régionales seraient élargies (transports ferroviaires).

- La Commission propose un nouveau déclassement des routes nationales au profit du réseau départemental. Ce déclassement doit s'accompagner d'un transfert des services de l'Equipement qui doivent pouvoir opter pour le statut de la fonction publique territoriale.

- Une telle évolution implique naturellement une profonde modification du rôle de l'Equipement et de ses services extérieurs. « Ceux-ci perdraient la majeure partie de leurs missions opérationnelles au profit des collectivités territoriales. Le ministère, services centraux et extérieurs, devrait alors se positionner comme une autorité d'impulsion, de régulation, laissant aux collectivités décentralisées et au secteur privé le soin d'engager les missions

opérationnelles. Le corps des Ponts et Chaussées et les corps techniques ne pourraient plus dans ce cas exister sous la forme de leur modèle traditionnel »¹.

Ces deux rapports ont l'un et l'autre un fort retentissement, et vont peser lourd dans la suite des évènements...

5.6. UNE RELANCE TARDIVE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

Les débuts du gouvernement Jospin sur la politique de la Ville sont surprenants et décevants. Alors qu'une politique très volontariste est attendue dans ce domaine, aucune prise de position n'a lieu, et surtout la politique de la ville se retrouve noyée dans le super ministère de Martine AUBRY. Cependant, un rapport est confié au député Jean-Pierre SUEUR pour réfléchir aux perspectives d'une politique jadis emblématique et maintenant étonnamment négligée. Le rapport SUEUR publié en 1998, prend des positions tranchées. Il critique la discrimination positive, et appelle à un retour à l'échelle de l'agglomération comme la seule pertinente en matière de politique de la ville, ce qui conduit à la mise en place d'une incontournable politique de solidarité à cette échelle. Dans cette perspective, il propose le retour aux intentions initiales du contrat de ville et, sur le plan politique, la mesure radicale d'assemblées élues au suffrage universel pour gérer les agglomérations.

Il ne sera pas suivi sur cette dernière préconisation, généralement considérée comme prématurée et susceptible de déséquilibrer la décentralisation. Cependant les pressions multiples en provenance des quartiers en crise, dont la situation s'aggrave manifestement, l'affirmation d'une « nouvelle question urbaine » qui ne se réduit pas à ces quartiers, poussent le gouvernement à faire face. Au sein du ministère de l'Emploi et de la Solidarité, un ministère délégué à la Ville confié à Claude BARTOLONE est créé le 2 avril 1998, et les contrats de ville sont relancés. Ils devront s'appuyer sur l'intercommunalité : la politique de la ville sera une compétence obligatoire des communautés d'agglomération instituées par la loi CHEVENEMENT.

Les futurs contrats de ville du XIIe Plan ne seront plus des dispositifs isolés. Ils devront constituer le volet social des contrats d'agglomérations prévus par la loi VOYNET. Si l'échelle du quartier demeure avec les grands projets urbains (GPU), les nouveaux dispositifs prévus au

¹ « III. Quelle perspective de renforcement de la décentralisation? » NEMERY, JC, p.95; in "Décentralisation et évolution du ministère de l'Equipement", op. cit.

niveau des agglomérations désenclavent la politique de la ville et pourraient amener l'Équipement à se réinvestir sur un champ dont il n'aurait jamais dû s'éloigner.

Le droit au logement est par ailleurs reconnu dans la loi SRU votée le 13 décembre 2000, laquelle reprend à son compte le principe de mixité sociale de la LOV.

Mais l'élan qu'on était en droit d'attendre de ces dispositions prometteuses va se briser deux ans plus tard, dans le « séisme politique » que produit l'élection présidentielle d'avril - mai 2002, quand Lionel JOSPIN est devancé au premier tour par Jean Marie LE PEN, conduisant à une situation inédite depuis 1945.

5.7. LA PERTE DES REPERES ET L'EVOLUTION DES VALEURS

Quelles que soient les circonstances, le score imprévu¹ qui au premier tour de l'élection présidentielle, voit un candidat d'extrême - droite devancer le représentant de l'une des deux grandes formations politiques à vocation majoritaire du pays, et se positionner en compétiteur du représentant de l'autre formation à vocation majoritaire, montre éloquemment le désarroi de l'opinion publique face aux brouillages des messages politiques et à la perte des repères qui s'ensuit. Dans cette circonstance exceptionnelle, « le roi est nu ». Cette crise particulière est à corréliser avec les profonds changements sociaux, économiques, culturels et autres qui transforment notre société.

A l'Équipement, ces changements sont également à l'œuvre, mais les réponses qui sont apportées aux interrogations des personnels, voire à leur inquiétude de plus en plus manifeste ne sont pas de nature à les rasséréner. Malgré des avancées législatives importantes, et les analyses prospectives qui se sont régulièrement succédées au fil des ans, aucune réorientation stratégique d'ampleur n'est intervenue entre 1997 et 2002. **A l'évidence et depuis longtemps, l'Équipement, s'il demeure un ministère important, n'est plus considéré comme un ministère stratégique.** Il accompagne tant bien que mal des stratégies conçues ailleurs. La politique (très active au demeurant) du ministre sortant a eu pour priorité, comme beaucoup de ses prédécesseurs, de défendre et d'illustrer son ministère... ce qui est compréhensible, mais insuffisant.

¹ Les politologues avaient enregistré dans les derniers temps cette éventualité, sans vraiment la prendre en considération.

La référence principale en termes de valeurs demeure celle du Grand Débat, où en dehors de la haute administration, les personnels consultés exprimaient une vision non dépourvue de nostalgie pour un passé glorieux, mais largement révolu.

Les personnels témoignent donc d'un attachement fort et persistant aux « valeurs fondatrices », en dépit des altérations continues qu'elles ont subies. Et tout laisse à penser que cet attachement ancien et le désarroi devant des changements inéluctables qui sont en cours trouveront encore matière à se manifester à l'avenir¹.

On parle donc toujours du service public et plus encore du « service au public » : l'ambition centrale, selon le ministre, est d' « accroître la réactivité de notre administration, dans toutes ses composantes, aux attentes de notre société » (J.C. GAYSSOT, préface du Programme de modernisation). Cette préoccupation majeure du ministère aujourd'hui est donc devenue celle de **l'efficacité du service au public**.

Une des évolutions les plus significatives de l'Équipement est dans le déplacement du centre de gravité de son action vers des fonctions de gestion, de contrôle ou d'organisation modernes, dans une logique « managériale » où il est entré par ailleurs sans complexe. C'est aujourd'hui avant tout sous cette forme « nouvelle » que perdure la valeur ancienne de la compétence technique, où l'Équipement était en situation de monopole dans son savoir-faire, alors que désormais se développent partout des compétences appelées à intervenir librement dans ses domaines traditionnels.

Quant à la **territorialité**, elle évolue également. Si ses liens avec l'ancienne organisation départementale et infra - départementale, soumise à une profonde restructuration, demeurent forts, elle est appelée à trouver une accroche nouvelle au niveau régional, traditionnellement en retrait dans les premières années du ministère, mais dont l'importance n'a cessé de croître depuis².

Phénomène majeur de notre société, le développement multiforme et continu de la **notion de risque**, et par conséquent de précaution, de prévention, de **sécurité** est une autre évolution remarquable, génératrice du renouvellement, ou plus exactement de la mutation prolifique d'une valeur très ancienne du ministère. Celui-ci saura-t-il être porteur d'enjeux

¹ Ainsi l'enquête sociologique lancée en 2004, précisément sur l'évolution des valeurs du ministère, dans le cadre de la réforme du ministère (voir infra, p. 89).

² Voir infra, p. 84.

partagés, et agir à l'articulation des différents pouvoirs publics, tous légitimes à leur échelle ? C'est certainement là une des clés de son avenir. D'autant plus qu'un intérêt de plus en plus marqué est manifesté pour les questions relatives au **développement durable** (dans sa triple dimension environnementale, économique et sociale), qui poussent désormais à l'interministérialité et notamment à une coopération renforcée avec le ministère de l'Environnement.

6. LES ENJEUX D'AUJOURD'HUI ET L'INELUCTABLE MUTATION DE L'EQUIPEMENT

6.1. APRES LE « SEISME » POLITIQUE DU PRINTEMPS 2002, UNE NOUVELLE ALTERNANCE GOUVERNEMENTALE

Après le « séisme » d'avril 2002, la classe politique et les électeurs réagissent fortement. Jacques CHIRAC est réélu Président de la République le 5 mai dans un consensus proclamé autour des valeurs républicaines. Le gouvernement de Jean-Pierre RAFFARIN formé au lendemain de cette élection si particulière, est confirmé après la confortable victoire de la droite aux élections législatives de juin. L'Equipement échoit à l'unique personnalité UDF du gouvernement, Gilles de ROBIEN, dans une configuration assez classique de ministère de l'Equipement, du Logement, des Transports, du Tourisme et de la Mer. L'Environnement échoit à Roselyne BACHELOT dans un ministère de l'Ecologie et du Développement durable, et la Politique de la ville est confiée à Jean-Louis BORLOO dans la configuration d'un ministère délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine au sein d'un ministère des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité, aux mains de François FILLON. **La nouveauté réside dans la configuration qui réunit la politique de la Ville et la Rénovation urbaine, cette dernière étant jusque là sous le contrôle unique de l'Equipement. Cette configuration annonce un tournant radical dans la politique de la ville.**

6.2. MUTATION, ET PROMOTION D'UNE NOUVELLE POLITIQUE DE LA VILLE

Jean-Louis BORLOO, fort d'une expérience reconnue dans sa ville de Valenciennes, et qui apparaît d'emblée comme une des figures marquantes du nouveau gouvernement, entend refonder la politique de la ville sur des bases nouvelles. L'échec de la réhabilitation conduit à promouvoir des opérations de restructuration lourde, nécessitant de programmer des démolitions massives, avant de reconstruire un habitat plus adapté et plus diversifié pour répondre à l'impératif majeur de la mixité sociale.

Les conclusions très critiques du rapport de la Cour des comptes de l'année 2002 sur la politique de la Ville, jugée inefficace et illisible du fait de la complexité de ses procédures, de leur empilement et de la multiplicité de ses financements, viennent à point nommé pour permettre sa dénonciation radicale, et sa re-fondation sous la forme d'une « néo-rénovation

urbaine », matérialisée par la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine n°2003-710 du 1er août 2003¹.

Cette loi manifeste une volonté de s'atteler de manière radicale aux problèmes des quartiers, en considérant qu'il faut mettre fin à la situation indigne de leurs habitants. Des moyens financiers issus notamment du 1% patronal, de la Caisse des dépôts et consignations, et des fonds européens ad hoc, doivent être mobilisés.

Une Agence nationale pour la rénovation urbaine (**ANRU**), établissement public à caractère industriel et commercial, est créé par la loi pour mobiliser ces financements. Le programme national de renouvellement urbain représente 30 milliards d'euros sur cinq ans.

La loi BORLOO « privilégie la démolition-construction et la restructuration urbaine des quartiers, clôturant un cycle de long terme de la politique de la ville marqué par l'ambition de porter de concert, la requalification physique des lieux et la lutte contre les handicaps et les exclusions qui affectent les populations qui y vivent, et les empêchent de trouver une insertion économique et sociale de qualité dans la société française.

Le cycle annoncé par la loi BORLOO se caractérise au contraire par une dissociation : ce qui est du ressort de l'investissement sur le cadre bâti sera repris en main par l'Etat dans le cadre d'un dispositif procédural re-centralisé ; ce qui est du ressort de l'accompagnement social et économique relèvera désormais du droit commun ou sera laissé à la seule initiative des collectivités locales, dans le contexte de l'acte II d'une décentralisation qui leur reconnaît davantage de compétences. C'est en cela qu'elle signe la fin de la politique de la ville telle qu'elle s'est construite au fil des ans, malgré les difficultés certaines à faire tenir avec la même force ces deux registres² ». Mais la mutation ne va pas s'arrêter là.

¹ Le terme de « Rénovation urbaine » renvoie à la procédure de remodelage complet de certains quartiers anciens centraux, en usage dans les années soixante, qui s'était traduite par la relégation en périphérie des populations modestes qui y habitaient auparavant.

² « **La politique de la ville en France : histoire et bilan** », JAILLET, M.C., op. cit.

6.3. L'EQUIPEMENT POURSUIT SON PROCESSUS DE REFORME

A la suite de la publication des rapports DELEVOYE et MAUROY, préconisant une nouvelle étape de la décentralisation¹, le Comité des directeurs du ministère de l'Equipement avait commandé à la DRAST en septembre 2001 une réflexion approfondie sur ce thème de la décentralisation, dans ses relations avec l'action future du ministère. La démarche mise en place par la DRAST et le Centre de prospective et de veille scientifique (CPVS) pour répondre à cette commande s'est déployée entre novembre 2001 et juin 2002, date à laquelle le ministère de ROBIEN est déjà entré en fonction². Les documents issus de cette démarche, déjà abondamment utilisés dans la présente étude, montrent une fois de plus l'actualité persistante des questions posées à l'Equipement : « la redéfinition des missions du ministère, en référence notamment à la décentralisation et au processus de privatisation, et la configuration nouvelle du service public en référence à l'évolution des rôles de l'Etat (réduction de ses fonctions de régulateurs et d'opérateur, renforcement des fonctions de garant et d'intervention réactive, rôle de partenaire). [Le ministère] s'interroge sur la spécificité française qui associe service public et prestation de service, fonction régaliennne et fonction d'opérateur³ ».

Comme l'ensemble de l'Administration française, l'Equipement est depuis 2003, amené à se préparer à intégrer dans son organisation et ses modes de fonctionnement, l'application de la Loi organique relative aux lois de finance (LOLF). Le délai restreint avant l'entrée en vigueur de la loi, prévue pour la 1^{er} janvier 2006, sera un test de plus quand au maintien de la capacité d'adaptation du ministère.

Les 16 et 17 septembre 2003, s'est tenu, en présence de Gilles de ROBIEN et de 450 cadres du ministère, l'important séminaire de Roquelaure consacré à la « Stratégie ministérielle de réforme » (SMR)⁴ de celui-ci, ses nouveaux enjeux, ses nouvelles missions, au regard notamment de la deuxième phase de la décentralisation, de la réforme de l'administration territoriale de l'Etat, et de la LOLF. Ainsi selon « Equipement demain », une nouvelle publication consacrée à la réforme du ministère, le séminaire de Roquelaure

¹ Voir supra, p.73 et p. 75

² Voir supra, p. 82

³ « Prospective et avenir de l'Equipement ». Synthèse de la consultation lancée par la DRAST ; PERDRIZET,F. ; janv. 2002 ; in « Décentralisation et évolution du ministère de l'Equipement... » op. cit. p. 82.

⁴ Sur la base de la circulaire générale du Premier ministre du printemps 2003, concernant la SMR.

« a posé la première pierre de l'avenir » de celui-ci. Selon cette publication, **trois thèmes principaux ont été abordés :**

- **Les nouvelles missions du ministère :**

« Elles sont nombreuses. On peut signaler le rôle renouvelé du ministère en matière de sécurité routière, dans la politique de la ville et le repositionnement de ses services dans le domaine de l'habitat. Sa capacité à anticiper et gérer les crises, ainsi que son rôle dans le développement équilibré du territoire et la diffusion des valeurs de développement durable, ont été clairement réaffirmées.[...]. Le nouveau périmètre d'intervention du ministère doit...s'envisager à l'échelle européenne ».

- **Les territoires d'action :**

« L'administration centrale est et reste le lieu de la stratégie et du pilotage des politiques publiques nationales. Le niveau régional devient l'échelon fondamental pour décliner ces stratégies et coordonner les différents champs de compétence du ministère, notamment celui du logement et des transports. [...]

Le niveau départemental est maintenu avec une valeur opérationnelle forte...Il faut réinventer une nouvelle proximité, qui doit être souple, adaptable, souvent différente d'un département à l'autre, a déclaré le ministre.[...]

Les routes nationales d'intérêt local seront confiées aux départements.

Le réseau national d'excellence qui restera sera géré par itinéraire [...] ».

- **les agents :**

Trois axes se sont dégagés :

- « En priorité, la nécessité d'assurer l'accompagnement des personnels allant travailler dans les collectivités territoriales...[Le ministre] a insisté sur le rôle complémentaire de ces personnels, qui tout en étant rattachés aux collectivités, auront un lien privilégié avec le ministère [...].

- Améliorer la fluidité entre fonction publique d'Etat et fonction publique territoriale. Le ministre propose de développer le concept de corps inter-fonction publique. Ces corps assureraient des passerelles entre l'Etat et les collectivités locales [...].

- Ouvrir les écoles d'ingénieurs aux collectivités locales. Chantier, à mener avec le réseau et technique du ministère, qui permettrait de fournir aux collectivités les cadres dont elles ont besoin ».

Le ministre pour sa part a parlé sans détour : « Que les choses soient claires, ce ministère a un avenir. Ni l'Etat ni l'Europe ne peuvent se passer de nous. En revanche sa légitimité ne sera plus institutionnelle, mais fondée sur la qualité de son expertise ».¹

La mise en œuvre de ces orientations s'est poursuivie en 2004, année au cours de laquelle est célébré à l'automne le bicentenaire du Conseil Général des Ponts et Chaussées², appelé lui aussi pour la circonstance à ouvrir le chantier de sa réforme. Face à la réorganisation des services régionaux et départementaux de l'Etat, ainsi qu'à la réadaptation des structures de l'administration centrale, le CGPC, sous l'impulsion de son vice-président Claude MARTINAND, est amené à proposer une nouvelle définition de ses missions au sein du ministère. La redéfinition de ses missions ainsi que la réorganisation de ses structures, doivent permettre au CGPC (qui a su en définitive, plus souvent qu'on ne le croit, se situer dans le courant du changement et de la modernisation), de trouver toute sa place dans la mutation du ministère. Un décret officialisant cette « mutation dans la mutation » est en préparation.

L'Equipement poursuit donc son processus de réforme sur un rythme soutenu, mais pendant ce temps, c'est à l'extérieur que les événements semblent encore s'accélérer.

6.4. UNE REFORME SANS L'EQUIPEMENT ?

Les élections régionales de mars 2004, constituent un désastre pour la majorité actuelle, défaite dans toutes les régions métropolitaines excepté l'Alsace. L'opposition de gauche ainsi placée à la tête de la quasi-totalité des exécutifs régionaux, inaugure une cohabitation inédite vis à vis du gouvernement. Cependant, celle-ci n'affecte pas l'équilibre du pouvoir central, et le Président de la République le démontre en reconduisant J-P RAFFARIN comme chef d'un troisième gouvernement le 30 mars 2004, au sein duquel une innovation de taille confirme le poids grandissant de **Jean-Louis BORLOO** au sein de celui-ci.

¹ **Equipement magazine**, n° 146, octobre 2003, p.11.

² Créée par Napoléon 1^{er} par le décret du 17 fructidor an XII (25 août 1804).

En effet, il hérite d'un super ministère de l'Emploi, du Travail, et de la Cohésion sociale, qui englobe la politique de la Ville, et pour la première fois, le Logement. Face à cette configuration radicalement nouvelle, Gilles de ROBIEN conserve un ministère de l'Équipement, des Transports, de l'Aménagement du Territoire, du Tourisme et de la Mer, où l'arrivée de l'Aménagement du Territoire doit compenser la mise du Logement sur l'orbite des Affaires Sociales et de la Ville. Car **il semble bien que la nouvelle configuration de l'« empire ministériel » de J-L BORLOO soit à même de concrétiser deux révolutions distinctes : d'une part, la confirmation du changement de cap radical intervenu dans la politique de la Ville, d'autre part, une rupture d'équilibre entre le pôle de l'Équipement et celui des Affaires sociales, traditionnel tuteur principal de la politique de la Ville, au profit de ce dernier, mais avec une politique de la Ville devenue l'élément leader et emblématique de ce pôle. Certes, l'Équipement qui conserve la DGUHC, n'est pas hors jeu, mais quelque chose d'essentiel, la dimension stratégique, semble bien lui avoir échappé. Il y a là pour le moins de la part du gouvernement, un risque dans l'affaiblissement qui en résulte pour l'Équipement, d'autant plus que cet affaiblissement se produit au moment où est adoptée¹ la nouvelle loi de décentralisation « libertés et responsabilités locales » préparée par le Gouvernement RAFFARIN. Celle-ci, entre autres dispositions, transfère la responsabilité de l'essentiel du réseau routier aux départements, ainsi que les personnels dévolus à son extension, sa maintenance et son exploitation, soit au bas mot, quelque 30 000 agents. Cette diminution des effectifs du ministère est sans précédent. A sa suite, l'Équipement traditionnel sera à peu près devenu méconnaissable...**

¹ Le 30 juillet 2004

6.5. EN GUISE DE CONCLUSION : MALGRE LES INCERTITUDES, UNE REFONDATION POSSIBLE ET NECESSAIRE

Ainsi près de quarante ans après la création du ministère de l'Équipement, dont la vocation proclamée était de concrétiser l'entrée de la France dans la société urbaine, celui-ci perdure sous le même nom, mais c'est à un autre ministère que l'avenir ambigu et problématique de la ville est confié. L'histoire ne se répète pas pour autant. Le nouveau « ministère de l'Emploi, du Travail, et de la Cohésion sociale », chargé de la Ville et du Logement, malgré l'extension de ses compétences, ne donne pas l'impression de puissance et de cohérence qui avait durablement frappé les esprits lors de la création de l'Équipement (avant sans doute de susciter, notamment chez les élus locaux, un très fort sentiment d'impatience et une volonté d'affranchissement vis à vis d'une tutelle jugée pesante et dépassée). Jean-Louis BORLOO se trouve à la tête d'une administration hétéroclite et relativement peu nombreuse, pour oeuvrer sur un terrain discontinu, fragmenté, en lieu et place de la continuité du territoire sur laquelle se déployait le maillage serré et régulier des services extérieurs de l'Équipement, dont c'était une des spécificités.

Mais surtout, JL BORLOO, qui se voit confier ce dossier très lourd avec des moyens certes non négligeables, l'aborde dans un climat de doute et d'incertitude quand à l'avenir de la ville et de sa politique, après le constat d'échec au moins relatif de vingt ans de cette politique. Il se trouve devant un défi dont tout montre qu'il sera difficile à gagner, et dont le coût social risque d'être extrêmement lourd.

Comment la situation du ministère de l'Équipement apparaît-elle aujourd'hui dans un tel contexte ? Quel peut être son avenir ?

Les spéculations sur l'avenir n'entrent pas dans le cadre de cette étude, aux finalités essentiellement historiques. Il s'agira dans cette conclusion de s'en tenir à un certain nombre de constats :

- Réussite exemplaire de l'Administration dans les années 1960, l'Équipement a su durer, et résister à un environnement peu à peu transformé (où ses paramètres originels productivistes l'ont handicapé de façon croissante), grâce à sa très solide implantation sur le terrain, la compétence à tous les niveaux de ses agents, et leur adhésion individuelle et

- collective à un faisceau de valeurs fortes, assurant la remarquable cohésion de cet ensemble aux missions si diverses.

- Face aux profondes mutations sociétales, économiques, politiques qui ont affecté le milieu sur lequel il était appelé à agir (la fin des « Trente glorieuses », la décentralisation, la crise urbaine, la prise en compte des préoccupations écologiques, la construction européenne, la mondialisation des échanges, etc.), l'Équipement a su non seulement s'adapter, mais reprendre l'initiative, se moderniser, et cela, en recourant le plus souvent à sa dynamique propre, la compétence de ses agents et les valeurs communes auxquelles ils adhéraient.

- Il apparaît ces dernières années que l'Équipement continue à remplir des missions nombreuses et variées, à être le maître d'ouvrage de réalisations prestigieuses comme le viaduc routier de Millau, ou a joué un rôle éminent dans la diminution spectaculaire du nombre de victimes sur les routes, ou encore à apporter son concours dans le domaine de l'habitat pour la politique de la ville, etc. Mais il paraît rattrapé par les mutations évoquées précédemment, et vis-à-vis desquelles, il a sans doute à peu près épuisé ses capacités d'adaptation dans la configuration qui est globalement restée la sienne depuis les origines. Depuis des années l'impression qui domine est qu'au ministère « on court derrière une histoire faite par d'autres. Ce qui est caractéristique en fait est la faible capacité de l'Équipement à maintenant peser sur son environnement et à le structurer. [...]

L'Équipement n'a pas d'avenir, dans son mode d'organisation actuel comme dans l'énoncé de ses missions. Il n'a plus le monopole de ses savoir-faire, il a perdu la légitimité que l'État lui conférait dans la sauvegarde d'un intérêt général maintenant évanescent. Globalement la France est équipée, tout au moins au sens qu'on donnait à ce mot dans les années 1960. Surtout, rien de ce que fait concrètement l'Équipement ne peut être fait ailleurs et par d'autres »¹.

- Cette longue situation d'incertitude quand à l'avenir du ministère et de ses missions a lourdement pesé sur le « moral » de ses agents, comme semblent l'indiquer les premiers résultats de l'enquête sociologique déjà mentionnée, sur l'évolution des valeurs de

¹« L'Équipement, une administration en recherche de mission », DURAN, P. ; Annales des Ponts et Chaussées n° 99, 2001, pp. 66-72

l'Équipement¹. Au delà de cet effet, les premiers résultats sembleraient indiquer comme conséquence de l'affaiblissement de l'Équipement, un recul de la cohésion d'autrefois, entre les différentes catégories d'agents (« routiers », « administrateurs », « aménageurs ») qui réagiraient de façon de plus en plus différenciée aux évolutions en cours, de sorte que certains croient déceler comme une résurgence des ministères initiaux, Travaux publics et Transports d'une part, Construction de l'autre. Par ailleurs, le corps des Ponts semble se désengager de plus en plus du ministère, auquel reste beaucoup plus fidèle a contrario le corps des ITPE.

- Pour survivre, l'Équipement doit donc, non plus s'adapter, mais accomplir une véritable mutation, susceptible d'aboutir à une re-fondation. Mais ce qui fait défaut pour y parvenir, ce n'est ni la compétence, ni la volonté au niveau des agents du ministère, en dépit du pessimisme qui gagne nombre d'entre eux. **Ce qui fait défaut, c'est une réorientation stratégique voulue clairement par le pouvoir politique, au plus haut niveau.** Ce diagnostic semble largement admis aujourd'hui au sein du ministère. **En ce sens, une option gagne du terrain, celle qui verrait le ministère investir massivement dans le développement durable et le génie écologique :** « il s'agit d'apporter une réponse à toutes les aspirations liées au développement durable des territoires et des réseaux. Aucune structure ministérielle n'est aujourd'hui identifiée comme étant en charge de cette nouvelle forme d'aménagement et d'équipement... »²

- Quand et comment une telle re-fondation pourrait-elle intervenir, alors qu'il apparaît bien que l'Équipement s'approche de son heure de vérité, après un parcours qui n'eut jamais l'allure d'un long fleuve tranquille ? De ce passé si riche, beaucoup d'enseignements peuvent et doivent encore être tirés, mais il n'y a évidemment pas de recette magique, comme le rappelait l'article de P. DURAN précédemment cité :

« Il n'y a ni miracle ni faiseur de miracle. Il faut un contexte, des opportunités et des alliés. PISANI avait pour lui la volonté gaullienne de moderniser l'État et l'appui d'un acteur central, le corps des Ponts. Le propre du ministre du Général de GAULLE était aussi d'avoir longtemps réfléchi aux problèmes de l'administration et d'avoir pu expérimenter ses propres

¹ Enquête de terrain en cours sur « l'évolution des valeurs » au ministère de l'Équipement, confiée au laboratoire « Travail et mobilité » de l'Université Paris X – Nanterre ; voir supra p.78.

² « **Analyse historique des succès et des difficultés rencontrées par le ministère de l'Équipement** », MEGRET, B., IGC ; CGPC, Rapport n°2003-0266-01, p.26

théories . Bref , homme de réflexion tout autant que d'action , il avait cette intelligence du présent qui lui donnait le pressentiment du futur. Qui sera le PISANI de l'Equipement de demain, quelles seront les couches porteuses d'une modernisation nécessaire ? Là sont les réponses et nous ne les avons toujours pas ¹».

Ce texte date de 2001. Reflet d'un temps où, au sein des personnels du ministère, la conscience des atouts qu'il conservait n'arrivait plus à faire pièce au pessimisme qu'engendrait l'incertitude quant à son avenir, il exprimait bien le constat lucide d'une certaine « fin de partie » pour l'Equipement, du moins dans la configuration qui avait été la sienne depuis ses origines.

Trois ans plus tard, la situation a notablement évolué. D'importantes décisions, souvent redoutées par les personnels, ont été prises. Certaines sont déjà en voie d'application : ainsi le Logement, la Politique de la ville sont bien installés au cœur du grand « Plan de cohésion sociale » présenté par J.L. BORLOO le 30 juin dernier. D'autres seront mises en œuvre prochainement : ainsi le ministère s'apprête à transférer la plus grande partie de ses effectifs « routiers » (près du tiers de l'ensemble de ses personnels) aux conseils généraux, perdant ainsi l'essentiel de sa spécificité de ministère « ouvrier ».

Du moins la part d'incertitude quant à l'avenir de l'Equipement a-t-elle régressé d'autant, ouvrant la voie à une nouvelle et très importante étape dans sa longue démarche de modernisation², et en liaison étroite avec cette dernière, ouvrant la voie au « projet d'avenir » dans lequel le ministère s'est engagé³ après l'arrivée de M. Gilles de ROBIEN à sa tête.

Ce dernier en a récemment tracé les perspectives, au cours de deux importantes rencontres, la première avec les préfets de régions, le 21 juin dernier, la seconde avec les directeurs et chefs de service du ministère, quelques jours plus tard, le 29 juin dernier.

Devant les préfets de région, M. de ROBIEN a notamment insisté sur l'importance du récent rattachement de l'Aménagement du territoire à l'Equipement :

¹ DURAN, P., op.cit.

² Commencée il y a vingt ans, en 1994.

³ Notamment à la suite du séminaire de Roquelaure et du lancement de la « Stratégie ministérielle de réforme ». Voir supra p.84.

« ... lors de la composition du Gouvernement, **le Président de la République et le Premier ministre ont fait le choix de rapprocher plus fortement les moyens et les compétences liés à l'aménagement du territoire de ceux de l'Équipement.** »

Cette orientation volontariste a été plébiscitée par le Parlement qui a demandé que soit créée une mission intitulée « politique des territoires » au titre de la LOLF ; ce qu'a accepté le Gouvernement.

Je souhaite que l'affirmation de cette tendance puisse se décliner de manière opérationnelle au plan local et que des synergies soient trouvées en la matière. »

Revenant plus en détail sur le projet d'avenir du ministère, lors de la rencontre du 29 juin, le ministre a décrit son articulation autour de cinq thèmes principaux :

- **1° « Une administration centrale rénovée, véritable tête de pont des politiques publiques ».**

En cohérence avec les programmes de la LOLF, un petit nombre de directions générales sont appelées à regrouper et remplacer les anciennes directions d'administration centrale (DAC) : « Cette administration centrale rénovée sera organisée, outre le Conseil Général des Ponts et Chaussées et les inspections, autour des domaines de compétences suivants : la route, la sécurité routière, le transport terrestre et maritime, le transport aérien, le tourisme, l'urbanisme, l'habitat et la construction, le secrétariat général et les fonctions support ». Le « secrétariat général devra notamment conduire la modernisation à travers le pilotage... de la stratégie ministérielle de réforme. Il sera force de proposition sur le champ de la prospective »¹. Les fonctions support seront assurées par la nouvelle direction générale des personnels et de l'administration.

- **2° « L'aménagement du territoire et l'équipement, des synergies à développer au service des territoires et de nos concitoyens ».**

Attribuée à l'Équipement lors du dernier remaniement ministériel, **la compétence de l'aménagement du territoire, « ...dévolue à l'État, au titre notamment de garant des grands équilibres, est un formidable atout ».** Susceptible de constituer un des

¹ G. de ROBIEN, 29 juin 2004. Tous les passages entre «... » sont des citations de l'intervention du ministre.

fondements du projet d'avenir de l'Équipement, « elle doit encore s'amplifier dans une synergie plus grande avec les services opérationnels du ministère », en s'appuyant sur la réorganisation territoriale de celui-ci, avec les DGRE et les nouvelles DDE.

- **3° « Des échelons déconcentrés confortés dans un nouveau positionnement »**

- **Les futures directions générales en régions (DGRE)**

« Cette autorité doit être essentiellement comprise comme une autorité de management stratégique et une autorité d'allocation des moyens communs » qui animera le « pôle régional transports, logement, aménagement et mer ». « Les DGRE nouvelles sont appelées à être les pivots locaux des politiques d'aménagement du territoire »

- **Les nouvelles DDE sont appelées à se refonder sur quatre piliers :**

- . *La connaissance, l'aménagement du territoire et l'urbanisme.*

Les DDE en seront les maîtres d'œuvre.

- . *L'habitat, le logement la politique de la ville et les constructions publiques.*

Les DDE devront capitaliser et valoriser la connaissance des territoires en matière d'habitat, s'assurer de la cohérence des démarches de planification, s'impliquer dans le droit au logement, la politique de la ville et de la rénovation urbaine.

- . *L'environnement et les risques.*

- . *La politique des transports, la sécurité des transports, particulièrement la sécurité routière, la sûreté ainsi que l'ingénierie et la gestion des crises.*

Ces deux derniers « piliers » constituent l'autre évolution majeure qui se dessine, puisque l'Équipement aura désormais « pour mission première de porter le message et les politiques du développement durable ». Il sera ainsi officiellement « en charge au niveau départemental et pour le compte du ministère de l'Écologie, de la prévention des risques naturels et technologiques ». La police de l'eau, autre compétence du ministère de l'Écologie, sera, elle, confiée au niveau départemental, au ministère de l'Agriculture. Mais avec ce ministère, l'Équipement doit « examiner la possibilité d'expérimenter des rapprochements de services, notamment pour ces missions ».

En matière de prévention des accidents de transport comme en matière de gestion de crise, les préfets pourront s'appuyer sur « l'armature technique et les

compétences d'expertise que constituent les services départementaux de l'Équipement ».

La sécurité routière devra être au centre du positionnement des nouvelles DDE.

Enfin, une ingénierie publique de l'État, adaptée au contexte nouveau dans lequel elle interviendra (changements sociétaux, décentralisation, intercommunalité, LOLF etc), sera préservée.

- **4° « L'usager au cœur de la réforme des services routiers .**

Le transfert d'une part importante du réseau routier national aux départements, amène à « définir un nouveau projet de service public des routes donnant la priorité à la qualité du service offert aux usagers », basée sur « une gestion des axes routiers structurants par itinéraires ». Une dizaine de services routiers de taille interrégionale seraient créés, maintenant un lien fort avec les territoires, notamment par les DDE.

- **5° « Un professionnalisme confirmé en s'appuyant sur des réseaux scientifiques et techniques et de formation forts ».**

Les CETE devront continuer à répondre aux attentes des collectivités locales, et la gouvernance du RST doit s'ouvrir à leurs représentants.

Des relations fortes s'établiront entre les CETE et les futurs services routiers, les DGRE et les DDE.

Enfin, écoles et CIFP devront assurer un très haut degré de professionnalisme aux personnels du ministère.

On le voit, ce « plan d'avenir » de l'Équipement qui, moins d'un an après le séminaire de Roquelaure, est ainsi tracé par son ministre Gilles de ROBIEN, va cette fois bien au delà d'une réorganisation de son administration centrale et de ses services territoriaux, fût-elle une réorganisation de très grande ampleur, d'ailleurs requise par l'application de la LOLF. Il s'agit bien d'autre chose. **l'Équipement est en train de se voir aujourd'hui dégagé (et « allégé ? ») d'une partie des missions anciennes situées au cœur de ses compétences, et qu'il a longtemps assumées solitairement : le Logement, la Route). En revanche il se retrouve en charge depuis mars 2004 de l'Aménagement du territoire. Il est ainsi en mesure de se repositionner à partir d'un « cœur de compétences » profondément**

renouvelé : celui-ci pourrait à l'avenir s'articuler autour d'un couple constitué en premier lieu, par la connaissance et l'organisation modernes des territoires (TIC, nouveaux réseaux, décentralisation, etc) , et en second lieu, par les politiques nouvelles liées au développement durable et à la sécurité, face aux diverses catégories de risques recensés de nos jours.

Une telle configuration serait conforme à l'évolution générale qu'a connue l'Equipement ces dernières années, même si ce fut parfois à son corps défendant. Elle serait en particulier conforme à l'évolution progressive des grandes valeurs partagées par l'ensemble de ses personnels. La valeur fondatrice du service public y demeurerait présente, ainsi que celle, en forte évolution de la compétence technique, mais c'est la territorialité qui reviendrait en quelque sorte au premier plan, ainsi que la promotion de la sécurité sous tous ses aspects, étroitement associée à la préoccupation majeure du développement durable. Ce repositionnement de l'Equipement, auquel il est déjà en partie préparé, semble donc parfaitement à sa portée. Il est cohérent, et s'intègre parfaitement dans la réforme de l'Administration, y compris dans ses aspects interministériels (notamment avec l'Ecologie et l'Agriculture), indispensables à sa réussite.

« Tous les éléments de la réforme se mettent en place et nous poussent vers le changement » pouvait donc légitimement affirmer M. de ROBIEN devant les cadres de son ministère, pour négocier « le grand tournant » qu'il a appelé de ses vœux, et qui permettrait à l'Equipement , ainsi re-fondé, sous ce nom ou sous une autre dénomination, de prendre un nouveau départ.

ANNEXES

I. BIBLIOGRAPHIE

Des Travaux Publics et Transports à l'Équipement ; Souvenirs d'une transfiguration ; (1948 – 1978)

BIDEAU, E.

s.l., dactyl., 1991 ; 47p.

1966 – Création du ministère de l'équipement ; actes de la journée d'études de l'association Blaise Pascal

texte établi par ANDRIANJAFY, H et VAULONT, I.

Secrétariat du Comité d'Histoire

Paris, Ministère de l'équipement des transports et du logement CGPC ; mai 2000 ; 146p.

Création (La) des Directions Départementales de l'Équipement ; Phénomènes de corps et réforme administrative

THOENIG, J-C et FRIEDBERG, E.

CNRS- Groupe de sociologie des organisations; Paris, 1970; 302 p. reprogr.

Le Débat ; ensemble traçons notre avenir

Ministère de l'Équipement, des Transports et du Tourisme

mars 1994, classeur, pagin. multiple

Le Livre bleu ; ensemble traçons notre avenir ; l'essentiel

Ministère de l'Équipement, des Transports et du Tourisme

s.d. 20p.

Ensemble traçons notre avenir ; le Livre Bleu

Ministère de l'Équipement, des Transports et du Tourisme
Paris, 1^{er} trim. 95, 93p.

L'administration de l'Équipement et ses usagers

QUIN, C. (sous la dir. de)
Ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme
Conseil Général des Ponts et Chaussées
Paris, la Documentation Française, 1995 ; 350 p.

Le programme de modernisation du ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement ; 1999 – 2001 écouter, valoriser, clarifier

préf. GAYSSOT, J.-C.
Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement
La Défense, janv. 1999 ; 123p. + annexes

Rapport sur la mise en œuvre de l'article 7 de la loi du 2 décembre 1992

CYROT, D. IGPC
CGPC- METL, Aff n° 2001-0045-01 ; 13/03/01, 64 p. ; reprog.

Le ministère de l'équipement: un révélateur des mutations en cours de l'action publique territoriale en France

REIGNER, H.
(Thèse soutenue le 27/11/2000)
Paris, l'Harmattan, coll. Logiques politiques, 2001.

L'Équipement, une administration de gestion en recherche de mission

DURAN, P.
Annales des ponts et chaussées n° 99, juillet-sept 2001, pp. 66-72 ;
Paris, Elsevier, trim.

Décentralisation et évolution du ministère de l'équipement

THEYS J., PERDRIZET F., GALLAND J-P., SPHOR C., WACHTER S., JANVIER Y.,
NEMERY J-C., BEHAR D., JEANNOT G.

Paris, METLTM- DRAST ; Notes du CPVS n°17, nov. 2002, 144p.

Décentralisation et avenir du ministère de l'équipement ; (dossier complémentaire)

Dossiers CPVS n°5 avril 2003 ; Paris METLTM, DRAST ; 174p.

Analyse historique des succès et difficultés rencontrées par le ministère de l'Équipement

MEGRET, B.

Paris, 23/06/04, dactyl. ; 24p.

Une vie d'ingénieur aux Ponts et Chaussées 1951 - 1995 ; Chroniques d'un témoin engagé

VALLEMONT, S.

Paris, Presses de l'école nationale des Ponts et chaussées, 2004 ; 422 p.

PERIODIQUES :

Equipement Magazine

La revue des agents du ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer ; mensuel ;

METLTM, Service de l'Information et de la Communication , Arche Sud, 92055 La Défense-Cedex

Equipement Demain

Lettre d'information sur les réformes du ministère de l'Équipement

METLTM, SIC-DPSM

<http://intra.dpsm.i2>

N°1 nov. 2003

N°8 sept. 2004

II. PERSONNALITES CONSULTEES

GRIFFON, Michel. Responsable du CDU

QUERRIEN, Anne. PUCA

GLASSON, Denis. CGPC, Comité d'Histoire, ancien responsable de la CGT

CONTENAY, Florence. IGE, CGPC

MAYET, Pierre , IGPC (e.r.), ancien vice-président du CGPC

DRUBIGNY, Jean-Loup. Sous-préfet, secrétaire du P.I.C. « URBACT »

CAVALLIER, Georges, IGPC (e.r.), ancien dir. cab. du ministre de la ville, ancien président de la Ve section du CGPC

LANDRIEU Josée, Responsable de la mission Prospective de la DAEI

CHANTEREAU, Pierre. IGPC, Secrétaire général du CGPC

et l'équipe du COMITE d'HISTOIRE.

III. TABLEAU SYNOPTIQUE

1	EVENEMENTS INTERNATIONAUX ET NATIONAUX	EVENEMENTS EQUIPEMENT	EVENEMENTS PERIPHERIQUES	DOCUMENTS ET RAPPORTS SIGNIFICATIFS	REMARQUES
1962	13/3 Fin de la guerre en Algérie 14/4 1 ^{er} Gouv't G. Pompidou IV ^{ème} Plan 28/11 2 ^{ème} Gouv't G. Pompidou	16/5 R. Dusseaux M. des Tr. pub. et de Transp'ts 28/11 M. Jacquet M. des Travaux publ. et des Transp'ts	15/4 J. Nazio M. de la Construction 28/11 J. Nazio M. de la Construction		
1963	13/2 Creat. de la DATAR	G. Pibereau à la tête du PCM			Creation de la DATAR
1964	14/3 créat. des préfets de région créat. des CODER				
1965					
1966	3 ^{ème} Gouv't G. Pompidou V ^è PLAN	8/4 Création du Min. de l'Equipement (Fusion M. des TP et Transp't et M. Construction) E. Pisani M. de l'Equipement		25/9 Doc. préconisant la fusion des serv. ext. du M. des TPT et du M. Construction	Fusion du Min. des Travaux Publ. et des Transports avec le Min. de la Construction Creation du Ministère de l'Equipement
1967	6/4 4 ^{ème} Gouv't G. Pompidou	30/03 Créat. DDE, SRE; 7/4 E. Pisani M. de l'Equipement et du Logement 26/4 Demission d'E. Pisani F.X. Ortoli M. de l'Equipement et du Logement 12/7 L. sur la modernisation et l'amélioration de l'habitat 13/12 L. d'orientation foncière (LOF) (SDAU, POS, PAZ, ZAC)	7/4 J. Chamant M. des Transports	directive Bideau-Foch (DDE)	Creation d'un ministère autonome des Transports Demission d'E. Pisani La LOF confère la légitimité de l'Equipement
1968	Evénements de Mai 27/5 Accords de Grenelle 31/5 5 ^{ème} Gouv't G. Pompidou 12/7 Gouv't M. Couvre-Morville	31/5 R. Galley M. de l'Equipement et du Logt. 12/7 A. Chalaudon M. de l'Equipement et du Logt. Les "chalandonnettes"	12/7 J. Chamant M. des Transports	"Le droit et la ville" (H. Lefèvre)	Mai 68
1969	27/4 Echee du référendum sur la régionalisation 28/4 Demission du 9 ^{ème} de Gaulle 16/6 G. Pompidou Presid. de la Rép. 20/6 Gouv't J. Chaban-Delmas	22/6 A. Chalaudon M. de l'Equipement et du Logement	22/6 R. Mondou N. des Transports		Albin Chalaudon, un ministre "libéral" avant l'heure
1970		créat. group. central de Villes Nouvelles S.G. des Villes Nouvelles L. résorption de l'habitat insalubre créat. de l'ANFH		"La révolution urbaine" (H. Lefèvre)	
1971					

1971	VI PLAN	15/2 Créat. groupe permanent HVS Créat. Plan Construction	7/1 J. Chamant M. des Transports " R. Poujade M. del. (PM) Protection de la Nature et de l'Environnement	Rapport de la Commission de l'Als VII ^{ème} Plan	Création d'un secteur ministériel Environnement
1972	5/7 1 ^{er} Gouv ^t P. Messmer	6/7 O. Guichard M. de l'Aménagement du Territoire de l'Équipement, du Logement et du Tourisme 13/11 Circ. amélior. des ensembles immobiliers	9/7 R. Galley M. des Transports	"La question Urbaine" (N. Castells)	
1973	Premier choc pétrolier Danemark, Grande Bretagne, Irlande admis dans la CEE 5/4 2 ^{ème} Gouv ^t P. Messmer	21/3 Circ. Grands ensembles 5/4 O. Guichard M. d'Etat, M. de l'Aménagt du Territoire de l'Équipement, du Logement et du Tourisme	5/4 Y. Guéna M. des Transports R. Poujade M. de la Protection de la Nature et de l'Environnement		Echec de la loi foncière Remise en cause de l'urbanisme des ZUP
1974	1/3 3 ^{ème} Gouv ^t P. Messmer 2/4 Décs de Georges Pompidou 2/5 V. Giscard d'Estaing Presid. Rép. 28/5 Gouv ^t Jacques Chirac Fin des "Trente Glorieuses"	1/3 O. Guichard M. d'Etat, M. de l'Aménagement du Territoire, de l'Équipement et des Transports 28/5 R. Galley M. de l'Équipement	1/3 A. Peyrefitte M. des Affaires Culturelles, et de l'Environnement 28/5 A. Jarrot M. de la Qualité de la Vie		Colloque de Dieppe
1975		31/12 L. Réforme politique foncière (ZIF. PLD)			
1976	25/9 Demission J. Chirac 17/8 1 ^{er} Gouv ^t Raymond Barre VII ^{ème} Plan 1 million de chômeurs	24/8 Arrêt instituant le Fonds d'Aménagt. Urbain (FAU) 27/8 J.P. Fourcade M. de l'Équipement et de l'Aménagement du Territoire 31/12 L. Réforme de l'urbanisme	12/4 A. Fosset M. Qualité de la vie 10/7 L. Protection de la Nature 27/8 V. Ansquer M. Qualité de la Vie 22/11 L. Protection de la montagne	R. "Vivre ensemble" Comm. de développ. des responsabilités locales (O. Guichard) R. Amélioration de l'habitat ancien (S. Nora. - B. Eveno)	Un rapport précurseur de la décentralisation
1977	29/3 2 ^{ème} Gouv ^t R. Barre	3/1 L. réforme du financement du logement (APL) 5/4 L. sur l'architecture création CAUE, MIQEP 3/3 Arrêt: groupe interministériel HVS Circ: Aménagt des centres et quart. urb. existants (FAU) 30/3 J.P. Fourcade M. de l'Équip ^t et de l'Aménagt du Terr. 1/6 Circ. sur les OPAH 26/9 F. Jcart M. de l'Équipem ^t et de l'Aménagt du Terr.	30/3 M. d'Ornano M. de la Culture et de l'Environnement		Réforme du financement du logement (APL) groupe interministériel Habitat et Vie Sociale (HVS)
1978	Élections législatives 3/4 3 ^{ème} Gouv ^t R. Barre	4/4 Loi assurance construction 5/4 M. d'Ornano M. de l'Environnement et du Cadre de Vie DAPU → DUP L'Architecture passe sous la tutelle de l'Environn ^t	5/4 J. Le Theule M. des Transports		Min. Environnement et Cadre de Vie : Action Equipement et Environnement.
1979	Premières élections européennes au suffrage universel Second choc pétrolier	3/1 Institution de la DGF 31/5 Réforme des honoraires: fin de l'intéressement 20/11 Décret: Subvention Etat pour la PALULOS Elab. de la pol. de concentration en subdi.			Echec de la loi-cadre sur la décentralisation Réforme des honoraires
1980		groupe interminist. pour l'aménagt des banlieues groupe HVS mixte au FAU			

2	EVENEMENTS INTERNATIONAUX ET NATIONAUX	EVENEMENTS EQUIPEMENT	EVENEMENTS PERIPHERIQUES	DOCUMENTS ET RAPPORTS SIGNIFICATIFS	RETIARQUES
1981	21/5 <u>F. Mitterrand</u> <u>Présid. de la Rép.</u> 22/5 <u>1^{er} Gouv. P. Mauroy</u> Vict. de la gauche aux législat. 23/6 <u>2^e Gouv. P. Mauroy</u> Emeute aux Minguettes	22/5 <u>L. Merzag M. de l'Équipement et des Transports</u> <u>R. Quilliot M. du Logement</u> 23/6 <u>R. Quilliot M. de l'Urbanisme et du Logement</u>	22/5 <u>M. Crépeau M. de l'Environnement</u> <u>L. Le Peucq M. de la Mer</u> 23/6 <u>Ch. Fiterman M. d'Etat M. Transports</u> <u>M. Crépeau M. de l'Environnement</u> <u>L. Le Peucq M. de la Mer</u> 1/10 <u>CNDQS</u>	1/11 <u>R. "Ensemble refaire la ville"</u> (H. Dubedout)	Alternance politique : la gauche au pouvoir Le domaine de l'Équip. éclaté en 4 ministères
1982		22/6 L. droits et oblig. locataires et propriétaires 29/7 L. réforme de la planification	2/3 L. Libertés des communes, des départements et des régions 31/12 Loi P.L.M.	1 R. sur la prévention de la délinquance. (G. Bonnemaison)	Mise en oeuvre de la décentralisation
1983	23/3 <u>3^e Gouv. P. Mauroy</u> Le tournant de la rigueur	23/3 <u>R. Quilliot M. de l'Urbanisme et du Logement</u> 10/9 R. Quilliot élu sénateur démissionnaire 4/10 <u>P. Quilès M. de l'Urbanisme et du Logement</u>	7/4 L. répartition des compétences comm. départ, région, Etat 22/3 <u>C. Fiterman M. des Transports</u> 24/3 <u>H. Bouchardeau S.G. (Pr. Min.)</u> <u>Environnement et Qualité de la Vie</u> 8/6 Cons. Nat. de la Prévention et de la Délinquance 7/11 Mission Bancaire 83		
1984	19/7 <u>Gouv. L. Fabius</u> IX ^e PLAN	16/6 Création du F.S.U. 19/7 <u>P. Quilès M. Urbanisme, Logements, Transports</u> 19/9 Décret: fonction de DDE accessible aux ITPE	26/4 L. Statut de la fonction publ. territor. (Le For)		Gouvernement Fabius "Réunification" de l'Équip. (sans l'Environnement) Surtout de l'Équip.
1985		DUP → DAU : fusion urb. + architecture 7/5 Décret PLH 15/5 Décision: Commission Nat. de Modernis. de l'Équip. 12/9 L.M.O. publique et rapports M. d'Ouvrage 18/9 L. mise en oeuvre principes d'aménagement 31/7 P. mod. transfert aux départ. et mise à dispo. des services extérieurs 24/8 <u>J. Auroux M. Urbanisme, Logt, Transports</u>	9/1 L. Developpt. et protect. Montagne 11/10 L. prise en charge par l'Etat des dépenses de fonctionnement et de l'équip. des serv. placés sous leur autorité.		Commission Nationale modernisation de l'Équip. Projet de progrès et de modernisation. Création du "Logo" Équip.
1986	20/3 <u>Gouv. J. Chirac</u> Terre Cohabitation	3/1 L. aménage, protect. mise en valeur du littoral 6/2 CNDQS rattaché à l'Équipement 18/2 Directive aux DDE 20/3 <u>P. Mehaingerie M. Equip., Logt, Aménage. du Terr.</u> <u>Transports (+ Environnement et Mer)</u> 18 Titularisation de 20000 auxiliaires payés sur "tas de cailloux"			Alternance politique : continuité de la modernisation. Titularisation de 20000 auxiliaires "tas de cailloux"
1987		13/2 D. remplaçant celui du 31/3/85 abrogé			

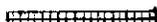
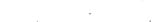
1988	<p>3/5 F. Mitterrand réélu Président de la République 16/5 1^{er} Gouv. de Michel Rocard</p> <p>23/6 2^{ème} Gouv. M. Rocard</p>	<p>12/11 Première "Rencontres de l'Équipement"</p> <p>12/5 M. Faure M. d'Ét. M. Equipement - Logement</p> <p>22/6 M. Faure M. d'Ét. M. Equipement - Logement</p> <p>22/10 Décret CNV et CIV - DSU DIV - DSU</p>	<p>12/5 L. Mermeas M. des Transports L. Le Penzec M. de la Mer B. Lalonde S.E.(P.M) Environnement</p> <p>23/6 M. Delebarre M. Transports et Mer B. Lalonde S.E.(P.M) Environnement</p> <p>1/12 L. RMI</p>	<p>R. "Demain la ville" (J-P Sueur)</p>	<p>Premières "Rencontres annuelles" de l'Équipement</p> <p>Réélection de F. Mitterrand</p> <p>Plans Objectif-Moyens dans les DDE (POM)</p>
1989	<p>23/2 Circ. P.Min: Renouveau du service public X^e PLAN (89-93)</p>	<p>22/2 M. Delebarre M. Equip., Logt., Transports et Mer</p>	<p>23/4 B. Lalonde S.E.(P.M) Environnement + Prév. risques techn. et naturels majeurs</p>	<p>R "Evolution des organes techniques centraux du Ministère" (P. Nayat) Circ. Rocard</p>	<p>Renouveau du service public</p>
1990	<p>4/10 Evénement urbain à Vaux en Velin 5/12 F. Mitterrand à Bantiveus 89 (Bron)</p>	<p>12/9 Rencontres du Ministère de l'Équipement (thème: le renouveau du service public) 10 Coordination instaurée entre DDE et DDAF</p> <p>21/12 L. Besson M. Equip., Logt., Transports, Mer</p>	<p>21/12 M. Delebarre M. État, M. de la Ville</p>		<p>Création d'un minist. d'État, ministère de la Ville</p> <p>Rapprochement DDE-DDAF</p>
1991	<p>1^{ère} Guerre du Golfe 15/5 Gouv. E. Cresson</p>	<p>13/5 L. dotation de Solidarité Urbaine (DSU) 16/5 P. Quilès M. Equip., Logt., Transports, Espace 15/7 C. expérimentation coordination DDE-DDAF</p>	<p>13/3 Présentation de la Loi d'orientation sur la ville (LOV) 16/5 M. Delebarre M. État, Ville et Am. du Terr. B. Lalonde M. de l'Environnement</p>	<p>R "Banlieue en difficulté. La Relégation (JM Delarue)</p>	
1992	<p>2/4 Gouv. P. Bérégovoy</p>	<p>2/4 J-L Bianco M. Equip., Logt., Transports DC → DHC</p> <p>12/11 L. mise à disposition des départements des serv. déconcentrés du M. de l'Équipement</p>	<p>3/1 Loi sur l'eau 2/4 S. Royal M. de l'Environnement 2/4 B. Tapie M. de la Ville 23/5 démission de B. Tapie 3/6 F. Loncle Sec. d'Ét. à la Ville</p> <p>26/12 B. Tapie M. de la Ville</p>		<p>Reflexion prospective sur l'avenir de l'Équipement</p> <p>"Sortie de l'article 30"</p>
1993	<p>La CEE devient l'Union Européenne 29/3 Gouv. B. Balladur 2^{ème} Cohabitation XI^e PLAN (93-97)</p>	<p>22/1 C. généralisation coordination DDE-DDAF 30/3 B. Bosson M. Equipement, Transports, Tourisme H. de Charette M. du Logement</p>	<p>30/3 S. Veil M. d'Ét. M. des Aff. Sociales de la Santé et de la Ville M. Barnier M. de l'Environnement Ch. Pasqua M. Intérieur (+ A.T.)</p>		
1994		<p>8/4 Lancement du "Grand Débat"</p> <p>23/11 Rencontres Nationales à Paris sur le gr^d Débat grande manifestation à Paris CGT/FP Equipement Défense de la Fonction Publique</p>			<p>Le "Grand Débat" Formalisation des valeurs fondamentales de l'Équipement</p>
1995	<p>17/5 J. Chirac Président de la République 18/5 1^{er} Gouv. A. Juppé</p> <p>7/11 2^{ème} Gouv. A. Juppé</p>	<p>1/3 Clôture du grand Débat</p> <p>18/5 B. Pons M. Aménagement Territ. Equip., Transports P.A Perissol M. du Logement</p> <p>23/5 programme de 10 000 lgh d'extrême urgence pour l'hiver 95</p> <p>7/11 B. Pons M. Equip., Logt., Transports, Tourisme (P.A Perissol M. Déleg. au Logement)</p>	<p>4/2 L. aménage et développ^t du territ. 18/5 E. Raoult M. Integr. Lutte c. excl. B. Dousta-Blazy M. Culture (+ Arch) F. Panafieu M. Tourisme</p> <p>7/11 J-C Gaudin M. Am. Terr, Ville, Integr. C. Lepage M. Environnement</p> <p>20/11 Circ. évaluation Partis de ville</p>	<p>1^{er} trim R. "Le Livre Bleu" "Ensemble faisons notre avenir"</p>	<p>Nouvelle dispersion de l'Équipement perte de l'Architecture et de l'Espace protégés</p>

3	EVENEMENTS INTERNATIONAUX ET NATIONAUX	EVENEMENTS EQUIPEMENT	EVENEMENTS PERIPHERIQUES	DOCUMENTS ET RAPPORTS SIGNIFICATIFS	RETIARQUES
1996			14/11 Plan de relance pour la ville (PRV)		Plan de relance pour la ville (PRV)
1997	2/6 Govt. L. Jospin 3 ^{ème} Cohabitation XII ^e PLAN	4/6 JC Gayssot M. Equip. Transports, Logement (+Tourisme) créat. d'une Délégation à la modernisation et à la déconcentration	4/6 M. Aubry M. Emploi, Solidarité (+Ville) D. Voynet M. Am. Terr. et Environn ^t	R: "Les fonctions stratégiques au Ministère de l'Équipement des Transports et du Logement" (Rousselot - Gerard - Levy)	Nouvelle alternance
1998		6/3 Création de la DGUHC	2/4 C. Bartalone M. Del. à la Ville/rattaché à Emploi - Solidarité 23/7 L. Lutte contre les exclusions		
1999		-1 ^{er} Programme de modernisation du ministère de l'Équipement, des Transports et du logement	25/6 L. d'orient. pour l'aménagement et le dévelop ^t durable du territ. (Voynet) 12/8 L. renforcement de la coopération intercommunale (Chevènement)	28/6 R. "Bilan de la décentralisation" Suar (Delevoye - Mercier)	Développement de l'inter-communalité. Relance de la décentralisation
2000		-11 8 ^e Rencontres Nat. de l'Équipement "Équipement citoyen" 13/12 L. Solidarité et renouvel ^t urbain (SRU)		-1/31 R. "Refonder l'action publique locale" (Comm. P. Maduroy pour l'avenir de la décentralisation)	Dans les communes, obligation de mixité sociale: Loi SRU
2001		7/3 Annonce d'un plan de relance de la production de logements sociaux (en chute libre depuis 1995)			
2002	1/4 Présid. L. Jospin dera. JM Le Pen 5/5 J. Chirac réélu Prés ^t de la Rép. 6/5 1 ^{er} Govt. J.P. Raffarin 17/6 2 ^e Govt. J.P. Raffarin	7/5 G. de Robion M. Equip. Log. Transp. Tourisme et Mer 11/6 G. de Robion M. Equip. Log. Transp. Tourisme et Mer	7/5 F. Fillon M. Aff. Soc. Trav. Solidarité J.L. Borloo (M. Del) Ville et Renov. urb. R. Bachélet M. Écol. et dév. durable		Plan pluriannuel d'action contre la violence routière

2002	<p>1/4 Présid. L. Jospin derr. JM Le Pen</p> <p>5/5 J. Chirac réél. Prés. de la Rép</p> <p>6/5 1^{er} Gouv. J.P. Raffarin</p> <p>17/6 2^e Gouv. J.P. Raffarin</p>	<p>7/5 G. de Robien M. Equip. Log. Transp. Tourisme et Mer</p> <p>14/6 G. de Robien M. Equip. Log. Transp. Tour. Mer</p> <p>16/10 Communication du Min. : pol. de sécurité routière</p>	<p>7/5 F. Fillon M. Aff. Soc. Trav. Solidarité</p> <p>JL Borloo M. Des. Ville et Renov. urb.</p> <p>R. Bachelot M. Ecol. et dév. durable</p> <p>9/6 JL Borloo M. Des. (Aff. Soc. Trav. Solida.) Ville et Renovation urbaine</p> <p>R. Bachelot M. Ecol. et dév. durable</p>	<p>11 R : "Décentralisation et évolution du ministère de l'Équipement" (DRAST)</p>	<p>Plan pluriannuel d'action contre la violence routière</p>
2003	<p>1/10 Proj. de L. relatif aux responsabilités locales</p>	<p>12/6 L. Lutte contre la violence routière</p> <p>2/7 L. Urbanisme et habitat</p> <p>16/9 Séminaire de Roquelaurie</p>	<p>1/8 L. orientation et programmation pour la ville et la rénovation urbaine</p>		<p>Stratégie ministérielle de réforme (SMR)</p>
2004	<p>Élections régionales</p> <p>30/3 3^e Gouv. J.P. Raffarin</p>	<p>30/3 G. de Robien M. Equip. Transp. Am. du Terr. Tourisme et Mer</p> <p>29/6 Rencontre ministérielle avec les cadres de l'Équipement</p> <p>25/8 Bicentenaire du CGPC</p>	<p>30/3 JL Borloo M. Emploi, Travail, Cohésion Sociale (P. Ville et logem.)</p> <p>S. Lepeletier M. Ecologie et Développement durable</p> <p>30/7 L. Libertés et responsabilités locales (décentralisation)</p>		<p>"Super-ministère" BORLOO Le logement rejoint la ville l'Aménagement du Territoire rejoint l'Équipement Décentralisation : Acte II Elaboration d'un "Plan d'avenir" pour l'Équipement</p>

IV. SCHEMA CHRONOLOGIQUE DES FORMATIONS MINISTERIELLES

LEGENDE DU SCHEMA

	Dir. du personnel, services généraux de l'Équipement
	Urbanisme, équipement
	Logement
	Transports
	Mer (individualisée)
	Aménagement du Territoire
	Tourisme
	Environnement, Protection de la Nature, Ecologie
	Ville (Politique de la)
	Intégration
	Affaires sociales
	Travail, Emploi
	Solidarité
	Divers: Culture, Intérieur, Santé, Espace.
	Ministre délégué ou secrétaire d'Etat

1965	1966	1967	1968	1969	
2 ^{ème} septennat de Charles de Gaulle				28/4	16/6
2 ^e G ^é G. Pompidou	8/1 3 ^e G ^é G. Pompidou	8/4 4 ^e G ^é G. Pompidou	31/5	10/7 G ^é M. Couve de Murville	20/6 Gouv ^e
M. de la Construction (+ Urbanisme)				5 ^e G ^é G. P.	
Jacques Maziot		12/6 M.E.L.		M.E.L.	
	Min. de l'Équipement	M. de l'Équip ^e et du Log ^e		M. de l'Équip ^e et du Log ^e	Mini
M. des Travaux publics et des Transports	Edgard Pisani	François-Xavier Ortoli E. Pisani		Albin Chalandon R. Galley	Minist ^{re}
		Min. des Transports		Min. des Transports	Minist ^{re}
Marc Jacquet		Jean Chamant		Jean Chamant J. Chamant	Raym ^{ond}
1975	1976	1977	1978	1979	
Septennat de Valéry Giscard d'Esta					
Gouv ^e Jacques Chirac	25/8 27/8 1 ^{er} G ^é R. Barre	29/3 2 ^e G ^é Raymond Barre	31/3	3 ^{ème} Gouvernement R.	
	11/4				
Min. de la Qualité de la Vie	M. Qual. de la Vie	M. Qual. de la Vie	M. Culture et Environn ^t		
André Jarrot	André Fosset	Vincent Amsquer	Michel d'Ornano		
			26/9		
Ministère de l'Équipement	M. Equipement	M. Equip ^e et Am. du Terr.	M. Equip ^e et Am. du Terr.	Ministère de l'Environnem ^{ent}	
Robert Galley	J.P. Fourcade	J.P. Fourcade	Fern ^{and} Jcart	Michel d'Ornano	
				Minist ^{re} des Tr ^{ansports}	
				Joël Le The	

1970	1971	1972	1973	1974	
septennat de Georges Pompidou				2/4	23/5 V. G. d'E.
Gouvernement Jacques Chaban - Delmas		5/7 6/7 G ^e P. Messmer	5/4 2 ^e G ^e P. Messmer	1/3	28/5 G ^e J. Chirac
	M. de l'Environnement	M. de l'Environnement Nat. et Environn ^t	M. de la Protection de la Nature et de l'Environn ^t	M. R. L. de l'Environn ^t	M. Qual. de la Vie
	Robert Poujade	Robert Poujade	Robert Poujade		André Jarrot
		M. de l'Am. du Terr. de l'Equip ^t du Log ^t et du Tour.	M. de l'Am. du Terr. de l'Equip ^t du Log ^t et du Tour.	M. E. M. I. AT, Eq, Tr.	
	Ministère de l'Équipement et du Logement				M. de l'Equip ^t
	Albin Chalandon	Olivier Guichard	Olivier Guichard	Olivier Guichard	Robert Galley
	Ministère des Transports				
	André Mondon	Jean Chamant	Robert Galley	Yves Guéna	

1980	1981	1982	1983	1984
1 ^{er} septennat de François Mitterrand				
Raymond Barre	23/6 1 ^{er} G ^e P.M.	2 ^e Gouv ^t Pierre Mauroy	23/3 3 ^e G ^e Pierre Mauroy	19/3 G ^e L.F.
	M. de l'Environn ^t	Min. de l'Environnement	S.E. (P.M.) Environn ^t et Qual. de la Vie	M. Environn ^t
	Michel Crépeau	Michel Crépeau	Huguette Bauchardeau	H. Bauchardeau
	M. de l'Urb. et du Log ^t	R. Quilliot	Min. de l'Urb. et du Log ^t	M. Urb. et du Log ^t
	Min. de l'Urb. et du Log ^t	Min. de l'Urbanisme et du Logement	M. Urb. Log ^t	M. de l'Urb. et du Log ^t
	Min. de l'Urb. et du Log ^t			Min. Urban. Log ^t , Transp ^t
	Rnando	Roger Quilliot	R. Quilliot	Paul Quilès
	L. Mermaz			Paul Quilès
	Min. des Transports	Min. d'Etat, Min. des Transports	Ministre des Transports	
	Min. des Transports	Charles Fiterman	Charles Fiterman	
	Min. de la Mer	Min. de la Mer		
	Louis Le Pensec	Louis Le Pensec		
	L. Le Pensec			

1985	1986	1987	1988	1989
1er septennat de François Mitterrand			8/5	2ème
Gvt de Laurent Fabius	20/3 Gouv ^t	Jacques Chirac	10/5	23/6 2ème Gouvernement M
Ministre de l'Environnement				14 ^e Gvt M. Rocard
Huguette Bouchardeau			SE(PM) Envir ^t S.E.(P.M.) Environn ^t S.E.(P.M.) Environn ^t	
M. de l'Urbanisme, M. Urban. du Log ^t et du Transp ^t , Log ^t , Transp ^t		M. de l'Equipement, du logement, de l'Aménagement du Territoire (+ Environnement et Mer)	M.E.H. Eq ^t , Log ^t	22/2
Paul Quilès	Jean Huroux	Pierre Méhaignerie	Maurice Faure M. Faure	Michel
			M. Transp ^t M. Transp ^t et Mer	
			Louis Mermaz L. Mermaz M. Mer	
			L. LaPensee	
1995	1996	1997	1998	1999
2 ^e s. F.M. 17/5		Septennat de Jacques		
Gvt E. B.	1 ^{er} Gvt A. Juppé 7/11	2ème Gvt Alain Juppé 2/1	Gouvernement Lionel	
M. du Tourisme F. de Panatisme	Ministre de l'Environnement		Ministre de l'Aménagement du	
M. Envir ^t M. Environn ^t	Corinne Lepage		Dominique Vo	
M. Barnier C. Lepage				
M. Logem ^t M. Logement				
H. de Charette P.A. Périssol				
M. Eq. Tr. Tou M. RT, Eq. Tr	M. Equipement, Log ^t , Transp ^t , Tourisme	Ministre de l'Equipement, des Transports e		
B. Bosson B. Pons	Bernard Pons		Jean-Claude	
M. Int + AT				
Ch. Pasquel M. Intégration c. exclusion	M. Aménagt du Territ, Ville, Intégration		30/3 M. Dél. à la Ville	
MEMASSV	Jean-Claude Gaudin		Ministre de l'Emploi et de la Solid	
S. Veil			Martine Aubry Cl. Bartolone	

1990	1991	1992	1993	1994
Septennat de François Mitterrand				
Michel Rocard	Gvt Edith Cresson 16/5	Gvt Pierre Bérégovoy 20/9 2/4	Gvt Edouard Balladur	
et prév. risques tech. et nat. majeurs	Min. de l'Environnt	Min de l'Environnement	Ministère de l'Environnement	
Lalonde	Brice Lalonde	Ségolène Royal	Michel Barnier	
			Ministre du Logement	
			Hervé de Charette	
M. des Transp ^t et de la Mer	M. E.L.T.M.	M. Equip ^t Log ^t Transp ^t Espace	M. Equip ^t Log ^t Transp ^t	Min. Equipement Transports Tourisme
Delebarre	L. Besson	Paul Quilès	Louis Bianco	Bernard Bosson
				Min de l'Intérieur (+ Aménag ^t du Territ.)
				Charles Pasqua
				M. d'Etat M. Affaires Sociales Santé Ville
		M. V. S. E. à la Ville	M. Ville	
	R. Delebarre	M. Delebarre	B. Tapie François Loncle B. Tapie	Simone Veil
2000	2001	2002	2003	2004
Chirac		5/5 5/5	Quinquennat de Jacques Chirac	
Jospin		6/5	17/6 2 ^{ème} Gouv ^t Jacques Raffarin	30/3 3 ^{ème} Gv ^t J. Raffarin
			1 ^{er} Gt J. Raffarin	
Territoire et de l'Environnement			M. Ecol et Dév dur M. de l'Écologie et du Dévelop ^t durable	M. Ecol. et Dév dur.
ynet			Roselyne Bachelot	Serge Lepeltier
			R. Bachelot	
du Logement (+ le Tourisme)			M. E.L.T.M. M. Equip ^t Transp ^t Log ^t Tourisme et Mer	M. Equip ^t Transports Am. Terr. Tour. Mer
Gayssot			Gilles de Robien	Gilles de Robien
			G. de Robien	
arité	M. Emploi et Solidarité		M. A.S.T.S. M. Affaires Sociales Travail Solidarité (+ Ville et Renovation urbaine)	M. Emploi, Trav. Cohés. Soc. (+ Ville et Logement)
	Elisabeth Guigou		F. Fillon François Fillon	Jean-Louis Borloo

Secrétariat général
Bureau
Rapports
et Documentation
TOUR PASCAL B
92055 LA DEFENSE CÉDEX
Tél. : 01 40 81 68 12/ 45