

n° hors-série

novembre 2009

« POUR mémoire »

comité
d'histoire

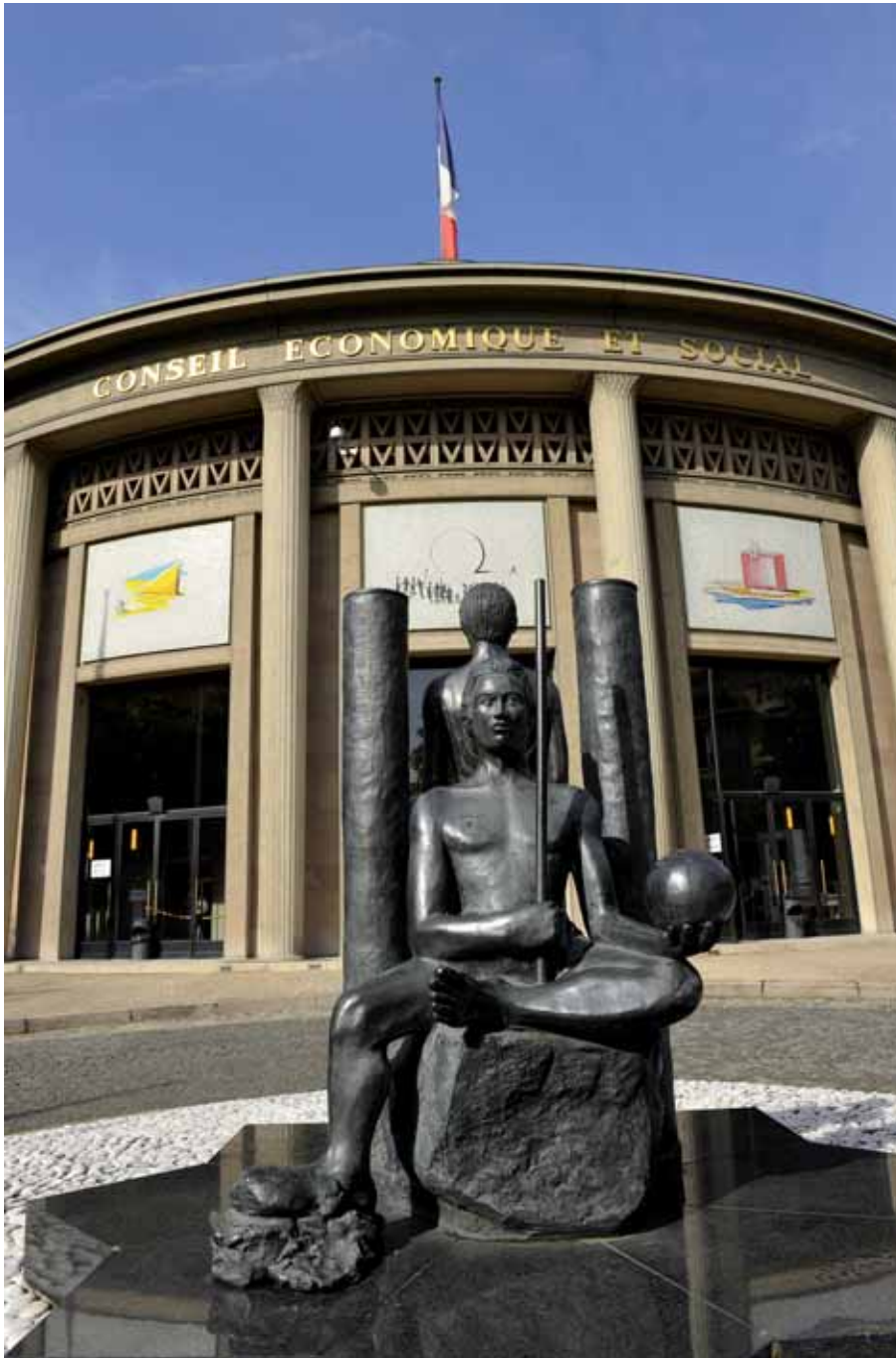
...

L'Équipement et la décentralisation (1981-1992)
Actes de la journée d'études du 8 juin 2009

• revue du ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer •

Gaston Defferre





Le Conseil économique, social et environnemental. Bâtiment construit par Auguste Perret pour accueillir de 1939 à 1954 le musée des Travaux publics

Décentralisation : l'Équipement en première ligne

Le ministère de l'Équipement est l'un de ceux qui fut le plus concerné par les lois de décentralisation de Gaston Defferre. Il n'a cependant pas attendu 1982 pour se confronter à ce type de réforme. L'articulation entre centralisation, déconcentration et décentralisation est l'un des fils conducteurs de « l'Équipement » en France. S'il s'est activement attaché à mettre en oeuvre les dispositions législatives, il l'a fait en faisant prendre en compte par les décideurs politiques les spécificités d'un ministère technique au service des territoires.

C'est autour de ces deux temps historiques que la réflexion a été proposée aux témoins et aux chercheurs qui ont participé à la journée d'études qui s'est tenue le 8 juin 2009 au Conseil économique, social et environnemental, à l'initiative du comité d'histoire du ministère. Il s'est agi dans un premier temps d'éclairer, par des exposés d'universitaires et par le témoignage de grands acteurs, le débat d'idées tel qu'il se présentait dans les années 1980. Dans un deuxième temps chercheurs et grands témoins ont apporté leurs analyses aux conditions de la mise en oeuvre de la réforme.

Depuis sa création, le comité d'histoire s'est attaché à porter sa réflexion sur les dates-clés qui ont marqué la récente évolution organisationnelle du ministère. Après une première journée d'études consacrée à la création du ministère de l'Équipement, en 1966, c'est la naissance, en 1978, du ministère de l'Environnement et du Cadre de vie, expérience prémonitoire s'il en est, qui a amené, en février 2007, témoins et chercheurs à échanger souvenirs et analyses. C'est tout naturellement que la conséquence des « lois Defferre » sur les missions et l'organisation du ministère de l'Équipement a été retenue comme thème de réflexion d'une nouvelle journée d'études. Cette journée a été précédée d'une campagne de recueil de témoignages oraux qui ont nourri les travaux préparatoires. De nombreuses pistes d'approfondissement sont apparues tant dans la phase initiale de réflexion qu'à l'issue de la journée d'échanges. D'ores et déjà le conseil scientifique qui encadre les travaux du comité d'histoire se réjouit de la création d'un séminaire universitaire qui, au cours des trois prochaines années, unira les forces de l'université et du comité d'histoire pour mieux comprendre l'évolution de la gouvernance de notre ministère. Les actes de la journée d'études que nous vous proposons sont la première pierre de ce passionnant travail.

Louis-Michel Sanche

Président de la 7^{ème} section du CGEDD
Secrétaire du comité d'histoire

LA TRIBUNE

DE L'EQUIPEMENT

Mensuel - n° 2

ISSN 0766-4612

23 juin 1982

EDITORIAL

VOICI donc le numéro 2 de la « Tribune de l'Équipement ». Avec retard, mais de ce retard naïtre, sans aucun doute, un progrès dans la qualité et le contenu de la « Tribune » ; pour déboucher finalement sur un journal plus proche des réalités vécues par les personnels.

COMMENT cela ? C'est tout simple, par une meilleure association des personnels et des organisations syndicales représentatives à l'élaboration de la « Tribune » et à sa rédaction.

ET cela est bien dans le prolongement des intentions de ceux qui, à l'initiative de M. Roger Quilliot, ont réalisé le premier numéro de la « Tribune » : « ouvrir grandes les portes et permettre à tous de tout dire » comme nous l'écrivions en substance dans le premier éditorial.

BIEN sûr, une telle orientation prend du temps. Pour que les personnels de l'Équipement soient mieux informés par un journal correspondant mieux aux réalités et à la diversité des quatre ministères, prendre le temps, ce n'était pas le perdre. La concertation a été aussi complète que possible et voici que la « Tribune » peut continuer d'un bon pas.

NOUS demeurerons fidèles à notre objectif : fournir des informations complètes, inédites, faire des enquêtes détaillées, mieux faire connaître les uns et les autres par les uns et les autres.

NOUS ne négligerons aucune forme d'information, et nous accueillerons avec intérêt toutes les suggestions.

LE changement ne se bâtit pas en un jour. Mais, les obligations qu'il implique aujourd'hui n'ont rien de commun avec des mesures imposées d'en haut, sans tenir compte des aspirations du plus grand nombre. Au contraire, chacun sait maintenant quel est l'enjeu : avancer quand même dans une voie prometteuse de succès NOVITEL.

QUEL AVENIR POUR LES AGENTS ?

UN ENTRETIEN AVEC MICHEL ROUSSELOT
NOUVEAU DIRECTEUR DU PERSONNEL

La Tribune : M. Quilliot, dès son arrivée au ministère, a parlé de la modernisation des conditions et des personnels non titulaires. Où en est-on maintenant ?

Michel Rousselet : A l'heure actuelle, nous procédons à une enquête aussi rapide que possible pour soulever de nouvelles, par des voies administratives, les attentes des agents et leurs positions approximatifs. Avec la collaboration des syndicats, il est prévu une deuxième enquête qui devrait permettre non seulement d'effectuer un recensement beaucoup plus précis mais de saisir mieux les situations respectives des non-titulaires et des titulaires.

L.T. : Qu'attendez-vous de cette deuxième partie de l'enquête ?

M.R. : C'est le ministère de la Fonction publique qui prépare les textes généraux concernant la titularisation. Ces textes généraux comportent d'abord et avant tout l'inscription de respecter désormais des personnes. *Suite page 8*

LE VAR A L'HEURE DE LA DECENTRALISATION

La Tribune de l'Équipement est allée vivre quelques jours à l'heure du Var. Dans ce pays, de tradition méditerranéenne, la personnalité des élus locaux a souvent fait dire que la décentralisation y était venue avant la lettre, nous voudrions en savoir plus.

Au bord de la mer, nous les prends bien sur terre, deux personnalités parlent : M. Soldani, sénateur, maire de Draguignan, président du conseil général, et M. Arreckx, député-maire de Toulon, nous présentent, en le contexte et les perspectives du département.

La décentralisation, nous l'avons déjà partiellement mise en œuvre

La Tribune : Comment voyez-vous l'avenir du département du Var alors que les problèmes du littoral et de l'intérieur-pays sont si différents ?

Edmond Soldani : J'ai constamment combattu pour l'harmonie et l'unité du département. Entre Marseille, la

grande métropole économique du Ouest, et Nice, grand pôle touristique du Est, le Var s'est toujours efforcé d'être au bien tout en affirmant ses propres vocations. C'est ainsi qu'avec les Bouches-du-Rhône, nous avons réalisé la grande œuvre du canal de Fos-

venec, dont j'ai été un des fondateurs avec Gaston Defferre, et qu'avec les Alpes-Maritimes, nous avons créé, il y a bientôt dix ans, la Société de l'arrière-côte Estival-Côte d'Azur.

Au niveau régional, nous avons toujours recherché et assuré la répartition équilibrée entre les aspirations diverses mais, selon nous, complémentaires de nos deux grands voisins.

L.T. : Qu'en espérez-vous de votre relation avec les administrations d'Etat ?

E.K. : On a prêté à tort au président du conseil général du Var l'ambition de se substituer aux préfets. D'ou, sous le apparent gardien, un coup de

Suite page 7

**LES SYNDICATS
A LA TRIBUNE**
Pages 4 et 5

**ENTRETIEN AVEC
MICHEL CREPEAU**
Page 3

**LES TRANSPORTS
COLLECTIFS**
Page 3

**LE GAGNANT
DU CONCOURS**
Page 8

sommaire

introduction de la journée 7

par **Claude Martinand**, vice-président du CGEDD, et **Loïc Vadelorge**, responsable scientifique

le débat d'idées 15

Éclairages

❖ **Olivier Dard** : « Décentralisation et Aménagement du territoire, de l'avant premier conflit mondial aux Années 1950 »

❖ **Loïc Vadelorge** : « Des CODER à Defferre : l'Équipement au centre de la décentralisation »

❖ **Jean-Pierre Gaudin** : « Les enjeux généraux de la décentralisation des années 1980 »

Table-ronde

❖ **Eric Giully, Pierre-René Lemas, Pierre Mayet, Jean-Pierre Worms et Patrice Chevallier**

Débats animés par **Jean Frébault**

la mise en œuvre 58

Éclairages

❖ **Laurent Coudroy de Lille** : « Les agences d'urbanisme, un agent ambigu de la décentralisation ? »

❖ **Jean-Claude Thoenig** : « Les DDE face à la décentralisation »

❖ **Thibault Tellier** : « L'Équipement et la décentralisation, analyses de l'enquête orale »

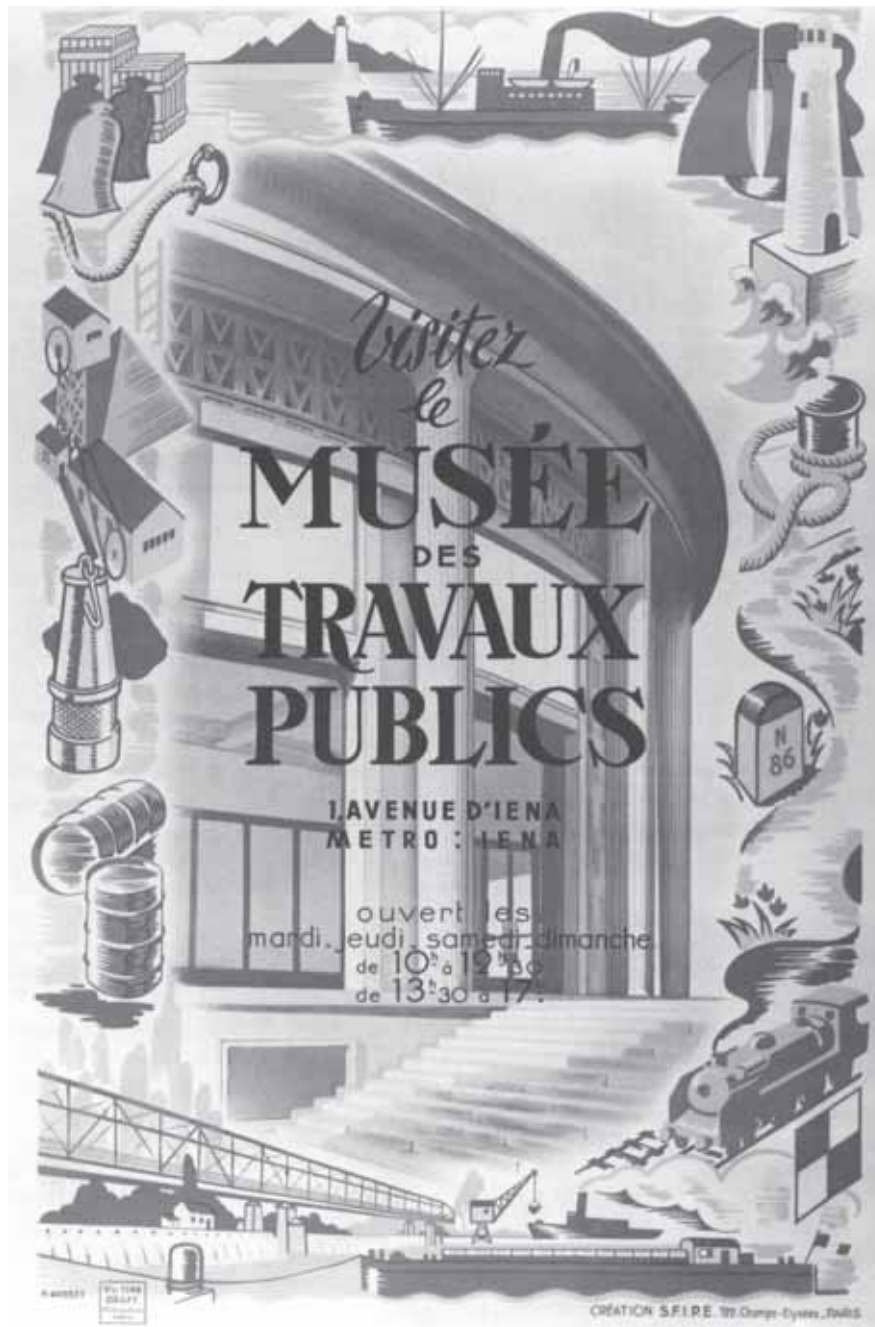
Table-ronde

Agnès Denis, Jean-Claude Boual, Serge Vallemont, Sylvain Penna, Jean-Louis Deligny

Débats animés par **Pierre Chantereau**

annexes 115

comité d'histoire du ministère 152



Affiche pour le musée
des Travaux publics par
R. Gosset, vers 1950

Introduction de Claude Martinand,

vice-président du CGEDD



Claude Martinand

Mesdames, Messieurs, chers amis, bonjour. Cette journée, organisée par le comité d'histoire du ministère du Développement durable, s'inscrit dans une réflexion menée dans la durée et, oserais-je dire, sur la durée. Elle a déjà été marquée par de nombreuses productions puisque, dès son premier numéro, notre revue « pour mémoire » proposait sous le titre « L'histoire du ministère de l'Équipement n'est pas un long fleuve tranquille », un premier article d'Alain Billon qui était à l'époque secrétaire délégué du comité d'histoire. Il relatait l'évolution du ministère depuis sa création en 1966 par Edgard Pisani jusqu'en 1981 et l'arrivée de la Gauche au pouvoir. Un second article paru en avril 2007 complétait ce récit pour la période 1981-2007. Le succès de la journée d'études du 15 février 2007, consacrée à l'expérience du ministère de l'Environnement et du Cadre de vie, dirigé par Michel d'Ornano de 1978 à 1981, dont les actes ont fait l'objet d'un numéro spécial de « pour mémoire » en septembre 2007 - c'était un peu prémonitoire avant la création du MEDAD, devenu depuis MEEDDAT -, a conduit à la préparation

d'une deuxième rencontre centrée sur « l'Équipement et la décentralisation » qui fut pour nous le grand sujet des années s'échelonnant entre 1981 et 1992 et qui a entraîné des bouleversements, non seulement dans l'organisation des services, mais dans la conception même du rôle du ministère en charge de ce qui était contenu dans le vocable Équipement.

Équipement, le terme choisi par Edgard Pisani et Georges Pébereau a été emprunté, à cette époque, aux plans de modernisation et d'équipement élaborés par le Commissariat au Plan, ce qui lui donne un parfum ancien et « productiviste ». Parler d'Équipement c'est se centrer sur les services extérieurs, les DDE, en charge de l'entretien et de l'exploitation des routes nationales, départementales voire communales, en régie directe et de manière continue depuis la création des Ponts et Chaussées en 1716. C'est aussi évoquer les responsabilités dans le domaine de l'urbanisme - un domaine progressivement déconcentré dans des subdivisions devenues polyvalentes -, de l'élaboration des documents d'urbanisme, du financement du logement, des constructions publiques, ce qu'on appelle couramment l'urbanisme et le logement.

Le ministère, en plus de sa fonction de ministère producteur s'attache également à la définition et à la mise en œuvre des politiques publiques, à travers de multiples opérateurs publics et privés extérieurs, en partenariat avec de nombreuses parties prenantes ; on dit aujourd'hui la société civile.

En 1981, je faisais partie du cabinet de Charles Fiterman, un des cinq ministres d'État du deuxième gouvernement de Pierre Mauroy. Ministre des Transports, il disposait de la direction des Routes mais pas de celle de ses personnels. S'il avait été en charge de la direction du Personnel et de la décentralisation de ses services, le résultat aurait-il été le même ? Le rapport de force entre le Premier ministre, le ministre de l'Intérieur et celui des Transports n'aurait sans doute pas été le même. Mais on ne peut réécrire l'histoire ! L'organisation des transports a été traitée dans le cadre de la loi d'orientation sur l'organisation des transports intérieurs. Gaston Defferre nous a laissé le soin d'organiser le transfert de compétences dans le cadre de notre loi d'orientation.

Le rôle du ministère des Transports différait, d'ailleurs, du rôle habituel de l'Équipement. Il gèrait, certes, les routes en régie directe, mais les effectifs d'Air France, de la SNCF et de la RATP représentaient le double de ceux de l'Équipement. Cela ne constituait donc pas le cœur des difficultés que le ministre devait affronter (accidents, grèves et conflits, etc.) dans ces entreprises publiques et, donc, n'était pas au centre de ses préoccupations.

Deux conceptions du rôle des ministères en charge de l'Équipement et des Transports s'opposaient d'ailleurs à l'époque :

- ★ un ministère remplissant un rôle d'exécution directe de ses missions de service public, avec une forte implantation territoriale
- ★ un ministère déjà investi dans un rôle d'organisation, de régulation, de financement et de tarification.

Notre but, au ministère des Transports, avec la LOTI¹, était alors de sortir de l'économie administrée des décrets de 1934, 1936 et 1949, symbolisée par « la coordination des transports ». Pour autant, la mise en œuvre directe du service public par ses propres agents faisait partie de la culture profonde du ministère de l'Équipement. Sortant difficilement de cette vision, les responsables de l'époque étaient peu préparés à prendre en compte des évolutions que je considérais pourtant comme inéluctables. La deuxième étape de la décentralisation, plus récente, et plus encore la création du MEEDDAT nous ont montré que les stratégies suivies à l'époque auraient mérité débat, à partir de 1992, notamment.

Pour préparer cette journée, Loïc Vadelorge, maître de conférences HDR en histoire contemporaine à l'université de Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines², aidé de Thibault Tellier, maître de conférences en histoire contemporaine à l'Université de Lille III, ont réalisé, à la demande du comité d'histoire, des entretiens avec des acteurs-clés de la période 1981-1992 dont un certain nombre sont présents dans cette salle pour témoigner et débattre, ce dont je les remercie bien vivement.

Cette journée d'études s'articulera en deux parties. La matinée sera consacrée au débat d'idées et sera présidée par Olivier Dard, professeur d'histoire contemporaine à l'université de Metz ; nous évoquerons avec lui la décentralisation et l'aménagement du territoire de 1914 à 1950. Loïc Vadelorge retracera ensuite le rôle et la position du ministère de l'Équipement dans les tentatives de décentralisation entre 1950 et la réforme de Gaston Defferre, avant que Jean-Pierre Gaudin, professeur à l'Institut d'études politiques d'Aix-Marseille, n'évoque les enjeux généraux de la décentralisation des années 1980.

¹ Loi d'orientation sur les transports intérieurs

² Loïc Vadelorge a, depuis, été nommé Professeur d'histoire contemporaine à l'université Paris XIII

Une première table ronde animée par Jean Frébault, réunira ensuite cinq grands témoins, Patrice Chevallier, Éric Giuily, Pierre-René Lemas, Pierre Mayet et Jean-Pierre Worms. À l'issue de cette table ronde, nous donnerons la parole à Michel Rousselot qui reçut pour mission en 1981 d'étudier les conséquences de la décentralisation dans les services centraux et extérieurs du ministère. La parole sera ensuite donnée à la salle pour recueillir les réactions des participants à cette première partie consacrée au débat d'idées.

Le repas partagé nous donnera l'occasion de poursuivre le débat et d'échanger convictions et souvenirs, permettant ainsi aux universitaires d'éclairer l'étude des archives et des textes par le témoignage direct des différents acteurs.

L'après-midi sera consacrée, sous la présidence de Antoine Prost, professeur émérite de l'université Paris-Sorbonne, à la mise en œuvre de la décentralisation. Elle commencera, comme le matin, par l'intervention de trois chercheurs. Laurent Coudroy de Lille, maître de conférences à l'institut d'urbanisme de Paris, l'évoquera à travers l'analyse du rôle des agences d'urbanisme, puis Jean-Claude Thoenig, directeur de recherche émérite au CNRS, ancien patron de l'INSEAD, évoquera les DDE face à la décentralisation avant que Thibault Tellier ne propose une analyse des enquêtes orales menées auprès d'une douzaine de personnalités, qui ont servi à préparer cette journée.

L'exposé des chercheurs servira de prélude à la seconde table ronde, animée par Pierre Chantereau, ancien secrétaire du comité d'histoire, ancien secrétaire général du CGPC devenu CGEDD, Conseil général de l'Environnement et du Développement durable, dont la journée est un peu le projet. Cinq grands témoins porteurs de points de vue différenciés, en fonction non seulement de leur position au ministère de l'Équipement pendant ces années de décentralisation mais aussi de leurs convictions personnelles, participeront à cette table ronde. Dans l'ordre alphabétique : Jean-Claude Boual, secrétaire général de la fédération CGT de l'Équipement de de l'Environnement de 1975 à 1991 - Pierre Mayet disait de lui que c'était un des stratèges du ministère, je partage cette idée -, Jean-Louis Deligny, DDE pendant cette période dans trois DDE du sud de la France, Agnès Denis, sous-directrice de Services et de la Décentralisation à la direction du Personnel de 1985 à 1991, Sylvain Penna, chef d'arrondissement opérationnel à la DDE d'Eure et Loir de 1982 à 1986, qui est devenu ensuite directeur des services techniques de ce même département, qui nous apportera le témoignage précieux de celui qui a connu les deux formes d'exercice de ces missions

et, enfin, Serge Vallemont, qui, durant cette période fut en première ligne puisqu'il assura d'abord les fonctions d'adjoint au directeur du Personnel, de conseiller technique au cabinet de Monsieur Paul Quilès, puis de directeur du Personnel de 1985 à 1992. On rappellera qu'il est notamment l'auteur d'un ouvrage : « une vie d'ingénieur aux Ponts et Chaussées (1951 à 1995) » qui le désignait tout particulièrement pour clore cette série de témoignages.

À l'issue de cette table ronde je tenterai d'esquisser en quelques mots les points principaux qui seront ressortis de cette journée avant d'introduire l'intervention de notre ancien ministre, Paul Quilès, qui a bien voulu nous faire l'honneur et l'amitié et de nous rejoindre et qui nous fera part de son expérience en tant

Au premier rang :
Alain Monferrand et Louis-Michel Sanche
secrétaire délégué et secrétaire
du Comité d'histoire



que ministre en charge de l'Équipement au début de la décentralisation et à la fin de la période étudiée. C'est évidemment très précieux.

C'est sur cette intervention que s'achèvera cette journée, mais pas nos débats et nos travaux, car, sur cette question centrale qui passionne nombre de chercheurs et d'historiens de l'administration, le comité d'histoire, appuyé sur son conseil scientifique, a décidé de mettre en place un prolongement permettant de manière permanente d'enrichir les débats. Ce prolongement prendra la forme d'un séminaire d'enseignement et de recherche consacré à l'histoire de la décentralisation de l'Équipement qui pourrait s'appeler « Équipement et territoires ». Ce séminaire, dont Loïc Vadelorge nous dira quelques mots, nourrira de manière durable les travaux du comité d'histoire du MEDDAT en mettant l'accent sur une spécificité de ce ministère qui, d'une part, recouvre un champ d'action considérable mais qui, d'autre part, dispose d'une telle implantation sur le terrain qu'étudier son histoire implique obligatoirement de faire le détour par les territoires, qu'ils soient locaux, départementaux ou régionaux.

Je soulignerai que pour que les échanges soient riches la parole doit être libre. J'inviterai les intervenants à donner leur point de vue en profitant du recul que nous commençons à avoir sur cette période, qui a déclenché de larges polémiques dans le passé, et peut donc nourrir notre réflexion au moment où nous abordons cette phase nouvelle de création d'un nouveau ministère.

C'est l'une des missions essentielles du comité d'histoire : apporter sa contribution aux nouveaux défis que s'est fixé le MEEDDAT en enrichissant la réflexion présente, non seulement celle de ses responsables mais de tous les personnels, de l'éclairage et de l'analyse du passé.

Je vous remercie pour votre attention.



Introduction de Loïc Vadelorge

professeur d'histoire contemporaine à l'université Paris XIII, responsable scientifique



Loïc Vadelorge

Cette introduction sera volontairement courte, dans la mesure où nous souhaitons garder un maximum de temps pour les interventions, les tables-rondes et les débats. Pour l'alléger, vous trouverez dans vos dossiers une longue note introductive, rassemblant des éléments bibliographiques de référence sur le sujet¹. Je me contenterai ici de rappeler à grands traits les raisons qui nous ont poussé à monter cette journée et la manière dont nous l'avons conçue.

Pourquoi la décentralisation des années 1980 intéresse-t-elle les chercheurs ? Tout simplement parce qu'elle constitue un détour obligé pour quiconque travaille sur les politiques publiques. Qu'on parle de politique culturelle, de politique sociale ou comme aujourd'hui de politiques de l'Équipement, l'idée qu'il y ait eu un « avant » et « après » Defferre constitue un lieu commun. C'est si vrai que souvent on oublie de préciser « la décentralisation Defferre » pour ne parler que de « la Décentralisation ». Lorsqu'en 2003, Jean-Pierre Raffarin a voulu relancer le processus de décentralisation, il a présenté sa réforme comme « l'acte II », entérinant le fait qu'il y aurait eu un acte I, en 1982.

Cet « acte I » constitue pour les élus comme pour les fonctionnaires une rupture majeure de l'histoire administrative de notre pays. L'Équipement n'échappe pas à la règle, même si comme on le dira à plusieurs reprises lors de cette journée, la décentralisation n'a sans doute pas constitué pour le ministère de l'époque un bouleversement aussi important que pour son homologue des Affaires sociales par exemple. En 2003, un rapport d'enquête interne au ministère de l'Équipement intitulé indiquait : « La décentralisation de 1982 n'est toujours pas acceptée au niveau de l'administration centrale »². Nous sommes aujourd'hui en 2009, à quelques mois du décret organisant la fusion des DDE et des DDAF³. La question de la décentralisation et son corollaire, la réorganisation des services extérieurs du ministère, sont donc pleinement d'actualité, mais ce n'est pas de cela dont nous souhaitons parler aujourd'hui. Cette journée se veut d'abord une journée d'histoire, sur une période – les années 1980 – dont on peut considérer qu'elle est désormais suffisamment loin de nous, pour commencer à la mettre en perspective historique. Or, cette mise en perspective n'est pas aisée pour au moins trois raisons.

La première est que le champ couvert par ce qu'on appelait encore dans les années 1980 « l'Équipement » est très large, voire trop large pour une seule journée d'études. En 1981, il existe bien un « ministère de l'Équipement et des Transports », confié à Louis Mermaz dans le premier gouvernement Mauroy, mais dès juin 1981, ce ministère disparaît, au profit d'autres configurations : « Urbanisme », « Logement », « Mer », « Transports », « Tourisme »,

¹ Cette note est disponible sur le site du comité d'histoire

² THEYS, Jacques, *Décentralisation et avenir du ministère de l'Équipement*, DRAST, dossier CPVS, n° 5, avril 2003, p. 87

³ Décret n° 2008-1234 du 27 novembre 2008

« Environnement ». Le terme « Équipement » ne réapparaît dans la nomenclature ministérielle qu'en 1986 dans le gouvernement Chirac, quand Pierre Méhaignerie occupe un grand « ministère de l'Équipement, du Logement, de l'Aménagement du Territoire et des Transports ». L'appellation « Équipement » sera ensuite conservée dans les gouvernements suivants, Rocard, Cresson et Bérégovoy, c'est-à-dire jusqu'au moment où d'autres lois viennent préciser les termes de l'équilibre entre services extérieurs de l'État et collectivités locales⁴. Ce champ très vaste, nous l'avons d'emblée restreint en évacuant la question de l'Environnement, qui sera traitée ailleurs⁵, de même que celles de la Mer et du Tourisme. Le cœur du champ dont il sera question aujourd'hui, ce sont la voirie, les transports et surtout l'urbanisme, qu'on a sans doute privilégié, pour une mauvaise raison, qui tient au fait que les universitaires qui ont suivi ce dossier sont issus du champ de l'histoire urbaine. Le texte de présentation qui se trouve dans votre dossier corrige un peu ce déséquilibre. Par ailleurs, on le verra, la question essentielle n'est sans doute pas l'étendue du champ de l'Équipement dans les années 1980, mais le statut des services extérieurs du ministère, à savoir les directions départementales (DDE), qui conservent en grande partie leur unité et leurs prérogatives sur l'ensemble de la période concernée. Quoiqu'il en soit, le champ d'investigation apparaît comme complexe et quasiment impossible à appréhender d'un seul point de vue. C'est donc là une première difficulté conceptuelle, qui légitime le croisement des regards et la mise en parallèle des expériences.

La seconde raison est que la quasi-totalité des chercheurs refusent aujourd'hui l'idée qu'il y ait eu un « avant » et un « après » Defferre. La décentralisation ne commence pas en 1982. La loi-cadre de 1982 et les lois de 1983 qui transfèrent un certain nombre de compétences d'équipement aux départements et aux communes s'inscrivent en réalité dans une longue histoire, à la fois du point de vue des témoins (les années 1970 annoncent à bien des égards les réformes Defferre) et du point de vue des historiens (la décentralisation des routes au XIX^e siècle⁶ constitue un précédent historique à la décentralisation de la fin du XX^e siècle). La mise en cause de la « rupture » que constitue le moment Defferre est aussi suggérée par l'aval de la réforme. La pérennité des DDE dans les années 1980 n'est-elle pas en effet la preuve que la « décentralisation Defferre » constitue un « non-événement » pour l'Équipement ? Sur ce point sans aucun doute, la confrontation des analyses rétrospectives des témoins et des chercheurs sera intéressante.

La troisième raison est que les historiens « académiques » n'ont pas encore réellement travaillé sur cette période. Les années Mitterrand constituent actuellement la limite de l'investigation historique. Beaucoup d'archives ne sont pas déposées, classées ou ouvertes. La différence d'accès aux archives de la présidence Mitterrand et de la présidence Giscard est l'exemple-type de ce problème d'accès. En ce sens, cette journée constitue bien pour nous un point de départ, qui s'inscrit dans un projet de longue haleine que Claude Martinand vient d'évoquer. Un séminaire consacré à la longue histoire de la décentralisation sera lancé à la rentrée prochaine, que Thibault Tellier et moi-même dirigerons, dans le cadre du comité d'histoire du ministère. Si nous commençons aujourd'hui par la fin, c'est-à-dire la ligne d'arrivée, c'est que justement nous souhaitons d'emblée prendre de la distance avec cette idée que la décentralisation des années 1980 constitue l'aboutissement d'un processus historique⁷.

Ces préalables expliquent la manière dont a été conçue cette journée. On aurait pu réfléchir à la question de la décentralisation « entre historiens », mais compte-tenu de la rareté des travaux

⁴ En particulier la loi du 2 décembre 1992 et son fameux « article 30 » relatif à « la mise à disposition » des services extérieurs de l'État auprès des collectivités locales.

⁵ Elle fera l'objet d'une journée d'études organisée par le Comité d'histoire le 15 octobre 2009

⁶ GUILLERME, André, Corps à corps sur la route. Les routes, les chemins et l'organisation des services au XIX^e siècle, Paris, Presses de l'École nationale des Ponts et Chaussées, 1984

⁷ DEYON, Pierre. Paris et ses provinces. Le défi de la décentralisation 1770-1992. Paris: Armand Colin, 1992 ; DEYON, Pierre. L'État face au pouvoir local. Un autre regard sur l'histoire de France, Paris, Éditions locales de France, 1996



historiques sur la question et surtout sur la période, nous ne serions pas allés bien loin. Par ailleurs, l'histoire de la décentralisation n'appartient pas aux historiens. Elle est travaillée par de nombreux chercheurs, issus des sciences juridiques, politiques (Jean-Pierre Gaudin), sociales (Jean-Claude Thoenig) ou des sciences de l'aménagement et de l'urbanisme (Laurent Coudroy de Lille). Il nous a semblé essentiel de proposer un dialogue à plusieurs voix sur cette question, notamment sur la période des années 1980, qui a fait l'objet de très nombreuses analyses.

Là-encore cependant, nous avons souhaité que cette journée dépasse le cadre académique et s'inscrive pleinement dans le cadre du comité d'histoire du ministère. Je voudrais m'en expliquer. Travailler avec le comité d'histoire, cela nous a permis trois choses essentielles. La première c'est d'avoir accès à la masse de littérature grise produite sur la question depuis trente ans. Certains rapports sont des classiques, comme le rapport Guichard de 1976, mais d'autres sont des rapports internes, confidentiels auxquels nous n'aurions pas eu accès sans l'aide du comité d'histoire. Et il faut ici remercier Françoise Porchet qui nous a permis d'accéder à ces documents. La seconde raison, c'est que le comité d'histoire du ministère, réalise depuis plusieurs années un

lent travail de collecte de témoignages, sur le modèle d'autres comités d'histoire (Culture, Finances). Ce travail a été complété à l'occasion de cette journée et Brigitte Druenne-Prissette, Thibault Tellier et moi-même avons réalisé une douzaine d'entretiens dont Thibault Tellier fera la synthèse cet après-midi. Ce sont des matériaux pour l'histoire, accessibles aux chercheurs, sous réserve bien entendu de l'accord des intéressés.

La troisième raison, c'est que nous souhaitons, sur cette question des années 1980, associer à notre réflexion des témoins, directeurs de cabinets ministériels, directeurs du Personnel, ingénieurs des Ponts en poste dans les DDE, responsables syndicaux, élus locaux. Faisant cela, il ne s'agit pas pour nous de faire de l'histoire officielle, ni de faire de l'histoire sur commande, mais de confronter nos premières hypothèses avec l'analyse des témoins, dans l'intention de nous aider à préciser à la fois l'état des connaissances sur la question et le questionnement de longue haleine qui forme le débouché scientifique de cette journée d'études. Dans notre esprit, cette méthode est un préalable utile à la recherche historique et là-encore, cette journée est conçue comme un point de départ et non un colloque bilan ou encore moins une célébration. Quoiqu'il en soit, nous n'aurions pas réussi à réunir les personnalités des différentes tables-rondes et beaucoup d'autres qui se trouvent dans la salle, sans l'aide du comité d'histoire. Il faut ici remercier le travail considérable qui a été fait par Louis-Michel Sanche, Alain Montferrand, Stève Bernardin et Brigitte Druenne-Prissette. ★

Éclairages



Olivier Dard

Décentralisation et aménagement du territoire de l'avant premier conflit mondial aux années 50

Olivier Dard

professeur d'histoire contemporaine,
Université Paul Verlaine, Metz
Président de la première séquence

Cette intervention, en décalage par rapport au cœur de la journée qui porte sur les années 1980-90, se situe au carrefour de deux objets, l'histoire de la décentralisation et celle de l'aménagement du territoire (ADT). Elle en croise un troisième, l'histoire du rôle de l'État dans l'économie. Il est cependant indispensable de remonter la chronologie car ce n'est pas la loi du 2 mars 1982 qui crée ex-nihilo la décentralisation. Les débats sur le sujet sont anciens de même que pour ce qui concerne la relation entre décentralisation et économie.

La « décentralisation industrielle » a profondément marqué les esprits et Olivier Guichard lui a rendu un hommage appuyé dans son célèbre essai, *Aménager la France*¹. Ces différentes histoires s'interpénètrent donc et sont, en même temps, en décalage les unes par rapport aux autres à cause non seulement de leurs logiques propres mais aussi du poids de la conjoncture, du premier conflit mondial à la crise des années trente, puis de l'État français à la Reconstruction et aux débuts officiels de l'ADT durant les années 1950.

De l'avant-premier conflit mondial à la crise des années trente

On se contentera ici de rappeler l'importance, avant 1914, du thème décentralisateur. Il fait bouger les clivages politiques traditionnels, même s'il est clair que l'idée de décentralisation est alors plus répandue à droite qu'à

¹ Olivier Guichard, *Aménager la France*, Paris, Laffont 1965, p. 213.

gauche. Il s'agit de lutter contre une centralisation symbolisée par les héritages napoléonien et jacobin et la République « Une et indivisible » ne suscite pas que des approbations. Le régionalisme est un carrefour idéologique durant les années 1900.

Quelques noms et groupements émergent. On compte d'abord Charles Maurras et l'Action française, chantres d'une décentralisation au nom des autonomies provinciales. Très importante pour l'avant 1914 puisque son rayonnement sur ces questions dépasse le monde des droites nationalistes (Maurras a publié en 1905 avec Joseph Paul-Boncour un ouvrage intitulé *Un débat nouveau sur la République et la décentralisation*²) l'Action française compte aussi pour avoir été aussi un lieu de formation idéologique d'une des principales figures de l'ADT en France, Jean-François Gravier. Au discours de l'Action française, il faut ajouter le régionalisme d'inspiration girondine³. On mentionnera notamment Jean Charles-Brun qui anime depuis 1900 une Fédération régionaliste française⁴ dont le secrétaire est Joseph Paul-Boncour. L'organisation publie une revue, l'Action régionaliste et dispose d'une collection, la Bibliothèque régionaliste. On évoquera encore les initiatives de Jean Hennessy qui organise, à partir de 1913, une Ligue de représentation professionnelle et d'action régionaliste, dont la devise était : « La profession représentée dans la région organisée »⁵.

Le premier conflit mondial, en apparence peu propice à l'extension de la diffusion des idées régionalistes et décentralisatrices a pourtant contribué à les renforcer.

La guerre, l'État et l'économie

L'accent est alors mis sur le rôle de l'État dans l'économie puisqu'à l'ordre libéral des années 1900 succèdent d'autres visions. De fait, composante importante du « modèle républicain » (auquel on ne saurait cependant le réduire) le libéralisme domine au début du vingtième siècle les doctrines économiques, l'enseignement de l'économie politique (Paul Leroy-Beaulieu au Collège de France, Clément Colson à l'Ecole polytechnique ou à l'Ecole libre des sciences politiques) et inspire les pratiques gouvernementales. L'État est ainsi « dénigré » aux dépens d'un marché alors « exalté »⁶. Jugé incompétent en tant qu'entrepreneur par les libéraux, (le réseau des Chemins de Fer de l'État comme les PTT sont vilipendés), l'État les inquiète car il connaît en France comme à l'étranger (notamment en Allemagne) un développement jugé d'autant plus préoccupant que l'étatisme est associé à une force politique montante, le socialisme, alors considéré comme son incarnation la plus inquiétante. Pour les libéraux français, il ne saurait être question de se passer d'un État auquel on reconnaît des prérogatives de plein droit (en matière de défense, d'ordre intérieur ou de justice) mais aussi en matière économique et sociale. Chargé de définir et de réglementer le cadre de l'économie de marché, l'État est aussi jugé fondé pour l'essentiel des libéraux à s'occuper de domaines particuliers réputés mettre en jeu l'intérêt général : la santé publique ou les Ponts et Chaussées. L'État et l'économie ne sont donc nullement exclusifs l'un de l'autre et, comme le soulignait Jean Bouvier,

« L'État n'est jamais léger même au temps où (soi-disant) il n'était que « gendarme » »⁷. Il reste cependant que c'est le bouleversement des années 1914-1918 qui génère une intervention significative de l'État dans l'économie.

Passées les illusions d'une « guerre éclair », fort des contraintes d'une occupation territoriale qui prive l'économie de matières premières essentielles (la moitié de la production charbonnière) et d'infrastructures industrielles de premier plan (aciéries, usines textiles) les gouvernements français s'adaptent aux nécessités d'une guerre totale en mettant progressivement et empiriquement sur pied une économie de guerre dominée par un dirigisme inédit jusqu'alors. Il était cependant tacitement entendu

² Toulouse, société provinciale d'édition, 1905.

³ Sur ce point, voir les remarques de Mona Ozouf, *Composition française. Retour sur une enfance bretonne*, Gallimard, 2009, p. 210 et suiv. La lecture de ce livre est doublement instructive car il mêle les souvenirs d'une enfance marquée par « l'évocation de la résistance » au « jacobinisme de l'État français » (p. 15) dont son père, Yann Sohier a été une figure marquante aux réflexions, en particulier dans le dernier chapitre, « Composition française » d'une spécialiste de la Révolution et de l'histoire de l'idée républicaine.

⁴ Sur ce dernier, voir Julian Wright, *The Regionalist Movement in France 1890-1914*. Jean-Charles Brun and French political Thought, Oxford University Press, 2003.

⁵ Voir François Dubasque, Jean Hennessy (1874-1944), argent et réseaux au service d'une nouvelle République, préface de Bernard Lachaise, Presses universitaires de Rennes, 2008.

⁶ Richard F. Kuisel, *Le capitalisme et l'État en France. Modernisation et dirigisme au XX^e siècle*, Gallimard, 1984, p. 28.

⁷ Jean Bouvier, « L'État et les finances publiques : histoire financière et problèmes d'analyse des dépenses publiques », *Annales ESC*, 33, mars-avril 1978, p. 209.

que cette situation ne devait être que provisoire et prendre fin avec le conflit. Or, il s'avère que loin d'être la parenthèse souhaitée, la Première Guerre mondiale marque un tournant décisif. Elle signifie en effet la promotion d'industriels au cœur même de l'État, qu'il lustre l'exemple de Louis Loucheur, polytechnicien, patron en vue à la veille du conflit, et qui s'impose dans les cercles gouvernementaux par ses compétences, lesquelles lui valent d'être nommé en décembre 1916 sous-secrétaire d'État à l'Armement et aux Fabrications de Guerre et d'entamer une seconde carrière, politique, jusqu'à sa mort en 1931. La promotion des hommes du privé qui trouvent chez des hommes politiques importants un accueil chaleureux (à commencer par le radical Etienne Clémentel, ministre du Commerce et de l'Industrie de 1915 à 1919) s'accompagne également d'une promotion de nouvelles idées et de nouvelles pratiques tenant notamment à la nécessité d'opérer une modernisation de l'économie et ce au moyen d'une rationalisation de type taylorien, véritable matrice d'un courant technocratique naissant amalgamant industriels, ingénieurs et dirigeants politiques modernisateurs au nom d'une « conception d'une économie qui serait organisée au nom du progrès technique et de la production par une collaboration entre l'État qui donne l'impulsion, assure la cohésion et les industriels et techniciens qui sont les acteurs »⁸.

Le souci des territoires

Il faut insister sur le poids des comités consultatifs d'action économique, nés en 1915 et dépendant des régions militaires (comités rattachés au sous-secrétariat d'État du ravitaillement et de

l'intendance). Comme l'a souligné Alain Chatriot, cette nouvelle donne « pose [...] la question de la centralisation comme réponse à une situation de crise. » Ces comités étaient officiellement chargés d'un triple rôle : « d'information, de coordination et le cas échéant, de mise en œuvre de toutes les forces économiques de la nation⁹. » Cette première création institutionnelle régionale s'inscrit donc dans une problématique de mobilisation de l'État confrontée aux enjeux économiques. L'approche territoriale semble prometteuse car l'historien Henri Hauser, qui travaille avec Clémentel au ministère du commerce, est chargé à partir de 1917 de réfléchir à la création de régions économiques. Avec l'appui des chambres de commerce, se constituant, en 1919, 17 groupes économiques régionaux. L'appui des chambres de commerce ne doit pas faire négliger les difficultés que posent les découpages projetés : Saint-Étienne refuse de dépendre de Lyon, Nevers lutte pour sauvegarder son autonomie¹⁰. Il est par ailleurs délicat pour les régions économiques de devenir un acteur de premier plan... faute de moyens et surtout d'un régime juridique adapté : si les régions ont un statut légal (loi du 9 avril 1898 sur les chambres de commerce), elles ne disposent pas de la personnalité civile... ce qui a conduit le gouvernement à déposer en novembre 1922 un projet de loi transformant les groupements économiques régionaux de chambres de commerce en établissement public, projet qui n'a jamais été voté. Il a donc fallu attendre le décret-loi du 14 juin 1938¹¹) pour en finir avec la mauvaise réputation des « régions Clémentel » qui ont impulsé, il est vrai, un régionalisme désordonné : 17 régions postales (1926) ou 15 régions d'assurances sociales (1935).

Décentralisation industrielle et aménagement du territoire des années 30 aux années 50

L'histoire de l'aménagement du territoire (ADT) a longtemps été négligée malgré des travaux récents¹². On constate la production sur cet objet d'une sorte de vulgate. Ainsi, l'aménagement du territoire est considéré comme un néo-saint-simonisme du XX^e siècle, le produit de la crise des années trente (l'organisation de la Tennessee Valley

⁸ Aimée Moutet, « Ingénieurs et rationalisation en France de la guerre à la crise (1914-1929) » in André Thépot, *L'ingénieur dans la société française (études rassemblées par)*, éditions ouvrières, 1985, p. 90.

⁹ Alain Chatriot, « Les « régions économiques » d'une guerre à l'autre : aménagement du territoire, discours, projets et pratiques », in Patrice Caro, Olivier Dard, Jean-Claude Daumas (dir), *La politique d'aménagement du territoire. Racines, logiques et résultats*, préface de Dominique Barjot, Presses universitaires de Rennes, 2002, p. 55.

¹⁰ *Ibid.*, p. 58-59.

¹¹ Par ce décret-loi, les régions économiques sont dotées de la personnalité civile et les contributions des chambres de commerce à leur région de rattachement sont obligatoires. Un décret du 28 septembre 1938 parachève l'édifice en redéfinissant le découpage en 19 régions, présente l'organisation du comité régional chargé de les administrer et définit leurs attributions.

¹² Voir notamment François Caron et Maurice Vaisse, *L'aménagement du territoire, 1958-1974*, actes du colloque tenu à Dijon les 21 et 22 novembre 1996, ouvrage patronné par la Fondation Charles de Gaulle et l'Association Georges Pompidou, L'Harmattan, 1999. Isabelle Couzon, *Les territoires de l'aménagement, l'invention de la politique d'aménagement du territoire en France (1920-1950)*, DEA « Démographie et sciences sociales », EHESS, 1995, Gilles Massardier, *Expertise et aménagement du territoire, l'État savant*, L'Harmattan, 1996 et le « Dossier sur l'aménagement du territoire » coordonné par Vincent Guigueno et publié par Vingtième siècle. Revue d'histoire, n° 79, juillet-septembre 2003.

authority étant considérée comme l'action fondatrice en la matière¹³) et surtout de la Seconde Guerre mondiale et de la Reconstruction. La figure de Jean-François Gravier et de son célèbre Paris et le désert français (1947) sont considérés comme un point de passage incontournable de la maturation de cette politique publique qui prend forme au tournant des années 1950 et se développe avec la création de la DATAR (1963). Cette vulgate pose problème même si, au plan sémantique, les sources ne font pas apparaître le terme « aménagement du territoire » avant la Libération et la Reconstruction : on ne parle, en 1942 dans un rapport sur la « décentralisation industrielle » que d'un « aménagement matériel du territoire »¹⁴. A ce moment donc, l'ADT n'est considéré que comme une « modalité » et pas encore comme la matrice fédératrice autour de laquelle peuvent s'agencer différentes politiques publiques. La doctrine de l'ADT telle qu'elle est exprimée notamment à l'échelle gouvernementale par Claudius-Petit en 1950 ne sort cependant pas du néant. Elle est le résultat d'une construction reposant moins sur une continuité des idées que des acteurs, des années trente à l'occupation, de cette dernière à la Reconstruction et au tournant des années 1950.

L'entre-deux-guerres et la crise des années 30

Trois discours émanant de trois foyers, peuvent être privilégiés. En premier lieu, les discours sur le logement ouvrier et notamment son insalubrité qui mettent en jeu la question de la ville et le rôle des urbanistes¹⁵.

Il faut y ajouter les débats sur la localisation industrielle et la volonté de rééquilibrer à cet égard l'espace qui est plutôt l'affaire d'un certain nombre d'ingénieurs (Raoul Dautry). Il faut enfin rappeler le rôle de revues, où écrivent nombre de relèves des années trente (l'État moderne, Urbanisme, Nouveaux Cahiers) ou une réalisation comme le Comité supérieur d'Aménagement et d'Organisation générale de la Région parisienne (CSAORP) né en 1928. On y ajoutera les nombreux « plans » des années trente, notamment celui du 9 juillet 1934 (publié chez Gallimard et qui est largement commenté), patronné par l'écrivain Jules Romains et qui compte comme chevilles ouvrières le polytechnicien Jean Coutrot ou le publiciste Alfred Fabre-Luce. Ce document propose, pêle-mêle, la division de la France en une vingtaine de régions envisagées comme « les circonscriptions administratives et politiques essentielles du pays, en même temps que des centres économiques et intellectuels », une « fédération des régions économiques », ou la mise en place de « grands travaux et services profitables au développement de l'hygiène sociale », notamment en matière de logement¹⁶.

De la décentralisation industrielle à l'aménagement du territoire

Cette convergence de vue et de milieux, repérable durant les années trente, continue sous l'Occupation, notamment à travers la réflexion entreprise sur la décentralisation industrielle.

L'importance de Vichy dans la promotion d'un discours et d'un milieu aménageur s'observe à travers la création par la loi du 23 février 1941 de la DGEN dirigée dans un premier temps par François Lehideux (neveu de Louis Renault) puis, à partir de septembre 1941 par Henri Giraud, directeur général des travaux de Paris depuis 1924 et conseiller d'État, auquel succède après sa mort en 1942 Frédéric Surleau, ancien inspecteur général des Ponts et Chaussées et depuis octobre 1941 commissaire du gouvernement auprès du COBTP¹⁷.

Le plan d'équipement décennal (loi du 6 avril 1941) proposé par l'ancien dirigeant de Renault est instructif. Dans un entretien remarqué à Paris-Soir (23 avril 1941), il dresse les contours d'une France transformée par des grands travaux d'équipement. La modernisation de l'Agriculture doit se conjuguer avec une refonte du réseau de communications (afin de modifier une carte de France où on voit « toutes les voies de

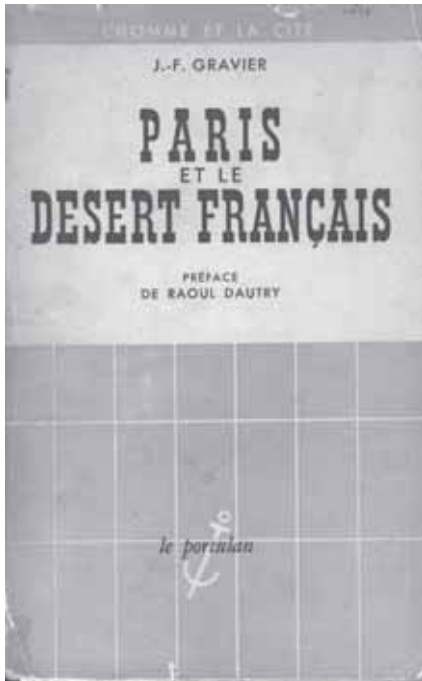
¹³ Jérôme Monod, Philippe de Castelbejac, *L'aménagement du territoire*, PUF, 1971, p. 5-6

¹⁴ Olivier Dard, « La construction progressive d'un discours et d'un milieu aménageur des années trente au début des années cinquante », in Patrice Caro, Olivier Dard, Jean-Claude Daumas (dir), *La politique d'aménagement du territoire. Racines, logiques et résultats*, op. cit., p. 66-67.

¹⁵ Jean-Pierre Gaudin, *L'avenir en plan, technique et politique dans la prévision urbaine 1910-1930*, Champ Vallon, 1985.

¹⁶ Plan du 9 juillet, Réforme de la France proposée par le groupe du 9 juillet, avant-propos de Jules Romains, Gallimard, 1934, p. 27, 44, 48.

¹⁷ Se reporter au témoignage de François Lehideux, *De Renault à Pétain. Mémoires*, présentés et annotés par Jacques-Alain de Sédouy, préface d'Emmanuel Le Roy Ladurie, Pygmalion, 2001, p. 275-279. Voir aussi Rémi Baudouï, Raoul Dautry, 1880-1951. Le technocrate de la République, Balland, 1992, p. 252-255 et Danièle Voldman, *La reconstruction des villes françaises de 1940 à 1954, histoire d'une politique*, L'Harmattan, 1997, p. 50, note 1.



Couverture de l'ouvrage de J.-F. Gravier (1947)

communications converger vers Paris, monstrueuse araignée tapie au fond de sa toile » alors qu'il faudrait ouvrir le réseau vers l'Europe. Il faudrait prévoir aussi une reconstruction immobilière et urbanistique via la « création de villes satellites autour de Paris » qui devraient être reliées aux usines par le métro et l'autobus¹⁸. Dès ce moment, François Lehideux a pris ses distances devant le « retour à la terre », cher aux traditionalistes en considérant, comme il l'a expliqué dans ses Mémoires que « le mouvement inverse était inéluctable et souhaitable¹⁹. »

Impulsés par François Lehideux, ces projets sont approfondis dans le cadre de l'enquête sur la « décentralisation industrielle » lancée en 1942 et confiée

par l'Équipement national à Gabriel Dessus, directeur de la Compagnie parisienne de distribution d'électricité. Opération de grande ampleur, elle a mobilisé des groupements alors en vue : la Fondation Française pour l'Étude des Problèmes Humains, dite aussi « Fondation Carrel », la CEGOS ou la Jeunesse ouvrière chrétienne. Il faut leur ajouter des acteurs individuels parmi lesquels les dirigeants d'entreprise dominant, ce qui ne saurait faire négliger l'importance de la présence de jeunes universitaires. On mentionnera l'historien Louis Chevalier et deux géographes en devenir : Pierre George, spécialiste des relations entre main d'œuvre et décentralisation industrielle et Jean-François Gravier.

Ce dernier est une des figures de proue de la « Jeune droite » maurrassienne de la fin des années trente. Après la défaite, Gravier travaille au secrétariat général à la Jeunesse²⁰ puis au Secrétariat à l'Information et à la Propagande²¹. Publiciste prolifique, Jean-François Gravier publie notamment en 1942 un petit ouvrage, Régions et nation, dans lequel il souligne « cette vérité fondamentale que la renaissance nationale est fonction des renaissances provinciales et locales »²². En même temps qu'il en appelle au réveil des communautés et des corps intermédiaires administrés sur un mode non électif mais capacitaire, Gravier prône la mise en place d'une « dispersion industrielle ». Elle permettrait d'en finir avec « la concentration industrielle », réputée avoir tué de vieilles régions de petite industrie et d'artisanat et de « rétablir l'équilibre humain, social, économique de la France »²³. Cet intérêt pour la

« dispersion industrielle », ses contacts avec François Perroux (directeur de la collection Bibliothèque du peuple) permettent à Gravier de prendre la tête du Centre de synthèse régionale, en charge du dossier de la décentralisation industrielle²⁴ dont il est un expert reconnu et au sujet de laquelle il a en réserve des projets précis. Ils sont opératoires dans l'optique de la Reconstruction, Gravier considérant que « les usines détruites dans les banlieues » doivent être « reconstruites ailleurs » et d'abord dans « ces nombreuses régions » qu'il importe de « revitaliser » en mettant en place une politique de la main d'œuvre et de « l'aménagement des communications et de transports d'énergie »²⁵.

Gravier n'est pas le seul à considérer que l'enquête sur la décentralisation industrielle, achevée en 1945 est susceptible d'être utilisée dans le cadre de la Reconstruction. A l'intérieur de l'administration, Frédéric Surleau cherche à constituer une commission interministérielle sur le sujet et à

¹⁸ Entretien publié par Paris-Soir, 23 avril 1941.

¹⁹ François Lehideux, De Renault à Pétain. Mémoires, op. cit., p. 278.

²⁰ Bernard Comte, Une utopie combattante, L'École des cadres d'Uriage, 1940-1942, Fayard, 1991, 371

²¹ Michel Bergès, Vichy contre Mounier, Les non-conformistes face aux années 40, Economica, 1997, p. 218. Et Bernard Comte, op. cit., p. 388 et p. 499.

²² Jean-François Gravier, Régions et nation, Bibliothèque du Peuple, PUF, 1942, p. 63.

²³ Ibid., p. 63.

²⁴ Alain Drouard, Une inconnue des sciences sociales. La Fondation Alexis Carrel 1941-1945, Editions de la Maison des sciences de l'homme, 1992, p. 213 et p. 219.

²⁵ Jean-François Gravier, « Note sur la reconstruction industrielle », CAC 770077/1, p. 1 et p. 2. « Ailleurs » est souligné dans le texte original.

y intéresser différents ministères, notamment celui de l'Économie nationale. Sa prise de contact se révèle fructueuse et Hervé-Gruyer, directeur de la documentation et des études économiques rédige le 3 mars 1945 une note pour le ministre afin d'« attirer [son] attention [...] » sur l'importance de ces questions et lui demander de participer à la commission projetée ²⁶. La direction de l'Équipement National cherche aussi à toucher les futures élites et donc les institutions qui les forment. Surleau écrit ainsi le 5 mars 1945 au directeur de l'Enseignement supérieur pour lui adresser les publications de l'EN et attirer son attention sur la nécessité de former des chercheurs sur la décentralisation industrielle :

« un mouvement de transformation sociale de l'ampleur de celui qui est envisagé ne pourra se produire et se dérouler correctement que dans la mesure où les élites du pays seront informées des conditions dans lesquelles le problème se pose »²⁷. Les grandes écoles et d'abord l'École libre des sciences politiques sont également ciblées. Son directeur reçoit une lettre argumentée dans laquelle Surleau lui explique que « les élèves de [son] école, dont beaucoup sont destinés à devenir de hauts fonctionnaires d'un État qui assume la direction de l'économie, auraient intérêt à connaître de telles études faites précisément par une administration ayant pour tâche de déterminer les orientations souhaitables. Ils se rendraient compte plus nettement de la façon dont se posent les grands problèmes à l'échelon supérieur et pourraient ainsi mieux se préparer au rôle qu'ils auront à jouer »²⁸.

On relèvera encore, parmi les contacts pris, ceux qui renvoient aux années de

guerre. Ainsi, si la Fondation Carrel n'existe plus, le contact avec Perroux n'a pas disparu et se fait dorénavant par le canal de l'Institut Supérieur d'Économie Appliquée (ISEA) dont Perroux entend alors faire le laboratoire de la Reconstruction.

De même, le contact noué dès 1942 avec les hommes qui lancent alors l'équipe d'Économie et humanisme (dont fait partie Perroux²⁹) se poursuit. Gabriel Dessus est en rapport épistolaire avec Jacques Loew auquel il a adressé au printemps de 1945 des fascicules sur la décongestion des centres industriels³⁰. Raoul Dautry vient de commander un rapport à Économie et humanisme sur le logement dans quatre villes françaises dont Marseille³¹ et Loew est sollicité par l'Inspecteur général de l'Urbanisme des Bouches du Rhône afin de dresser un plan d'urbanisme des groupements de communes³². Citons encore le rôle de la CEGOS qui consacre son 19^{ème} cycle d'études (12-16 novembre 1945) à la question « Reconstruction et industrie ». Ouvert par Dautry, ce cycle après une première séance générale consacrée à la Reconstruction en général (elle est conclue par Auguste Detoeuf, son président) est articulé sur 5 séances spécialisées dont l'une porte sur la « décentralisation industrielle ». Concluant ses débats, Dessus livre sa propre définition de la décentralisation industrielle : « orienter l'industrie vers les villes d'importance moyenne, dans les régions où il y a de la main d'œuvre disponible », ce qui suppose la construction préalable de logements inspirés des lotissements industriels anglais³³.

L'aménagement du territoire : du débat public à l'institutionnalisation

« Paris et le désert français » est publié pour la première fois en 1947 avec une préface de Raoul Dautry. Il y rappelle le rôle de Gravier au ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme et le consacre comme le « géographe » de l'Institution et de l'Aménagement. Raoul Dautry labellise également dans sa préface l'expression « aménagement du territoire » qu'il assimile à « l'urbanisme pris au sens large et véritable du terme » et dont il se présente comme un promoteur déjà ancien³⁴. L'ouvrage de 1947 (très différent de la réédition ultérieure de 1958) est sous-titré de trois termes essentiels : « décentralisation, Équipement, Population ».

Le livre porte la marque des écrits des années trente et de la guerre,

²⁶ CAC 77077/5.

²⁷ CAC 77077/5. Un courrier plus bref est adressé le 24 mars 1945 aux recteurs.

²⁸ Lettre du 23 mai 1945 (CAC 77077/5).

²⁹ Ce dernier en a signé en 1942 le manifeste (Denis Pelletier, *Économie et humanisme, De l'utopie communautaire au combat pour le tiers-monde. 1941-1946*, Cerf, 1996, p. 33, note 1).

³⁰ Les indications qui suivent sont tirées, sauf indication contraire d'un courrier de Loew à Dessus daté du 11 mai 1945 (CAC 77077/5).

³¹ Denis Pelletier, op. cit., p. 93.

³² Courrier à Dessus, CAC 77077/5.

³³ Gabriel Dessus, « Conclusions sur le problème de la décentralisation », *Reconstruction et industrie*, fascicule n° 3, CEGOS 1946, p. 100.

³⁴ Jean-François Gravier, *Paris et le désert français*, Le Portulan, 1947, p. 9.

qu'il s'agisse de développements sur les régions économiques dont Gravier propose une revitalisation via notamment la création de conseils économiques calqués sur le modèle du conseil national économique³⁵ ou de ceux sur la décentralisation industrielle. L'ouvrage traduit aussi les préoccupations démographiques chères alors à Dautry mais aussi à Sauvy qui vient de publier *Richesse et population*, salué comme un « magistral ouvrage »³⁶ et plus largement à l'INED naissante et à la revue *Population*, héritages de la Fondation Carre³⁷. S'il est le produit d'une conjoncture, Paris et le désert français est aussi celui de l'itinéraire d'un auteur. Ainsi Jean-François Gravier conserve de sa formation maurrassienne une volonté décentralisatrice affichée et ce, afin de rompre avec un modèle dont il fait - en fidèle lecteur de Bainville - de Napoléon 1er, le principal responsable, s'abritant derrière le fait que la structure administrative mise en œuvre a été « unanimement qualifiée de despotique par les historiens républicains et royalistes »³⁸. Gravier dénonce tout à la fois la centralisation et l'étatisation, jugées déboucher sur « une effroyable lourdeur administrative et une irresponsabilité générale » comme sur « l'incapacité de régler aucune affaire importante sur place », tout devant « « monter » à Paris »³⁹. Véritable réquisitoire contre le « Moloch parisien »⁴⁰, l'ouvrage en appelle à une reconquête intérieure qui conditionnerait la survie de la France : « la vie ou la mort d'une province, d'un département, voire même d'un canton, portent en elles la vie ou la mort de la France. Car on n'accepte pas impunément la disparition d'une partie de soi-même ». Selon Gravier, l'urgence

est absolue et se résume ainsi : « entre la décadence et la renaissance, entre l'invasion du désert et la colonisation intérieure, entre la décomposition progressive et la vie totale, la vie indivisible de la communauté nationale il faut choisir une fois pour toutes, non par des discours, mais par des actes »⁴¹. Dans la partie « programme » de son livre, Jean-François Gravier se fait le chantre d'une « décentralisation industrielle »⁴² conçue « par lui comme une technique au service d'objectifs plus vastes. Le premier est une colonisation intérieure rationnelle, ce qui le conduit à souligner que « la répartition rationnelle de la production suppose la répartition rationnelle de la main d'œuvre » et à considérer que « l'économie dirigée, c'est donc obligatoirement le peuplement dirigé »⁴³. Le second renvoie à la notion de rééquilibrage entre Paris et la province qui par la suite est au centre de la notion même d'ADT (que Gravier n'emploie pas alors). Reste enfin pour Jean-François Gravier la question pendante de la mise en œuvre d'une planification et d'une économie dirigée par le régime de la Quatrième République. L'auteur ne cache pas son scepticisme, déplorant de voir « l'État dirigiste » utiliser « le vieux moteur de l'État libéral », considérant qu'il est vain de construire une forteresse volante si on prétend la faire décoller avec un moteur auxiliaire de bicyclette »⁴⁴. Si dans son ouvrage fétiche, Jean-François Gravier n'a pas employé l'expression ADT, deux ans plus tard, dans un nouveau livre intitulé *Mise en valeur de la France*, il l'utilise à plusieurs reprises, en fait le synonyme « d'aménagement géographique » de l'économie⁴⁵ et déplore de voir que la « France officielle », à la différence d'autres États

comme la Suisse, la Grande-Bretagne, les États-Unis ou l'URSS « manifeste dans ce domaine une carence totale ».

Ce constat ne doit pas être pris au pied de la lettre car 1949 marque une première étape vers une reconnaissance officielle de la politique d'aménagement. En effet, dans le sillage de la réorganisation du MRU (décret du 26 mars 1949) un service chargé du plan national d'aménagement du territoire et des plans d'aménagement régionaux au sein de la direction de l'aménagement du territoire a vu le jour. Le véritable tournant se situe cependant en 1950 à travers la publication d'un premier rapport sur l'aménagement dont la présentation par Claudius-Petit, ministre de la Reconstruction souligne la nécessité en arguant que « les maisons et les usines ne peuvent être édifiées [...] dans l'ignorance complète du visage que prendra demain la France »⁴⁶. L'ADT est donc bien

³⁵ *Ibid.*, p. 250

³⁶ *Ibid.*, p. 19

³⁷ Soulignons la préoccupation de Gravier de voir la France en médecin, (il la dépeint comme un être difforme » et assimile cellules, tissus et organes aux communes, terroirs, régions économiques etc.) p. 25.

³⁸ Jean-François Gravier, *Paris et le désert français*, op. cit., p. 117

³⁹ *Ibid.*, p. 119.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 122.

⁴¹ *Ibid.*, p. 414.

⁴² Il en précise les modalités p. 315 et suiv.

⁴³ *Ibid.*, p. 404.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 411.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 227.

⁴⁶ Pour un plan national d'aménagement du territoire, communication du ministre de la Reconstruction et de l'Urbanisme au conseil des ministres, février 1950, Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme, page de garde manuscrite. Sur l'itinéraire d'Eugène Claudius-Petit, se reporter à Benoît Pouvreau, *Un politique en architecture. Eugène Claudius-Petit (1907-1989)*, Editions Le Moniteur, 2004.

l'héritier conjoint de l'urbanisme et de la décentralisation industrielle qu'il entend à la fois poursuivre, fondre et dépasser. Claudius-Petit dote pour la première fois officiellement l'ADT d'une identité et en propose une définition. Négativement d'abord en ce sens qu'il « ne doit pas être confondu avec des problèmes auxquels, cependant, il n'est pas étranger » (Plan Monnet, Urbanisme)⁴⁷. Positivement ensuite, dans la mesure où il est considéré comme « la recherche dans le cadre géographique de la France d'une meilleure répartition des hommes, en fonction des ressources naturelles et des activités économiques »⁴⁸. Des principes, le ministre passe aux actes et se mettent en place en 1950 (arrêté du 5 avril) une commission centrale d'études pour le plan d'aménagement national, puis (arrêté du 12 avril), une section de l'Aménagement national et régional ainsi qu'une section des projets d'aménagement. Enfin, à défaut d'une Caisse d'Aménagement du Territoire souhaitée par les tenants de l'ADT, la loi du 8 août 1950 a créé un Fonds national d'Aménagement du Territoire (FNAT) chargé d'aider au financement de projets de communes dotées d'un projet d'aménagement.

Le sens d'une continuité

Lorsqu'Economie et humanisme organise du 22 au 28 septembre 1952 une session à la Tourette sur l'ADT dont les travaux, ouverts par Alfred Sauvy, sont conclus par Claudius-Petit, ministre en exercice, la revue revendique justement qu'elle est engagée dans cette réflexion depuis 10 ans⁴⁹. Les années trente, mais surtout les années d'occupation ont été en effet propices à l'émergence et la définition d'un discours aménageur,



Claude Martinand et Jean Grammont. En arrière-plan Gilbert Santel

inséparable de la constitution d'un milieu correspondant qui agrège urbanistes, ingénieurs, chefs d'entreprises, hauts fonctionnaires, universitaires ou ecclésiastiques. Dans leur majorité, ces hommes enjambent sans encombre la période de l'occupation et se retrouvent par conséquent à des postes de commande et d'influence lorsque l'aménagement, de projet, devient une politique publique. Ainsi, Gabriel Dessus siège dans la Commission centrale pour le Plan d'Aménagement national tandis que Frédéric Surleau préside la section des projets d'aménagement mise en place par l'arrêté du 12 avril 1950. De son côté, Gravier complète ses activités de publiciste et de conseiller par des activités d'enseignement à l'ENA où il présente le FNAT comme « le premier instrument de la politique industrielle » mis en œuvre en France⁵⁰. Si la FFPEPH a disparu, l'INED, qui lui

a succédé est représentée par Alfred Sauvy, qui comme Dessus, siège dans la commission centrale.

La continuité des hommes se retrouve au niveau des idées ainsi que le montre l'exemple de la décentralisation industrielle. Ainsi, dans le cadre de la séance plénière du Comité national d'urbanisme (CNU) du 12 juillet Pierre Randet, faisant « le

⁴⁷ Pour un plan national d'aménagement du territoire, op. cit., p. 3.

⁴⁸ Ibid., p. 3. Le ministre revient sur cette définition dans le cadre d'une conférence de presse (5 avril 1950) en le présentant comme opération de rééquilibrage et en le définissant comme « une occupation plus rationnelle, plus raisonnable et plus humaine de l'espace » (CAC 770 783 / 1).

⁴⁹ Economie et humanisme, n° 75, septembre-octobre 1952, p. 1.

⁵⁰ Jean-François Gravier, « L'Action économique régionale et le deuxième plan de modernisation et d'équipement », « cours commun technique », ENA, 1953, p. 24.

point des conclusions qui se dégagent d'une première année d'études et d'expériences sur l'aménagement du territoire » et commentant le premier rapport ministériel sur le sujet inscrit la perspective d'une « décentralisation des industries » dont le bilan est « pour l'instant chimérique » dans la lignée des travaux de Gabriel Dessus⁵¹. Ces propos de Pierre Randet et les positions du MRU ne sont pas sans susciter des réticences, y compris à l'intérieur du CNU où l'appui apporté par Dumont au nom de l'Assemblée des chambres de commerce ne doit pas faire oublier les très vives réserves émises par Raymond Berrurier au nom de l'Association des Maires de France. Tout en approuvant les grandes lignes du rapport, il déplore l'omission du problème rural et déplore les perspectives ouvertes par les projets inspirés des exemples britannique ou batave de métropoles régionales⁵².

Au tournant des années 1950, la politique d'aménagement du territoire devient une politique publique qui rencontre alors un intérêt réel. Il se manifeste par un foisonnement d'initiatives, notamment sous la forme de commissions régionales d'aménagement du territoire, qui, au-delà du cas connu de la commission de la Durance prolifèrent en 1950-1951 (Association pour l'aménagement du territoire dans le Finistère, Centre d'études d'intérêt public de Rouen et de sa région qui publie *Etudes normandes*, Centre d'Etudes pour l'Aménagement de la région de Belfort, Montbelliard et régions limitrophes etc.) et tentent de s'organiser via une conférence des différents comités régionaux d'ADT réunie sous la houlette du mouvement « la Fédération » et qui se tient à Reims les 2 et 3 février 1952 en présence de

Claudius-Petit⁵³. Cette effervescence satisfait et inquiète tout à la fois les responsables de la direction de l'ADT et les responsables gouvernementaux qui s'interrogent sur les moyens de le canaliser⁵⁴. On songe en particulier au rôle de Pierre Mendès France et d'Edgar Faure en 1954-1955. S'amorce alors une politique de conversion industrielle, la création, en septembre 1954, d'un Fonds de décentralisation industrielle qui prévoit des prêts aux collectivités pour inciter les entreprises à investir, ou encore la création des comités d'expansion économique qui institutionnalisent des initiatives prises dès 1950. Au cours des années suivantes, l'importance de l'ADT ne cesse de s'affirmer, matérialisée par la naissance d'un Haut Conseil de l'Aménagement du territoire institué par l'arrêté du 21 septembre 1957 rattaché au ministère de la Reconstruction et du Logement, puis, sous la Cinquième République, avec la création de la DATAR. ★

⁵¹ CAC 770817 / 7. Procès-verbal de la séance plénière du CNU, p. 5.

⁵² *Ibid.*, p. 9-10.

⁵³ Sur ce mouvement, se reporter à Veronika Heyde, « Le mouvement fédéraliste français. La Fédération 1944- ca 1960 », *Revue d'histoire diplomatique*, 2003, 2, p. 133-170.

⁵⁴ Exposé de P. Randet, devant la commission centrale pour un plan d'études d'aménagement national, 17 janvier 1952 (CAC 770783/1).

LA TRIBUNE

DE L'ÉQUIPEMENT

Mois n° 8

juin 1983

Éditorial

Pas de vérités définitives

« La Tribune » a parcouru l'Hexagone pour en savoir plus sur la décentralisation, elle a vu, elle a écouté, elle a recueilli des témoignages.

Comment passer sans et sans l'autre voie ? Comment s'appuyer sur le passé sans y enliser, comment faire alliance avec l'avenir sans y perdre son latin et sa liberté ? On tâte le terrain côté d'un, on s'interroge ensemble sur ses propres pratiques, il y a des messages qui grincent.

C'est peut-être la preuve qu'on avance : un nouveau type de service public s'annonce.

Deux ministres, Anicet Le Pors et Gaston Defferre, sont présents dans nos pages : l'un et l'autre, ils ont en garde les statuts des futurs fonctionnaires nationaux et territoriaux, ils dévoilent ici leurs projets à votre intention. Chaque numéro de la « Tribune » dans les prochains mois aura sa page

« décentralisation » pour faire le point avec vous, pour relayer le débat collectif qui se poursuit. On ne va pas s'enliser aujourd'hui dans des vérités définitives. À l'écart des discussions institutionnelles qui suivent leur chemin, à l'écart aussi des querelles de pouvoir plus mesquines, « la Tribune », une fois de plus et un peu plus qu'à l'ordinaire, vous ouvre ses colonnes.

Décentralisation



C'est parti!

Oui maintenant c'est parti ! Les textes législatifs ont ouvert la piste, il s'agit de tenir la route. Ici et là on s'y attelle, on s'y entraîne.



• Deux ministres parlent des statuts : Anicet Le Pors (lire page 3) et Gaston Defferre (lire page 8).

• Des témoignages pris sur le vif, région par région et fonction par fonction. Comment vit-on la décentralisation dans les D.D.E. (lire page 2).

• L'urbanisme à l'heure du transfert des compétences. Un dossier de la « Tribune » (lire pages 4 et 5).

Numéro spécial



« Une » du n°8 du journal interne du ministère (juin 83)

Éclairages



Loïc Vadelorge

Des CODER à Defferre : l'Équipement au cœur du débat sur la décentralisation

Loïc Vadelorge,

*professeur d'histoire contemporaine
à l'université Paris XIII, responsable scientifique*

Pour un ministère de terrain, habitué depuis des décennies à dialoguer avec les élus locaux, comme l'était le ministère de l'Équipement, la décentralisation aurait dû apparaître comme une évidence. Or, ce fut en 1981 tout sauf une évidence et on envisagea les solutions les plus hardies pour contourner le spectre du pouvoir local. Il s'agit pour nous de comprendre ce paradoxe en étudiant la manière dont la jeune administration de l'Équipement a pensé son rapport aux communes, aux départements et aux régions entre 1966 et 1981. Cette question, qui s'inscrit plus largement dans celle de la territorialisation des politiques publiques, forme une entrée classique de la recherche. On se souvient notamment qu'elle fut au cœur des travaux de la sociologie des organisations entre 1966 et 1975. Jean-Claude Thoënic¹, Michel Crozier² mais aussi Jean-Pierre Worms³, Pierre et Catherine Grémion⁴ se sont penchés à chaud sur les réformes administratives des années 1960, qu'elles

concernent l'administration territoriale ou celle plus spécifique de l'Équipement.

Rappelons que deux grandes interprétations ont été produites par ces chercheurs pour expliquer la création d'un ministère de l'Équipement en 1966. Pour Jean-Claude Thoënic, la création du ministère s'explique par un coup de force de la technocratie des Ponts et Chaussées qui décide de prendre en main l'administration urbaine⁵. Pour Catherine Grémion, la création du ministère s'inscrit dans un processus plus global de transformation des grandes administrations (Agriculture, Affaires sociales) et de réforme de l'administration territoriale, sous l'impulsion des Gaullistes⁶. De fait, la création du ministère est contemporaine de grandes réformes comme la création des Commissions de développement économique régional (CODER) par le décret du 14 mars 1964 ou la loi sur les Communautés urbaines du 31 décembre 1966.

Il ne s'agit pas ici de reprendre ses

interprétations qui gardent en grande partie leur valeur démonstrative, mais de rappeler que la mise en place d'une nouvelle administration de l'Équipement, à la charnière des années 1960-1970 va

¹ FRIEDBERG, Ehrard et THOENIG, Jean-Claude, *La création des DDE. Rapport d'enquête*, Paris, Hachette, 1973.

² CROZIER, Michel et alii (dir), *Décentraliser les responsabilités. Pourquoi ? Comment ?*, Rapport d'enquêtes réalisées en 1973-1974 pour le ministère chargé des réformes administratives, Paris, Le Livre de Poche, 1979

³ GREMION, Pierre et WORMS, Jean-Pierre, *Les institutions régionales et la société locale. Rapport d'enquête*, Paris, Hachette, 1973

⁴ GREMION, Pierre, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*. Paris: Ed. du Seuil, 1976

⁵ THOENIG, Jean-Claude, *L'ère des technocrates. Le cas des Ponts et Chaussées*, Paris, L'Harmattan, collection Logiques sociales, 1987, réédition d'un ouvrage paru en 1973

⁶ GREMION, Catherine, « Introduction des travaux » in CGPC-METL, 1966 : *Création du ministère de l'Équipement. Actes de la journée d'études de l'association Blaise Pascal, Comité d'histoire du ministère*, mai 2000, p. 7-19

s'effectuer dans le contexte paradoxal d'un intense débat public sur le sens de la décentralisation. La question régionale, serpent de mer de l'histoire politique depuis des décennies, arrive à maturité et oblige le régime gaulliste à des compromis décisifs (référendum d'avril 1969, loi sur les établissements publics régionaux de juillet 1972). Parallèlement, la question des pouvoirs respectifs des préfets et des notables alimente une nième campagne en faveur du transfert de compétence aux grands élus de la nation (Rapport Guichard de 1976). L'Équipement est en prise directe de ses débats. En 1966, le nouveau ministère emploie 80 000 agents dont 75 000 issus des Travaux publics et des Transports et 6 500 de la Construction et du Logement. La même année, les crédits de fonctionnement de l'Équipement représentent 10% des dépenses ordinaires de l'État et ses crédits d'investissement 33%⁷. Les secteurs couverts par ce super-ministère sont immenses et ne sont bornés que par l'existence d'autres ministères producteurs d'équipements comme l'Éducation nationale. Non seulement l'Équipement est partout, mais il va encore renforcer son emprise sur les politiques publiques dans les années 1970 en agrégeant au gré des configurations ministérielles, l'Aménagement du Territoire (période Guichard) puis l'Environnement (période d'Ornano).

Cette centralité de l'Équipement dans les politiques publiques n'est pas neuve, pas plus que ne sont neuves les relations quotidiennes entre les techniciens des Ponts et Chaussées et les élus locaux. En revanche, la manière dont on conçoit l'aménagement du territoire et la place respective que doivent y tenir les élus locaux et les services déconcentrés de l'État font l'objet d'un renouvellement

sinon avéré dans les faits, du moins affirmé fermement sous les gouvernements Debré (1958-1962) et Pompidou (1962-1968). On reviendra sur ce point dans une première partie. À bien des égards cette politique est un échec, mais ce n'est pas l'essentiel car les structures territoriales se pérennisent et conditionnent fortement la manière dont le débat sur la décentralisation est pensé dans les années 1970. C'est ce que nous exposerons dans une seconde partie.

L'Équipement et le changement d'échelle territoriale : les années 1960

On ne peut pas comprendre l'histoire de la décentralisation si l'on part du principe que la loi Defferre constitue l'aboutissement logique et inéluctable des débats des années 1970. L'histoire de la décentralisation n'a en effet pas de sens prédéfini. La thématique qui traverse l'histoire de France depuis au moins la Révolution française se recompose en permanence à la faveur de nouvelles configurations politiques. C'est précisément ce qui se passe entre le milieu des années 1960 et le début des années 1980, où le consensus apparent en faveur de la décentralisation occulte de profondes divergences d'interprétations sur ses modalités et ses limites. Il est ici nécessaire de repartir des conceptions exprimées par les acteurs qu'ils abordent d'ailleurs directement ou indirectement la question.

On commencera par une citation d'Edgard Pisani, tirée d'un débat parlementaire tenu le 15 juin 1966 et consacré à

la question du Logement. Le grand ministère de l'Équipement a été créé en janvier de la même année et les services centraux travaillent à cette date à la rédaction des décrets précisant les missions et l'organisation des DDE et des SRE. Ces décrets, connus depuis sous le nom de « Bidault-Foch » sortiront le 30 mars 1967. Pisani évoque les raisons qui amènent la création des DDE et le rôle qui leur sera dévolu :

« La création de cette unité était depuis longtemps souhaitée. En effet, l'articulation entre les infrastructures et le logement posait de constants problèmes et, une fois les terrains équipés, lorsqu'ils le sont, leur desserte en moyens de transports publics constitue un autre problème sérieux. La difficulté de coordonner les perspectives du constructeur, celles de l'ingénieur qui réalise des infrastructures et celles du transporteur a, pendant des années, constitué l'un des problèmes de notre administration. [...] Notre premier effort, a tendu à réaliser progressivement l'unité de commandement dans les départements⁸ [...] autrement dit, tout ce qui, en termes opérationnels concerne la politique foncière, l'infrastructure, le logement, les permis de construire, les constructions scolaires et hospitalières, passera par le canal de ce seul service [...] Pour faire face aux problèmes *d'études*, un certain nombre d'agences seront créées, qui permettront soit au niveau des aires urbaines, soit au niveau des agglomérations, d'étudier les

⁷ L'Ere des technocrates, op. cit., p. 12

⁸ Il s'agit de la création des directions départementales de l'Équipement (DDE)

schémas de structure ainsi que les plans d'utilisation des sols qui orienteront le développement urbain »⁹

Cette citation nous place d'emblée au cœur du débat. Pisani rappelle à travers cet extrait que la raison d'être de son ministère ce ne sont pas les équipements en général, mais l'aménagement urbain en particulier. On ne peut pas saisir la manière dont le ministère de l'Équipement appréhende la décentralisation, sans restituer au préalable, le sens qu'a pour lui le problème urbain. La manière dont les années 1960 formalisent la question urbaine et dont l'Équipement s'en saisit, impliquent en effet de changer d'échelle administrative de référence. Pisani ne parle pas de « communes » mais d'« aires urbaines » et de « agglomération ». Si la nature des villes est désormais de constituer des « aires » cela implique de situer les services à une autre échelle.

La question urbaine forme dans les années 1960 ce que les historiens appellent une « représentation », c'est-à-dire un discours dominant. A tort ou à raison, les ingénieurs des Ponts et Chaussées ont la conviction que la société française subit un « choc urbain »¹⁰ pour reprendre l'expression d'Émile Bideau, l'un des pères de l'organisation des DDE. Qu'est ce que ce choc ? Le sentiment que l'urbanisation longtemps contenue, déborde, non seulement en région parisienne, mais aussi dans les grandes villes de province¹¹. Les métaphores de la « tâche d'huile » qui sont indissociables de la publication *des schémas directeurs ont depuis longtemps été pointées par les historiens*. Le choc urbain des années 1960, c'est aussi la conviction partagée que la croissance urbaine est inéluctable. Regarder

le fait urbain dans les années 1960, c'est se projeter en avant, en 1985 pour les Commissions du Ve Plan¹², en l'an 2000 pour la Délégation au District de la région parisienne¹³. Rappelons qu'on croit à cette époque que l'urbanisation sera continue de Paris au Havre.

Cette conviction n'est pas propre aux Ingénieurs des Ponts. Elle est très largement partagée par les institutions et les « groupements », ces fameuses « forces vives » que le pouvoir gaulliste entend associer par l'intermédiaire des CODER créées en 1964 à la décision politique¹⁴. De même, l'époque partage la conviction qu'il est possible d'agir contre le développement anarchique des villes. L'histoire urbaine récente a démontré que cette représentation de l'anarchie des villes s'enracinait dans la durée¹⁵, mais aussi qu'elle connaissait un indéniable regain à compter de la fin des années 1950, à l'époque où Pierre Sudreau passe à la tête du ministère de la Construction¹⁶. Elle a aussi démontré que le sentiment d'anarchie urbaine suscitait un discours organisationnel, dont les Ingénieurs des Ponts ne sont que les derniers à s'emparer. Ce discours est porté notamment par les géographes, dès les années 1950, ces géographes qui sont un peu l'équivalent des médecins hygiénistes de l'urbanisme du XIX^e siècle¹⁷.

Leurs analyses des « réseaux urbains », des « armatures », des « pôles » sont immédiatement traduites en politiques publiques, que ce soit en 1963 par la DATAR ou le District de la région parisienne ou en 1966 par le ministère de l'Équipement. On parle de « métropoles d'équilibre » à compter de 1964, on réclame des schémas d'aménagement, on lance des organismes d'études à l'échelle régionale (OREAM)¹⁸ comme

à l'échelle locale (Missions d'études des villes nouvelles). Cette fascination pour l'organisation aboutit à la Loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967, préconisant l'établissement de SDAU et de POS, loi qui forme l'une des grandes lois de décentralisation de la Ve République. Dans l'enthousiasme programmatique de cette époque, on oublie un peu vite que ces fameux documents d'urbanisme existent depuis au moins

⁹ Archives de l'Assemblée nationale, séance du 18 juin 1966, intervention d'Edgard Pisani, p. 2071

¹⁰ Fonds de documentation du Comité d'histoire, BIDEAU, Emile, Des Travaux publics et Transports à l'Équipement. Souvenirs d'une transfiguration (1948-1978), mémoires dactylographiées, août 1991, 45 pages, p. 3

¹¹ Cf par exemple SAUNIER, Frédéric, L'aménagement de la Basse-Seine de 1940 à 1977. Un territoire d'expériences. Thèse de doctorat en histoire de l'art, sous la direction de Danièle Voldman, Université de Paris I, 2005 et les travaux en cours de Marie-Clotilde Meillerand sur la région lyonnaise

¹² GROUPE 1985, Réflexions pour 1985, Paris, CGP-La Documentation française, octobre 1964

¹³ Schéma directeur d'Aménagement et d'Urbanisme de la région parisienne, Paris, Délégation générale au District-IAURP, 1965

¹⁴ KOUKARKINA, Olga, La décentralisation politique en France dans le débat autour de la réforme administrative du 14 mars 1964, Université de Paris I-Sorbonne, mémoire de master 2, recherche, sous la direction d'Annie Fourcaut, juin 2007

¹⁵ « Villes en crise », Vingtième siècle, revue d'histoire, 64, octobre-décembre 1999

¹⁶ FOURCAUT, Annie, FLONNEAU, Mathieu et BELLANGER, Emmanuel, Paris/Banlieue. Conflits et Solidarités, Paris, Créaphis, 2007 et VADELORGE, Loïc, La création des villes nouvelles. Contribution à l'histoire urbaine du second XX^e siècle, Paris, Université de Paris I-Sorbonne, mémoire pour l'obtention de l'Habilitation à diriger des recherches, 2008 (en cours de publication).

¹⁷ VADELORGE, Loïc, « Mythe et réalité de la décentralisation en Normandie de 1951 à 1972 », Etudes normandes, 4, 2006, p. 27-42

¹⁸ OREAM Basse-Seine, L'Avenir de la Basse-Seine, livre blanc de la Mission d'études Basse-Seine, février 1967

la fin des années 1930 (« groupements d'urbanisme » issus du décret-loi du 25 juillet 1935 et « projets intercommunaux » issus de la loi du 15 juin 1943)¹⁹ et que leur instruction a été relancée à la charnière de la Quatrième et de la Cinquième républiques (« plans d'urbanisme directeur » et « plans d'urbanisme de détail » prévus par le décret du 31 décembre 1958). En ce domaine comme en beaucoup d'autres, le premier gaullisme pense son action sur le mode de la rupture et tourne résolument le dos à l'héritage des années 1940-1950.

Les recherches les plus récentes en histoire urbaine²⁰ et de nombreuses recherches en cours d'achèvement²¹ invalident cette thèse centrale de l'anarchie urbaine. On n'attend pas la fin des années 1960 et la création du ministère de l'Équipement pour agir et organiser l'espace urbain. Les élus locaux et départementaux oeuvrent depuis longtemps

dans cette direction²², contrairement à ce qu'en disent les responsables gaullistes comme Michel Debré ou Edgard Pisani. Mais l'essentiel n'est pas là. En acceptant l'idée d'une anarchie urbaine, les décideurs posent implicitement la question de l'inadéquation des structures administratives existantes et suggèrent de les réformer.

La question urbaine rencontre en effet la question administrative parce que l'une et l'autre se fondent sur l'idée que les problèmes d'équipements nécessitent un changement d'échelle. Aux échelles héritées de la Constituante (commune et département) il faut substituer de nouvelles échelles administratives : la communauté urbaine et la région. Là-encore, ce discours n'est pas propre au ministère de l'Équipement, pas plus d'ailleurs qu'aux institutions publiques. Il est le propre d'une époque et on le retrouve même chez les opposants

au régime en place. Un seul exemple pour s'en convaincre, tiré de l'enquête publique, commanditée par l'assemblée des élus du District de la région parisienne en 1966, après la publication du fameux schéma directeur de 1965. Le PSU répond à cette enquête : « Il est aujourd'hui impossible de se battre en arrière pour défendre un cadre administratif totalement dépassé, des structures et des ambitions correspondant à une agglomération quatre ou cinq fois moins peuplée. Il est impossible de refuser toute coordination régionale au nom des libertés locales »²³. Le délégué général au District, Paul Delouvrier, n'en demandait sans doute pas tant.

Les deux grandes réformes administratives qui précèdent la création du ministère de l'Équipement sont l'exacte traduction de cette argumentation. En créant par le décret du 14 mars 1964, les préfets régionaux coordonnateurs, l'État

Annie Fourcaut et Sabine Effosse. Au second plan Matthew Wendeln



¹⁹ PIRON, Olivier, « 1943-1993. Un anniversaire oublié », *Études foncières*, mars 1994, n° 2

²⁰ On fait ici référence aux travaux dirigés par Annie Fourcaut, Danièle Voldman, Olivier Dard ou Jean-Luc Pinol sur l'histoire de la construction et de l'aménagement du territoire. Voir par exemple POUVREAU, Benoit, *Un politique en architecture. Eugène Claudius-Petit (1907-1989)*, Paris, Editions Le Moniteur, collection Architextes, 2004

²¹ Citons en particulier les thèses de Gwenaëlle le Goullon sur les premiers grands ensembles et de Frédéric Theulé sur l'intercommunalité à Saint-Quentin-en-Yvelines

²² BELLANGER, Emmanuel et GIRAULT, Jacques (dir), *Villes de banlieues. Personnel communal, élus locaux et politiques urbaines en banlieue parisienne au XX^e siècle*, Paris, Créaphis, 2008

²³ Centre d'action et de liaison pour l'Aménagement de la région parisienne (CALIP), *Les groupements devant le Schéma directeur*, Paris, *Journal des Communes*, Edition spéciale, mars 1966, p. 45

leur donne une autorité directe sur les services extérieurs, à l'exception de la Justice, de l'Éducation, des Finances et du Travail. Les services ordinaires des Ponts et Chaussées et les services départementaux de la Construction sont donc concernés au premier chef par cette réforme, qui vise non pas tant le fonctionnement ordinaire (entretien des routes, instruction des permis de construire) que la prospective (aménagement du territoire et développement économique). En d'autres termes, dès le milieu des années 1960, l'État envisage la région comme cadre prioritaire de l'investissement, laissant au département la gestion courante.

La seconde réforme administrative est celle des communautés urbaines du 31 décembre 1966, formule d'intégration autoritaire, censée résoudre les problèmes d'aménagement de quelques grandes agglomérations de province : Lille, Bordeaux, Lyon, Strasbourg dès 1966. Ces communautés exercent à la place des communes, les compétences d'urbanisme, d'aménagement, de transports urbains et de voirie. Nous sommes donc bien au cœur des missions du ministère de l'Équipement, ce qui d'emblée pose à ses dirigeants une question difficile : faut-il s'organiser sur le terrain traditionnel des départements et des communes ou faut-il d'emblée s'appuyer sur ces nouvelles échelles que sont la région et la communauté urbaine ?

Cette question de l'échelle pertinente se pose en amont de la création du ministère. L'Association des ingénieurs des Ponts et Chaussées dirigée par Georges Pébereau se saisit dès 1964 de la réforme régionale pour proposer la création de Centres d'études techniques d'urbanisme et d'équipement, d'échelle régionale. À la même époque, le Commissariat

général au Plan dirigé par Pierre Massé propose la création de services régionaux d'urbanisme et d'agences d'urbanisme d'agglomération. Sous l'impulsion de deux ingénieurs des Ponts, Emile Bideau et Jacques Foch, on redessine les services extérieurs de l'État avant même la création de l'Équipement. Dès février 1966, en région Rhône-Alpes et en Provence-Côte d'Azur sont expérimentés des services régionaux de l'Équipement, chargés de la programmation, notamment en matière d'études d'urbanisme et de zones d'aménagement concerté²⁴.

Même remarque pour l'échelle intercommunale. Parmi les nouveautés organisationnelles qui président à la création des DDE, on trouve les Groupes d'études et de programmation initialement appelés les GETU puis les GEP qui voient le jour en février 1967. Ce sont les interlocuteurs privilégiés des nouvelles communautés urbaines et le lieu où se pense la coordination des fonctions (voirie, équipements publics, logement)²⁵.

Quelle est la place des élus dans ces dispositifs ? Elle est évidemment fortement réduite, du moins sous l'angle du législateur. Les régions de 1964 n'ont pas le statut de collectivité territoriale. Elles constituent de simples « circonscriptions administratives », dont la naissance est liée à la régionalisation du Plan. Le préfet de région est certes flanqué en 1964 d'une assemblée (CODER) comprenant 20 à 50 membres dont un quart de conseillers généraux et de maires désignés par le conseil général. Mais son rôle est purement consultatif. Même constat pour les communautés urbaines, qui certes disposent d'un conseil représentatif, mais à qui le législateur impose 12 domaines de compétence. Sur le terrain d'ailleurs, les ministres de l'Équipement peuvent im-

poser des choix structurants aux communautés urbaines, comme par exemple la création de la ville nouvelle de Lille-Est, décidée par Pisani en 1967 ou celle des Rives de l'Étang de Berre au début des années 1970²⁶.

À bien des égards donc, le changement d'échelle prôné par les gaullistes à partir de 1964 et repris par le ministère de l'Équipement en 1966 caractérise une volonté de contourner par le haut les notables traditionnels, qu'ils soient maires (Jacques Chaban-Delmas, Gaston Defferre, Augustin Laurent) ou présidents de conseils généraux. En ce sens, le mot « concertation », qui sera l'une des expressions favorites de Pisani - on parle à partir de 1967 de zones d'aménagement concerté - reste très ambivalent. Les premiers travaux de recherche sur l'Équipement, ceux d'Ehrard Friedberg et Jean-Claude Thoenig en 1970, ont dégagé une image très négative de la concertation. Si Pisani est partisan d'une véritable décentralisation, associant les élus locaux à l'élaboration des programmes, il semble que les services de l'Équipement, qu'ils soient régionaux ou départementaux, aient sciemment contourné la concertation. Associer les élus locaux c'était d'abord pour les DDE les contraindre à financer les études. Une enquête sociologique effectuée sur

²⁴ On suit ici BIDEAU, Emile, *Des Travaux publics et Transports à l'Équipement*. op. cit

²⁵ Sur la création des DDE voir le chapitre III (« la fusion des Travaux publics et de la construction ») de THOENIG, Jean-Claude, *L'ère des technocrates*, op. cit., p. 99-112

²⁶ BORRUEY, René, « Les villes nouvelles françaises ou l'intercommunalité forcée : le cas des Rives de l'Étang de Berre », *Rives nord méditerranéennes*, 2006, n° 25, p. 65-78

la DDE du Nord en 1972 révèle que le Groupe d'étude et de programmation (le GEP) vit sur un budget alimenté à 61% par le département du Nord et la communauté urbaine de Lille²⁷. Pour les sociologues, ce n'est donc pas le GEP qui est « mis à disposition » des communes, des communautés urbaines ou des départements, comme le prévoyait la circulaire organisant les services départementaux du 28 février 1967, mais l'inverse. On demande aux communes de financer les études et de détacher du personnel auprès des GEP.

Cette interprétation dirigiste du fonctionnement des services extérieurs de l'Équipement semble aujourd'hui devoir être nuancée. Les travaux récents d'histoire urbaine²⁸ et les travaux en cours sur l'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines ou sur la région lyonnaise tendent à démontrer que l'État n'a pas réussi à contourner l'opposition des élus départementaux et municipaux, mais qu'il a dû composer avec eux, y compris ceux issus de villes moyennes comme Versailles, Melun ou Trappes. Les élus locaux des années 1960, qui partagent le diagnostic de la crise urbaine rejettent la solution du changement d'échelle. Ils ne sont ni inactifs sur le terrain, ni muets. Ce sont eux par exemple qui obtiennent lors de débat sur la loi d'Orientation foncière de 1967, l'acceptation d'un amendement significatif concernant la production de documents d'urbanisme. À l'expression initiale du projet de loi qui indiquait que les SDAU seraient élaborés « avec le concours des communes », on substitue l'expression « élaboration conjointe ». Parmi les dépositaires de cet amendement, on trouve évidemment un certain Gaston Defferre.

L'Équipement sous le feu de la décentralisation communale et départementale : les années 1970

En matière d'histoire administrative, on oppose souvent le début et la fin des années 1970 en considérant que le rapport Guichard (1976) constitue le point de départ d'une relance du débat décentralisateur qui conduit à la loi Defferre. Vu sous l'angle de l'Équipement la césure giscardienne n'est pas aussi évidente. Elle l'est sans doute moins que ce qui se joue à la fin des années 1960, à savoir une forme de recentrage des grands projets gaulloises. Ce recentrage se manifeste par l'éviction ou le départ de personnalités porteuses des projets de réforme les plus ambitieux comme Pisani, qui démissionne du gouvernement en avril 1967 ou Paul Delouvrier qui est évincé en février 1969 de la préfecture de la région parisienne. Il se manifeste aussi par l'échec du référendum d'avril 1969 qui hypothèque durablement le sort des régions. Il se manifeste enfin par l'échec cuisant de la loi Marcellin du 16 juillet 1971 visant à favoriser la fusion-association des communes et qui ne touchera que 1 700 communes sur les 37 000 que compte la France à cette époque.

Dans l'état actuel de nos connaissances, ce recentrage s'explique pour deux raisons. En premier lieu, l'hostilité des élus locaux, déjà ouverte au début des années 1960 ne cesse de croître. Le président de l'Association des Maires de France déclare en 1971 : « Non, la commune, ce n'est pas ce champ d'action

pour les techniciens ; ce n'est pas l'agglomération, c'est quelque chose d'humain »²⁹. En second lieu, Georges Pompidou semble avoir joué un rôle décisif dans le blocage des réformes visant à modifier l'administration territoriale, au détriment des communes et des départements. Les archives des conseils des ministres restreints tenus à Matignon sur la région parisienne et l'aménagement du territoire³⁰ démontrent que certains projets de réforme administrative comme le statut des communes concernées par la réalisation de villes nouvelles sont bloqués pendant plusieurs années – 6 ans en l'occurrence – ce qui réduit très fortement l'ambition initiale des projets d'aménagement³¹.

Pompidou est un départementaliste convaincu, qui ne croit pas à l'avenir des régions. Dans un discours prononcé à Brest le 22 octobre 1971, il invite le gouvernement de Jacques Chaban-Delmas à bâtir la réforme régionale « sur des réalités plutôt que sur des chimères »³².

²⁷ Cité in MARQUIS, Jean-Claude, *Ingénieurs de l'État et élus locaux. Les concours prêtés par les services techniques de l'État (Équipement, Agriculture) aux collectivités locales*, Lille, L'Espace juridique, 1988, p. 174

²⁸ BELLANGER, Emmanuel, *Naissance d'un département et d'une préfecture dans le « 9-3 », Paris, Mission d'histoire de la préfecture de la Seine-Saint-Denis, 40e anniversaire, La Documentation française, 2005*

²⁹ Cité in DELBRO, Robert, *la décentralisation depuis 1945*, LGDJ, 2005, p. 21

³⁰ Nous remercions ici l'Association Pompidou, qui prépare un ouvrage de référence sur « Pompidou et le grand dessin parisien » et qui nous permis l'accès à ces archives réservées.

³¹ Dès la réunion du 26 novembre 1964, le gouvernement envisage de déposer un projet de loi permettant l'aménagement de villes nouvelles. La loi ne sera finalement votée que le 10 juillet 1970, dans une version très différente de celle dirigiste voulue par le District de la région parisienne.

³² Cité in Bodineau, Pierre et Verpeaux, Michel, *Histoire de la décentralisation*, Paris, Presses universitaires de France, Que sais-je?, 1993, p. 92



Olivier Guichard (fonds MEEDDM)

La loi sur les établissements publics régionaux, votée le 5 juillet 1972 et parfois considérée comme l'acte I de la décentralisation conforte le statut des départements en maintenant les régions dans un cadre juridique limité et en plaçant le conseil régional sous la tutelle des préfets. Sur cette question cependant nous manquons encore d'études historiques et le débat reste ouvert. A cette analyse classique s'opposent en effet certains témoignages que nous avons recueillis lors de la préparation de cette journée. Ainsi, celui de Michel Rousselot, futur directeur du personnel du ministère de l'Équipement et rattaché au Commissariat Général au Plan à l'époque de la Nouvelle Société. Pour Michel Rousselot, la déconcentration ne s'oppose pas à la décentralisation mais en est le levier. La réforme des crédits déconcentrés qui distingue, à partir de 1971 les crédits nationaux, régionaux et départementaux

longer à bien des égards les hésitations pompidoliennes sur les limites de la décentralisation. C'est ici qu'il faut évoquer la série des rapports qui jalonnent la période 1976-1981, à savoir le rapport Guichard (octobre 1976), le rapport Aubert (décembre 1977) et le rapport Lesourne (avril 1981), littérature grise imposante et incontournable pour qui s'intéresse à l'histoire du débat décentralisateur. Il ne s'agit pas ici de reprendre l'intégralité des propositions de ces rapports mais simplement d'interroger sur la place qu'y tiennent les services de l'Équipement.

Le rapport Guichard, intitulé « Vivre ensemble »³⁴, est à la décentralisation ce que le rapport Beveridge est à la sécurité sociale, une référence obligatoire, que tout le monde cite et qu'on considère à juste titre comme le socle programmatique des réformes des années 1980. La Commission de développement des responsabilités locales comprend 12 élus

en catégories distinctes va favoriser l'émergence d'un espace public régional³³. On pourrait ajouter à cette thèse que la loi de 1972 sur les EPR prévoit que les régions peuvent « participer au financement d'équipements collectifs » voire même « réaliser des équipements collectifs présentant un intérêt régional, avec l'accord et pour le compte de collectivités locales ».

Pour autant, les années 1970 semblent bien marquer un coup d'arrêt des projets réformateurs des années 1960 et la période giscardienne semble pro-

locaux et 13 hauts-fonctionnaires rapporteurs dont un ingénieur des Ponts, Jean Grammont. La lecture du rapport Guichard est assez déconcertante pour ne pas dire décevante pour notre propos. Il y est tout d'abord peu question des « politiques d'équipement » en général et encore moins des services extérieurs de l'Équipement en particulier, c'est-à-dire des DDE. A cela, une raison simple, le point de vue de la Commission est un point de vue de surplomb de la question de la décentralisation. Il s'agit de poser la nécessité du « développement des responsabilités locales » et de définir un cadre de travail et une méthode. Ce cadre est globalement celui de la future loi Defferre : des principes généraux, des transferts de compétence progressifs et la volonté de transférer par bloc. A bien des égards, le rapport Guichard est un rapport de transition, qui rappelle certes la nécessité de développer le regroupement communal et l'échelon régional, mais qui admet aussi l'échec des réformes gaullistes. La conclusion implicite est que la décentralisation passera par le renforcement des communes et des départements.

Il faut en fait atteindre les dernières pages du rapport, le chapitre 35 intitulé « pour une gestion moderne et responsable » et le « chapitre 36 « les hommes » pour saisir l'intérêt de ce rapport pour l'histoire de l'Équipement. Le rapport pointe en effet qu'un des pro-

³³ Voir infra le témoignage détaillé de Michel Rousselot

³⁴ Vivre ensemble. Rapport de la Commission de développement des responsabilités locales, Paris, La Documentation française, 1976, 2 tomes

blèmes principaux de la mise en œuvre de la décentralisation, à côté bien entendu des moyens financiers, c'est la formation des personnels. Il s'appuie sur une étude de l'INSEE datée de 1969 et qui révèle que 70% des agents municipaux n'ont aucun diplôme et que 5% seulement ont le baccalauréat³⁵. Comment dès lors, envisager de mettre en place les outils de gestion nécessaires au transfert de responsabilité que liste le rapport Guichard : « gestion pluriannuelle planifiée », « tableau de bord financier », « comptabilité analytique », « audits internes », « ordinateurs de gestion » ?³⁶ A la date de publication du rapport, seule 200 communes sur 37 000 utilisent des ordinateurs. Le rapport plaide évidemment sur des programmes de formation, mais on comprend aisément que les services de l'Équipement en aient fait une autre lecture. Si la plupart des communes ne disposent pas de personnels compétents, les DDE disposent d'un avantage comparatif évident, qui les prédisposera à occuper un rôle central lors de la décentralisation. Comment dès lors ne pas être tenté de faire le parallèle entre le constat de l'inculture gestionnaire des collectivités locales, établi par le rapport Guichard en 1976 et la quête effrénée d'efficacité des DDE lancée par la direction du personnel, en réponse à la menace de démembrement des services extérieurs de l'État dans les années 1980 ? En lançant l'« Opération CLAIRE », nom de code donné à la fin des années 1980 à un vaste programme associant contrôle de gestion et plans de formation des personnels des DDE, Serge Vallemont *tire implicitement* les leçons du rapport Guichard, pour retourner la décentralisation Defferre à l'avantage des services de l'Équipe-

ment³⁷. Là où les acteurs parlent volontiers de rupture, l'historien souligne au contraire des continuités.

A la différence du rapport Guichard, le rapport Aubert³⁸ apparaît comme une source essentielle de l'histoire du ministère de l'Équipement. Ce rapport a souvent été présenté comme l'antithèse du rapport Guichard. Rappelons qu'il s'agit du résultat d'une enquête lancée le 30 juin 1977 par le premier ministre Raymond Barre et adressé à l'ensemble des 37 000 maires de France. Le taux de réponse est assez important, puisque la commission présidée par le conseiller d'État, Jacques Aubert reçoit 16 229 réponses soit 45% des communes. Les réponses sont traitées par la SOFRES pour l'aspect quantitatif et analysées par une commission de 36 hauts-fonctionnaires dont trois ingénieurs des Ponts : Edouard Krau, Marcel Robin et Jean Wennagel.

Le rapport Aubert est le cahier de doléances qui prépare la « révolution » de 1982. Les maires y refusent les évolutions administratives suggérées par le rapport Guichard (regroupement communal). Ils témoignent de leur méconnaissance des nouvelles institutions régionales et ils se plaignent des pesanteurs administratives. Les services extérieurs de l'Équipement sont ouvertement critiqués, aussi bien par les maires ruraux que par les maires urbains. Ils arrivent même en tête des récriminations³⁹. Que leur reproche-t-on ? La rigidité des normes administratives ; la lourdeur et la technicité des dossiers y compris pour des interventions banales de maintenance de la voirie ; la maîtrise des subventions ; l'opacité des honoraires que touchent les services, à la fois juge et partie dans les opérations, qu'elles concernent les routes ou l'ur-

banisme.

C'est dans ce rapport que se dessine le concept de « mise à disposition ». Les maires ruraux, conscients de leur incapacité à prendre en charge les dossiers d'équipement, réclament « une tutelle définie comme un apport de compétence, un soutien technique » et la transformation des services techniques « en conseillers et non en censeurs »⁴⁰. Les maires des grandes communes vont plus loin et réclament de « discuter d'égal à égal avec l'État ». Certains disposent à cette date de services d'études déjà conséquents.

C'est également dans ce rapport que se confirme que le cheval de Troie de la décentralisation sera l'urbanisme. Interrogés sur le partage des compétences, les maires des grandes villes comme des communes rurales revendiquent une plus grande responsabilité dans le domaine de l'urbanisme (élaboration des POS, instruction des permis de construire). Le rapport note que si l'enquête ne révèle pas « une explosion de mécontentement », les critiques adressées aux services techniques de

³⁵ Vivre ensemble, op. cit., p. 413

³⁶ Vivre ensemble, op. cit., p. 403

³⁷ En 1992, un dossier de presse consacré à « La modernisation au ministère de l'Équipement, du Logement et des Transports » liste les thématiques de travail suivantes : « Le contrôle de gestion : un nouvel outil de modernisation », « Les DDE : des centres de responsabilité et d'innovation », « Les fiches de cas : un large éventail d'innovations », « La formation au cœur du plan de modernisation », « L'administration évalue aussi son personnel », « L'expert est au coin de la rue ». Cf Fonds de documentation du comité d'histoire.

³⁸ AUBERT, Jacques (dir), La réponse des maires de France recueillie par la Commission des communes de France, Paris, 1977, dactyl. (Le rapport est aussi connu sous le nom de « Dossier des Maires »)

³⁹ La réponse des maires, op. cit., p. 19-20

⁴⁰ La réponse des maires, op. cit., p. 56



Catherine Bruant et Florence Contenay

l'État sont parfois très sévères. Les élus parlent de « tare fondamentale », de « désinvolture » et « d'arrogance » des fonctionnaires territoriaux⁴¹.

Il faut bien entendu resituer cette dénonciation en règle dans le contexte particulier de l'année 1977. Les municipales de 1977 ont vu la gauche socialiste et communiste prendre un certain nombre de grandes villes françaises. Le Programme commun de gouvernement est encore d'actualité, de même que la dénonciation du « capitalisme monopoliste d'État », ce qui contribue à gonfler le mécontentement. Mais malgré cette conjoncture politique spécifique, le rapport Aubert révèle bien un malaise de l'Équipement pour au moins deux raisons. D'une part, les départements les plus à gauche comme le Nord, l'Isère, les Bouches-du-Rhône sont ceux qui répondent le moins à l'enquête, commanditée par le pouvoir giscardien. À l'inverse, les élus de droite répondent massivement.

Seconde raison, si les maires sont très critiques à l'endroit des DDE, ils le sont beaucoup moins à l'égard des préfets et certains même souhaitent le renforcement de la tutelle préfectorale sur les DDE. Le rapport Aubert n'est donc pas simplement le rapport qui enterre le rapport Guichard, mais aussi à sa façon un rapport qui questionne le statut des services extérieurs de l'Équipement et qui les met en première ligne pour la question de décentralisation. Là-encore, on peut suggérer que ce rapport comptera beaucoup dans le dialogue difficile qui s'instaure en 1981 entre le ministère de l'Intérieur et le ministère de l'Urbanisme et du Logement qui gère les DDE.

À la veille de l'alternance de mai 1981 est publié un dernier rapport intéressant notre propos : le rapport Lesourne⁴². Il s'agit d'un rapport commandité par Michel d'Ornano, en vue d'imaginer le rôle du ministère de l'Équipement en l'an 2000. L'intérêt de ce rapport est d'abord

qu'il permet de saisir l'évolution des mentalités entre le milieu des années 1960 et le début des années 1980. Le rapport Lesourne s'ouvre sur l'évocation du choc pétrolier, qui est analysé comme un « choc de civilisation ». Les rédacteurs diagnostiquent les ralentissements économiques et démographiques et annoncent l'imminence d'une crise sociale (chômage) accompagnée d'une crise urbaine (prémonitoire à quelques semaines de l'émeute des Minguettes). Ce rapport est très difficile à lire aujourd'hui car il repose sur la notion de scénarios aléatoires de croissance, en partant de variables multiples. De toute évidence, c'est le paradigme même de la prospective économique qui a bougé au sein de la haute fonction publique qui produit ce rapport. Aux certitudes du temps de la croissance continue, horizon de la prospective gaulle du milieu des années 1960 a succédé l'avenir incertain de la fin du septennat giscardien.

La grande prudence des auteurs laisse cependant transparaître une affirmation forte, qui constituera *le fil conducteur* de la réforme de l'État à compter de la seconde moitié des années 1980. Pour les auteurs, nous sommes entrés dans un mouvement de « dé-régulation » ou de « re-régulation »⁴³. Citons ici l'énarque Florence Contenay, l'un des auteurs de ce rapport : « L'État n'apparaît plus dans

⁴¹ La réponse des maires, op. cit., p. 52 et suivantes

⁴² LESOURNE, Jacques, Environnement et cadre de vie : Pour une intégration des stratégies dans le contexte national et international, Rapport pour le MECV, avril 1981, dactyl

⁴³ CONTENAY, Florence, Rapport Lesourne, note de synthèse, dactyl., 13 mai 1981, p. 4, Fonds de documentation du comité d'histoire

ses responsabilités tutélaires comme le garant des finalités et le responsable des arbitrages »⁴⁴. L'esprit général du rapport est à l'image de cette citation, convenant de la nécessité de la décentralisation, mais comme par défaut, à l'inverse du rapport Guichard. Il y a sans doute une forme de résignation dans l'idée que la modernité de l'État passe par sa modestie, pour paraphraser le titre d'un ouvrage célèbre de Michel Crozier, sorti en 1987⁴⁵. En ce sens, les propos du rapport Lesourne ne préfigurent pas la décentralisation des années 1980 mais plutôt celle des années 2000.

Il est d'autres points cependant sur lesquels le rapport Lesourne est en phase avec les problématiques du début des années 1980. Tout d'abord l'idée, une nouvelle fois assumée que « l'urbanisme est par excellence le domaine du local ». Ensuite, l'idée que l'État doit recentrer son action sur les infrastructures d'intérêt national et les grands équipements. En rappelant également que les besoins en équipements collectifs et en logement ne sont pas saturés, le rapport Lesourne prend position pour une relance de type keynésienne, considérant que l'Équipement peut jouer un rôle dans la lutte contre le chômage. Le gouvernement Mauroy ne dira pas autre chose, en prenant le contrepied de la politique libérale du gouvernement Barre.

On achèvera cette évocation des années 1970 en mentionnant un petit dossier d'archives transmis par Michel Rousselot⁴⁶, qui occupe à compter de mai 1981 la fonction de directeur du Personnel du ministère. Il s'agit de notes issues d'un séminaire de neuf directeurs départementaux de l'Équipement⁴⁷, réunis au début du mois de mai 1981 et proposant des pistes pour « décentraliser le ministère ». Ces notes permettent de comprendre

comment est perçue la décentralisation depuis le terrain des DDE et en amont de la victoire socialiste. Même si certains de leurs rédacteurs comme Maurice Bourges ont confié récemment les avoir oubliées, elles gardent leur importance pour l'historien. Première surprise, les directeurs départementaux de l'Équipement endossent les critiques exposées dans le rapport Aubert à l'encontre des services extérieurs. Ils acceptent également la posture de « conseiller » que réclament les élus. Mais ils font une toute autre analyse que celle des maires, des raisons qui suscitent les dysfonctionnements des services. Selon ces directeurs, si les services extérieurs sont coûteux et inefficaces, c'est que le poids de l'administration centrale est trop fort. C'est également parce que le pouvoir local est partagé entre le préfet, le directeur départemental de l'Équipement et une multitude de conseils inutiles comme les CAUE⁴⁸ installés en 1978. C'est enfin parce que les structures héritées des années ZUP comme les sociétés d'économie mixte sont inadaptées à la diversité des besoins locaux. Ils suggèrent donc de renforcer le pouvoir des DDE, en accélérant le mouvement de déconcentration lancé en 1966 et en multipliant les plans de formation des personnels. Parmi les notes qui remontent au ministre, celle du directeur départemental de l'Équipement du Puy-de-Dôme, M. Lagardère est l'une des plus intéressantes⁴⁹. Lagardère explique que la décentralisation ne changera rien au fonctionnement des DDE en matière de routes et que les secteurs de l'urbanisme, du logement, des transports et des constructions publiques devraient renforcer le pouvoir des DDE dans l'optique d'un transfert de compétences, à une condition cependant, c'est que la décentralisation ne s'accompagne pas

d'un regroupement de communes, ni d'un trop grand transfert de compétences aux départements permettant la création d'agences techniques départementales. Il termine en évoquant deux hypothèses possibles pour les années 1980. Le premier est celui d'une « décentralisation poussée » qui diviserait par 5 le nombre d'agents de la DDE. Le second serait celui d'une « décentralisation modérée » dans laquelle les élus disposeraient d'un simple contrôle sur les DDE. Selon lui, cette seconde hypothèse permettrait de stabiliser les effectifs et les structures jusqu'à l'an 2000.

Les chiffres donnent raison au second scénario. En 1983 on compte 88 000 agents au sein des services déconcentrés. Ils seront 93 000 en 2003. Statistiquement donc la décentralisation de l'Équipement n'a pas eu lieu. Reste à comprendre pourquoi.

En conclusion, je dirai que l'apport de ce détour par la littérature grise des rapports ce n'est pas tant de démon-

⁴⁴ Ibidem. Florence Contenay est alors administratrice civile au MECV et secrétaire générale du groupe Lesourne

⁴⁵ CROZIER, Michel, *État modeste, État moderne : Stratégie pour un autre changement*, Paris, Fayard, 1987

⁴⁶ Fonds de documentation du Comité d'histoire du ministère, archives déposées par Michel Rousselot, « Propositions d'un groupe de DDE pour décentraliser le ministère, 13 mai 1981 »

⁴⁷ Il s'agit de MM. Bourges (Somme), Coste (Morbihan), Deligny (Tarn et Garonne), Faure (Isère), Grammont (Ain), Lagardère (Puy de Dôme), Lapillonne (Saône et Loire), Morelon (Haute Savoie), Villaret (Bouches du Rhône). Rappelons que Jean Grammont a été l'un des rapporteurs de la Commission Guichard

⁴⁸ Conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement, institués par la loi sur l'architecture du 3 janvier 1977

⁴⁹ Evolution des services extérieurs et couverture territoriale, dactyl, 6 pages. Voir annexe VI

trer que les termes du débat des années 1980 sont posés dans les années 1970. On le savait déjà. L'intérêt est de rappeler que le consensus décentralisateur n'existe pas. Tout le monde est décentralisateur à la veille de l'élection de François Mitterrand, mais personne ne pense la décentralisation dans les mêmes termes. Certains souhaitent profiter de l'alternance politique pour reprendre les projets régionaux et de regroupements de communes initiés par les gaullistes et abandonnés dans les années 1970. D'autres souhaitent renforcer les communes et les départements. D'autres encore souhaitent renforcer les services extérieurs c'est-à-dire déconcentrer pour décentraliser. Personne n'est d'accord sur l'étendue et sur les modalités du transfert de compétences, même si un consensus se dessine autour de l'urbanisme. L'Équipement est bien au cœur du débat mais ses secteurs d'interventions sont diversement touchés par les enjeux.

Du point de vue de la méthode de travail, ce qu'on vient de proposer relève de *l'histoire institutionnelle*. C'est un préalable à l'analyse historique mais ce n'est pas suffisant. La littérature grise a comme finalité de synthétiser les termes du débat. Elle conduit donc à écraser la réalité du terrain et l'histoire des pratiques. Il nous manque des coupes monographiques, permettant de comprendre comment les choses se sont déclinées au sein des départements. Les entretiens réalisés au moment de la préparation - on pense en particulier au Lot, à l'Ain et au Nord - témoignent que, si les rapports avec les élus locaux sont le lot commun des DDE dans les années 1970 et 1980, les enjeux de développement ne sont pas de même nature. Dans certains cas, il s'agit d'apporter le macadam à la porte de toutes les fermes, dans d'autres

il s'agit de préfigurer des infrastructures d'échelle européenne. Pour le dire autrement, dans un cas, la décentralisation est une évidence, car l'intérêt des maires et des DDE est convergent, dans l'autre elle constitue un problème car les dimensions de l'aménagement promu par les DDE ne sont pas d'échelle locale, ni même départementale.

Reste que si tout ou presque est posé dans les années 1970, la présidence giscardienne échoue à faire la synthèse et à lancer le processus. En décembre 1978, le ministre de l'Intérieur Christian Bonnet reprend le titre du rapport Guichard et propose une « loi sur le développement des responsabilités locales » qui est adoptée en conseil des ministres. Il y est déjà question d'allègement des tutelles, de transfert de compétences et de dotations globales. Mais le projet est trop ambitieux et s'enlise dans la bataille des amendements. Adopté en première lecture au Sénat en avril 1980, il ne survit pas à la victoire de François Mitterrand. Comme l'avait dit le rapport Guichard « tout est dans l'art de commencer ».





CESE : un détail de l'escalier
conçu par Auguste Perret

Éclairages



Jean-Pierre Gaudin

Les enjeux généraux de la décentralisation des années 1980

Jean Pierre GAUDIN,
professeur à l'IEP d'Aix - Marseille

Il faut ici entendre le terme « les enjeux généraux de la décentralisation » au sens le plus large. C'est-à-dire revenir sur le contexte d'ensemble de la première décentralisation française, au-delà du seul ministère de l'Équipement, et par-delà les strictes dimensions administratives de cette réforme. De même, il faudra introduire quelques vues comparatives avec ce qu'il se passe en Europe, à la même époque, en matière d'action publique.

D'un point de vue politologique, j'ai retenu pour ce propos les trois enjeux principaux qui, me semble-t-il, traversent le processus de décentralisation des années 1980 et que je résumerai ici brièvement.

Premier enjeu essentiel à cette époque : faire émerger ce que l'on commence alors à appeler « des territoires de projet ». Les termes « territoires » (au pluriel) et « démarche de projet » apparaissent à ce moment de manière à peu près contemporaine dans le vocabulaire politique et administratif. Deuxièmement, l'ambition sera plus largement d'expérimenter une nouvelle action publique, je m'expliquerai sur ce terme, et sur la relative nouveauté des instruments de coopération et de coordination alors mis au point. En troisième lieu, ce qui va se jouer durant cette décennie est une modernisation progressive des principes de l'État-Nation, en particulier dans leur dimension démocratique.

Définir et piloter des territoires de projets

Territoire est un terme qui a été longtemps employé au singulier. On se souvient évidemment de « l'aménagement du territoire », qui aujourd'hui est un peu passé de mode, ce qu'on peut regretter. Au moment de la mise en place de cette politique, il avait été question, évidemment, de la célèbre formule « Paris et le désert français », idée que reprend Gaston Defferre en 1981 au moment des débats parlementaires sur la décentralisation. Mais on va alors commencer également à parler de « territoires » au pluriel dans l'action administrative. Non qu'il n'y ait pas eu auparavant recours à des

territoires d'action et de projet, comme cela a été rappelé également dans d'autres interventions : on connaissait déjà des « pays » ; il y avait par ailleurs des CODER ; on travaillait également dans les périmètres des OREAM. Mais la multiplicité des territoires d'étude et de projet devient alors de plus en plus systématique. La première décentralisation se dessine en effet à un moment où la globalisation de l'économie s'approfondit. En contrepoint, le recours à des échelles locales et à des mobilisations d'énergie collective devient plus important. On commence donc à promouvoir l'objectif du « développement local », d'autant que la reconversion des vieilles industries et les premiers problèmes de chômage sont à l'agenda des politiques publiques.

Donc à côté des démarches éprouvées de planification, on promeut des territoires de projets concernant les politiques de l'emploi, des services publics, le patrimoine. Il s'agit à travers ces dispositifs de susciter des mobilisations locales qui combinent à la fois les moyens des agents de la puissance publique, des entreprises ou des acteurs économiques et également des associations, dans un certain nombre de cas ayant trait plus particulièrement aux politiques sociales, culturelles et sportives. Cette configuration triangulaire s'affirme aussi notamment dans la systématisation des « contrats de ville », et dans les nouveaux « contrats de pays ».

Il s'agit aussi de réorganiser sur de nouvelles bases le travail des administrations de l'État. Il en a été beaucoup question à propos de l'Équipement. On peut mentionner d'autres ministères, comme l'Environnement, ou les services qui gèrent les politiques de la formation professionnelle, qui se terri-

torialisent aussi nouvellement à cette période.

De nombreuses procédures convergent donc au cours des années 1980 pour susciter, faire émerger, conforter des territoires de projet. Mais, dans le même temps, on doit constater encore leur fragilité, à trois points de vue. D'abord, on ne dispose encore que d'une ingénierie très fragile pour ces nouveaux territoires, tant en ressources financières qu'en expertise technique. L'existence d'une fiscalité locale est importante dans son principe, mais ses modalités sont alors déjà obsolètes. Certes, pour accompagner la décentralisation, on a prévu des dotations d'État, mais elles laissent un peu de côté (et pour deux décennies) à la fois la question de l'autonomie de moyens financiers des collectivités territoriales et le vieillissement du système fiscal local français.

La fragilité est aussi notable en terme d'expertise locale, avec le recours systématique dans un premier temps à la mise à disposition de compétences déléguées par l'État. Il s'agira ensuite de mettre notamment les pouvoirs locaux, et notamment les départements, à niveau. Mais les élus territoriaux vont attendre avec une certaine impatience la structuration d'une fonction publique territoriale qui ne s'affirmera vraiment qu'à la fin des années 1980 (et encore, la montée en régime sera assez lente). Ainsi, les pouvoirs locaux triomphants avec la décentralisation se voient en même temps durablement démunis en moyens d'action¹.

Un troisième élément de fragilité de ces territoires de projets de développement vient de ce qu'ils apparaissent trop souvent en concurrence les uns avec les autres. Du fait que l'on ait voulu renoncer, dans la décentralisation, à la tutelle des collectivités territoriales les unes

sur les autres et que l'on ait constitué non pas des « blocs » étanches de compétences mais plutôt des domaines de responsabilités prioritaires, la pratique a ouvert la porte aux financements croisés et aux concurrences politiques entre les projets. On en connaît toutes les difficultés encore aujourd'hui, même si des coordinations partielles entre les projets territoriaux locaux sont peu à peu mieux assurées à travers les CPER, les contrats de projet actuels. Ce sont des contrats entre État et régions qui permettent aussi à présent des articulations entre l'État, les régions, mais aussi les grandes villes et même certains départements. D'autres mécanismes de coordination jouent également un rôle important, tels les programmes LEADER de l'Union européenne, lesquels vont, avec d'autres programmes et politiques de l'agenda européen, finir par prendre tellement d'importance qu'on devra en France caler le rythme des contrats de plan sur le rythme de cette programmation européenne.²

Premier aspect des enjeux d'une décentralisation des initiatives et des responsabilités, par conséquent, on a cherché à mobiliser les énergies collectives autour de projets territoriaux, mais non sans rencontrer des problèmes de faisabilité et de coordination tout à fait considérables au démarrage. Ce qui nous conduit à un second enjeu substantiel du processus de décentralisation : inventer de nouvelles coordinations entre les différents niveaux d'action publique, depuis le local jusqu'à l'Europe.

¹ LORRAIN, Dominique, « De l'administration républicaine au gouvernement urbain », *Sociologie du travail*, 1991

² DUBOIS, Jérôme, *Communautés de politiques publiques et projets urbains*, L'Harmattan, 1997

Le besoin de perfectionner les coordinations entre les différents niveaux d'action se fait d'autant plus sentir que les décentralisations des années 1970-1980, un peu partout en Europe, multiplient alors les échelons de responsabilité et que l'Union Européenne en appelle, de son côté, plus directement aux régions. Cela va donner naissance à une nouvelle action publique, ce qu'on appellera un peu plus tard une « gouvernance multi-niveaux » dont j'évoquerai rapidement les deux aspects principaux. Le plus connu est l'aspect institutionnel des transferts de domaines sectoriels de compétences, qui vont concerner beaucoup en France le ministère de l'Équipement. Toutefois, ces transferts sectoriels de compétences restent tout de même limités et insuffisamment coordonnés puisqu'on garde dans notre pays la « clause générale de compétences », qui fait que tous les niveaux des collectivités territoriales se considèrent comme potentiellement compétents sur tous les sujets qui concernent « leur territoire ». Et ceci est une caractéristique bien nationale : dans les autres pays européens, même s'il n'y a pas des blocs de compétences très étanches, il existe des compétences prioritaires et hiérarchiquement distribuées selon les niveaux de collectivités. Mais la spécificité française a été encore récemment confirmée par une décision du Conseil constitutionnel. Or cette clause de compétence générale pousse aux coopérations mais aussi aux concurrences entre territoires d'initiative. Deuxième limite à ces transferts coordonnés des services déconcentrés de l'État qui restent souvent très structurés, très compétents et trop puissants aux yeux des élus. Alors que, dans d'autres pays voisins de l'Europe, l'État central s'est recentré sur un certain nombre de fonctions et qu'il



utilise, lorsqu'il intervient localement, les services des collectivités territoriales.

A côté de ces réagencements institutionnels, bien visibles dans leurs effets positifs comme dans leurs limites, il en est d'autres, tout aussi importants mais beaucoup moins commentés dans les manuels et les études. Ce sont les processus de partenariat qui passent par des procédures de coordination entre différents niveaux de responsabilité. Selon les pays européens, il s'agit de commissions permanentes inter collectivités, d'accords coutumiers de coopération ou bien, comme en France, aux Pays-Bas, en Italie ou en Espagne, d'une contractualisation explicite de toute une série de politiques publiques.

Les analyses du « système politico-administratif » français avaient déjà montré, avant même la décentralisation, l'existence de formes de coordination croisée entre les fonctionnaires et les

élus locaux. Les mondes politiques et administratifs n'ont jamais été étanches l'un à l'autre. Et la « périphérie » locale ne faisait pas qu'appliquer les injonctions du centre de l'État. On observait sans cesse des interactions entre acteurs, des boucles entre niveaux, en somme des ajustements complexes pour que différents acteurs puissent se coordonner en pratique³. C'est cet état d'esprit informel que l'on retrouve institutionnalisé dans les premiers montages de contrats d'action publique, notamment à propos des villes moyennes avant même la première décentralisation, dès 1973-1974. Par la suite, dans les années 1980-1990, la contractualisation des politiques publiques va se généraliser doucement et même se systématiser mais sans cadre juridique d'ensemble. On peut s'étonner

³ GREMION, Pierre, *Le pouvoir périphérique, Le Seuil, 1977*

de cette formule très pragmatique, alors que l'on a l'habitude d'un mode rigide et assez bureaucratique de développement des règles générales en France. Là on se trouve plutôt dans un pragmatisme à l'anglo-saxonne, avec ses qualités et ses défauts d'ailleurs. Parmi ceux-là, il faut signaler des « coûts de négociation » souvent excessifs, (comme ceux que comportent les financements croisés que l'on dénonce périodiquement mais auxquels on ne saurait renoncer), des tours de tables extrêmement complexes, des responsabilités trop diluées. Ceci aboutit paradoxalement à une illisibilité politique de la décision publique. Paradoxe, car si les contrats d'action publique ouvrent un espace de débat sur les objectifs poursuivis et mettent en forme les responsabilités des collectivités territoriales et les initiatives des associations, ces montages trop compliqués et difficiles à évaluer deviennent en même temps illisibles pour le citoyen et même, souvent, pour les spécialistes. Toutefois, on ne renonce pas facilement aux contrats d'action publique, d'autant que cette formule contractuelle française a été reprise et systématisée par l'Union européenne pour plusieurs de ses programmes.

La modernisation de l'État comme enjeu de décentralisation

En arrière-fond de ces réformes politiques et administratives, un troisième enjeu apparaît à l'analyse, celui de la modernisation de l'État, dans ses dimensions fonctionnelles mais aussi démocratiques.

Combattre la centralisation, c'est aussi vouloir se rapprocher du citoyen et de l'utilisateur des services. L'objectif de dé-

mocratisation de la première décentralisation rejoignait ainsi des revendications plus anciennes, inscrites notamment dans les mobilisations politiques des années 1960 et cristallisées en mai 1968. En France, l'ambition décentralisatrice n'était pas nouvelle, loin de là, mais elle avait été réactivée notamment par les réflexions du Club Jean-Moulin (« Décoloniser la France ») et par quelques expérimentations locales comme les « commissions extra-municipales ». Mai 1968, de ce point de vue, ne fut pas seulement une série de grèves et de cortèges dans la rue, mais fut perçue par beaucoup dans les cercles décisionnels comme une remise en cause radicale du système centralisé français. De cela rend compte aussi certaines propositions du programme de « nouvelle société », mis en avant au début des années 1970 par Jacques Chaban-Delmas.

Moderniser l'État, c'était en somme lutter contre les routines bureaucratiques et rechercher la qualité dans les services publics, mais c'était également se rapprocher de l'utilisateur, se mettre plus à l'écoute des habitants. S'affirme alors une volonté de relativiser le centre politico-administratif du pays. C'était là un travail symbolique, qui s'est poursuivi jusqu'en 2003, avec l'insertion dans la Constitution du terme de « République décentralisée ». Mais c'était au moins autant un travail pratique, avec la consécration des Régions comme « collectivités territoriales », responsables politiquement, et plus seulement comme circonscriptions d'action administrative. Ce mouvement allait être accompagné par le renforcement du rôle des Pays puis des intercommunalités, même si, par contraste avec ce que l'on observe autour de nous en Europe, les quadrillages territoriaux restent en France relativement standardisés,

et notamment la différenciation ville-campagne reste encore faible.

Pareille dynamique de décentralisation-démocratisation, même encore limitée, se voit relayée à partir des années 2000, par la thématique de la « démocratie de proximité ». Mais déjà des procédures s'expérimentent dès les années 1980⁴. D'abord l'amélioration de la consultation dans le cadre de ce qu'on a appelé la « démocratisation de l'enquête publique ». Puis, l'approfondissement des consultations locales, qui aboutira à la première institutionnalisation des référendums locaux à partir de 1992. Enfin, si l'esquisse de consultation autour des projets de grands travaux ne peut éviter des blocages temporaires comme celui du tracé du TGV Méditerranée, elle conduit cependant à l'expérimentation de nouvelles procédures qui aboutiront à la formule de concertation de la Commission nationale du Débat public, à partir de 1992. De ce point de vue-là, le rôle de l'Équipement et des grands projets en matière de réseau de transports est tout à fait significatif. Ceci ne veut pas dire que ces nouvelles formes d'écoute de la société ne soient pas néanmoins à double tranchant. Elles permettent d'ouvrir le débat mais elles sont également souvent instrumentalisées, parfois par les élus locaux comme source d'arguments contre l'État (ou réciproquement), parfois par des procédures de consultation trop bien encadrées par les pouvoirs publics. Reste néanmoins cette perspective de démocratisation qui est inscrite dans le cadre de la dynamique de décentralisation.

En conclusion d'une présentation qui porte ici sur une période déjà très dense

⁴ Gaudin, Jean Pierre, *L'Action publique*, Dalloz et Presses de Sciences Po, 2004

mais néanmoins trop courte pour le propos, car on aimerait souvent relier des événements et des orientations des années 1980 à ce qui va se passer dans les années 2000, on peut mettre en avant deux diagnostics principaux. Le premier, c'est que le ministère de l'Équipement à travers les différents enjeux qu'on vient d'évoquer s'est souvent révélé être un facteur d'innovation, que ce soit en terme de « management public » ou en tant que vecteur de « territorialisation » nouvelle de l'action publique. Deuxième élément de diagnostic, qui va marquer profondément ce qui s'est alors passé à l'Équipement, cette période des années 1980 aboutit à un certain « décentrement » de l'État, qui ne signifie pas pour autant son effacement. L'État reste en effet un acteur-clé en France, un opérateur déterminant dans l'action publique, même si on peut regretter qu'en complément de son activité, le pouvoir d'intervention des Régions et leur assise électorale n'aient pas été suffisamment confirmé depuis.



Éclairages

Échanges avec la salle

Olivier DARD

Je remercie Jean-Pierre GAUDIN pour sa communication extrêmement riche, comme celle de Loïc VADELORGE, qui invite à analyser cette histoire en multipliant les angles d'approche.

Le poids du contexte est essentiel, les années 60 et 70 sont effectivement ressenties par les élites comme une remise en cause. Les années 70 sont également celles des premiers développements de l'écologie et de la régionalisation.

Si on songe à un certain nombre de figures de l'entre-deux-guerres, elles se retrouvent pleinement dans ces débats. M'étant particulièrement intéressé au cas de Bertrand de Jouvenel, il était particulièrement à l'aise avec l'écologie, la régionalisation...

La relation à l'Europe que vous évoquez interroge la manière dont sont utilisés les échanges d'expérience ou les transferts comme la façon dont

nous les regardons et dont ils nous regardent. Dès les années 40-50 les archives de la délégation à l'équipement montrent que de nombreuses études portaient sur les expériences américaines et anglaises. Et la façon dont la régionalisation se passait en Italie et en Espagne ne laissait pas les observateurs indifférents.

Sans doute conviendrait-il d'approfondir cette direction.

Jean-Louis DELIGNY, *IGPC honoraire*

C'est une réaction à la communication de Loïc VADELORGE. Les années 70 sont également celles de la fin de l'ère pompidolienne. La prise de conscience des problèmes urbains, dont vous avez souligné qu'ils étaient indissociables de la décentralisation conduit à ce qu'ils soient désormais -dès 1976- pris en compte de manière globale et non plus sectorielle. La création du service technique de l'Urbanisme (STU) et du Centre d'études des Transports urbains

(CETUR), que j'ai eu l'honneur de diriger, marque une rupture au niveau central et incite les collectivités locales à adopter une approche globale. Ce n'est pas, pour autant, passé entièrement dans les mœurs aujourd'hui.

Ilangovane TAMBIDORE, *direction du transport aérien à la DGAC*

L'histoire de la décentralisation permettrait-elle d'apporter un nouvel éclairage sur la question du millefeuille administratif, la lisibilité de la répartition des rôles et de l'efficacité de l'action publique ?

Jean-Pierre GAUDIN

L'histoire soutient toujours la réflexion. Sur ce sujet, elle ne montrera néanmoins qu'une démarche se sédimentant progressivement, en en explicitant les raisons et en nous montrant finalement le résultat des empilements. La notion de millefeuille me semble polémique.

Les comparaisons à l'échelle européenne, si on ne se limite pas aux collectivités territoriales au sens français du terme, mais qu'on s'intéresse aux niveaux de gestion, aboutissent à constater des situations relativement proches de la situation française, sauf dans les États-confettis.

Le problème réside davantage dans la clarification de la répartition des compétences et des responsabilités que dans la suppression des niveaux administratifs.

Antoine PROST, *Professeur émérite d'histoire à l'Université de Paris I*

J'ai fondé il y a très longtemps le groupe d'action municipal (GAM) à Orléans et j'ai été douze ans adjoint à l'urbanisme ; j'ai donc, un double point de vue. La prise en compte opérationnelle des problèmes locaux me semble dater d'avant le milieu des années 70. En témoignent la structuration du mouvement national des GAM en 1971 et les GEP

(groupes d'études et de programmation des DDE), du côté de l'Équipement, qui se structurent dès la fin des années 60. À Orléans, le chef du GEP a publié en 1970 un « livre blanc de l'agglomération », élaboré de façon très collégiale, en collaboration avec les élus.

La prise en compte de l'urbain c'est, au niveau des penseurs au milieu des années 60 et, sur le terrain, dès les années 70-71.

Jean GRAMMONT, *IGPC honoraire, ancien DDE*

Il faut rappeler que cinq grandes campagnes/combats ont été confiées aux DDE à la fin des années 70 avant qu'elles ne se retrouvent, un peu exangues, face aux lois Defferre :

- ★ l'intégration des voies rapides urbaines dans les villes ; toutes les DDE ont dû s'impliquer : elles y ont « laissé la culotte »
- ★ CHALANDON-PISANI : « il faut faire

des SDAU ». Procédure d'élaboration conjointe, les DDE y ont beaucoup appris et ont fait plutôt du bon travail

- ★ l'élaboration des contrats avec la DATAR et la DAFU : villes moyennes, pays, des petits aménagements appréciés des acteurs locaux que les DDE préparaient
- ★ la mise en œuvre des directives Montagne, Littoral, Tours et barres ; les DDE se sont trouvées en porte-à-faux
- ★ et l'application de la lutte contre le mitage a fini de ternir l'image des DDE.

Ces directives impulsées au niveau politique, et qui avaient, pour certaines, voire encore aujourd'hui, toute leur pertinence, ont plongé les DDE dans des combats difficiles, les ont désorientées.

Les rapports Guichard et Aubert ont été plutôt bien reçus. Mais les lois Defferre ont trouvé les DDE désorientées, usées, avec des minorités agissantes qui essayaient de relever le gant. ★



Éric Giully et Pierre-René Lemas



Jean-Pierre Worms, Pierre Mayet et Patrice Chevallier

Patrice CHEVALLIER,
 directeur des cabinets de Roger Quilliot et
 Paul Quilès (1981-85), conseiller au cabinet de
 Jean Auroux (1985-86),

Eric GIULY,
 conseiller technique au cabinet de Gaston
 Defferre (1981-82), directeur général des
 collectivités locales au ministère de l'Intérieur
 (1982-86),

Pierre-René LEMAS,
 conseiller technique au cabinet de Gaston
 Defferre, chargé de la décentralisation et
 de la déconcentration (1983-84), conseiller
 technique au cabinet de Pierre Joxe, chargé
 des collectivités locales (1985),

Pierre MAYET,
 directeur du Personnel (1978-82), délégué
 interministériel à la Sécurité routière puis
 directeur de la Sécurité et de la Circulation
 routière (1982-85) puis Vice-président du
 CGPC à partir de 1985,

Jean-Pierre WORMS,
 député de Saône-et-Loire, rapporteur de la loi.

les débats sont animés par **Jean FRÉBAULT**,
 IGPC Honoraire

Table ronde



Jean Frebault

Jean FREBAULT

Cinq grands acteurs vont intervenir dans cette première table ronde consacrée au débat d'idées qui a précédé la décentralisation.

Ce chantier de réformes a été l'affaire du septennat, une réforme législative très importante, la plus grande réforme de l'administration territoriale de l'État qui ait eu lieu au XX^e siècle. 33 lois au total et plus de 100 décrets. Deux lois fondatrices, la loi de mars 1982 sur les droits et libertés des communes, des départements et des régions et la loi de janvier 1983 sur les transferts de compétences, pilotées directement par Gaston Defferre, ont été suivies de nombreuses autres dont celle de 1985 sur la décentralisation de l'aménagement.

En 1981, je dirigeais l'agence d'urbanisme de l'agglomération lyonnaise. Je n'ai pas vécu la décentralisation de la manière dont l'ont présenté les témoignages entendus ce matin. Dans une grande agglomération comme Lyon, elle n'a pas représenté une rupture. En effet, l'État avait déjà largement anticipé la décentralisation en jouant le jeu avec

les élus, que ce soit le DDE ou le préfet, et je ne vivais pas des relations conflictuelles, mais plutôt un partenariat actif. En arrivant en 1989 à la direction de l'Architecture et de l'Urbanisme, j'ai par contre découvert l'ampleur des problèmes non réglés au niveau de l'administration centrale et l'absence de formulation d'un projet fort pour l'État dans le cadre de la décentralisation.

Jean FRÉBAULT

Eric GIUILY, la méthode Defferre consistait à « aller vite et frapper fort ». Pourriez-vous nous rappeler les raisons de ce volontarisme ? Avait-on peur que la réforme s'enlise ? Cela n'a-t-il pas conduit à faire l'impasse sur certains débats ?

Eric GIUILY

La préoccupation du ministre lorsqu'il a constitué son cabinet (on a commencé à travailler avant la constitution du gouvernement) était d'aller très vite pour deux raisons : l'une, purement tactique, visait à

éviter l'encombrement législatif du Parlement. Cela a été effectivement le 1er projet de loi examiné après la traditionnelle loi d'amnistie. On a été si vite qu'on a oublié d'en déclarer l'urgence. Les débats se sont alors prolongés, retardant le vote de la loi à février 1982. L'autre raison était la volonté politique forte qui existait en faveur de la décentralisation, qui était une importante promesse de François Mitterrand et qui correspondait à une volonté politique liée à l'équilibre des pouvoirs de la Ve République (la majorité qui arrivait était composée d'élus qui avaient passé, pour certains, 23 ans dans l'opposition) : face à un pouvoir exécutif qui s'était considérablement renforcé il fallait créer des contre-pouvoirs et les élus locaux pouvaient les constituer.

Par ailleurs, l'aspiration profonde de la province contre le centralisme parisien risquait de s'estomper progressivement au cours du septennat. Il convenait donc d'exploiter cette force rapidement. La formule de Gaston Defferre était : « les administrations vont prendre leur ministre en main, il faut qu'on passe avant ». Il aurait souhaité que tout soit fait dès la première loi. Avec Gaston Espinasse et François Roussely nous avons eu du mal à lui expliquer que nous ne pouvions pas tout faire si rapidement. Il y avait d'ailleurs un contre-exemple, le « projet Bonnet », le projet de loi qui avait été élaboré à la suite du rapport Guichard, qui avait été longuement discuté, qui avait passé 2 ans au Sénat et qui s'apprêtait à être discuté à l'Assemblée nationale en 1^{ère} lecture, 3 ans après le lancement de la réflexion, si le président Giscard d'Estaing avait gagné les élections. Rien ne s'était passé dans l'intervalle. Nous avons inventé la théorie de « l'onde de choc », qui consistait à découper le projet global - où on parle de tout mais qu'on arrive pas à faire voter - en différents sujets discutés les uns après les autres, d'abord le transfert de l'exécutif et la réforme de la « gouvernance ». Le pari était que cette première réforme

appellerait les autres : transfert des services, des compétences, des moyens financiers, statut de la fonction publique territoriale.

Jean FREBAULT

Quelles priorités Gaston Defferre a-t-il fixées, en terme de champs à décentraliser et de bénéficiaires de cette décentralisation ?

Eric GIULY

La feuille de route de Gaston Defferre était simple : le projet de loi devait être élaboré avant le 14 juillet 1981. On a connu avec Gaston Espinasse le vertige de la feuille blanche.

En raison de la forte fibre municipale de Gaston Defferre, la commune était la collectivité de base privilégiée. L'intercommunalité suscitait une méfiance profonde de sa part, Marseille étant entourée de communes communistes. Président du Conseil régional jusqu'en 1981, il appréciait le rôle incitatif joué par le Conseil régional : projets nombreux, peu de dépenses de fonctionnement, alors que la Mairie de Marseille comptait plus de 10 000 agents. Sa vision - région et commune - rejoignait celle du Premier ministre et de Michel Delebarre, son principal conseiller dans ce domaine, mais se heurtait à celle du Président de la République qui croyait beaucoup au Conseil général et au département. Il ne semblait pas avoir été passionné par ses responsabilités de maire de Château-Chinon. Il était clair que, si on entrait dans un débat sur les niveaux de collectivité, on n'aboutirait pas. La deuxième consigne était donc d'éviter les points de blocage pour traiter les questions les plus évidentes d'abord, en pensant que le reste suivrait.

Jean FRÉBAULT

On reportait donc à plus tard les réformes touchant à l'intercommunalité. Les domaines à décentraliser en priorité étaient lesquels ?



Eric Giully

Eric GIULLY

D'abord l'allègement des tutelles et les transferts des exécutifs départementaux et régionaux constituait notre priorité de travail et ce fut l'objet de la première loi. On a ensuite travaillé avec Jean-Pierre Worms et Pierre-René Lemas, qui nous avait rejoints, sur les transferts de compétences. Je précise d'ailleurs que je ne partage pas la vision qui a été donnée ce matin du ministère de l'Équipement et notamment des DDE, celles-ci représentant le seul niveau institutionnel qui n'a pas fait l'objet de partage. Elles étaient exsangues mais résistantes!

Le principe était de décentraliser le plus possible les compétences, en négociant avec chaque ministère. Si l'action sociale et l'urbanisme faisaient consensus, le logement et l'éducation se sont avérés des sujets plus complexes. La décentralisation des universités à été bloquée, en décembre 1982, notamment par les universitaires eux-mêmes qui ne voulaient pas dépendre de responsables locaux. Cela a été de mon point de vue dommageable pour les universités elles-mêmes.

Jean FREBAULT

Le ministre de la Culture, Jack Lang, a également fait preuve d'une forte résistance. Selon vous, qui étiez au cabinet puis Directeur Général des Collectivités Locales succédant à Pierre Richard, d'où provenaient les résistances à ces réformes ? du ministère? du Parlement? des élus locaux ?

Eric GIULLY

La situation a évolué dans le temps. Au départ il y a eu une vague forte encouragée par le ministre du Budget, le Premier ministre, le Président de la République, - notamment leurs conseillers, Michel Charasse et Michel Dele-

barre - allaient dans cette voie. La volonté politique du gouvernement s'est heurtée à celle de l'opposition d'où une prolongation des débats parlementaires. Les positions respectives des uns et des autres se sont ensuite renversées. Les élections cantonales, en mars 1982 - on avait d'ailleurs promulgué la première loi à la veille de ces élections pour montrer l'engagement vers la décentralisation- ont marqué un fort succès de l'opposition, qui s'est paradoxalement emparée de la réforme au moment même où la majorité présidentielle comptait de moins en moins de décentralisateurs. Il y avait, au contraire, des exigences des élus de l'opposition, des attentes des fonctionnaires dont il fallait régler la situation. La théorie de l'onde de choc a bien fonctionné puisqu'il y avait une pression de ce côté-là.

Et nous avons eu aussi un argument politique qui consistait à dire, au moment du tournant de la rigueur économique, en 1983 « c'est la principale réforme du septennat qui soit engagée, ne l'arrêtez pas »!.

Jean FREBAULT

Pierre-René Lemas, vous succédez à Éric Giully au cabinet de Gaston Defferre, fin 1982, et assumez la suite de la réforme.

Qu'en est-il d'abord du corps préfectoral? Nommés commissaires de la République, les préfets reçoivent une responsabilité d'autorité sur l'ensemble des services de l'État en compensation de l'abandon de la tutelle sur les collectivités locales, à la suite de la première loi de 1982. Issu vous-même de ce corps, pouvez-vous témoigner des réactions du corps préfectoral ?

Pierre-René LEMAS

Le passage du statut de préfet à commissaire de la République a été vécu très négativement. Le ministre de l'Intérieur insistait pourtant sur

la force de l'histoire républicaine : 1848, puis les commissaires de la République de la Libération. Gaston Defferre estimait que la symbolique républicaine était plus forte que celle des préfets de l'Empire et surtout du second Empire.

Cela avait conduit le corps préfectoral à développer toute une théorie du vocabulaire permettant de distinguer le grade et la fonction et à inscrire sur leur papier à lettres « préfet, commissaire de la République »¹.

Ils ont donc apprécié d'être renommés préfets par Charles Pasqua, en 1986.

Et le « retour aux préfets » a coûté très cher puisque les arbitrages interministériels qui ont eu lieu à l'époque ont conduit à abandonner une partie des mécanismes d'indexation de la dotation de l'administration territoriale de l'État, qui était indexée sur la dotation générale de fonctionnement (DGF), en échange d'un retour au vocabulaire (on reparlait de préfet) au prix d'une confiance absolue dans la capacité de la direction du Budget à honorer ses engagements chaque année sans indexation législative, ce qui n'a eu qu'un succès modéré sur la période des 10 ans qui ont suivi !

En revanche, en ce qui concerne la réaction du corps préfectoral, si les préfets prenaient très mal le discours : « vous aviez deux casquettes vous n'en avez plus qu'une », la réforme elle-même sur l'abandon d'un certain nombre de compétences et notamment la fonction d'exécutif des collectivités locales, qui correspondait à l'application de la loi de 1982, a été bien reçue ; les préfets l'ont bien relayé.

Deux sujets ont toutefois soulevé des débats pratiques et symboliques. D'abord celui du partage des locaux, des voitures... Il fallait faire de véritables « lits de justice » lors de réunions tenues au ministère de l'Intérieur. Cela a alimenté, entre 1984 et 1994, un discours sur les dépenses excessives des collectivités

locales : « dépenses somptuaires », nouveaux « féodaux »... La « désimbrication » des préfetures n'est d'ailleurs pas partout achevée à ce jour.

Par ailleurs, une partie des compétences décentralisées correspondaient à des compétences déjà déconcentrées ou en voie de déconcentration, qui sont ainsi passées de l'autorité du préfet, à celle des collectivités. A la fin des années 70 et au tout début des années 80, nombre de compétences avaient été déconcentrées et étaient dans les mains du préfet puisqu'ils étaient à la fois l'exécutif départemental et le représentant de l'État. Il y a donc bien eu, au delà du symbole, un transfert des compétences qui a joué assez directement sur les compétences du préfet et sur les compétences exercées avec lui par les services extérieurs de l'État.

Jean FREBAULT

Les élections cantonales et municipales de 1983 modifient le paysage politique. Pierre Joxe succède à Gaston Defferre au poste de ministre et vous devenez son conseiller technique. Comment qualifieriez-vous l'évolution de ce contexte ? Y a-t-il eu des évolutions conceptuelles ? Le projet initial a-t-il été conforté ou au contraire minimisé ?

Pierre-René LEMAS

Je ne crois pas que le projet de décentralisation ait été minimisé sous le ministère de Pierre Joxe, même si cela s'est beaucoup dit et écrit. Une même équipe continue, François Roussely qui était auprès d'Éric Giuilly est resté au cabinet de Pierre Joxe, et nous avons continué à suivre le processus avec beaucoup de conviction. Par ailleurs, des inflexions ont été liées au débat purement politique. Après le cantonales et les municipales la majorité nouvellement en place a eu un regard très



Pierre-René Lemas

¹ Éric Giuilly a précisé que cette distinction entre le grade et la fonction avait été actée, à sa demande, en réunion interministérielle pour lever un blocage lié à l'appellation de commissaire de la République.

différent sur la décentralisation ; c'est devenu un sujet de débat politique, désormais soutenu par l'opposition et on l'a bien senti dans les 15 années qui ont suivi. La thématique de la déconcentration, qui concernait la mise en œuvre de décrets et s'appuyait sur un discours selon lequel les élus devaient pouvoir bénéficier d'interlocuteurs locaux de l'État en appui à leur prise de décision, s'est trouvée phagocytée par le débat sur le partage des services extérieurs de l'État. Les services de l'Équipement ont résisté tandis que d'autres et notamment les services de l'action sanitaire et sociale qui étaient tout neufs se sont trouvés éclatés entre des responsabilités publiques différentes. Les discussions sur le contenu de la déconcentration, les transferts des compétences exercées les administrations centrales de l'État vers les services déconcentrés n'aboutiront qu'avec la loi ATR - loi relative à l'administration territoriale de la République - du 6 février 1992. C'est le premier sujet qui s'est posé au nouveau ministre de l'Intérieur.

Et au cours des années 80, émerge également une réflexion sur les structures territoriales - intercommunalité, rôle des départements, relations entre les départements et les régions - qui produira ses premiers résultats au début des années 1990 avec cette même loi de 1992.

Eric GIUILY

Le ministère de Pierre Joxe semble davantage marqué par un rééquilibrage dans le discours - avec l'affirmation du rôle de l'État - plus que dans les faits. Pierre Joxe a poursuivi le transfert des compétences et a beaucoup agi - avec l'aide de Sylvie Trosa - pour la création de la fonction publique territoriale. Il a travaillé à la « désimbrication » des services, en supprimant notamment les concours des départements au fonctionnement de l'administration territoriale. Tout ceci allait dans le sens d'une

consolidation de la décentralisation comme d'une restauration de l'autorité de l'État.

Jean-Pierre WORMS

Je partage ce point de vue. Cette situation s'explique par la nécessité de traiter un problème symbolique : le groupe socialiste et plus généralement l'opinion de gauche étaient très déstabilisés par les effets de la décentralisation. La réaffirmation de la puissance de l'État était un élément essentiel. Pierre Joxe a joué notamment ce rôle à travers son action de chef de la Police. L'action de réhabilitation de la fonction policière a été un élément de sécurisation de l'opinion de gauche et notamment du groupe socialiste et a permis la poursuite de la décentralisation. Cela a été particulièrement habile de la part du ministre.

Eric GIUILY

Il convient de se souvenir que les réformes mettaient en cause la situation des fonctionnaires majoritairement sympathisants du parti socialiste.

Jean FREBAULT

Jean-Pierre WORMS, vous vous revendiquez de la deuxième Gauche, celle qui est issue des GAM, du club Jean Moulin..., proche d'Alain Richard et de Michel Rocard, mais avez occupé des fonctions importantes dans la réforme de la décentralisation puisque vous avez été rapporteur de cinq lois sur la décentralisation. Votre mouvance politique insiste sur les dynamiques sociales de terrain et la responsabilisation des acteurs locaux que sont les élus mais aussi les citoyens et les acteurs du développement local, par opposition à l'esprit d'une réforme « octroyée par l'État central », redistribuant du pouvoir aux élus locaux pour ne pas dire aux baronnies locales. Pourriez-vous nous expliquer quelle

était votre posture politique à l'époque ? Étiez-vous en opposition à Gaston Defferre ?

Jean-Pierre WORMS

Avant 1981, j'étais responsable du groupe de travail du Parti socialiste chargé d'étudier les relations avec les élus locaux et la réforme de la décentralisation. J'admire la stratégie du « déséquilibre moteur » adoptée par le cabinet de Gaston Defferre qui, en réponse à une demande sociale forte, consistait à créer une loi accordant une liberté assortie de responsabilités. Le partage progressif de compétences et de moyens créant un déséquilibre qui alimente la demande. On créait la demande pour les lois suivantes par le déséquilibre de la loi précédente. La commission que je présidais préconisait, elle, une grande loi-cadre qu'on aurait « déroulée » par la suite.

Toute stratégie de réforme institutionnelle comprend une dimension fondamentale, celle du rapport entre les élites gouvernantes (l'administration ou les politiques) et la société. La décentralisation, avec la Droite, a été une résistance du corps social des provinces au renforcement de la puissance étatique (la Révolution, etc...) et cela a été un thème de droite à cause de cela. Des avancées considérables en matière de pensée de la décentralisation sont issues des mouvements sociaux et notamment au début du XX^{ème} siècle les mouvements urbains de conquête d'un pouvoir local par les populations. Les cités ouvrières - je pense à l'urbanisation de la Ville de Suresnes -, par exemple, étaient un projet porté par la population sous la conduite des élus ; c'était un mouvement social et politique fort.

Je me suis battu pour la rationalisation et le « désencombrement » de l'État. Avec la croissance, l'État s'est trouvé surchargé de

compétences et dans la décentralisation il y avait une volonté de rationalisation de la fonction de responsabilité publique. Il y a avait une réponse à une demande de plus en plus forte d'élus locaux qui, dans les faits, assumaient de plus en plus de responsabilités et qui ne supportaient plus la tutelle, et il y avait une troisième dimension forte qui était de changer le rapport des citoyens à la puissance publique. De ce dernier point de vue, l'échec me semble total.

La problématique d'une autre conception du rapport de l'État au citoyen, d'une autre conception du rôle de l'État n'a jamais été traitée. Une des raisons de la forte réticence de l'Équipement, mais aussi des préfets, et d'un certain nombre de hauts fonctionnaires, c'est qu'on n'a pas redéfini un rôle de l'État qui corresponde à une société en conquête de responsabilité sociale de la part de ses citoyens et de ses élus. La dimension de l'État régulateur, animateur et promoteur d'espaces de débats publics permettant aux citoyens de s'appropriier les responsabilités locales n'a jamais été assumée dans la décentralisation.

Jean FREBAULT

Dans l'entretien que vous avez accordé à Thibault Tellier, vous décrivez le ministère de l'Équipement comme dichotomique. Ce ministère aurait deux facettes, la première celle d'une « citadelle imprenable », définie par la résistance des différents corps et cherchant à protéger son pré-carré. Vous évoquez également le fait que de nombreux fonctionnaires se montraient favorables à la réforme, au changement, et qu'ils ont participé à beaucoup d'innovations sociales, managériales. Quelle est votre vision du ministère de l'Équipement ? Y avez-vous rencontré de la résistance ou des alliés ?



Jean-Pierre Worms

Jean-Pierre WORMS

Cette dichotomie était bien présente au ministère de l'Équipement. Il y avait, dans le ministère de l'Équipement mais aussi à la DATAR, au Plan, une pensée de la réforme portée par des acteurs éclairés. Au Club Jean Moulin² il y avait beaucoup de personnes qui venaient de cette compétence technique, qui ont joué un rôle important dans la construction d'une pensée politique de la réforme en matière de politique urbaine, d'aménagement du territoire, d'urbanisme... Pierre Mayet faisait partie de ces réformateurs. Dans le même temps, le ministère faisait preuve d'une capacité de résistance incontestable. Notre projet - avec Yves Dauge³ - de transfert des crédits de financement du logement aux régions, destiné à accroître la réactivité de l'action publique en temps de crise, a ainsi été rejeté par les différents cabinets ministériels, parce qu'on démantelait l'État.

Patrice CHEVALLIER

Le sujet du logement représente le seul conflit dur du cabinet avec le groupe parlementaire. Dans un contexte de rigueur, il n'était pas possible de transférer une masse budgétaire représentant environ 5 % du budget de l'État. Le risque, de plus, était de permettre à cette occasion à Bercy de diminuer sensiblement les montants affectés. L'argument de la solidarité nationale a également été avancé, de même que celui du croisement entre l'action économique et l'action sociale pour l'aide à la pierre.

Jean FREBAULT

L'urbanisme semble avoir suscité moins de questions.

Jean-Pierre WORMS

L'urbanisme a suscité moins de questions, mais le sujet des personnels de l'Équipement

en a créé beaucoup. Lors d'une conférence à l'École nationale des Travaux publics à la sollicitation du directeur, je me souviens avoir expliqué la loi dont j'étais le rapporteur en présentant positivement les défis du transfert des compétences aux élus et les perspectives de carrière qu'ils offriraient aux ITPE particulièrement. Le cabinet et le Ministre sont aussitôt intervenus pour me reprocher ce discours.

Encore une fois, dans la réforme de la décentralisation on n'a pas osé jouer jusqu'au bout le jeu du rapport au citoyen. Si même les élus parlementaires n'ont pas la liberté de s'approprier une loi qu'ils ont voté pour essayer de la porter, de faire une pédagogie civique sur le territoire, on s'interroge sur notre démocratie! Or le jeu démocratique représentait un enjeu essentiel de la réforme.

Pour conclure, j'ai affronté de fortes résistances en tant que rapporteur de la loi, tant de la part du ministère que des syndicats qui avaient appelé à la grève générale au nom du refus démantèlement de l'État, de « notre dignité de fonctionnaires ».

Jean FREBAULT

Le projet pour l'État était-il suffisamment formulé à l'époque?

Jean-Pierre WORMS

Le projet a souffert effectivement de l'absence d'une doctrine de l'État qui redéfinisse et réaffirme le rôle d'un État fort, moderne, puissant, dans une société décentralisée. C'est malheureusement encore vrai aujourd'hui.

Jean FREBAULT

Regrettez-vous que la vitesse de conduite de la réforme ait occulté ce point ?

² Le Club Jean Moulin naît au lendemain du 13 mai 1958. Ses fondateurs - dont Daniel Cordier, ancien secrétaire de Jean Moulin, et Stéphane Hessel - se réunissent autour du «...refus de quelques-uns d'accepter la confiscation de la République », et choisissent de donner le nom de Jean Moulin à leur club en hommage au chef résistant et au haut fonctionnaire. Rédigée en juillet 1958, La Charte du Club Jean Moulin en appelle à un « nouveau civisme républicain ». (extraits du site du Centre d'histoire de Sciences Po)

³ Yves Dauge était directeur de l'Urbanisme et des Paysages de 1982 à 1985

Jean-Pierre WORMS

Ce n'est pas tant un problème de vitesse que de culture française. L'État comme gestionnaire de la société ce n'est pas porté par les grands corps de l'État, c'est porté par tous les citoyens qui ont tendance à tout en attendre, contrairement aux pays voisins. Ce travail de transformation de la culture civique française aurait dû être mené par la Gauche mais elle ne l'a pas fait.

Pierre-René LEMAS

Le problème c'est le moteur. Il y avait en quelque sorte un lobby qui soutenait la conduite de la réforme de l'intérieur même du système : on donnait des pouvoirs aux élus à charge pour eux de demander plus de moyens, plus de compétences et encore plus de moyens et de compétences, etc.. Les collectivités locales, les élus, étaient identifiés comme le moteur de la réforme. Cependant, depuis trente ans en matière de réforme, d'organisation de l'État territorial, aucun équivalent n'a été trouvé : quel est le moteur ? C'est le citoyen, c'est le Parlement sans doute. Mais le moteur au cœur du système n'est pas identifié. Dès lors le véritable moteur de la réforme reste malheureusement budgétaire. La réduction des frais généraux de l'État est recherchée à travers la réorganisation de l'État territorial. Je regrette que la réflexion sur l'État sur le territoire ne s'effectue, depuis 30 ans, que par soustraction. D'où l'échec relatif de la déconcentration.

Jean FREBAULT

*Pierre MAYET, vous étiez directeur du Personnel du ministère de l'Environnement et du Cadre de vie de 1978 à 1982. Vous vous trouvez écartelé entre l'exercice de cette fonction qui incarne, avec d'autres, le CGPC notamment (cf démission de Raoul Rudeau*⁴

fin 1982), la permanence du ministère « forte-ressée assiégée défendant ses pré-carrés », et une pensée réformatrice dont vous avez été largement porteur si l'on se souvient de toutes les réflexions qui étaient les vôtres avant les années 80 (rapport Guichard, etc.) Étiez-vous favorable à cette réforme? Quelle était votre pensée sur la décentralisation avant 1981 ?

Pierre MAYET*

Je m'inscris en faux contre la présentation d'un ministère de l'Équipement freinant au maximum face à la décentralisation. La création du ministère de l'Équipement - moment où je suis entré dans la carrière - visait à anticiper la survenue du « choc urbain », la profonde transformation des populations sur le territoire, de la société. Elle s'est appuyée sur la mobilisation du désir d'action des gens des territoires, les ingénieurs des Ponts, les ITPE... qui voulait bien entendre le message qui était : « c'est à vous les territoriaux de prendre le pouvoir contre Paris et le désert français (Gravier, 1947), contre la haute technocratie parisienne... ». Et on le prouve. Ainsi, des extraits d'un compte rendu que j'avais rédigé à l'issue d'une réunion « corpo » de préfiguration de ce qui deviendrait les GEP, ont été littéralement repris par la circulaire Bideau-Foch de 1966 sur l'organisation des DDE.

Deux ans plus tard, j'ai été utilisé comme une figure territoriale et nommé rapporteur de la Commission des Villes du VI^e Plan. Ingénieur des Ponts en poste dans un petit département et d'origine paysanne, je représentais la figure emblématique de la place accordée au terrain. On avait changé, ce n'était plus la technocratie parisienne qui décidait de tout. Dans ma tête je suis devenu « le terrain », pour toujours. La priorité qui était celle du ministère de l'Équipement était l'urbain. Le problème de l'adaptation du pays était d'assumer son destin urbain. La Commission des Villes compre-



Pierre Mayet

* Voir le témoignage de Pierre Mayet en annexe IV.

⁴ Raoul Rudeau, ancien directeur de l'Urbanisme était Vice-président du CGPC

nait quinze maires (de Genevilliers, de Rennes, Pflimlin...) et des jeunes hauts fonctionnaires (Jean-Pierre Duport, Yves Cousquer, Jean Frébault, Jean-Eudes Roullier, Georges Mercadal et, très vite, Jean Grammont qui est venu pour me succéder dans cette position). Rassemblés autour d'une idéologie commune, réformatrice pour les uns, révolutionnaire pour les autres. Le travail partagé des maires et « technos » a été très fructueux. Le principe de la décentralisation était accepté par tous. La Commission s'est engagée à fond sur l'idée de regroupement intercommunal d'agglomération avec de grandes compétences : urbanisme, aménagement, transports, équipements d'infra et d'environnement, équipements publics et sociaux.... Déjà, la direction de la Construction faisait obstacle au transfert de compétences en matière de logement. En revanche, le domaine de l'action foncière était traité avec ambition.

Lorsque je suis devenu conseiller technique des ministres la feuille de route était tracée : la Commission l'avait dit et les réalités étaient là. Ainsi nous avons soutenu les agences d'urbanisme dont la création indisposait de nombreux DDE.

Jean FREBAULT

Dans le domaine de l'urbanisme, les esprits semblaient bien préparés à la décentralisation. Comment expliquez-vous le contre-pied pris par l'Équipement en 1981?

Pierre MAYET

En 1978, la création du ministère de l'Environnement et du Cadre de vie efface l'histoire du ministère de l'Équipement tout en s'appuyant sur la force du ministère de l'Équipement : l'existence de services extérieurs forts, piloté par une direction du Personnel sérieuse et ferme, sous le contrôle

d'un conseil général des Ponts et Chaussées qui s'était élargi à la dimension Environnement. Je m'étais beaucoup investi dans cette réforme pour répondre aux contradictions entre « bétonneurs » et « écolos », avant la lettre, pour lutter contre le mitage. Dans le même temps, s'était produite la réforme de l'instruction des permis de construire en subdivisions. Michel d'Ornano était réticent mais il n'a pas cassé le système et en 1981 les trois-quarts des subdivisions instruisaient les permis. Le transfert des pouvoirs en matière d'urbanisme (POS et permis de construire) était pratiquement acquis au moment de la décentralisation.

Dans les années 70, il existait déjà deux politiques répondant à des questions de décentralisation :

- ❖ la politique des villes moyennes ; 80 villes sont venues et ont pris des initiatives qui ont « fait bouger »
- ❖ la politique du fonds d'aménagement urbain (FAU).

La pensée prédominante au sein du ministère de l'Équipement était attentive au mouvement social et notamment au principe des commissions d'élaboration conjointe⁵, excellente initiative parlementaire. Le large développement d'une pratique effective dans les années 70 - j'avais compté que 100 000 élus travaillaient dans ce type de commission - a ainsi préparé la décentralisation des années 80.

Jean FREBAULT

Comment avez-vous vécu le tournant de la décentralisation en 1981 au sein du ministère de l'Équipement dans vos responsabilités de directeur du Personnel?

Pierre MAYET

Moi qui pensais depuis plus de 10 ans à l'uto-

⁵ Procédure mise en place pour l'élaboration des documents d'urbanisme réunissant représentants de l'État et responsables locaux

pie qu'aurait représenté la décentralisation à la bonne échelle, j'ai constaté avec déception que la décentralisation de 1982 renforçait la microéconomie communale, au détriment de l'agglomération. En revanche, la « deuxième » création du département me semblait correspondre à la philosophie de l'Équipement (commune+département). Cependant, force est de constater que l'articulation entre régions et départements soulevait et soulève aujourd'hui encore de nombreuses interrogations.

Concernant l'avenir des services de l'Équipement, le problème des honoraires avait été réglé à travers la réforme de 1979 qui instituait le non intéressement des individus et des services. En 1982 la loi Le Pors était en débat. Les discussions portaient sur la vision d'une séparation entre une fonction publique d'État et d'une fonction publique des collectivités. J'ai suggéré de gérer certains métiers au niveau national, qui circuleraient entre l'échelle nationale et locale. Pierre Richard et même Gaston Defferre étaient d'accord. Cette proposition a été rejetée à Matignon et à l'Élysée (Michel Charasse, conseiller du Président), mais il aurait été possible de tenter de redistribuer les forces au profit des départements.

Jean FREBAULT

Patrice CHEVALLIER, quelle était la feuille de route établie par Roger Quilliot, proche de Gaston Defferre mais défenseur d'un ministère un peu dans la tourmente ?

Patrice CHEVALLIER

Claude Martinand disait ce matin que si Charles Fiterman avait eu les personnels en responsabilité cela ne serait passé de la même façon. Mais c'est justement pourquoi il ne les a pas eus!

Roger Quilliot m'a signifié d'emblée qu'il ne se fâcherait jamais avec Gaston Defferre et qu'il réglerait personnellement avec lui tout différend les opposant. Il n'y aurait jamais d'arbitrage à Matignon.

Il avait été le lieutenant de Gaston Defferre, dans toutes les années 60 où Gaston Defferre avait été l'opposant à Guy Mollet, le seul représentant de la SFIO au contre-gouvernement de François Mitterrand et son directeur de campagne à la présidentielle de 1969. Une complicité de vingt ans liait les deux hommes. Roger Quilliot était par ailleurs un agnostique, un homme du « relatif ». A la Commission du Cadre de vie du VIII^{ème} Plan dont j'étais membre, une présentation avait été faite des deux exemples opposés de Grenoble et de Clermont-Ferrand en matière de gestion des responsabilités locales et de relations entre collectivités locales et appareil d'État. Il préférait, à Clermont, avoir des relations saines, d'autorité avec la DDE plutôt que se doter de services techniques propres. Il considérait que les fonctionnaires étaient faits pour obéir, leur statut n'étant pas son problème.

Il n'a pas fait des questions de personnel sa priorité, à la fois par conviction et parce que le moment ne lui semblait pas approprié.

Il considérait aussi que, sur un certain nombre de points de vue, et notamment l'architecture des collectivités territoriales, le moment n'était pas non plus le bon. Je confirme que, maire d'une très grande ville, Gaston Defferre était assez indifférent au département et à la région. Le président de la République, c'était effectivement l'inverse. Pierre Mauroy, de son côté, n'était pas encore à ce niveau de responsabilité localement et y était plutôt indifférent.

L'urbanisme et le permis de construire ont constitué le cheval de Troie de la décentralisation. Gaston Defferre a laissé toute liberté à Roger Quilliot sur la question du permis de construire.



Patrice Chevallier



Michel Rousselot

Sur les questions de personnel, Michel Delebarre s'en mêlait parfois ; il avait été désigné dès août 1981, en accord entre Roger Quillot et Pierre Mauroy, pour être notre correspondant à Matignon et, en matière de personnel il était lui-même un « intégriste » de la décentralisation : « lorsqu'il y a un gros incendie à Arras, les pompiers de Lille savent intervenir », me répondait-il quand j'évoquais les risques d'un démantèlement du service de la route.

Le Président de la République en revanche, s'intéressait de près au problème du permis de construire. Le compromis obtenu a été arbitré entre les sénateurs Roger Quillot et Michel Charasse.

Jean FREBAULT

Je remercie l'ensemble des intervenants pour leurs témoignages et cède la parole à Michel ROUSSELOT.

Michel ROUSSELOT*

Je reconnais bien dans ces témoignages ce que j'ai vécu à cette époque. Pour illustrer mon propos, j'ai retenu trois dates sur lesquelles je voudrais attirer votre attention.

La première date : c'est le deuxième trimestre de 1968, lorsque paraît le livre « Les citoyens au pouvoir », édité par le Club Jean Moulin, dont les principaux rédacteurs étaient Michel Crozier, Jacques Pomonti et moi-même. L'ouvrage passe bien en revue l'ensemble du problème tel qu'il se posait à cette époque et contient un ensemble de propositions cohérentes qui portent à la fois sur la réforme des structures des collectivités territoriales, sur leurs compétences, sur leurs finances, sur leurs moyens techniques et intellectuels. Il pose même la question de l'ouverture du débat public. L'ouvrage n'a pas connu la publicité qu'il méritait, du fait de sa date de parution

(les événements de mai 68), mais on y trouve l'essentiel de la décentralisation à promouvoir. S'agissant notamment des structures, le livre avance le concept de collectivités majeures, les régions et les intercommunalités, et de collectivités mineures, les petites communes et les départements qui disparaissent pratiquement puisque le sous-titre de l'ouvrage était « 12 régions, 2000 communes ».

La deuxième date que je voudrais citer est celle d'août 1970. Nous sommes alors dans la Nouvelle société et Simon Nora, alors conseiller auprès du Premier ministre Jacques Chaban-Delmas, considérant que le pays n'était pas encore mûr pour engager la décentralisation mais cherchant une réforme forte, décide d'engager la déconcentration administrative. Je considère que cette déconcentration est une phase fondamentale du processus. Elle préfigure en effet les évolutions ultérieures vers la décentralisation, comme vient d'en témoigner Pierre Mayet qui nous a rappelé que nous étions déjà bien organisés pour cette étape. Je rappelle que dans chaque région, autour des CODER, les commissions de développement économique régional, il y avait une mission régionale avec à sa tête un sous-préfet économique. Il s'y faisait un travail considérable, piloté par le service régional et urbain du Plan dont j'étais le chef de service, sur la régionalisation du Plan et même sur la régionalisation du Budget. Tous les ans on demandait aux régions quelles étaient leurs préférences en matière de crédits d'État : voulaient-elles plus de routes, plus d'écoles, plus d'agriculture, quitte à renoncer à d'autres crédits, etc. L'expression de ces « préférences régionales » prenait à contre-pied toute la mécanique traditionnelle centralisée d'élaboration du budget qui était purement ministérielle et sectorielle, faisant ainsi émerger une nouvelle façon d'envisager les problèmes à partir du terrain. Pour la mise en œuvre de ces préférences régionales, les

* Voir l'article de Michel Rousselot en annexe V

crédits de l'État étaient classés en trois catégories : en catégorie 1, ceux qui étaient affectés au niveau central, en catégorie 2, ceux dont l'emploi était décidé au niveau régional, en catégorie 3, ceux qui étaient répartis par les régions entre les départements puis affectés au niveau départemental. Il s'agissait bien d'une préfiguration du futur pouvoir régional. Ce fut une étape décisive.

La troisième date c'est janvier 1982, le principe de la décentralisation étant décidé, lorsqu'il fallait en préciser le contenu. A cette date, est publié le rapport d'un groupe de travail, mis en place par Roger Quilliot, et Charles Fiterman, dont j'étais le président, constitué de fonctionnaires, d'élus et de techniciens, d'hommes de terrain, qui ont fait des propositions sur les contenus de la décentralisation dans les deux ministères de l'équipement et des transports. Il contient en germe un certain nombre d'éléments importants, mais il acte - et c'est son aspect négatif - le fait que nous devons travailler à structures locales inchangées : maintien du département et même son renforcement, maintien des petites communes, faiblesse de l'intercommunal et faiblesse du niveau régional. Dans un tel contexte, il s'est avéré difficile d'approfondir la logique de la décentralisation autant qu'il aurait été souhaitable.

Le rapport propose de partager les routes entre différents niveaux et de situer l'essentiel au niveau départemental. Il souligne l'incohérence d'une décentralisation de l'urbanisme sans décentralisation du logement. Le rapport prévoit en effet trois hypothèses dans ce domaine :

- ❖ décentraliser les crédits d'État au niveau des départements ;
- ❖ décentraliser les crédits d'État au niveau des intercommunalités ;
- ❖ conserver le système existant.

Et c'est la dernière qui a été retenue dans les lois de décentralisation.

Débat avec la salle

Jean-Louis DELIGNY

La réforme de la décentralisation, menée avec habileté, n'a pas été accompagnée d'une réforme des structures pourtant indispensable. Cette réforme me semble malheureusement impossible aujourd'hui encore (cf rapport Balladur), et le sera quel que soit le gouvernement au pouvoir. Mon seul espoir est que la démocratie de proximité rende du pouvoir aux citoyens.

Michel ROUSSELOT

La question de la réforme des structures a bien été posée dès le lendemain de l'élection présidentielle - je me suis moi-même précipité au Cabinet de Gaston Defferre pour la plaider - mais le ministre a estimé qu'elle était prématurée et qu'il risquait, en l'engageant, de bloquer toute la réforme de décentralisation. Cet abandon n'en représente pas moins une opportunité manquée et je crains aussi que ce ne soit définitif.

Pierre-René LEMAS

Je ne voudrais pas dire définitif.

Le rapprochement des communes s'est réalisé dans les années 1970 dans tous les pays d'Europe. Lorsque j'étais DGCL j'ai eu un échange avec mon collègue de Belgique qui m'a expliqué comment le regroupement des communes y a été opéré, de manière autoritaire.

En France, l'expérience s'est déroulée au même moment dans un esprit totalement différent. Au début des années 1990, la France était le seul pays d'Europe créant chaque année des dizaines de communes, par « défusion » des communes fusionnées en 1971.

L'histoire a quelque chose de lourd! Il ne s'agit pas de dire qu'on ne reformera jamais mais

de constater qu'on ne réformera qu'avec une méthode et une volonté. Dix ans après on est, malgré tout, parvenu à créer les communautés de communes (1992), puis d'agglomération (1999). Le rapport Balladur est porteur de propositions susceptibles de produire des avancées significatives.

Le temps dont on parle n'est pas un temps si long à l'échelle de l'organisation des territoires en France. Les réformes de structures que nous évoquons datent du tournant des années 1980. Il est possible d'espérer leur aboutissement mais il faut compter avec le temps long.

Jean-Pierre WORMS

Je suis tout à fait d'accord avec Pierre-René Lemas. La France est l'un des derniers pays à avoir vécu la révolution urbaine en Europe. Le fait urbain s'avère relativement nouveau pour notre pays. Au sortir de la deuxième guerre mondiale la France était un pays rural. Quand on est passé de 40 à 50 millions d'habitants en un demi-siècle cela a été pour faire des villes. Parmi les obstacles essentiels pour aller plus loin dans la décentralisation il y a, pour moi, un obstacle majeur, qui a été cité tout à l'heure, c'est le cumul des mandats qu'il conviendra de mettre un jour en débat public : l'opinion suivra. ★

Éclairages



Antoine Prost

Introduction de la deuxième séquence

Antoine Prost

*professeur émérite d'histoire à l'université Paris I.
Président de la séquence*

Ce matin nous nous sommes surtout attachés à retracer les prémices de la décentralisation et des lois de 1982. Cette séquence était bien articulée à partir de la loi de 1967, la mise en route du livre blanc des SDAU, l'approfondissement du débat avec le rapport Guichard et les rapports qui ont suivi. La séance de ce matin montrait que les lois de 1982, 1983 - et je me permettrais d'ajouter 1985 pour l'Éducation nationale - ont été largement préparées ou méditées et qu'elles ont pu se réaliser de manière aussi rapide parce qu'il y a eu un ministre partisan d'une stratégie de rupture rapide et précoce mais aussi parce que les idées étaient mûres. La mise en œuvre risque de nous entraîner un peu au-delà de cette limite chronologique.

Éclairages



Laurent Coudroy de Lille

Le mouvement des agences d'urbanisme d'agglomération et la décentralisation : deux histoires entrecroisées

Laurent Coudroy de Lille

maître de conférences. Institut d'urbanisme de Paris-Université de Paris XII-Val-de-Marne (Paris Est)-Vie urbaine-LOUEST

Peu après la publication des rapports de la Commission des villes du VI^e plan et la toute première rencontre des agences d'urbanisme d'agglomération à Rouen en 1973, le directeur du service technique de l'urbanisme du ministère de l'Équipement, Antoine Givaudan, exprimait ainsi l'engagement de l'État en faveur des agences et son inquiétude quant à la création de ces organismes : « Toujours est-il que, recommandations du VI^e plan, directives ministérielles, aide financière exceptionnelle, esprit décentralisateur, tout cela ne suffit pas pour surmonter les inhibitions [...] Faut-il pour y parvenir faire appel à l'esprit de contradiction des Français : « Il sera désormais interdit de créer des agences ». « L'État

ne veut pas que les villes participent aux études d'urbanisme ». Faut-il créer une opposition à l'opposition pour créer le mouvement ? »¹. Pour mettre en rapport l'histoire des agences² et celle de la décentralisation, il faut commencer par rappeler les paradoxes de l'État urbaniste sous la Cinquième République et de son ministère « de terrain » que fut celui de l'Équipement à partir de 1966³.

La création des agences passait-elle par un renoncement de l'État ? Pourquoi les collectivités ne se saisissent-elles pas immédiatement de la nouvelle possibilité qui leur était offerte ? Il ne s'agit pas dans cette courte contribution de répondre à ces questions, mais de saisir les agences d'urbanisme d'agglomération dans leur

lien avec le processus décentralisateur. Les deux réalités s'inscrivent aujourd'hui dans une durée historique de plusieurs décennies, permettant un questionnement plus complet.

¹ Archives nationales, CAC (Centre des archives contemporaines de Fontainebleau), côte 19920152/2

² Nommées ci-dessous « agences » ou « agences d'urbanisme » ou « agences d'urbanisme d'agglomération » en fonction du contexte.

³ Nous suivons ici certains des éléments avancés par Viviane Claude sur l'« État urbaniste » in : Faire la ville. Les métiers de l'urbanisme au XX^e siècle, Parenthèses Marseille, 2006.

Le temps des agences

La création des agences d'urbanisme d'agglomération est souvent présentée comme un effet de la loi d'orientation foncière de 1967⁴. Une de leurs premières missions fut bien l'élaboration des documents d'urbanisme définis par ce texte, notamment les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) qui portèrent à un niveau supra-municipal la planification urbaine. La notion d'agglomération correspondait à cet élargissement et le ministère de l'Équipement joua un rôle facilitateur dans ce changement d'échelle⁵. Leurs fonctions furent assez précisément définies par ce ministère lui aussi en cours de structuration, et la doctrine de l'« élaboration conjointe » justifia avant les lois de décentralisation de 1982-83 la coopération régulière entre l'État et les collectivités.

Mais, si un certain nombre d'agences (Strasbourg, Saint-Etienne, Tours, Grenoble, Marseille, Bordeaux, Angers, Toulouse, Dunkerque, Rennes...) furent créées dans les années qui suivent 1967, la temporalité de ces organismes n'est pas con fondue avec le long cycle juridique amorcé alors. Les recherches menées récemment et les premières synthèses ou bilans historiographiques sur le sujet font état d'une chronologie plus complexe⁶.

Ainsi, plusieurs des 52 agences identifiées aujourd'hui par la Fédération nationale se reconnaissent dans une genèse antérieure à la loi de 1967⁷. C'est le cas des agences de Rouen et du Havre, créées en 1963 et 1965 dans la continuité du processus de reconstruction et des grands travaux de la Basse-Seine⁸. Adossée à la Caisse des Dépôts, leur histoire permet d'envisager une mise en

place sous d'autres modalités, et ceci même si leur destinée ultérieure fut différente. C'est aussi le cas de l'Institut d'aménagement de la région parisienne créé en 1960 auprès du District, et qui possédait l'essentiel des caractéristiques de ce que seront dix ans plus tard les agences⁹. La singularité de la région capitale ne doit pas masquer le fait qu'à plus forte raison en province un ensemble de paramètres devaient être négociés localement.

Si l'historiographie des agences pose parfois les problèmes propres à la célébration institutionnelle et est alimentée aujourd'hui par des publications de caractère à la fois mémoriel et historique¹⁰, il faut aussi rappeler que ces organismes se mirent en place au milieu d'un ensemble d'entités porteuses de la « fonction étude », non réductible aux « bureaux d'études » et dans des jeux de complémentarité et de concurrence qu'il convient aussi de prendre en compte¹¹. D'autres structures, insufflées par l'État à ce moment, comme les OREAM (Organisations d'étude d'aire métropolitaine) et les GEP (Groupes d'étude et de programmation) au sein des structures déconcentrées de l'Équipement font partie du paysage dans lequel elles naquirent. Les « ateliers » et services municipaux d'urbanisme, dont l'histoire est plus longue sont à prendre en compte dans cette floraison. Si dans plusieurs cas la création d'une agence s'est faite en substitution à un « atelier » (à Lyon, Toulouse, Nancy par exemple), il n'en demeure pas moins qu'à Paris, c'est l'Atelier parisien d'urbanisme (APUR), créé en 1967, qui a finalement gagné le plein statut d'agence en 1998, sans que ses structures ou son périmètre de compétence (la stricte commune de Paris) en soient fondamentalement changés¹². Le

début des agences d'agglomération se fait aussi en lien avec des cabinets d'architecture et d'urbanisme de statut libéral, parfois eux aussi dénommés « agences » et ayant saisi le marché de l'étude d'urbanisme dans les années 1960.

⁴ Yves-Maxime Danan : *Les agences d'urbanisme d'agglomération*, Paris CRU, 1976, 213 p. et « Le statut des agences d'urbanisme d'agglomération » in *L'actualité* « juridique-Droit administratif, n°3, 20 mars 1975, p. 104-123. C'est l'idée reprise dans la thèse en aménagement assez complète sur le sujet de Yasmina Bendjador : *Les agences d'urbanisme en France métropolitaine : des outils évolutifs ?*, Université François Rabelais, Tours, 2007.

⁵ Voir entre autres les éléments donnés à propos de la création de l'agence de Dunkerque en 1967 par Olivier Ratouis : « L'autonomisation de l'expertise dans l'urbanisme français d'après-guerre. Dunkerque et la Flandre maritime à l'épreuve du fordisme ? », *Histoire urbaine* n°14, 2005/3, p. 9-27.

⁶ Maryvonne Prévot, Gilles Bentayou, Olivier Chatelan, Fabien Desage, Sébastien Gardon, Rachel Linossier, Marie-Clotilde Meillerand et Eric Verdeil « Les agences d'urbanisme en France », *Métropoles*, 3, Varia, [consultable en ligne : <http://metropoles.revues.org/document3222>] (consultation du 15 septembre 2009).

⁷ Voir le site de la Fédération nationale des agences d'urbanisme, <http://fnau.org/index.asp>. (consultation du 15 septembre 2009).

⁸ Respectivement la SORETUR, Société rouennaise d'études urbaines, et la SERH, Société d'études de la région du Havre. Voir : Frédéric Saunier : *L'aménagement de la Basse-Seine de 1940 à 1977, un territoire d'expériences*, thèse d'histoire de l'Art-Université de Paris 1-Panthéon-Sorbonne, dactylographiée, 2005.

⁹ IAURIF : 40 ans en Ile-de-France. *Rétrospective 1960-2000*, IAURIF, 2001, 173 p.

¹⁰ Par exemple : 35 ans de l'agence d'urbanisme de la région grenobloise. 35 paroles d'acteurs, Agence d'urbanisme de la région grenobloise, 2003, 130 p.

¹¹ Viviane Claude : *Les fonctions « études » et l'administration de l'urbanisme. Fonction centrale contre fonction diffuse*, MELT, PCA, juin 1994.

¹² Témoignage de Nathan Starkman, ancien directeur de l'APUR in : Bernard Ecrement (coord. par) : *Les agences d'urbanisme. Repères et témoignages*, Urba 2000-DGUHC-CDU, 2004, p. 113.

Ensuite d'autres fonctions que la planification et la réalisation d'études entrèrent rapidement dans les habitudes de travail : si l'un des enjeux de la mise en place des agences fut de pérenniser certaines compétences, la notion de « suivi » des documents d'urbanisme permettait des extensions nombreuses. La production d'études de portée plus générale, la pratique de la concertation, voire l'aide à la décision entrèrent assez vite dans les programmes de ces organismes. C'est à partir de ces élargissements que le « mouvement » des agences s'amplifia jusqu'à aujourd'hui, avec de nouvelles créations d'agences et finalement très peu de suppressions.

Il n'en reste pas moins vrai que le mouvement a été loin de démarrer en flèche dans les années 1970, et que toutes les agglomérations importantes n'en furent et n'en sont toujours pas dotées. L'existence d'une communauté urbaine fut un paramètre important, la corrélation entre les deux phénomènes étant forte (Dunkerque, Brest, Bordeaux, Strasbourg, Lille), mais aucun systématisme n'apparaît non plus sur ce point. Par ailleurs, et nous devons revenir sur ce fait, les années 1980 marquèrent un pallier dans ce mouvement, avant que celui-ci ne reprenne à un rythme soutenu la fin des années 1990. Plus récemment, l'évolution des politiques urbaines et l'adoption de nouvelles lois en matière d'urbanisme (comme la loi

Solidarité et renouvellement urbains en 2000) définissant de nouvelles figures réglementaires (Schémas de cohérence territoriale et Plan locaux d'urbanisme) semblent avoir relancé le processus de création. Le mouvement s'est sensiblement accru avec la montée en puissance de l'intercommunalité à la charnière des XX^{ème} et XXI^{ème} siècle : Amiens, Avignon, Bayonne, Besançon, Caen, Clermont-Ferrand, Longwy, Nice, Perpignan, Toulon, en sont maintenant dotées¹³. Mais aujourd'hui encore, il n'y a rien de systématique en la matière.

C'est donc dans une certaine autonomie du cycle juridique de 1967 que les agences se sont implantées et affirmées dans le paysage institutionnel français. Ce constat justifie l'actualisation de l'intérêt que l'on peut leur porter aujourd'hui, et sans doute le renouveau de l'historiographie pour cet objet, plus complexe et durable qu'il n'y paraît. Signaler que chaque agence possède son histoire propre n'est guère suffisant : vu dans son ensemble aussi le mouvement des agences comporte des nuances.

Pour cette raison, le rôle de la Fédération nationale des agences d'urbanisme d'agglomération (FNAU) à partir de 1978 mérite d'être souligné. Au-delà de sa fonction de coordination de structures pourtant reconnues par l'État, c'est elle qui porte depuis sa création une part de l'identité des agences. Si les premières rencontres ou réunions transversales se tinrent en 1973, l'instauration de ce réseau fut une étape importante dans la construction de leur légitimité et de celle des agents. A partir de 1978 les rencontres des agences devinrent annuelles selon un rituel habituel dans les fédérations qui animent le milieu de l'urbanisme (organismes de logement social ou sociétés d'économie mixte

par exemple) : colloque thématique, assemblées générales, et accueil des nouvelles agences dans une famille dont on suit à cette occasion le recensement et le bilan¹⁴. La fédération communique un certain nombre de données propres à ce milieu, facilite l'échange d'expérience, mène une activité de lobbying dans différentes instances, parfois défend tel ou tel maillon de la chaîne, et surtout avance un discours commun. Elle a ainsi contribué à une acceptation du statut associatif des agences, alors que la loi de 1967 prévoyait plutôt leur institutionnalisation sous forme d'établissements publics : la souplesse de l'association type loi 1901, sa réactivité, sa fragilité même ont été défendues comme autant d'atouts pour ces structures, menacées par l'immobilisme ou une affiliation institutionnelle ou politique trop forte. Une organisation en réseau, très conforme à la conception partenariale de ce milieu, est la contrepartie de cette fragilité organisationnelle.

Au-delà de la très grande spécificité de chaque agence et des bricolages institutionnels auxquels certaines doivent se livrer localement, la fédération porte un propos unitaire sur ce réseau. Elle reconnaît, accompagne l'évolution des compétences, de l'activité et de la professionnalité des agences, à travers par exemple la part croissante acquise par la communication, la documentation voire la formation dans leurs missions au fil des années 1980. En 2002, la FNAU a présenté une « charte des agences d'urbanisme », identifiant cinq critères de définition, texte court devant constituer le vade-mecum ou « cahier des charges » de ces entités¹⁵. Aujourd'hui, la définition proposée par la FNAU : « Organismes publics d'étude et de réflexion sur l'aménagement et le développement des grandes agglomérations françaises »

¹³ « Nouvel engouement pour les agences d'urbanisme » in *Stratégies de développement local* n°19, oct. Nov 2001.

¹⁴ Ministère de l'environnement et du cadre de vie-Direction de l'urbanisme et des paysages : « Les agences d'urbanisme d'agglomération. Un bilan 10 ans après », Paris DUP, 1979.

¹⁵ « La FNAU présente la charte des agences d'urbanisme, in *Les dossiers de la Fnau*, n° 12, 2003, 7 p.

entérine un élargissement sensible par rapport aux missions originelles¹⁶. L'idée d'organismes partenariaux, en ce qu'ils sont à la fois éléments et organisateurs du partenariat, a été défendue dans la durée par les documents émanant de la FNAU. L'interdisciplinarité que chaque agence se doit de cultiver en son sein mériterait elle aussi de plus amples développements. La reformulation des principes fondateurs va donc au-delà d'une actualisation rendue nécessaire par l'accroissement du nombre des agences : elle est aussi une appropriation par le réseau lui-même d'une critériologie jusqu'ici contrôlée par l'État. C'est une des raisons pour lesquelles évoquer un « mouvement » des agences se justifie aujourd'hui.

Les agences et la décentralisation

L'État est, nous l'avons vu, un acteur important de la création et de la vie des agences. Sans entrer davantage dans le détail, il participe aux conseils d'administration, valide donc annuellement leur programme de travail, et surtout contribue à leur financement selon des modalités révisées par exemple en 1977¹⁷. Cela justifie que l'on croise aujourd'hui l'histoire des agences avec celle de la décentralisation, qui intervient une quinzaine d'années après le premier essor du mouvement. Mais un fait de conjoncture attire immédiatement l'attention si l'on considère cette histoire encore une fois dans toute sa durée : les lois de 1982-83 correspondant au premier « acte » de la décentralisation ne se sont pas traduites par une accélération de la création d'agences. Bien au contraire, toute la

décennie 1980 correspond à un pallier dans cette courbe, un peu en dessous de 30 agences, soit la moitié de l'effectif aujourd'hui reconnu par la Fédération. Sur le moment, le milieu des agences a craint le désengagement de l'État, et le rôle de la FNAU fut d'orchestrer cette inquiétude dès la préparation de la loi, puis de mettre en place un nouvel argumentaire pour que l'État maintienne son soutien. Mais cette réaction ne suffit pas à expliquer la pérennisation de ces structures.

Une autre perception, moins événementielle, de ce sujet est possible si l'on écoute certains témoignages professionnels. Ceux recueillis à l'initiative du Centre de documentation sur l'urbanisme du ministère de l'Équipement soulignent ce lien permanent avec l'État, mais sans évoquer de véritable rupture en 1981¹⁸. Cet ensemble de témoignages, assez brefs et de représentativité relative mais très suggestifs, évoque bien la trajectoire et le point de vue de certains directeurs et responsables emblématiques. La mutation de ces hommes au fil de leur carrière et de ce processus est évoquée par exemple comme une sorte de conversion : « Finalement, je suis devenu « municipaliste » considérant qu'il fallait miser sur les collectivités locales et inverser le rapport entre elles et l'État de 1/3 2/3. Quelques années plus tard la décentralisation va amorcer cette inversion, pas encore réalisée »¹⁹. Au-delà du caractère événementiel de la décentralisation, ces témoignages rendent compte dans la durée de l'interférence entre le monde des agences et l'État²⁰.

Mais l'ambiguïté persiste, et c'est elle qui est le principal thème développé : « Avec le recul j'ai le sentiment que cette histoire repose sur une énorme ambi-

guïté. L'administration centrale de l'Équipement n'était pas du tout monolithique. Elle regroupait la quintessence des X Ponts, entourée d'une armée de contractuels, intelligents, cultivés, et souvent engagés politiquement. Elle fut bousculée par ce mélange détonnant. Sur le terrain, les DDE étaient pétries de culture technicienne sur laquelle reposait leur légitimité, aux yeux des élus locaux »²¹. S'il y eut transfert de compétence du centre vers la périphérie, ce fut dans un processus de redéfinition des enjeux en matière d'urbanisme et d'aménagement. Le président de la FNAU, l'un des ténors actuels du mouvement des agences, souligne : « Il y a un constat préalable

¹⁶ Voir le site de la Fédération nationale des agences d'urbanisme : <http://www.fnau.org/index.asp>. Consultation du 15 septembre 2009.

¹⁷ Les dossiers d'archives émanant du ministère de l'Équipement sont très explicites sur la participation de l'État au fonctionnement des agences. AN-CAC 19920152/8, 10 et 11.

¹⁸ Bernard Ecrement (coord. par) : Les agences d'urbanisme. Repères et témoignages, Urba 2000-DGUHC-CDU, 2004. L'enquête fut menée auprès de 16 responsables du mouvement des agences et ne vise pas à l'exhaustivité. Néanmoins, ces entretiens comportent de nombreux passages très évocateurs d'une histoire vécue aussi sur un mode collectif. La publication de ces témoignages tente de placer l'histoire des agences au centre une histoire plus générale des idées et institutions de l'urbanisme. Les entretiens ont été menés avec Francis Ampe, Umberto Battisti, Gérard Blanc, Marcel Belliot, Francis Cuillier, Bernard Ecrement, Bernard Fontalirand, Jean Frébault, Patrick Lussion, Pierre Mayet, Bert MacClure, Philippe Nouveau, Paul Pavy, André Rossinot, Nathan Starkman et Marc Wiel.

¹⁹ Témoignage de Paul Pavy, directeur de l'agence d'urbanisme de la région du Havre et de l'estuaire de la Seine de 1971 à 1975, in : Bernard Ecrement (coord.), op cit., p. 106.

²⁰ On pense à celles de Jean Frébault et dans une moindre mesure celles de Francis Cuillier et Marc Wiel.

²¹ Témoignage de Jean Fontalirand, directeur de l'agence d'urbanisme de Dunkerque (1977-81) puis délégué général de la FNAU, in : Bernard Ecrement (coord.), op cit, p. 71.



Paul Lempereur et Maurice Bourges

important : c'est la corrélation historique entre l'émergence de l'urbanisme et le processus de décentralisation. En réalité, c'est le croisement de deux cultures ; celle de l'État, extrêmement prégnante et jacobine, et la montée en puissance de la décentralisation. Et c'est cette dernière qui donné du sens à l'implication des élus territoriaux dans la dimension urbanistique »²². Ce propos est représentatif d'une parole forte, quasiment officielle, mais aussi de l'expérience d'une génération faisant état d'un parcours finalement diversifié dans le champ de l'urbanisme. Les agences sont une composante d'un tableau institutionnel ayant permis depuis les années 1970 de nombreuses hybridations.

S'il faut s'interroger sur la portée et les limites de ces discours, l'unanimité dont ils semblent faire preuve renvoie sans doute au travail de synthèse assuré dans la durée par la Fédération nationale des agences. Il conviendrait sans doute

de compléter l'enquête auprès de responsables moins saillants, notamment ceux qui ont effectué l'essentiel de leur carrière dans un même organisme, ou encore des autres personnels. Il apparaît cependant que ce n'est pas dans le retrait de l'État mais dans une dialectique du local et du national que semble se déployer ce « mouvement ». Cette situation institutionnelle semble contribuer à la définition-même de l'« outil » agence : « Parlons d'abord de la DDE, avec qui nous avons des liens permanents et très utiles de part et d'autre. L'enjeu était cependant qu'il n'y ait pas de confusion, l'agence d'urbanisme ne pouvant apparaître comme « inféodée » à l'État »²³. L'intelligence du rapport institutionnel fait assurément partie du « métier » des directeurs, et de subtils équilibres doivent en permanence être « tricotés » au sein des conseils d'administrations : financement, programme de travail, structure de l'équipe... Concevoir les

agences comme des boîtes à outils n'est donc pas suffisant : les finesses de leurs postures institutionnelles peuvent être analysées comme une des modalités de la quête méthodologique évoquée plus généralement par Viviane Claude à propos des métiers de l'urbanisme²⁴. L'un de ces anciens directeurs, Bernard Ecrement, fait de la rupture de ces équilibres la principale raison de son départ volontaire ainsi que de celui de Paul Pavy en 1975 : devant le projet d'une participation accrue de l'agence par la Société centrale d'équipement du territoire (SCET), filiale de la Caisse des Dépôts et Consignations « nous nous sommes, en quelque sorte, convaincus nous-mêmes qu'il fallait mettre en application nos principes, et par conséquent quitter respectivement nos agences ! »²⁵. Cette décision, présentée comme une charnière dans la trajectoire professionnelle, va au-delà de l'anecdote : l'agence tire sa légitimité de sa capacité à maintenir une indépendance, c'est à dire à préserver les équilibres institutionnels dont elle se nourrit.

L'ancien directeur de l'agence de Brest allait plus loin : « Mais les agences survivront en restant utiles, que si elles reconnaissent qu'elles sont la contrepar-

²² Témoignage d'André Rossinot, maire de Nancy et président de l'agence nancéienne et de la FNAU au moment de l'entretien, in : Bernard Ecrement (coord.), op cit p. 109.

²³ Témoignage de Jean Frébault, ancien directeur des agences de Toulouse puis de Lyon, in : Bernard Ecrement (coord.), op cit p. 79.

²⁴ Viviane Claude, op cit. p. 205-209. L'expression de « méthodologisation » est empruntée à l'École de sociologie de Francfort (Max Horkheimer et Theodor Adorno : La dialectique de la raison, Paris, Gallimard, 1944. Première édition en allemand : Amsterdam, 1947).

²⁵ Témoignage de Bernard Ecrement, ancien directeur de l'agence de Rouen, in : Bernard Ecrement (coord.), op cit p. 67. Paul Pavy fut directeur de celle du Havre.

tie d'une « anomalie ». Le pouvoir urbain est encore trop faible, pas à la bonne échelle géographique, avec une tradition détestable d'opposition démagogique à l'État plutôt que de coopération [...] La décentralisation n'est pas affaire que de loi [...] Les agences ne sont qu'un des palliatifs à cette situation »²⁶. Les nombreuses considérations sur un statut établi « par défaut » et résultant du soutien toujours incertain de l'État font également partie des données intériorisées par ce milieu. L'agence de Brest, créée en 1974 sortait alors d'une phase difficile pendant laquelle la communauté urbaine aurait pu la fondre à ses services²⁷. Encore une fois, l'histoire délicate des agences ne serait pas celles d'organismes assumant le transfert de compétences de l'échelon central vers le local, mais plutôt de gestion de ces équilibres. On retrouve ici les conclusions comparatives menées à propos de deux des agglomérations parmi les plus intégrées de France, Lyon et Lille, mais dont les agences d'urbanisme ont aussi connu respectivement une éclipse et une émergence tardivement négociées²⁸.

Enfin, soulignons que cette ambiguïté vécue par chaque agence s'exprime aussi au niveau de la fédération. L'un de ses délégués, à la plus belle carrière dans ce milieu, pose ainsi le rôle et l'existence même de la fédération : « Dans les années 70, c'était surtout l'État qui organisait les échanges, notamment au nouveau des élus. Je pense qu'il est indirectement à l'origine de la création de la FNAU et qu'il a contribué, par ce financement à ce réseau, à la constitution d'un lobby. Cela a bien marché puisque, malgré la décentralisation, l'État continue à financer les agences »²⁹. Créée peu de temps avant les lois de décentralisation, la FNAU eut aussi son rôle dans ces his-

toires entrecroisées. Ce qui apparut dans un premier temps comme une inversion des positions - après avoir anticipé sur la décentralisation, les agences demandent le maintien de l'État - contribue à retracer les nuances d'une histoire envisagée dans toute sa durée.

La contribution des agences d'urbanisme au processus décentralisateur est plus complexe qu'il n'y paraît à première vue. Conçu dans son amplitude temporelle, le mouvement de création des agences a précédé et succédé à la fois aux lois de décentralisation, faisant apparaître les années 1980 comme une véritable inflexion. Peut-être faut-il voir dans cette conjoncture la manifestation des habiletés qui ont conduit ces organismes dans un premier temps (les années 1970) à anticiper, puis dans un second temps (les années 1980) à se stabiliser et à s'adapter à la décentralisation ? Cette interprétation nous laisse dans une expectative intéressante pour les années à venir : le second cycle, en cours aujourd'hui, de création d'agences préfigure-t-il l'« acte second » d'une décentralisation qui elle aussi montre ses capacités de rebond ? Le pragmatisme et l'adaptabilité des agences, une des raisons de leur longévité, serait à l'image des complexités cumulatives d'un État urbaniste pris tour à tour et selon les terrains dans des logiques de retrait et de réaffirmation³⁰.

Plusieurs hypothèses peuvent sans doute être faites à partir des témoignages et « discours d'acteurs » recueillis et versées au dossier d'une histoire globale des agences. En premier lieu, si la décentralisation est l'un des moments forts, il serait finalement très réducteur de choisir ce phénomène comme principale ligne directrice de leur trajectoire.

Les agences ne furent ni un outil, ni un produit, ni encore moins un moteur de la décentralisation, mais furent à certains moments de leurs trajectoires un peu tout cela. Par leur positionnement, les agences ont dû finalement intégrer l'ensemble des équilibres intermédiaires dont le processus décentralisateur est porteur. L'ambiguïté est de plusieurs natures ; on peut tenter de la caractériser.

Tout d'abord, elle vient du fait que ce transfert de compétence ne fut jamais total. Alors que les lois de décentralisation avaient facilité la création de services d'urbanisme dans les municipalités, les agences auraient pu apparaître comme une nouvelle structure surplombante, donc contraignante ou encombrante pour les communes. Cet élément n'apparaît pas selon les sources consultées, mais mériterait assurément d'être exploré :

²⁶ Témoignage de Marc Wiel, ancien directeur de l'agence de Brest, in : Bernard Ecrement (coord.), *op cit* p. 121.

²⁷ En 1978 (AN-CAC 920152/27).

²⁸ Taoufik Ben Mabrouk : *Le pouvoir d'agglomération en France. Logiques d'émergence et mode de fonctionnement*, L'Harmattan, Logiques politiques, 2007. L'agence lilloise est supprimée en 1977 puis recréée en 1990 ; celle de Lyon n'est créée que dix ans après la Communauté urbaine.

²⁹ Témoignage de Gérard Blanc qui fut délégué général de la FNAU de 1984 à 1989 après une expérience assez longue à l'agence de Grenoble et avant de prendre la direction de celle de Lyon, in : Bernard Ecrement (coord.), *op cit*, p. 79.

³⁰ Au-delà des remarques récurrentes sur le « retour de l'État », la politique de la ville et de rénovation urbaine est un des domaines où cette redéfinition paradoxale du rôle de l'État est le plus avancée : voir l'idée d'un État « prescripteur de démolitions » (Agnès Berland-Berthon : *La démolition des immeubles de logements sociaux Histoire urbaine d'une non-politique publique*, CERTU, coll. Débats n° 68, 2009) ou « indirect » (Renaud Epstein : *Gouverner à distance. La rénovation urbaine, démolition-reconstruction de l'appareil d'État*, thèse de doctorat en sociologie de l'École normale supérieure de Cachan, 2008).

comment les agences parvinrent-elles à fluidifier les rapports au sein d'une même agglomération, voire à subsumer certaines contradictions ? Ensuite, il est important ici de souligner que de la même manière que l'État urbaniste ne doit être réduit au rôle spécifique du ministère de l'Équipement, l'ensemble des fonctionnalités des agences outrepassa tout au long de leur histoire des fonctions matricielles d'un ministère qui n'en fut finalement que le porteur occasionnel. Cette hypothèse renvoie à une histoire de l'urbanisme d'État qu'il faut d'autant plus tirer au clair aujourd'hui que les recherches récentes insistent sur la grande plasticité de structures... qui ont pendant longtemps été synonymes de dirigisme et d'uniformité. ★

CESE : un détail du plafond de l'amphithéâtre



Éclairages



Thibault Tellier

Synthèse des témoignages oraux

Thibault Tellier

maître de conférences en histoire contemporaine
à l'Université de Lille III

Pour mener à bien cette nouvelle campagne de collecte de témoignages oraux (la précédente ayant porté sur la création du ministère de l'Environnement et du Cadre de vie-MECV), treize entretiens ont été réalisés¹. L'ouvrage écrit par Serge Vallemont² ainsi que le témoignage de Pierre Mayet, enregistré antérieurement par le Comité d'histoire, ont complété la démarche. Le choix des témoins s'est fait selon deux axes : d'une part, recueillir le témoignage d'anciens fonctionnaires du ministère de l'Équipement, en poste en administration centrale au moment du vote des lois de décentralisation ou

en situation de responsabilité au niveau local ; d'autre part, transcrire celui de responsables politiques également en situation de responsabilité à cette époque. La perspective donnée à cette collecte de témoignages était en effet à la fois d'éclairer les enjeux de la décentralisation au regard des parcours professionnels des uns et des autres, et, à un degré plus politique, de comprendre comment se sont préparés les textes de loi ainsi que leurs premières applications sur le terrain. C'est d'ailleurs pourquoi les bornes chronologiques des entretiens précèdent et dépassent 1982. Enfin,

les questions qui ont été posées par les trois intervieweurs (Brigitte Druenne-Prissette, Loïc Vadelorge, Thibault Tellier) se sont organisées autour de trois grands thèmes : les anticipations à la loi ; le rôle des acteurs dans la préparation des textes ; leur contribution à la mise en œuvre et le bilan qu'ils font de ce

¹ Michel Rousselot ; Maurice Bourges ; Jean-Claude Boual ; Delphin Rivière ; Patrice Raulin ; Agnès Denis ; Jean-René Brunetière ; Jean Grammont ; Jean-Pierre Worms ; Pierre Richard ; Robert Lion ; Pierre Mauroy ; Bernard Derosier.

² « une vie d'ingénieur aux Ponts et Chaussées 1951-1954. Presses de l'ENPC - 2004 »

qui est convenu d'appeler « l'acte I de la décentralisation ».

Les anticipations

Lorsque le ministre d'État chargé de l'Intérieur et de la Décentralisation, Gaston Defferre, en juillet 1981, annonce devant le Parlement son projet de loi sur la décentralisation, il présente ce dernier comme porteur de rupture (politique) avec l'ordre ancien. Les témoignages qui ont été recueillis sur ce sujet, qu'il s'agisse de celui de Jean-Pierre Worms, alors député de la majorité et rapporteur de l'une des lois, de Pierre Mauroy, ou bien de Robert Lion qui est en 1981 son directeur de Cabinet à Matignon, ont souligné l'importance de ce thème dans les débats du parti socialiste avant 1981, et en particulier au cours des années 1960-1970. Jean-Pierre Worms a insisté sur la réflexion qui se développe au milieu des années 1960, notamment du côté du PSU et de Michel Rocard. Celle amenée par le Club Jean Moulin a également beaucoup compté (en particulier l'ouvrage intitulé « Les citoyens au pouvoir » qui recommandait la création de 12 régions et 2 000 communes) comme l'a développé Michel Rousselot qui a été membre du Club fondé en 1958. C'est ensuite au sein du parti créé à Epinay par François Mitterrand et Pierre Mauroy que la réflexion s'est poursuivie. Au sein du nouveau parti qui entend, du moins officiellement, rompre avec le traditionnel socialisme municipal, des groupes de travail se consacrent exclusivement à cette question. Pour Jean-Pierre Worms, le thème de la décentralisation a reçu un nouvel écho auprès de ceux qui ont

été élus lors des municipales de 1977. Jean-Pierre Worms qui est pour sa part élu à Mâcon, a également rappelé que le courant décentralisateur n'était pas forcément majoritaire au sein du parti socialiste avant 1981. Un point de vue qui n'a pas été démenti par Pierre Mauroy alors numéro deux du parti derrière François Mitterrand et qui se présente, quant à lui, comme un véritable décentralisateur dès les années 1970. Pierre Richard, en charge de ces questions avant 1981 au Cabinet du président de la République, a pour sa part rappelé que le gouvernement, durant les années 1974-1981, n'était pas resté inactif sur ce thème, bien au contraire. Le rapport Guichard de 1976 intitulé « Vivre ensemble » témoigne à sa façon de l'intérêt porté par la droite à la décentralisation. Il faut également compter avec le travail fourni par Pierre Richard lorsqu'il est nommé à la direction générale des Collectivités locales (DGCL) après les législatives de 1978. Le 22 avril 1980, après quinze mois de travaux, le Sénat adopte en première lecture le projet de loi relatif au développement des responsabilités locales, présenté au nom du Gouvernement par le ministre de l'Intérieur Christian Bonnet. Le calendrier politique ne permettra toutefois pas de voir la réforme aboutir sur le plan législatif. Au final, quelques réalisations concrètes, de la création en 1972 des Établissements publics régionaux (EPR), préfiguration juridique des conseils régionaux, à l'adoption de la dotation globale de fonctionnement (DGF) mise en œuvre en 1978, montrent que l'idée de décentralisation transcende la coupure politique de mai 1981. Les EPR ont ainsi pu jouer un rôle d'incubateur pour la décentralisation.

Pierre Mauroy a d'ailleurs mentionné le rôle qui a été le sien comme président de l'EPR du Nord-Pas-de-Calais entre 1974 et 1981. Il a par exemple pu mettre en place dès cette époque, en lançant un emprunt, le premier schéma régional de transports collectifs, toujours en vigueur aujourd'hui.

L'importance de l'anticipation est également perceptible, avant 1981, au sein même de ce qui est alors le MECV. La plupart des témoignages recueillis sur ce point ont mis l'accent sur la volonté réformatrice qui s'est emparée de beaucoup d'esprits au cours des années 1970 comme si la célèbre formule de Michel Rocard « Décoloniser la province » trouvait (enfin) un écho. Si cela est assez bien connu des historiens qui travaillent sur ces questions, ce qui s'est passé au sein du ministère au cours de la seconde moitié des années 1970 a été éclairé d'un nouveau jour grâce aux témoignages. Comme cela avait déjà été suggéré au cours de la journée sur le MECV, la création de ce dernier a bien représenté une anticipation à la pratique décentralisatrice. Si Pierre Richard avait en 1978 plaidé pour un ministère du territoire rassemblant tout ce qui était du ressort du cadre de vie, des routes à la construction, ainsi que de l'Environnement, il considère que le ministère dirigé par Michel d'Ornano a eu une réelle inspiration décentralisatrice. Ce nouvel état d'esprit, même s'il n'a pas engendré toutes les réalisations escomptées, a permis un certain nombre de réformes, notamment au niveau des DDE, et parfois même au niveau des subdivisions territoriales. Patrice Raulin a, à ce propos, rappelé l'état d'esprit qui était celui de la « base », de ceux qui, au quotidien, agissaient. Il a également fait

mention à cette occasion de l'opinion largement répandue à l'époque selon laquelle l'évolution viendrait du terrain et des initiatives prises, dès lors qu'on lui donne les moyens de s'exprimer. Maurice Bourges a également rappelé l'implication des DDE dans les nouveaux projets mis en œuvre, y compris avant 1981. Ainsi, la DDE du Nord a-t-elle joué un rôle d'entraînement, aux côtés de l'Établissement public d'aménagement dans le projet de la ville nouvelle de Villeneuve d'Ascq. Il en va de même pour le rapport que les élus locaux entretiennent alors avec les représentants locaux du ministère. Ainsi, Pierre Mauroy a-t-il accepté la démolition de 700 maisons pour construire à la place une voie rapide. Les témoignages ont donc généralement souligné le climat en voie de décrispation si l'on peut dire, qui s'établit à la fin des années 1970 entre certains directeurs de départements et les élus locaux. Mais, cette fois selon Jean Grammont, il n'y eût aucune retombée pratique en DDE des réformes menées. Selon lui, qui est nommé DDE de l'Ain en 1979, la seule chose qui soit restée de cette époque, c'est que le rapport Guichard a bien conforté la théorie de la pratique de la déconcentration en subdivisions. Ce que l'on note également pour cette période des anticipations, c'est la variété des rapports que les DDE ont pu entretenir avant 1981 avec les préfets. Delphin Rivière, au cours de ses postes, ne se souvient pas d'opposition entre le Préfet et la DDE. Bien au contraire, la confiance prévalait. En tant que directeur, toujours avant 1980, si Maurice Bourges a également fait état de ses bonnes relations avec les élus de la Somme, il n'en a pas été de même avec le propre représentant

de l'État dans le département. A tel point qu'il y eut même deux versions du SDAU, l'une défendue par le DDE, l'autre par le préfet.

La réforme engagée par la gauche après sa victoire de 1981 va venir bousculer les processus qui ont donc été parfois lancés au plan local à titre expérimental. Les témoignages ont été évidemment très riches concernant la période 1981-1985 consacrée à l'adoption et la mise en œuvre des lois de décentralisation. C'est donc l'entrée par les acteurs eux-mêmes qui sera ici privilégiée.

Le rôle des acteurs

Dans sa communication lors de la journée d'études, Loïc Vadelorge s'est interrogé sur le fait de savoir si la décentralisation avait engendré ou non une crise identitaire pour les métiers de l'Équipement. Assurément, pour un certain nombre de témoins, les nouvelles lois avaient de quoi inquiéter les personnels. Jean-Claude Boual parle de craintes « très très fortes ». Delphin Rivière a évoqué, pour sa part, un discours du DDE de la Charente-Maritime chargé de propos qu'il qualifie lui-même « d'alarmistes » : « Les DDE n'existeront plus dans quelques années. On va tous partir au département ». En sorte d'écho à ces craintes, Pierre Mauroy a, il est vrai, décrit le ministère de l'Équipement de l'époque comme une position de résistance aux idées nouvelles concernant la décentralisation et même la déconcentration. Jean-Pierre Worms préférant parler quant à lui de « forteresse presque inébranlable ».

Pour autant, l'impression qui ressort le plus souvent, en particulier pour

ceux qui étaient sur le terrain en 1981-1982, est celle d'une volonté de participer à la mise en œuvre de la loi qui apparaît alors aussi comme une opportunité de modernisation pour les DDE. Ainsi, Jean-René Brunetière, chef du service Aménagement-Habitat à la DDE des Pyrénées-Orientales entre 1980 et 1985, évoque une période « foisonnante d'imagination, de modernisation, où on avait beaucoup d'initiatives locales, où on avait des relations serrées avec le ministère (...) C'était une période de modernisation du métier, sans trop de préoccupation de réforme dite de structure. Bien entendu c'était une préoccupation, mais qui était rejetée dans l'avenir. Cela ne nous bloquait pas ». On assiste donc plutôt à un double mouvement quasi-symétrique : d'une part, des directions départementales en quête de renouvellement des pratiques ; d'autre part, une administration centrale qui ne fait pas de la réforme une question de principe mais tente d'ouvrir des fenêtres d'opportunité dans le dialogue avec les autorités politiques en charge du dossier. C'est en fait la position pragmatique de Michel Rousselot qui semble prévaloir : la décentralisation est inéluctable et rien ne sert de s'y opposer. De ce point de vue, le rôle des acteurs paraît excessivement important à restituer au cours de ces années 1982-1985 afin de mieux comprendre les processus d'élaboration et de mise en partage de la loi. En particulier, le rôle des délégués syndicaux du ministère que l'on a parfois tendance à minorer dans les études historiques et qui pourtant semble essentiel dans ce que l'on pourrait qualifier aussi d'acclimatation du personnel du ministère à la nouvelle loi.

L'un des apports majeurs de ces entretiens a été de pouvoir repérer un certain nombre d'acteurs et de lieux qui ont joué un rôle moteur durant cette période. La direction du Personnel tout d'abord, avec Pierre Mayet puis surtout avec Michel Rousselot qui en assure la responsabilité entre 1982 et 1985. Celle-ci semble avoir été l'un des lieux, sinon le lieu par excellence, où l'on a tenté d'accompagner les changements en cours. L'entretien avec Agnès Denis, ainsi que le témoignage de Serge Vallemont, ont mis en avant le rôle joué par la mission de la vie des services qui avait précisément pour but de travailler sur la décentralisation et ses effets sur les services du ministère de l'Équipement. D'ailleurs, pour Patrice Raulin, celle-ci était « une espèce d'implantation des services déconcentrés dans la direction du Personnel ».

Dans son entretien, Agnès Denis qui travaille à cette époque au sein de cette mission, évoque à ce propos une « énorme effervescence » qui a démarré avec Pierre Mayet et s'est poursuivie avec Michel Rousselot. L'entretien a montré en quoi, selon l'expression d'Agnès Denis, il existait bel et bien « une stratégie de défense » qui consistait à montrer en quoi l'Équipement était une organisation d'activités territoriales, et que le territoire ne pouvait pas se couper en morceaux. A ce sujet, il existait une équipe très soudée (Mayet-Vallemont-Raulin-Denis) qui faisait un « gros travail de lobby » auprès du ministre, des parlementaires, « à toute personne dont on pensait qu'elle pouvait influencer sur la décision ». Les témoins concernés ont également souligné le rôle joué par la mise en place tous les quinze

jours de forums qui étaient des lieux de réflexion collective. Pour Patrice Raulin, il s'agissait de réunir tous les DDE avec les délégués syndicaux afin d'évoquer les sujets du moment. C'était, selon lui, « mai 68 revu modèle 81 ».

Le choix des témoins a également permis de mettre en relief l'action des syndicats à l'époque. Agnès Denis a en effet évoqué les organisations syndicales du ministère comme réellement parties prenantes de ce qui se faisait alors dans le domaine de la décentralisation. Ce point de vue a d'ailleurs été confirmé par Jean-Claude Boual qui représente alors la CGT et Delphin Rivière, FO. Cette « implication syndicale assez forte », pour reprendre l'expression de ce dernier, ne s'est d'ailleurs pas faite sans parfois d'apparentes contradictions. Comment en effet concilier l'idée de défendre un « service public unifié démocratique » selon Jean-Claude Boual, et travailler au quotidien avec les élus locaux ? On perçoit ici le même embarras pour les cadres de la direction du Personnel : sans se dresser contre la nouvelle loi, il était toutefois selon eux difficile de pouvoir entériner l'idée selon laquelle on allait répartir les agents des DDE entre l'État, les départements, et les préfectures. Pour la Fédération CGT de l'Équipement, il ne s'agissait ni plus ni moins que de la « liquidation des DDE »³. Mais si dès janvier 1982, la CGT organise une grève préventive au nom d'un « grand service public national et démocratique de l'Équipement », il n'y a pas eu de conflit majeur au sein du ministère comme l'a rappelé Michel Rousselot. La stratégie syndicale a donc consisté à accepter très tôt le principe de la décentralisation,

y compris pour la CGT, tout en laissant planer la menace de grèves, et ainsi pouvoir obtenir des contreparties en termes de titularisation des agents notamment. Le bilan tiré par les interviewés quant à la mise en œuvre de l'acte I de la décentralisation est donc assez nuancé.

Quel bilan de l'acte I de la décentralisation ?

En premier lieu, les cadres du ministère en fonction en 1981-1982 ont mis l'accent sur le fait que le combat mené à cette époque a permis de sauvegarder l'unité de l'Équipement contrairement, par exemple, à ce qui s'est fait au même moment au ministère des Affaires sociales (les prérogatives des DDASS ayant été coupées en deux). Il apparaît également que le principal enjeu des négociations concernant l'application des lois de décentralisation au plan local a concerné le devenir des routes. Pour Delphin Rivière, c'était même le fondement des DDE qui était en jeu. C'est effectivement le secteur routier qui a été au cœur des débats et des discussions entre les responsables du ministère et les exécutifs des conseils généraux pour la mise en œuvre effective des lois des 7 janvier et 22 juillet 1983. Celles-ci détaillent les transferts de compétence aux départements en ce qui concerne la maîtrise d'ouvrage, l'entretien, la gestion et l'exploitation des routes départementales.

En second lieu, il ressort des entre-

³ Le Courrier du militant de l'Équipement. Bulletin de liaison de la Fédération CGT de l'Équipement, 24 novembre 1982



tiens que la mise en œuvre des lois de décentralisation a également permis une réflexion sur les pratiques et le fonctionnement de l'Équipement en France. Les DDE y ont joué, semble-t-il, un rôle majeur. Comme l'a rappelé Jean-René Brunetière, beaucoup de chargés de mission ont passé du temps dans les DDE. Il faut effectivement remettre en mémoire qu'en 1983, près de 90 000 agents sur les 100 000 que compte le ministère travaillent dans des services déconcentrés. Celles-ci, comme par exemple celle du Nord qui dénombre alors 1800 agents, 5 arrondissements territoriaux, dont 4 ont la taille d'une DDE moyenne, ont pu servir, par l'étude de leurs pratiques, de référentiels pour envisager les nouveaux rôles de l'Équipement en France aux côtés des collectivités locales. Cela a d'ailleurs permis à certains de franchir le pas en demandant leur détachement. C'est le cas par exemple de Jean Grammont qui partit travailler pour les services du Conseil général de l'Ain. Si, sur cent DDE, trois seulement ont rejoint une

collectivité, il n'en reste pas moins que ce type de décision anticipe un nouveau mode de relations avec les collectivités territoriales désormais pourvues de réels pouvoirs en matière d'équipement.

En troisième lieu, les entretiens ont également mis en relief une certaine déception vis-à-vis de la portée des nouvelles lois de décentralisation. Ce sentiment est particulièrement perceptible chez les décideurs politiques qui ont été interrogés à ce sujet. Ainsi, Robert Lion a critiqué une décentralisation qui n'est pas parvenue à intégrer la dimension du logement. Lui-même a plaidé à l'époque pour un transfert du financement du logement HLM aux maires. Jean-Pierre Worms s'est dit « amer » du fait que l'on soit passé, en 1982, à côté de l'enjeu citoyen dans le projet de réforme. Il a également regretté, à l'époque, le manque de portage politique par le Cabinet de Roger Quilliot. Quant à Pierre Richard qui a travaillé au projet de loi, il a regretté une mise en œuvre de la décentralisation trop édulcorée. De son point de vue, tout

ce qui était dans la loi n'a pas été traduit sur le terrain. En même temps, certains d'entre eux ont souligné le caractère irréversible des lois de décentralisation. Robert Lion a évoqué pour sa part « des bouts de décentralisation parallèles qui se sont faits en même temps que la décentralisation officielle qui était purement institutionnelle ». D'autres lois sont également venues par la suite conforter cette application sur le terrain. Pour Bernard Derosier qui est devenu en 1985 président du Conseil général du Nord et qui a gardé le souvenir de débats assez rudes avec les services de l'Équipement concernant le partage des compétences, le vote de la loi sur la fonction publique en 1984 a permis de préciser la répartition des rôles. Si les Conseils généraux avaient dû faire preuve d'anticipation en ce qui concerne l'attribution de tous les personnels contribuant à la maîtrise d'ouvrage, la nouvelle loi a garanti la réelle existence d'une fonction publique territoriale. De son point de vue, cela a même permis aux collectivités locales de mettre en œuvre la décentralisation jusqu'à l'acte II.

Conclusion

Le résumé des entretiens qui est ici présenté est forcément subjectif et incomplet du fait même de son caractère synthétique. Il a surtout pour but de fournir des éléments de réflexion relatifs à l'écriture de l'histoire de la décentralisation actuellement mise en chantier. Deux éléments doivent être mis en valeur : d'une part, la nécessité de remettre en cause l'idée selon laquelle le vote des lois de décentralisation en 1982 constituerait une rupture historique à part entière. Sans aucun doute,

convient-il plutôt de parler de période de transition entre deux phases, celle qui démarre au début des années 1970 lorsque l'État engage une réflexion profonde sur ses modes d'intervention auprès des territoires ; la seconde, se situant au moment de l'adoption de l'acte II de la décentralisation. D'autre part, ces entretiens permettent de mieux comprendre le rôle joué à l'interne par certains cadres du ministère de l'Équipement en amont et en aval de l'adoption des lois de décentralisation. Bien loin de s'en tenir à une histoire purement administrative de cette institution, il en est ressorti des mises au point et des éclairages extrêmement utiles de ceux que l'on pourrait appeler les hommes et les femmes de l'ombre, mais qui, à chaque fois lorsqu'il s'agit d'engager des réformes profondes de l'appareil d'État, jouent un rôle déterminant dans les prises effectives de décision.



Éclairages



Jean-Claude Thoenig

Les DDE face à la décentralisation

Jean-Claude Thoenig

directeur de recherche émérite au CNRS (Dauphine - Recherches en Management, UMR 7088 du CNRS et de l'université Paris-Dauphine).

Comment les directions départementales de l'Équipement vivent-elles l'annonce de l'ambitieuse politique de décentralisation de la gestion des affaires publiques que le gouvernement de Pierre Mauroy et son ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation Gaston Defferre lancent en 1981? De quelle manière et dans quel contexte les mesures concernant plus spécifiquement leur futur statut et mettant en cause leur intégrité en tant qu'organisations seront-elles formulées et reçues sur le terrain dès 1985 ?

Ces questions sont loin d'être d'importance secondaire, ce pour au moins deux raisons que l'observation des réformes administratives en France met en lumière de façon récurrente.

D'une part, les décisions prises au niveau gouvernemental ne déterminent guère à elles seules ce qui va se passer sur le terrain. La façon dont se déroule leur mise en œuvre ne reflète pas nécessairement l'esprit qui animait les dirigeants et la lettre que formulaient les textes officiels qui sont censés les traduire. Des logiques relativement autonomes structurent les fonctionnements

des services extérieurs et constituent un facteur capital de leur mode d'appropriation au quotidien. Il n'y a pas d'un côté une phase noble, celle des jeux d'acteurs agissant au sommet de la hiérarchie et des actes officiels, et d'un autre côté une phase roturière, celle des exécutants plus ou moins disciplinés. Les politiques de réforme ne sont pas réductibles à des discours que tiennent sur le moment ou ex post des acteurs centraux, à des textes officiels et à des événements se passant au sommet de l'État. Elles résultent, au final, des actes des services extérieurs (Mény et Thoenig 1989). Encore faut-il

les prendre au sérieux, notamment en analysant les comportements concrets et les logiques de fonctionnement sur le terrain qui est soumis à ces décisions*.

D'autre part, les services centraux des ministères peinent à peser sur les événements, par exemple sur le contenu d'une politique de décentralisation affectant leur domaine de juridiction, s'ils ne peuvent, sinon s'appuyer sur le soutien, du moins compter sur la neutralité de leurs services extérieurs. Dit de façon plus abrupte, un ministère compte d'autant plus dans la concertation interministérielle et en tant qu'acteur politique qu'il bénéficie du poids et de la non-résistance de services extérieurs puissants. La relation entre le sommet parisien et la base territorialisée est moins asymétrique que ne le laisse supposer une lecture en terme de droit administratif pur. Tel est particulièrement le cas lorsque les services extérieurs disposent d'un quadrillage local fin et d'un capital de sympathie active de la part des représentants de ces territoires locaux (Dupuy et Thoenig 1985).

Ces deux constats récurrents guident le questionnement du dossier des directions départementales de l'Équipement et de la décentralisation des années 1980.

1. Un centre pris à revers

Un premier constat massif en 1981 et en 1982 concerne le degré d'anticipation très faible dont font preuve tant les services extérieurs – on y reviendra plus en détail dans la section 2 – que les services centraux de ce qu'on appellera en simplifiant les acteurs en charge de

l'appareil territorial de l'Équipement. Cet ensemble subit l'événement qu'est la décentralisation. Rares sont les groupes et les responsables de l'Équipement qui en imaginaient la soudaineté brutale et la vigueur affichée par le gouvernement issu des élections présidentielle et parlementaire du printemps de 1981. Presque tout le monde se sent pris par surprise.

Cette surprise est vécue comme plutôt embarrassante sinon désagréable. Elle se traduit par de la résignation. Le coup de tonnerre laisse de nombreux responsables passifs, abattus, quasi-tétanisés. Quelques très rares responsables tentent sur le moment d'imaginer comment leur administration devrait réagir et se positionner par des réponses ou des propositions. En majorité les postures sont attentistes. Car on n'imagine pas très bien où tout cela conduira et avec quelles implications pour l'appareil de l'Équipement. Ce flou subsiste au moins un sinon deux ou trois ans. Néanmoins le climat social reste relativement calme tant à la base que chez les cadres supérieurs et dirigeants.

Un deuxième constat concerne plus spécifiquement les ingénieurs des Ponts et Chaussées, qui forment le noyau dur des cadres dirigeants de l'Équipement à l'époque. Leurs réactions, vécus et interprétations de la décentralisation en tant qu'enjeu sont très divers. En fait ce corps est polymorphe, ce que révèlent ses réactions face à la décentralisation. Ses membres ne partagent pas les mêmes visions de leur vocation de base en tant que corps, ni les mêmes horizons personnels en terme d'investissement de carrière et d'intérêts professionnels. Ils ne paraissent donc pas en mesure de

se mobiliser en tant que collectif organisé derrière un leadership commun. Ils ne partagent pas un même affectif societatis. Et les clivages internes se réfèrent à bien autre chose que la seule décentralisation. Trois sensibilités majeures sont identifiables à l'annonce des réformes engagées au printemps 1981.

Une première sensibilité considère que la décentralisation n'est pas quelque chose en soi de nécessairement négatif. En fait, ses tenants montrent une assez forte indifférence à son égard. Les implications qu'elle est susceptible d'avoir pour les services territoriaux et les portefeilles d'activités en matière de génie public ne constituent pas une priorité de leurs soucis et de leur attention. Car, à leurs yeux, le vrai champ de bataille pour le corps des IPC se situe ailleurs : au niveau central de l'appareil d'État, loin de la boue du terrain, et dans les postes de direction des entreprises publiques et privées. Cette sensibilité est nettement cosmopolite dans sa vision du monde et des belles carrières. Elle considère que le fait d'occuper un premier poste en direc-

* Les informations sur lesquelles s'appuie la présente contribution proviennent d'une somme d'enquêtes par interviews et par observations réalisées dans le cadre de recherches de nature sociologique. La première étude a été effectuée entre 1967 et 1968, à l'occasion de la fusion des services ordinaires des Ponts et Chaussées et des directions départementales de la Construction (Thoenig et Friedberg 1969). La deuxième a été réalisée fin 1973, une réflexion étant alors en cours au niveau du gouvernement pour déconcentrer un certain nombre de compétences au bénéfice du niveau départemental (Crozier et Thoenig 1976). La troisième sera conduite au printemps de l'année 1983, son but étant d'observer le vécu et les attentes des DDE face à la décentralisation. Par ailleurs des enquêtes complémentaires ont été réalisées à la fin des années 1980 dans les DDE. Enfin il a été possible de suivre en temps réel le travail et les initiatives des services centraux du ministère entre 1985 et 1992.

tion départementale de l'Équipement peut à la limite être un apprentissage utile, mais qu'il ne faut pas s'y attarder, et qu'il vaut mieux monter dans les services centraux à Paris voire sortir du carcan de l'Équipement dès que possible. Qui plus est, le ministère ne suscite pas un sentiment de grande loyauté. Cette sensibilité élitiste a comme référence implicite le putsch qu'avaient opéré de jeunes Turcs sur la direction de leur corps au début des années 1960 et dont une expression administrative avait été la fusion des services s'occupant de la construction, du logement et de l'urbanisme suite à la création en janvier 1966 du ministère de l'Équipement. Même si leurs figures de proue sont entre-temps passées dans les entreprises ou dans des organismes comme la Caisse des Dépôts, elle reste présente dans le milieu corporatif administratif à travers quelques héritiers qui continuent à prendre comme référence la création d'un Grand Corps élitiste, ce à l'image des camarades ingénieurs des Mines, pour ne pas parler des Enarques.

Une deuxième sensibilité, elle aussi portée par des polytechniciens, voit la décentralisation plutôt d'un bon œil. On pourrait qualifier nombre de ses partisans comme étant des réformateurs de politiques publiques. Ils ne sont pas spécialement préoccupés par la décentralisation et ses implications pour l'appareil technique et administratif de l'Équipement. Ils pensent qu'il y existe bien d'autres priorités à traiter, dont celle d'aider le gouvernement et les ministres, dont certains se sentent proches, à énoncer et à gérer des politiques de fond. L'action à teinture corporative n'est guère leur tasse de thé sur le moment. Ils se sentent d'abord et avant tout attirés par un travail de haut fonctionnaire au

niveau central. Ces IPC manifestent une forte envie de faire carrière dans le périmètre de l'Équipement, et non pas en priorité dans le secteur privé ou même dans les entreprises publiques. Une figure emblématique en est le directeur du personnel - qui deviendra directeur de cabinet du ministre - sous les premiers gouvernements de gauche en 1981. Il avait pris une part active dans le cadre du club Jean Moulin à une réflexion pionnière et courageuse en matière de décentralisation du gouvernement des affaires publiques en France.

Une troisième sensibilité est nettement plus dubitative sinon déconcertée et sur le qui-vive. À écouter ses tenants, l'avenir serait plombé par les menaces de démantèlement du monopole de l'Équipement, ce par le transfert de larges pans de ressources et de compétences aux collectivités locales. La tonalité qui domine ici est le pessimisme, d'autant plus qu'aucune alternative n'est disponible dans les cartons qui pourrait être recevable publiquement ou politiquement compte tenu du climat ambiant, et qu'on ne voit pas très bien jusqu'où la dynamique de la décentralisation est susceptible de conduire les mutations et les appétits des élus territoriaux. Cette sensibilité est présente à Paris mais aussi dans les services extérieurs. Elle réunit plutôt des ingénieurs non issus de l'École Polytechnique, « sortis du rang ». Elle est portée par une coalition subtile entre des modernistes de la gestion administrative de l'appareil de l'Équipement, présente notamment à la direction du Personnel de l'Équipement avant la décentralisation, et des expressions plus corporatives portées notamment par les ingénieurs des Travaux Publics de l'État. Elle ne veut pas voir s'étioler les services

et compétences de l'Équipement au niveau territorial alors même que les polytechniciens du corps des IPC n'y occupent plus la majorité des fonctions de direction, n'éprouvant plus guère d'attrait pour s'occuper de routes et de permis de construire. On pourrait qualifier cette troisième sensibilité comme une sensibilité territorialiste et localiste. L'identité et la légitimité découlent d'un métier dont le service des territoires et de leurs représentants électifs constitue la marque distinctive. Plus encore qu'à l'Équipement comme ministère, c'est à l'appareil des directions départementales et des subdivisions qui quadrille la France profonde qu'ils se sentent viscéralement attachés. Le réseau routier, les parcs et les subdivisions constituent leur ligne Maginot. Les territoriaux ou localistes ne tiennent pas à voir disparaître une position qu'ils viennent de conquérir par les réorganisations menées entre 1966 et 1980. L'essentiel est sinon de garder un monopole du moins une double fonction, au service de l'État et en même temps au service des collectivités locales. Le sort de l'Équipement comme ministère, sauf celui de la direction du Personnel, n'est pas leur enjeu majeur. L'espace métropolitain et l'aménagement du territoire, y compris les services de l'Équipement s'en occupant, ne figurent pas au nombre de leurs priorités.

Les événements démontrent qu'il faudra attendre 1984 avant que les localistes fassent entendre leur voix de manière forte et publique. Certes la lutte pour préserver l'unité de l'appareil d'État le plus longtemps possible mobilise surtout les IPC non issus de l'École Polytechnique qui se reconnaissent dans la troisième sensibilité évoquée ci-dessus. Cependant elle rejoint un souci que semblent pro-



Roger Quillot (à droite) et Patrice Chevallier - 1982 (fonds MEEDDM)

gressivement partager des ingénieurs des Ponts et Chaussées ne partageant pas leur vision. Car la stratégie de conquête de postes dans la haute administration dont rêvent des ingénieurs de la première et même de la deuxième sensibilité tarde à porter ses fruits. La concurrence est rude, de la part des Grands Corps issus de l'ENA, mais aussi de la part d'autres corps issus de la botte de Polytechnique. Ainsi le nombre d'ingénieurs des Ponts exerçant une fonction de direction en administration centrale tombe de 15 en avril 1981 à 10 en décembre 1983. La conquête des palais de la République ne ressemble pas à une promenade de santé corporative. Une double préoccupation se fait petit à petit jour qui anime les uns et les autres : éviter que ne se dégrade la compétence technique de l'appareil d'État en matière de génie civil et d'aménagement urbain, éviter les doublons entre services de l'État et services des collectivités locales. Comment tracer des limites à un transfert massif au profit des services propres des collectivités territoriales, notamment des conseils généraux ?

Des idées de solutions germent, sans pourtant faire l'unanimité. Une divergence assez radicale s'installe progressivement entre le cœur historique du corps des IPC - notamment représenté par leur association professionnelle - et la direction du Personnel du ministère.

C'est ainsi que des cercles proches de l'association des ingénieurs des Ponts et Chaussées, qui expriment plutôt l'opinion des polytechniciens, explorent une piste qui serait de transformer l'appareil territorial d'État que constituent les directions départementales et les subdivisions en un établissement public dont le préfet serait le commissaire et le président du conseil général le président. Cette association professionnelle et parisienne, relativement discrète et peu active au départ, va nouer des contacts de confiance mutuelle avec Pierre Salvi qui anime l'association des présidents de conseils généraux.

Or cette piste est refusée et activement combattue par des ingénieurs de la troisième sensibilité. Ils ne veulent céder à tiers aucun bout de terrain des

services de l'Équipement. Au milieu des années 1980, sous l'influence de tenants de la troisième sensibilité, la direction du Personnel ne pousse pas, c'est un euphémisme, à une réflexion sur l'avenir des directions départementales qui s'appuierait sur l'association des présidents de conseils généraux en tant que représentante privilégiée des départements. Le président de cette dernière, de son côté, ne porte pas dans son cœur cette même direction du Personnel qu'il accuse de vouloir faire capoter la partie de la décentralisation concernant les transferts de compétences exécutives.

Il faut noter au passage que le milieu de l'Équipement, à Paris et sur le terrain, raisonne surtout en terme de département et de commune, alors qu'il sous-estime quelque peu le niveau régional et l'espace des agglomérations urbaines. En fait, et depuis les textes de mars 1964 créant des missions régionales, des préfets régionaux et des CODER, la question régionale embarrassait l'appareil territorial de l'Équipement. Sauf en région parisienne, « les Ponts et Chaussées se



Charles Fiterman, 1982 (fonds MEEDDM)

comportent comme une poule devant un couteau », pour reprendre un propos tenu par un haut responsable de l'Équipement en 1982.

Un troisième constat est que le niveau politique ou gouvernemental se préoccupe avec prudence du sort de l'appareil territorial de l'Équipement même si Gaston Defferre les inclut dans la liste des services transférables en tout ou en partie aux conseils généraux. Cette prudence a plusieurs raisons. L'une majeure, concerne le risque social et le bruit politique que pourraient entraîner un tel démantèlement, notamment de la part des personnels des parcs et des subdivisions, fortement syndiqués et bien implantés par ailleurs dans la vie locale. Les ministres de référence jouent l'esquive. Roger Quilliot applique avec discipline la politique gouvernementale. Il n'est ni frein ni moteur quant au statut futur des services extérieurs. S'il a sous son autorité la direction du Personnel, il est attentif au fait qu'il n'y ait pas de vague sociale. Il est aussi davantage préoccupé par des enjeux de contenu de politiques publiques comme, par

exemple, le logement et la préparation d'une loi le concernant. L'arrivée de Paul Quilès au ministère va, on le soulignera plus avant, coïncider avec une mutation progressive du climat interne, les textes législatifs précisant les cadres de la décentralisation prenant forme au Parlement.

En attendant, le temps passe. Et le train des textes de la décentralisation discutés et votés par le parlement avance sans que l'on note un lobbying vraiment agressif et un discours univoque des cadres de l'Équipement, notamment comme j'avais pu le constater en suivant en direct au Sénat l'élaboration et le débat du titre 3 concernant les personnels territoriaux. « On dirait que les Ponts et Chaussées sont aux abonnés absents...tant pis pour eux et tant mieux pour nous », commente un des chefs de file politiques des conseils généraux. Pourtant le titre 3 n'est pas anodin. Car il creuse les fondations de la nouvelle fonction publique territoriale. Par arrogance ou par préjugé, tout semble indiquer que l'Équipement ne mesure pas exactement la portée

que revêt cet événement. Très rares sont ses responsables qui sont prêts à croire que les départements, mais aussi les régions et les villes, vont à marche rapide se doter de cadres techniques et administratifs de grande valeur, offrir des possibilités de carrière attrayantes et des fonctions de grand intérêt professionnel. Le repoussoir qu'était jusque-là la fonction territoriale, assimilée par les personnels des Ponts et Chaussées aux services vicinaux, donc au clientélisme et à une technicité rustique, empêche de voir l'avenir qui se dessine.

2. Les services extérieurs en transition difficile

Les services extérieurs trouvent le temps long et l'attente angoissante quant à leur sort futur. Ils sont aussi pris entre de multiples feux.

La deuxième partie des années 1980 et le début des années 1990 vont révéler combien il est mal aisé pour les directions départementales de l'Équipement de résister en se contentant de faire le gros dos, d'espérer que l'orage passe,

faute de pouvoir offrir une alternative à la fois réaliste sur le fond, mobilisatrice en interne et crédible sur la scène publique extérieure. Car le contexte externe ne laisse pas beaucoup d'espace de manœuvre.

La décentralisation est une cause bien reçue aussi par les milieux politiques, de gauche mais aussi par ceux de droite, en particulier à la suite des élections cantonales de 1983 que l'opposition gagne. Qui plus est, elle bénéficie d'une grande popularité dans l'opinion publique et suscite un réel espoir chez les « forces vives ».

En deuxième lieu, la technique de coup d'État utilisée par le ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation désarçonne. Elle combine l'effet de surprise, un pari sur les effets de halo et le passage en force, dont les mesures prises dès juin 1981 concernant le transfert des ressources gérées par le préfet pour le compte du conseil général donnent le ton (Thoenig 1985). L'Équipement est prisonnier d'un fait accompli légitime.

En troisième lieu, l'Équipement n'a pas une cause à défendre qui soit très populaire et facile à justifier. Car le vieux poncif de l'arrogance des Ponts et Chaussées, notamment en matière routière, lui reste collé à la peau et symbolise parfois l'emprise monopolistique de l'État et de ses administrations. Cette image se confirme à la lecture d'enquêtes d'opinion réalisées auprès des forces vives régionales et locales, de même qu'auprès des élus urbains et départementaux. Le rapport Aubert de 1977 déjà en soulignait l'ampleur.

Un quatrième handicap tient à l'absence

d'alliés puissants dans le camp des élus, les grands notables cumulants, notamment régionaux et métropolitains, qu'ils soient de gauche ou de droite, étant les bénéficiaires et acteurs de la décentralisation. Les petits notables, notamment en milieu rural, ces alliés du quotidien des subdivisionnaires, tardent pour leur part à réagir.

Par ailleurs l'arrivée aux commandes d'un gouvernement de coalition de gauche n'est pas un atout. Car les sympathies des fonctionnaires en place à l'Équipement, tant à Paris que dans les services extérieurs, penchent plutôt du côté de la majorité présidentielle au pouvoir.

Enfin, on constate un désarroi dans les rangs des personnels quant à la moindre appétence que manifesterait les polytechniciens, cette figure de proue identitaire, pour le service territorial. Ce regret corrobore les conclusions d'une enquête que j'avais faite par interviews d'une quarantaine de jeunes corpsards en dernière année de scolarité ou venant de prendre un poste en administration. Une large majorité ne voulait pas se lancer dans une carrière territoriale, qu'il se représentait même comme un véritable repoussoir (Thoenig et Filliol 1988). Curieusement, lorsque je rendis compte des résultats à des cercles d'ingénieurs de l'Équipement, je notai peu de regrets chez leurs aînés polytechniciens et même des sourires sous-entendus chez quelques non-polytechniciens.

Il est aussi d'autres raisons, moins liées à la conjoncture de la décentralisation lancée en 1981, qui expliquent les difficultés de l'Équipement, de ses personnels et de son organisation territoriale, à négocier le virage de façon plus

proactive. Elles sont un héritage direct des deux décennies précédentes, longue période qui n'avait pas été tranquille et qui les avait marqués. Trois fait stylisés méritent plus particulièrement attention.

Une progressive perte de confiance concerne la solidité et la permanence du modèle organisationnel au service duquel les cadres territoriaux opèrent. L'effervescence relativement triomphante et le moral élevé existant dans la foulée de la fusion de 1966 se sont érodés. Des doutes apparaissent progressivement au sein des services tout au long des années 1970.

Un sentiment de difficulté sourd quant à la possibilité d'opérer l'intégration des nouveaux espaces métropolitains et de la gestion de l'espace construit, de les rendre compatibles avec les savoir-faire et les modes opératoires propres au génie civil classique. Car ce qu'on pensait aisé à accomplir s'avère moins évident à réaliser que ce qui était anticipé. Travailler de façon horizontale et pluridisciplinaire ne va pas de soi. Beaucoup de cadres territoriaux trouvent que cette horizontalité est une mode imposée par Paris et qui passera bien un jour ou l'autre. Quelques-uns en contestent radicalement l'utilité pour une action efficiente et efficace.

Enfin de nombreux cadres moyens et dirigeants se rendent compte, à tort ou à raison, combien lente et déstabilisante est la complexité des parties prenantes présentes dans de nombreux domaines et à divers niveaux territoriaux. Il ne suffit plus, pour bien administrer, d'appliquer la recette magique qu'était le dialogue direct et privilégié avec le maire et le fait d'avoir l'oreille du président du conseil général. Toutes sortes de partenaires

sont désormais présents autour des tables de jeux, du préfet aux associations d'usagers, des communautés urbaines aux régions administratives. Gérer du territorial consiste à gérer un environnement politique et social de plus en plus imprévisible, que les arguments techniques ne suffisent pas à convaincre, ce même à l'aide de subventions étatiques.

Il serait exagéré de parler de crise. Certes on garde l'espoir qu'il sera possible de s'en sortir sans trop de casse, en jouant sur le capital relationnel et d'image dont on croit disposer, en particulier auprès du public des élus municipaux hors des grandes agglomérations, et en se calant sur une expertise de généraliste sachant fournir des solutions par la combinaison de son bon sens technique et de son savoir faire procédural et administratif. Néanmoins, en l'espace de moins de quinze ans, soit depuis la fin des années 1960, beaucoup aura changé au cœur de l'appareil territorial.

Il faut ajouter qu'à l'orée des années 1980, les services de l'Équipement sortent d'une période au cours de laquelle ils n'avaient pas été ménagés. Rien que sous Michel d'Ornano, plusieurs sujets qui dérangent avaient été mis sur le tapis. Il était ainsi question de supprimer tout intéressement des personnels pour les travaux réalisés pour le compte des communes. Il était demandé de mettre en équivalence les barèmes de facturation avec ceux du secteur de l'ingénierie privée ou encore de remplacer le terme de subdivision par celui d'agence. Le ministre manifestait une attention jugée un peu trop opportuniste politiquement ou franchement dangereuse, par exemple par son appel à la concertation avec les associations du cadre de vie et

par son souci des dimensions de respect de l'environnement. Néanmoins l'espoir était que la direction du Personnel veillerait au grain et que, ayant abandonné un style lointain ou même hautain de relation avec les troupes au profit par exemple de tournées de son directeur sur le terrain, l'orage passerait. Tout au plus faudrait-il que les cadres dirigeants des DDE acceptent en retour de simplifier personnellement pour rendre la gestion des services un peu plus moderne et beaucoup plus active.

L'appareil territorial de l'Équipement, le fait est souvent et à juste titre souligné, se trouve confronté à de spectaculaires et rapides transformations plus globales (Duran et Thoenig 1996).

L'exode rural, le baby boom et le développement économique accéléré corrént avec une différenciation accrue des territoires, de leurs besoins de services publics en terme d'infrastructures, mais aussi de la nécessaire coordination horizontale entre les politiques et interventions sectorielles des autorités publiques et plus largement de leur gouvernance. L'émergence de la question métropolitaine symbolise ce changement. L'État n'est pas inerte, notamment par ses subventions et par le rôle renforcé de son administration préfectorale.

D'autre part, l'industrie de l'ingénierie est en pleine transformation. Les savoirs techniques se multiplient et se spécialisent. De nouvelles disciplines émergent, en sciences de l'ingénieur comme en sciences économiques et sociales appliquées. Des opérateurs publics de grande taille et manifestant un gros appétit – liés par exemple à la Caisse des Dépôts – et des entreprises privées tout aussi puissantes dotées de bureaux d'études et de moyens opérationnels couvrent

désormais un spectre souvent large de compétences d'aménagement.

Enfin, des groupes sociaux nouveaux, notamment des cadres professionnalisés, ne se reconnaissent plus totalement dans la façon dont les affaires publiques locales sont gouvernées par les notables locaux, en particulier en ce qui leur sensibilité au cadre de vie et à l'environnement.

Les Ponts et Chaussées, puis l'Équipement, ne seront pas restés inertes, cantonnés dans la résistance des matériaux, les infrastructures routières et le génie civil généraliste. Les initiatives se multiplient de la part des services centraux aussi bien dans les services extérieurs, qui vont de la déconcentration des permis de construire à la création des GEP. On peut s'interroger sur le fait de savoir si ces initiatives endogènes ne restaient pas un peu dérisoires, et si l'ouverture au nouveau monde des territoires et de leurs habitants était réellement appropriée par le cœur de l'appareil territorial. Par exemple, le pari que la déconcentration serait l'étape intermédiaire pour passer à la décentralisation paraît avec le recul fortement sujet à caution. Malgré quelques succès spectaculaires, la relative lenteur et la portée assez limitée d'un concept novateur comme celui du GEP, qui fut créé lors de la fusion de 1966, méritent attention. Créer des services fonctionnels d'études et d'intégration se heurtait à bien autre chose, soit à un référentiel, une sorte de logiciel cognitif, un état d'esprit, une culture de ce qu'est la bonne organisation au quotidien sur le terrain. Une relecture des interviews et observations fines réalisées quelques années avant la décentralisation puis dans les premiers mois de 1983, suggère

une permanence plus qu'une mutation de ces façons identitaires de penser la bonne solution et de légitimer les comportements jugés adéquats ou appropriés à « nous les gens des DDE ». Trois traits sont saillants à propos de ce que devait être aux yeux de ses cadres un monde normal de l'Équipement au service du bien public. Ils se combinent pour donner naissance à une logique d'action fondamentalement productiviste alors même que le ministère devient plus régulationniste.

En premier lieu, l'efficacité et l'efficacité impliquent le maintien d'une assez forte polyvalence au bénéfice de cellules disposant d'une grande autonomie dans le cadre de juridictions géographiques distinctes les unes des autres. On notera que, entre les années 1960 et le début des années 1980, ce cadre est progressivement passé du niveau de la subdivision au niveau de la direction départementale, ceci n'empêchant pas par ailleurs la subdivision de se voir attribuer de nouvelles compétences déconcentrées.

En deuxième lieu, le portefeuille relationnel et le capital de confiance dont il faut disposer auprès des élus locaux sont les deux leviers essentiels. On notera à cet égard que les mesures de décentralisation de 1981 à 1984, qui excluent toute modification de la carte communale, contribuent à ne pas entamer l'espoir que le tissu local classique à la base fasse problème.

En troisième lieu, les élus locaux sont présumés avoir tout intérêt à faire appel à un service de l'État de proximité. Mes relectures d'interviews montrent que, encore en 1983, l'expérience de la vicinalité, soit de son échec, et pourtant vieille

de plusieurs décennies voire d'un siècle, sert d'argument ou de bonne raison pour ne pas croire la partie perdue. Mieux vaut être local en restant service de l'État qu'en étant local en devenant un service rattaché à une collectivité locale.

Si en 1983, le pessimisme s'est installé, comme noté plus haut, il s'accompagne aussi de trois phénomènes relativement nouveaux au sein des DDE.

Un sentiment d'amertume se manifeste à l'égard des services centraux du ministère, leurs dirigeants ne paraissant pas s'être souciés de façon prioritaire et jusque-là du sort des directions départementales, des parcs et des subdivisions. Ce fait contraste avec le passé, notamment avant 1977-78, où le mode de gouvernement par la distance qu'adoptait le ministère ne suscitait guère de critiques localement. Les DDE s'arrangeaient volontiers d'un ministère majestueux et coupé du terrain.

Par ailleurs, un réel rapprochement s'opère entre les cadres dirigeants des DDE et leurs troupes, ceux-là se sentant plus solidaires de celles-ci, face à une communauté de destin incertaine. Les relations humaines un peu distantes que l'on observait encore dans les années 1960 entre les grands chefs du chef-lieu du département et les équipes situées tant dans les bureaux que sur les chantiers se dégèlent quelque peu. On notera en même temps que ce rapprochement ne gomme pour autant pas des nuances significatives quant à la vision de l'avenir qui est privilégiée. Une proportion importante de cadres moyens et dirigeants souhaite préserver une direction départementale qui soit placée sous la tutelle de l'Équipement. Rares et cou-

rageux sont ceux qui se déclarent prêts à rejoindre les services des conseils généraux. Une proportion forte de personnels d'exécution, en particulier dans les parcs, privilégie un service unifié de l'État et des conseils généraux.

Enfin on constate relativement peu d'action de lobbying des personnels des DDE auprès des élus locaux, au contraire de ce qui se passera beaucoup plus tard aux Finances quand les cadres des trésoreries rameuteront ouvertement les élus ruraux pour s'opposer à des fermetures. Les ingénieurs de l'État se sentent un peu isolés et sans projet.

3. Le temps des réformes administratives

Dès 1985 le train de la décentralisation était sur les rails. Il l'était avec des conditions relativement mal engagées pour les DDE, même si, dans le détail de la répartition des tâches, la défense de l'unicité des services extérieurs paraissait encore jouable, ne serait-ce qu'en faisant le pari que freiner habilement l'évolution pourrait permettre de trouver des arrangements ultérieurs moins défavorables à l'Équipement.

A Paris, le front commun que forment les ingénieurs de sensibilité territoriale revenus aux affaires à la direction du Personnel et les leaders syndicaux réussit à limiter la casse, après de chaudes alertes. Seule une portion fort modeste des services territoriaux sera rapidement transférée aux collectivités locales. Le principal, soit près de 90%, reste à l'Équipement.

En même temps les tenants les plus

lucides de la troisième sensibilité se rendent compte que leur position reste fragile et que l'avenir à moyen terme est loin d'être assuré. De son côté, le pouvoir politique gouvernemental continue à se montrer prudent face à une cause embrouillée et controversée. Autant repousser les échéances à plus tard. Ainsi, Pierre Méhaignerie devenu ministre se comporte comme ses prédécesseur de manière à minimiser les risques politiques qu'il pourrait rencontrer tant socialement dans son ministère que les reproches politiques que pourraient exprimer ses collègues grands élus régionaux et locaux qui contrôlent le Sénat. D'une part, il s'appuie sur des IPC territoriaux de la troisième sensibilité, ce qui lui permet, entre autres, d'éviter des ennuis avec les syndicats de la maison tels que FO et la CGT. D'autre part, il se place sur la même longueur d'onde que les présidents de conseils généraux.

L'essentiel était joué au niveau national, la suite étant une affaire de temps

Antoine Prost et Serge Vallemont



face à une dynamique d'appropriation irréversible de la décentralisation par le pays réel. Cependant une lecture trop événementielle de la décentralisation, y compris des années qui suivront le temps de la mise au point des textes législatifs, occulte une dynamique à moyen terme qui me paraît irrémédiable dans ses conséquences.

Il en va des DDE, et plus généralement de l'Équipement, comme il en va de nombreuses autres réformes de l'État et de son administration. Elles se déroulent sur une durée de vingt à quarante ans. Elles se dirigent de façon inexorable vers des horizons certains, même si le chemin qu'elles empruntent est parsemé d'obstacles, de résistances, de moments d'arrêt voire de retour en arrière et de compromis boiteux. Dire que l'administration française et plus largement la société française sont bloquées est une facilité de langage sinon d'interprétation des faits. Certes les solutions détaillées

ne sont pas inscrites dès l'origine dans le marbre. En revanche, l'horizon en direction duquel les réformes cheminent, le sens de la marche, sont relativement prévisibles dans leurs grandes lignes. Trois incertitudes jalonnent le parcours : sa durée, son itération - le passage en force, la négociation, les mesures incrémentales, le jeu sur des effets par la bande, etc -, le détail des arrangements finaux. Un exemple parmi de nombreux est le dossier de la fusion du corps des ingénieurs des Ponts avec d'autres corps, dossier récurrent depuis plusieurs décennies déjà. Ce qui échoue à un moment n'est jamais définitivement mort et enterré (Duran 2006).

Le temps relativement long est tout d'abord celui de la réaction par le ministère lui-même au moment de la décentralisation. Il faut ainsi attendre l'été 1984 pour voir apparaître au niveau du cabinet une ligne de conduite concernant le devenir des DDE et un début de travail politique pour endiguer les risques de démantèlement. Son contenu s'inscrit largement en accord avec le logiciel des personnels cadres des DDE. Son projet est de ne pas voir se découper les parcs et se réduire les subdivisions territoriales, soit de garder un service unifié concernant les routes. La contrepartie en est la cession aux élus départementaux de la maîtrise d'ouvrage. Et il laisse la faculté aux élus qui le demanderaient pour leur conseil général de céder la maîtrise d'œuvre et de réalisation des travaux neufs. La ligne rouge à ne pas franchir qui est tracée est de s'opposer à toute mesure pouvant handicaper la capacité des DDE à ne pas pouvoir travailler pour administrer les tâches pour le compte de l'État mais aussi et surtout, de façon facultative, de

vendre leurs prestations en matière de travaux aux communes.

Des facteurs vont se conjuguer pour retarder les échéances radicales. Le nouveau ministre de l'Intérieur, Pierre Joxe, ne souhaite pas traiter le dossier territorial qu'il délègue volontiers à son collègue chargé des services territoriaux de l'Équipement, Paul Quilès. D'autre part, certes le transfert aux conseils généraux des services exécutifs et des ressources y afférentes qui étaient jusqu'en 1981 placés sous l'autorité directe du préfet, s'était opéré vite et sans remous majeurs. La scission des DDASS, si elle s'était opérée un peu plus lentement, était réglée. En revanche les DDE étaient perçues comme un piège, financièrement et socialement. Les parcs forment un extraordinaire imbroglio en terme de ressources, largement abondés financièrement par les budgets des conseils généraux. Les syndicats représentant les personnels de travaux sont plus que vigilants. Les personnels de cadres moyens et d'exécution tiennent à garder un service unifié, posture idéologique et politique qui permet aussi d'espérer un renforcement des garanties statutaires et même de conserver quelques petits arrangements de confort personnel.

Les personnels des DDE vont disposer à Paris d'un atout fort. Un entrepreneur y émerge qui est issu de leurs rangs, qui joue de sa légitimité de connaisseur fin des réalités locales et de leurs diversités. Il va déployer son travail dans la continuité, de 1984 à 1993, ce quelles que soient les conjonctures politiques et partisans au pouvoir. Il est actif dans les cabinets ministériels et auprès des lobbies d'élus. En même temps il sait contenir sinon interpréter

la voix des personnels locaux et de leurs représentants (Vallemont 2004).

Ainsi il réussit à faire passer d'emblée en août 1985 une mesure décisive pour la suite : près de 20.000 agents non-titulaires des DDE et payés sur des fonds des conseils généraux sont transférés sur le budget de l'État. L'argent nécessaire à leur traitement sera prélevé sur la dotation globale de décentralisation, ceci sans que les élus des conseils généraux ne réagissent. Il joue aussi du temps qui passe sans se montrer pour autant passif.

Il est capable de proposer des solutions de compromis acceptables pour modérer les velléités des quelques responsables gouvernementaux peu enclins à la cause des Ponts et Chaussées. Il profite de la diversité et de la volatilité des sensibilités exprimées par les présidents de conseils généraux, dont le Sénat est un lieu privilégié d'influence. Bon nombre d'entre eux, de droite mais de gauche, se montrent assez indifférents au sort réservé aux DDE, voire franchement conservateurs. Les plus radicaux des présidents, qui se recrutent plutôt parmi des figures du parti socialiste visibles nationalement car détenteurs de mandats électifs parlementaires, veulent, encore en 1984, obtenir le transfert immédiat des parcs et de la majorité des subdivisions, se rallient en 1985 au décret signé par le Premier ministre Laurent Fabius, énonçant des dispositions transitoires en ligne avec le mémorandum du conseiller social de Paul Quilès. Une reconversion légitimiste s'opère aussi en 1987 chez les présidents de droite qui se rallient au décret de 1987 signé par le Premier ministre Chirac et renforcé par un arrêt du Conseil d'État qui, à propos des subdivisions, et contre un recours d'un président de conseil

général, rappelle que la tutelle d'une collectivité sur une autre est interdite.

La réponse de l'Équipement n'est pas que dilatoire et manœuvrière. Elle consiste aussi, notamment via la direction du Personnel de 1985 à 1993, à jouer à fond d'une carte gestionnaire : la modernisation. La direction du Personnel arrive à motiver les troupes dans les DDE qui restaient encore jusque-là sceptiques sinon fatalistes et à les faire adhérer. S'appuyant sur un staff de spécialistes fort étoffé, et bénéficiant d'une image de pionnier voire de référence au sein de l'administration d'État dans son ensemble, elle introduit le contrôle de gestion, le concept de gestion active des ressources humaines, la formation intensive des cadres, la revalorisation des métiers de base, la signature de contrats annuels entre elle et les DDE. Elle va servir de vitrine pour le programme de Renouveau du service public que parraine le Premier ministre Michel Rocard.

Pour préparer mon exposé, j'ai relu une version remise à jour d'un livre paru en 1973 sous le titre de *Ère des Technocrates* (Thoenig 1987). Autant l'ancienne édition laisse à penser que les Ponts et Chaussées ont conquis le Capitole, autant la version de 1987 qui incorpore des évolutions advenues et observées dans les années qui ont suivi 1973 suggère que la Roche Tarpéienne n'est désormais pas loin. Un ouvrage intitulé *Réinventer l'État* analyse pour sa part les réformes de l'administration française au niveau central de 1962 à 2008 (Bezès 2009). Il souligne lui aussi l'importance des temps longs, même si, sur le moment, des ambitions de réformes paraissent échouer, si des gouvernements reculent devant des

résistances ou des indifférences, ou si un ministre nouveau trouve intérêt à enterrer la politique de son prédécesseur en affichant d'autres mesures ou alternatives. Des observations identiques sur les tendances profondes des chemins de réforme administrative s'appliquent à d'autres chantiers de réforme comme celles de l'enseignement supérieur et de la recherche relevant du secteur public (Paradeise et Thoenig 2005). Au passage, l'analyste doit prendre garde de ne pas exagérer les phénomènes que les sciences sociales nomment comme celles de l'enseignement supérieur et de la recherche relevant du secteur public (Paradeise et Thoenig 2005). Au passage, l'analyste doit prendre garde de ne pas exagérer les phénomènes que les sciences sociales nomment comme celles de l'enseignement supérieur et de la recherche relevant du secteur public (Paradeise et Thoenig 2005). Car il est des continuités qui ne sont ni nécessaires ni évidentes. Ainsi en est-il de celle qui est présumée lier la déconcentration des années 1970 à la décentralisation des années 1980, ou de celle qui lieraient, s'agissant des Ponts et Chaussées, les approches de régionalisation et d'aménagement des territoires des années 1930 aux événements des années 1970.

Entre 1981 et 1993, on observe certes une certaine discontinuité entre les ministres de référence de l'Équipement face à la décentralisation. Cependant, par-delà les conjonctures gouvernementales et trois textes concernant les DDE, c'est beaucoup plus la continuité que la rupture qui domine : Jacques Chirac à Matignon en 1987 ne fait qu'amender à la marge le décret de 1985 signé par le Premier ministre Laurent Fabius et le Parlement votera fin 1991 une loi qui est censée figer pour le moyen terme les dispositions transitoires précédentes. Le mémorandum rédigé en 1984 par le conseiller social du ministre Paul Quilès en fournit la matrice, même si le fond aura entre-temps été un peu durci au bénéfice des départements.

L'acte 1 de la décentralisation est-il une révolution quantique ? Certes il crée des régions en tant que collectivités de plein droit. Il transfère des compétences aux collectivités locales, et notamment des compétences exécutives administratives et techniques, soit une source de pouvoir considérable. Il trace aussi les conditions d'une véritable concurrence entre les divers niveaux de gestion publique, de l'État aux communes quant à leurs portefeuilles d'interventions dans de nombreux domaines. Le jardin à la française s'effondre définitivement, ce qui n'est pas une mince chose.

Mai 1981 ne prend pas pour autant le visage d'un Big Bang. La décentralisation aura précipité au sens chimique du terme des évolutions perceptibles déjà au cours des années 1970. Le terrain avait déjà été préparé, au fil de diverses mesures remontant jusqu'au milieu des années 1950 pour ce qui concerne la région, mais aussi par la façon dont dans la pratique les acteurs locaux s'appropriaient au quotidien les nouveaux espaces ouverts, parfois même par anticipation des textes réglementaires. Pour en prendre un tout petit exemple, un inventaire des mesures traduisant des interventions économiques prises par les départements et par les communes montrent qu'en 1980 déjà plus de 4.000 actes sont pris qui en principe n'étaient pas recevables du point de vue de la jurisprudence du Conseil d'État. Des faits émergents précèdent les politiques et les réformes. Encore faut-il en décoder à temps le sens et en prévoir l'ampleur à terme. Des décisions organiques comme la création des communautés urbaines dans les années 1960 ont été un laboratoire et ont créé des effets de halo. Une question serait de

se demander si l'appareil territorial de l'Équipement avait interprété de façon correcte le fait que ces tendances émergentes ça et là, en région, dans les agglomérations ou même en matière de coopération intercommunale, ne relevaient pas d'exceptions traitables de façon spécifique, mais préfiguraient une évolution généralisée de la façon d'aborder les problèmes de territoire (Reignier 2002).

Et tout ne se terminera pas en 1992, s'agissant des directions départementales de l'Équipement. La loi dite de sortie de l'article 30, cette fille tardive de l'acte 1 de la décentralisation, est publiée au Journal Officiel et son appropriation par les conseils généraux est lancée. Les effets de halo se poursuivent, sans faire trop de bruit et selon des dynamiques locales fort variées. L'appareil territorial est également affecté, directement ou indirectement, par d'autres phénomènes. Une partie des routes nationales sont transférées aux départements. Des restrictions budgétaires sévères et persistantes font diminuer les postes de fonctionnaires affectés au ministère. Les compétences ministérielles sont élargies aux affaires d'environnement et de développement durable. Une crédibilité accrue est accordée aux carrières offertes par les services dirigés par les conseils généraux que rejoint un nombre croissant d'ingénieurs des Ponts et Chaussées et des Travaux Publics de l'État. Les services départementaux de l'Équipement sont fusionnés avec leurs associés-rivaux, soit les services départementaux de l'Agriculture. S'agissant du terme même d'Équipement, il ne qualifie désormais plus que les services territoriaux

Le clivage entre les diverses sensibilités des ingénieurs des Ponts, déjà en cours avant 1981, s'accroît à l'épreuve de la décentralisation. C'est ainsi que la direction du Personnel ne s'appuie pas sur les ingénieurs polytechniciens parisiens et leur association professionnelle, d'autant plus qu'ils n'ont guère de cartes dans leurs mains. Par ailleurs un décret de 1984 satisfait une demande du syndicat FO des ingénieurs des travaux publics de l'État. Car il reconnaît aux divisionnaires le droit d'accès aux emplois de direction fonctionnelle des directions départementales. L'hégémonie qu'exerçaient les ingénieurs des Ponts et Chaussées est de ce fait définitivement battue en brèche. En plus la direction du Personnel refuse ouvertement de jouer au bureau de placement des ingénieurs des Ponts et Chaussées dans des fonctions hors de l'Équipement, notamment dans les cabinets ministériels. Ce repli sur le périmètre ministériel rend encore plus difficile la réalisation des aspirations cosmopolites que portent l'association professionnelle et ses polytechniciens. Une autre mesure hautement symbolique, elle aussi en forme de pied de nez à l'élitisme polytechnicien, est prise par cette même direction du Personnel à la fin des années 1980. Elle confie la réalisation d'un séminaire interministériel à destination des cadres dirigeants des services territoriaux de l'Équipement et des sous-préfets - le Centre supérieur du management de l'Équipement - à l'École nationale des Travaux Publics de l'État, cette matrice des ingénieurs non polytechniciens, située dans la banlieue lyonnaise à Vaulx-en-Velin, et non pas à la prestigieuse École nationale des Ponts et Chaussées qui trône au cœur de Paris et du périmètre géographique de l'État.

Les clivages internes au milieu des ingénieurs des Ponts et Chaussées se prolongent alors même que leur corps commun fusionne avec - ou absorbe - une série d'autres corps techniques implantés eux aussi dans le périmètre ministériel historique qui est celui de l'Équipement, des routes à la météorologie. Le corps s'est démographiquement élargi. Il s'est aussi métissé par les métiers et les filières de formation de ses membres. Par ailleurs il reste fortement ancré dans un périmètre de nature administrative et dont les ancrages sont territoriaux. La vocation à atteindre un statut social de Grand Corps et à engendrer une élite de happy few n'est pas celle qui s'est imposée.

D'autre part, si les dérives technocratiques et productivistes se sont estompées, un parfum de nostalgie persiste qui renvoie aux temps, plus ou moins mythiques, de l'exploit technique, du béton roi et de l'ingénieur démiurge. La décentralisation du début des années 1980 aura exposé de façon frontale l'appareil territorial aux réalités d'une gouvernance pluraliste et transparente des affaires publiques. Reste à savoir si l'apprentissage aura été suffisant pour tenir le choc à terme. Les effets de halo provoqués par l'approche choisie en 1981 n'ont certainement pas épuisé leur potentiel. Les politiques de modernisation de l'État, qui se sont accentuées au cours des années 2000, relaient en partie ces pressions et constituent une nouvelle source de défis. Le dossier de l'appareil territorial de l'Équipement est loin d'être un chapitre clos.

Références bibliographiques :

- ★ Bezes Philippe. Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008). Paris, Presses Universitaires de France, 2009.
- ★ Crozier Michel et Jean-Claude Thoenig. « L'importance du système politico-administratif territorial », Alain Peyrefitte (dir.), *Décentraliser les responsabilités. Pourquoi ? Comment ?* Paris, La Documentation Française, 1976 : 55-104.
- ★ Dupuy François et Jean-Claude Thoenig. *L'administration en miettes*, Paris, Fayard, 1985.
- ★ Mény Yves et Jean-Claude Thoenig. *Les politiques publiques*, Paris, Presses Universitaires de France, 1989.
- ★ Duran Patrice et Jean-Claude Thoenig. « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue Française de Science Politique*, 4, 1996: 580-623.
- ★ Duran Patrice. « Les pannes de la déconcentration : L'échec du rapprochement des directions départementales de l'Équipement et des directions départementales de l'Agriculture et des Forêts en 1993 ». *Revue Française d'Administration Publique*, 2006, 4 : 757-776.
- ★ Paradeise Catherine et Jean-Claude Thoenig. « Piloter la réforme de la recherche », A) *Futuribles*, 306, mars 2005 : 21-40 ; B) R. Barré, B. de Laat et J. Theys (dir.), *Management de la recherche. Enjeux et perspectives*, Bruxelles, de Boeck, 2007 : 160-175. Voir aussi <http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00140120/en/>
- ★ Reigner Hélène. *Les DDE et la politique. Quelle co-administration des territoires ?* Paris, L'Harmattan. 2002.
- ★ Thoenig Jean-Claude et Erhard Friedberg, « Politiques urbaines et

stratégies corporatives », *Sociologie du Travail*, 11, 4, 1969: 387-412

★ Thoenig Jean-Claude. *L'ère des technocrates*. Paris, L'Harmattan (édition révisée). 1987.

★ Thoenig Jean-Claude et Anne Filliol. *Les jeunes ingénieurs des Ponts et Chaussées face à la filière territoriale*. Paris, CEPP, 1988, 92 p.

★ Thoenig Jean-Claude. « Le grand horloger et les effets de système: de la décentralisation en France », *Politiques et Management Public*, 1, 1985: 135-158

★ Vallemont Serge. *Une vie d'ingénieur aux Ponts et Chaussées : 1951-1995. Chroniques d'un témoin engagé*. Presses de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées. 2004. ★

Éclairages

Échanges avec la salle

Antoine PROST

Je vous remercie.

Le rôle des acteurs est certain mais leur action est d'autant plus efficace qu'elle s'inscrit dans la continuité d'un courant qui existe déjà. L'opposition entre « l'air du temps » et le rôle des acteurs est largement factice, il faut les deux.

Bernard MENORET, Adjoint au SD/SIE
de MEEDDAT

En tant que jeune ingénieur dans les années 80, j'ai assisté à un certain nombre de débats sur des sujets techniques et tactiques, des débats sur des choix à faire. Il me semble important que l'histoire de la décentralisation puisse clarifier le jeu d'acteurs par rapport aux scénarios débattus : rejoindre des départements, rester à l'État, fabriquer une structure pour remettre le pouvoir aux politiques - ce qui était le sens de la décentralisation - par des établissements publics, par

exemple, soit une partition, comme pour les DDASS. Par ailleurs, l'Équipement se trouvait déjà placé sous l'autorité des préfets. Dans la mise en œuvre de la décentralisation, le débat a dû se poursuivre avec le ministère de l'Intérieur et les préfets. Qu'en a-t-il été ? Il est important que ces points soient éclairés par vos travaux.

Christian DESPRES, Conseiller spécial
de la DIDOL

D'après la première partie des travaux de cette journée, il semble que la décentralisation ait été, historiquement, inéluctable. Il a, par ailleurs, été dit qu'une corrélation existait entre urbanisation et décentralisation.

Il y a quelques semaines, le MEEDDAT réunissait un colloque à l'issue duquel il apparaissait que les perspectives de revitalisation du pays résidaient dans la

« reruralisation ». Cette reruralisation devrait générer un phénomène contraire à la décentralisation, en raison notamment de la structure communale française et de l'appui technique dont les communes pourraient avoir besoin.

Antoine PROST

La qualité de vie du rural suburbain dépend de la proximité d'une série de services présents dans les villes voisines, que les ruraux, d'ailleurs, ne paient pas!

Laurent COUDROY de LILLE

Les organismes mis en place à partir de 1967 - les agences d'urbanisme en font partie - peuvent correspondre chacun à un des scénarios discutés. La direction de l'Aménagement foncier et de l'Urbanisme, par exemple, a principalement milité pour le scénario « agences », qui ne se développe que tardivement mais se développe.

De nombreuses possibilités institutionnelles ont été ou sont envisagées par l'État. Elles prospèrent ou ne prospèrent pas.

Thibault TELLIER

L'analyse des entretiens montre que les rapports de force présents au moment de la décentralisation ne peuvent pas être modélisés, dans la mesure où l'enjeu se situe également au niveau interpersonnel.

Par ailleurs, Pierre Richard a soulevé la question de la DGF. Il serait intéressant de réfléchir à son impact sur la décentralisation.

De même le rôle joué par les différents corps, notamment celui des Ponts et Chaussées est à approfondir. L'histoire de la décentralisation n'en est qu'à ses préludes.

Jean-Claude THOENIG

« L'ère des technocrates » parle longuement du positionnement des

corps à ce moment de l'histoire de nos institutions.

À force de trop observer les acteurs, je m'interroge sur la capacité réelle des acteurs nationaux à peser sur le niveau local. Il convient, d'ailleurs, de prendre en compte les éléments que les acteurs ne voient pas. Lors des discussions sur le titre III des textes de 1985 nombre de responsables centraux sous-estimaient grandement la capacité de la fonction publique territoriale à se moderniser. De même que certains DDE restaient convaincus que les collectivités territoriales ne pourraient disposer de personnels de la même qualité que ceux des DDE. Ces aveuglements, nombreux dans cette phase de la décentralisation et révélateurs en eux-mêmes, pourraient faire l'objet de recherches.

Antoine PROST

À ce stade de la discussion, je remarque que personne n'a encore défini les motivations de l'État, comme la volonté

de réaliser des économies. Si celle-ci n'était pas centrale, il est important de comprendre que, dans l'histoire de la décentralisation, certaines motivations sont moins présentes à certains moments qu'à d'autres. ★

Table ronde¹

Pierre Chantereau



Jean-Louis Deligny et Angès Denis



Jean-Claude Boual



Sylvain Penna et Serge Vallemont

Participant à cette table ronde :

Jean-Claude BOUAL, secrétaire général de la Fédération CGT de l'Équipement et de l'Environnement (1975-91),

Jean-Louis DELIGNY, DDE du Tarn-et-Garonne (1978-82), du Puy-de-Dôme (1982-85), de la Haute-Garonne (1985-91),

Agnès DENIS, sous-directrice des services et de la décentralisation à la direction du Personnel (1985-90),

Sylvain PENNA, chef d'arrondissement opérationnel, DDE d'Eure-et-Loir (1982-86), directeur général des Services techniques, Conseil Général d'Eure-et-Loir (1986-2008)

Serge VALLEMONT, adjoint au directeur du Personnel (1981-84), conseiller technique au cabinet de Paul Quilès (1984-85), directeur du Personnel (1985-92), conseiller du ministre Paul Quilès (1991-92).

La table ronde est animée par :

Pierre CHANTEREAU*, IGPC honoraire, ancien directeur du Personnel et des Services de 1997 à 2000.

¹ Les témoignages ayant été écourtés en séance en raison de l'horaire imparti, les témoins ont été invités à élargir leurs interventions par écrit pour répondre à l'ensemble des questions posées par Pierre Chantereau. Trois d'entre eux ont souhaité compléter leurs propos.

* Voir « Routes - rappel historique de Pierre Chantereau » en annexe VII

Pierre CHANTEREAU

Ce matin une question a été posée à Pierre Mayet : avez-vous été pris à revers en mai 1981? On sait que de nombreuses et intenses discussions s'étaient faites jour (cf Jean-Pierre Morelon et les DDE des Alpes, cités ce matin). Roger Quillot, responsable des personnels, ne semblait pas avoir la main et le ministère des Transports, pas davantage. Il y avait une phase d'intenses cogitations qui visaient à exhorter les peurs et à faire émerger des scénarios. Agnès DENIS, qu'avez-vous retenu des différentes postures des chefs de service lors des forums de discussion bihebdomadaires ?

Agnès DENIS

D'abord elles ne sortaient pas uniquement des forums. La réflexion était très intense, parfois anarchique, ce qui est logique dans des périodes de grand changement, mais toujours riche. Plusieurs positions se distinguaient chez les DDE en 1981. La vision « étatiste », corporatiste - maintien des compétences techniques -, risque de politisation des dossiers, méfiance vis-à-vis des élus et surtout volonté de ne rien changer : « nous sommes les seuls à savoir faire... et d'ailleurs l'histoire l'a prouvé... ». D'autres DDE qui entretenaient une bonne entente avec les conseils généraux, adoptaient une position « localiste », sans vision globale de l'institution et des conséquences que cela pouvait avoir. J'évoquerai également les démarches personnelles du corps des TPE, imaginant des solutions de carrière, eux qui étaient souvent barrés, en cela, par les ingénieurs des Ponts.

D'autres scénarios étaient plus élaborés, plus parisiens, même s'ils étaient élaborés avec des responsables locaux. Celui des agences et des établissements publics refusait de choisir le lieu du pouvoir technique. Il optait pour un partenariat, peu désiré cependant par les col-

lectivités locales. Au final, une vision de real politic a émergé des débats menés dans les forums, qui consistait à dire « il y a des départements qui ont de nouvelles responsabilités, il faut répondre à leur attente » :

- ★ affirmer la nécessité des transferts de matière grise, des fonctions ingénieur et maîtrise d'ouvrage
- ★ argumenter le maintien de l'entretien des routes et de la gestion des territoires routiers (la notion de gestion par itinéraire n'existait pas) dans les DDE pour éviter des surcoûts inutiles
- ★ mettre à disposition les subdivisions avec la garantie d'un engagement de transparence des comptes et donc d'une meilleure visibilité pour les départements disposant d'une capacité de commande (les départements devenaient commanditaires d'une entreprise gérée par l'État) et d'évaluation.

Pierre CHANTEREAU

Jean-Claude BOUAL, co-fondateur de la puissante Fédération C.G.T. de l'Équipement en 1972, vous êtes l'un des interlocuteurs syndicaux clés de la période. La décentralisation a-t-elle été un problème pour la C.G.T. et les agents des DDE ? Comment êtes-vous arrivés à la réponse originale du service public unifié, avec une seule fonction publique ?

Jean-Claude BOUAL

Permettez moi trois observations générales de départ :

La C.G.T. représentait, à l'époque, 54 % des personnels à l'Équipement. Ce qui lui la plaçait dans une situation d'interlocuteur incontournable pour les Pouvoirs publics ; sans la C.G.T., il n'y aurait pas eu de résistance au découpage des services.

Dès la création du ministère de l'Équipement, les divers syndicats des Ponts et Chaussées et de la Construction avaient entrepris un

Agnès Denis



processus soit de fusion pour les personnels de bureau, soit de rapprochement entre personnels de bureau et de travaux pour aboutir à la création de la Fédération C.G.T. de l'Équipement en 1973, ce qui a permis une expression et une activité C.G.T. plus coordonnée et plus cohérente.

La C.G.T. à l'Équipement a toujours eu une tradition d'analyse de son secteur d'intervention économique. À la création du ministère de l'Équipement en 1966/1967, elle a analysé cette création comme l'arrivée du capital financier dans les secteurs du BTP et dans la ville (l'urbain). Puis elle a analysé la loi d'orientation foncière (LOF) en 1969/1970 comme une accélération de ce processus, avec la création de grands groupes du BTP et l'accélération du zonage.

Dans les années qui suivirent, elle s'est toujours préoccupée de l'évolution de l'administration, de « l'appareil d'État ».

Ella a toujours bataillé contre le démantèlement des services. En mai 1971, le SNPTAS, dans son congrès, appelait à lutter contre (je cite) :

- ★ « le décret de 1964 sur le rôle des préfets
 - ★ le démantèlement des services qui s'est accéléré
 - ★ la concession au privé d'études et de travaux
 - ★ le transfert aux groupes financiers de la réalisation et de l'exploitation d'autoroutes et de logements d'habitation
 - ★ la création des ports autonomes, des OREAM, des CAUE, des Villes nouvelles, des agences d'urbanisme,
- et a toujours eu le souci de lier ces évolutions aux questions statutaires, d'effectifs et aux revendications précises et concrètes des agents. Toujours à ce congrès, nous disions que cette politique de démantèlement entraînerait : la diminution des effectifs de fonctionnaires, des licenciements de

non-titulaires qui étaient très nombreux à l'Équipement à l'époque, le blocage des promotions et la généralisation du travail au rabais, la « défonctionnarisation » et la soumission d'une partie croissante du personnel aux conditions locales du marché de l'emploi ».

Et nous nous opposions à la « centralisation » de l'organisation et du fonctionnement des services de l'Équipement comme les subdivisions polyvalentes qui entraînaient une détechnicisation des tâches et missions, etc.

Dans tous nos congrès, il y avait une « résolution de la politique du ministère » qui portait en fait sur les réorganisations.

De même, dès sa sortie en 1976, nous avons analysé le rapport Guichard, pris position et fait des contre-propositions. Le 3ème congrès de la Fédération de mai 1977 (le rapport Guichard a été remis au Président de la République le 15 septembre 1976) adoptait une résolution sur la « politique du ministère » sur sept pages imprimées, qui analysait le rapport Guichard : création de nouvelles structures, les 750 agglomérations, le rôle nouveau des régions, les transformations de l'administration pour faire coïncider son organisation avec ces nouvelles structures.

Nous analysions ce rapport comme une centralisation et non une décentralisation. Nous étions : contre les agences d'agglomérations ou départementales que proposait ce rapport et contre le projet de statut départemental pour les personnels, contre l'alignement sur la construction européenne, et propositions que l'appareil d'État de l'Équipement, pour être mis au service de la population, soit profondément transformé avec création d'organismes composés de représentants de l'État démocratique, de représentants élus de la population et de ses organisations démocratiques de masse

et des salariés des entreprises du secteur et de représentants élus du personnel.

Nous proposons également l'élection au suffrage universel des assemblées régionales, d'agglomérations, etc. Nous réclamions la levée du secret administratif et de l'obligation de réserve.

C'est dans les luttes, les débats que nous avons affiné notre proposition : vers l'unicité des services de l'Équipement (non-découpage) - nous n'avons jamais utilisé l'expression « Service public unifié », c'était la FEN qui, pour l'Éducation nationale, utilisait cette expression -, vers l'expression « un service national de l'Équipement », des comités tripartites composés de représentants : de l'État, des élus locaux qui devaient être majoritaires, de représentants des personnels élus (1/3 du comité tripartite), des personnels sous statut fonction publique d'État et un seul statut de la fonction publique, qu'elle soit État ou collectivité territoriale.

Trois questions d'histoire ont beaucoup pesé dans cette élaboration :

- ★ le souvenir de la vicinalisation avec des situations statutaires et de rémunérations différentes selon les départements
- ★ le système des honoraires qui datait de Louis XV, de l'ancien régime, cause essentielle de l'existence des 40 000 PNT payés, pour beaucoup, sur des crédits de travaux
- ★ la territorialisation des services de l'Équipement et leur rapport aux territoires et aux collectivités locales (les subdivisions et les services territoriaux de l'Équipement bien entendu, mais aussi l'implication des agents de l'Équipement comme citoyens dans la vie et la gestion de ces territoires. Beaucoup étaient élus locaux, conseillers municipaux, maires, conseillers généraux, rarement au-delà mais la proportion d'élus locaux était très au-dessus de la moyenne

de toutes les autres corporations de salariés.

Notre position originale est donc une construction historique s'appuyant sur l'expérience concrète des agents et sur l'histoire des Ponts et Chaussées, de la Construction puis de l'Équipement.

Au sein de la C.G.T., la Fédération de l'Équipement a été longtemps seule à s'exprimer sur ce sujet, à combattre les projets du gouvernement et faire des propositions (ex : au congrès de la C.G.T. de Grenoble en 1978 le mot décentralisation n'est pas prononcé dans le rapport introductif de Georges SEGUY et je suis le seul à en parler parmi les orateurs, idem au congrès de Lille en juin 1982).

Les fédérations de la fonction publique et du secteur public (PTT - communaux et personnels de Santé, CGT), n'ont organisé une journée d'études à ce sujet que beaucoup plus tard (fin 1979).

De plus, toutes les forces politiques de l'époque partageaient la même analyse de fond quant à la tutelle des collectivités locales (même si les considérants et les objectifs pouvaient être très différents) :

- ★ la majorité de droite de l'époque avec Valéry Giscard d'Estaing, qui était Président de la République, suivait l'analyse du rapport Guichard,
- ★ le P.S. dans son manifeste élaboré fin 1976, en vue des élections municipales de 1977 intitulé : « Citoyen dans sa commune ; propositions municipales socialistes », se prononçait également pour le découpage de l'Équipement et rejoignait l'analyse du rapport Guichard sur la tutelle de l'Équipement sur les collectivités locales (tutelle technique, administrative, voire financière)
- ★ et le P.C. n'était pas très éloigné de cette position, ce qui explique la discrétion de l'appareil de la C.G.T. La gauche partageait l'analyse selon laquelle l'Équipement était la tutelle des collectivités locales.

Pierre CHANTEREAU

Votre adhésion relative au projet de décentralisation est-il le résultat d'une sorte d'accord de troc avec la direction du Personnel (limitation des grèves contre garanties statutaires) ? L'absence des ministres communistes dans le gouvernement Fabius puis l'alternance politique de 1986 ont-elles amené la Fédération de l'Équipement à modifier sa stratégie sur la question de la décentralisation ?

Jean-Claude BOUAL

Notre « adhésion relative » (pour reprendre votre expression) était une adhésion de principe, politique, quant à l'autonomie et la libre administration des collectivités locales, et contre les tutelles étatiques (le préfet). Mais nous ne partagions pas les solutions proposées.

Y-a-t'il eu un troc avec la direction du Personnel. ?

Beaucoup ont dénoncé, l'alliance C.G.T. Équipement / corps des I.P.C.

Certes la direction du Personnel évoluera, entre 1976 et 1982/83 ou 1986. Mais elle a toujours appliqué la politique du gouvernement.

À la publication du rapport Guichard le directeur du Personnel était Jean Costet puis, assez vite, Pierre Mayet. Au C.T.P. de la DP du 28 juin 1978, qui a examiné les conséquences du rapport Guichard et les projets de loi : décentralisation, transfert des compétences et projet de statut du personnel départemental, il a été aussi discuté « des projets de restructuration de l'Équipement » et la réorganisation des D.D.E. concoctée par le groupe Mayet, qui désarticulait les D.D.E. en trois :

- ★ un cabinet du directeur sous autorité du préfet
- ★ des unités territoriales polyvalentes (subdivisions, arrondissement)
- ★ des services (urbanisme, architecture, équipements), routes et transports, assistance aux collectivités locales, si besoin.

Une application, « acceptable, transitoire, douce » du rapport Guichard.

Puis en février 1979 Pierre Mayet, directeur du Personnel, pour contrecarrer l'action de la C.G.T. écrivait une lettre à tous les D.D.E. pour expliquer que le statut général du personnel départemental ne concernait pas l'Équipement et de le faire savoir.

Donc jusqu'à l'élection de François Mitterrand (et même un peu après) la mise en oeuvre du rapport Guichard, et des lois en cours de discussion étaient l'axe de travail de la direction du Personnel.

Nous (la C.G.T.) faisons des grèves et d'autres actions communes (20 novembre 1978 - 29 mars 1979 - 20 mars 1980 - 5 juin 1980 - 14 novembre 1980... notamment) contre ces projets.

Cinq grèves massives en deux ans. Peut-on parler de troc d'entente dans ces conditions, je ne le pense pas. Ce n'est jamais pour le plaisir qu'un responsable syndical appelle à la grève et que les personnels font grève. Réfléchissez à ce que signifie pour un responsable syndical, justement responsable et conscient de ses responsabilités, que de demander à des salariés qui ont de petits salaires de perdre une journée de rémunération. C'est toujours un dilemme et on réfléchit longuement au pour et au contre et au succès en terme de revendications.

Les forums des D.D.E. fin 1982, début 1983 feront évoluer la direction du Personnel.

J'étais le plus souvent le seul syndicaliste à m'y exprimer, mais avec verve et abondamment. Nos arguments tournaient autour des idées suivantes : si le découpage a lieu, vous perdez votre métier car il n'y aura plus de « porte-avion » Équipement, plus de base.

Au forum du 9 novembre 1982, Pierre Mayet, directeur du Personnel, faisait état de ses réflexions :

- ★ conserver l'unicité et la cohérence des services
- ★ créer, au niveau des DDE, des subdivisions



Jean-Claude Boual

et des parcs, des conseils d'orientation composés de représentants des élus et de l'État

★ augmenter le nombre de subdivisions, renforcer les services spécialisés et améliorer la liaison entre ces deux pôles

★ transformer l'administration en un réseau national technique entre les DDE, le CETE et les services centraux

Nous ne pouvions qu'approuver et chercher à affermir cette évolution. Car il restait encore à faire :

★ le personnel était absent du Conseil d'orientation par exemple

★ la question du statut n'était pas abordée

★ la titularisation, les rémunérations accessoires n'étaient pas traitées, mais sur l'organisation des services il y avait manifestement évolution.

Nous avons maintenu la pression avec des actions par un appel à la grève pour le 6 décembre 1982 (qui a été un succès et pesé sur le contenu de la loi « compétences » au Sénat) et qui faisait suite à des actions : 25 juin 1981, 22 janvier 1982, 25 juin 1982.

Dont acte. S'il y a eu un troc, c'était un troc conflictuel tout de même, mais il fallait aussi trouver des alliés et forcément composer pour cela.

Mais, oui, de fait, il y a bien eu convergence entre CGT et direction du Personnel à certains moments et nous sommes arrivés à imposer la mise à disposition aux départements des services de l'Équipement et éviter leur découpage et leur transfert (ce qui a été fait pour toutes les autres administrations concernées) comme le confirmera la loi, au moins jusqu'à la sortie de « l'article 30 », prévu en 1991.

Mais cette recherche de convergence est-elle anormale ? Non la direction du Personnel était notre premier interlocuteur, trouver un accord honorable et acceptable pour les deux parties est la base même du syndicalisme.

Par contre, les pressions contre les actions ont toujours existé. Y compris avec les partis de Gauche « soutenant les salariés ». J'ai même reçu un coup de fil du bureau politique du P.C.F. en 1982, pour me demander d'arrêter les actions à l'Équipement parce que cela nuisait au gouvernement et au Parti.

Non, l'absence de ministre communiste n'a pas pesé très fort, dans le gouvernement Fabius, car ils avaient été discrets sur ces sujets avant, y compris Charles Fiterman qui était pourtant le premier utilisateur des services de l'Équipement comme ministre des Transports, même s'il n'en avait pas la tutelle. En définitive c'est Pierre Joxe, ministre de l'Intérieur qui a accepté le non-découpage des DDE et leur mise à disposition des départements.

Pierre CHANTEREAU

La sortie de l'article 30 intervenue en 1992 n'a pas répondu à vos attentes. Quels étaient les principes que vous auriez souhaité voir retenus ?

Jean-Claude BOUAL

En 1992, au moment du vote de la loi de sortie de l'article 30, je n'étais plus secrétaire général de la Fédération C.G.T. de l'Équipement et en responsabilité, mes responsabilités à ce niveau ont pris fin en juin 1991. Évidemment non, la loi ne correspondait pas à mes attentes.

En 1989-1990, nous avons entrepris une série d'actions décentralisées, département par département, service par service en fonction des événements politiques locaux et des déplacements des ministres, pour faire valoir nos propositions, d'un service national, au service de tous les échelons territoriaux et géré par des comités tripartites, auprès du Gouvernement, mais aussi auprès des élus et notamment des présidents de Conseils généraux.

Ces actions se sont poursuivies pratiquement

jusqu'à la déposition de l'équipe fédérale que j'animais et de moi-même.

Nous avons beaucoup avancé. Les PCG commençaient à douter de l'utilité du transfert des services au département d'autant qu'avec les améliorations de gestion (transparence, opération claire, suivi des crédits etc...), la mise à disposition ne marchait pas si mal.

Par la suite, le processus a suivi sa pente naturelle jusqu'à la 2^{ème} décentralisation Raffarin de 2004, et le transfert quasi total des routes et des personnels ainsi que l'évolution vers la concurrence pour l'ingénierie publique.

Pierre CHANTEREAU

En juillet 1984, Paul Quilès qui avait remplacé en octobre 1983 Roger Quillot comme ministre de l'Urbanisme et du Logement, devient ministre de l'Urbanisme, du Logement et des Transports. Il vous appelle alors à son cabinet pour prendre en charge notamment le dossier des DDE. L'application des lois de décentralisation à l'Équipement n'a encore pas véritablement progressé. Sur quelles idées-force avez-vous fondé vos propositions au ministre ?

Serge VALLEMONT

1^{er} point : J'arrivais au cabinet avec l'expérience d'un homme de terrain (j'avais été, avant d'être affecté à la direction du personnel, 20 ans dans des postes de terrain dont 10 comme chef d'une division territoriale polyvalente) ce qui me permettait de pouvoir parler concrètement des missions exercées par les services territoriaux des DDE. J'avais été aussi dans ma jeunesse professionnelle chef d'une subdivision rurale et chef de parc.

2^{ème} point : J'étais partisan de la décentralisation et de la réussite de sa mise en œuvre. Mais sachant d'où l'on partait j'étais aussi convaincu

que cela demanderait du temps et qu'il faudrait passer par des étapes successives.

3^{ème} point : J'avais beaucoup réfléchi aux différents scénarios évoqués depuis 1981 et ils me paraissaient tous relever d'une approche trop théorique et parfois corporatiste et faire l'impasse sur la réalité du terrain, la complexité et la diversité des situations.

Mes 3 idées-force :

Compte-tenu de l'imbrication des activités routières exercées au niveau des subdivisions territoriales et des parcs pour le compte de l'État, des départements et des communes (nos circuits d'intervention pour l'entretien étaient fondés sur une continuité des itinéraires qui ne tenaient pas compte du statut de la route), avec des moyens humains et matériels totalement indifférenciés, le découpage brutal de cet ensemble de services mettrait en cause la qualité du service public attendu par l'usager de la route. Par ailleurs, la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences prévoyait, s'agissant des compétences d'urbanisme transférées aux communes, qu'il n'y aurait pas de transfert de partie de service de la DDE, mais une mise à disposition gratuite des services de la DDE. L'Équipement ayant déconcentré depuis 1978 l'application du droit des sols dans les subdivisions territoriales, ceci constituait un élément supplémentaire pour ne pas découper les subdivisions, sachant que participent à cette mission non seulement deux ou trois agents en poste au siège de la subdivision mais aussi très souvent les contrôleurs de travaux, de par leur connaissance fine des territoires.

Par contre, aucun argument en terme de qualité de service public ne pouvait justifier que l'on ne transfère pas les parties de services de la DDE en charge de la maîtrise d'ouvrage et de la réalisation des travaux neufs concernant la voirie départementale, de même que les



Serge Vallemont

parties de services chargées des compétences transférées aux départements en matière de transports scolaires, de ports maritimes de commerce et de pêche.

Compte-tenu de la diversité des situations il faudrait que le dispositif réglementaire laisse à chaque département des possibilités d'adaptation dans le temps des nouvelles dispositions d'organisation et de fonctionnement.

Pierre CHANTEREAU

Sous l'autorité de six ministres successifs, avec cinq Premiers ministres différents, et une alternance politique, on est sidéré de constater que la modernisation à l'Équipement semble avoir progressé de façon linéaire. Aujourd'hui la négociation interministérielle est incontournable, et Matignon voire l'Élysée sont de la partie. Comment avez-vous pu avancer à l'époque pour imposer le fil conducteur de la modernisation ?

Serge VALLEMONT

Oui, ce n'est pas la première fois que l'on me pose cette question.

La première chose qu'il faut souligner c'est la particulière stabilité au niveau de l'état major du ministère pendant toute cette période qu'il s'agisse du Vice-Président du Conseil Général des Ponts et Chaussées, Pierre Mayet, du directeur de l'Administration générale (DAG), Louis Moissonnier, du directeur des Routes, Jean Berthier, du directeur du Personnel, bien sûr. La solidarité du groupe et sa permanence ont été un facteur essentiel pour la gestion dans la durée de notre démarche.

Autre point qui a permis d'inscrire notre processus de changement dans la durée est l'existence de la commission nationale de modernisation de l'Équipement mise en place

par Paul Quilès dès le lancement de notre politique de modernisation en mai 1985. Sa composition avec la présence de hauts fonctionnaires représentant les ministères de l'Intérieur, du Budget, de la Fonction publique, mais aussi la Cour des Comptes et l'Inspection des Finances, lui assurait un caractère interministériel et crédibilisait notre démarche au plus haut niveau de l'administration.

Sur la conduite de l'adaptation des DDE à la décentralisation, je veux insister sur le fait que les négociations se sont passées quasiment exclusivement entre l'Intérieur et l'Équipement et je n'ai pas le souvenir de nombreuses réunions à Matignon.

Concernant les changements de ministres, le plus problématique a été celui intervenu lors de l'alternance en 1986. Il a été déterminant pour la suite en ce sens que Pierre Méhaignerie, lui-même président du Conseil général d'Ile et Vilaine, a validé les grands axes du plan de modernisation arrêté par Paul Quilès. Le fait qu'il prenne comme directeur de son cabinet Jean-François Carrez, qui avait été le directeur général des services du Conseil général d'Ile-et-Vilaine et fin connaisseur du dossier des DDE, nous a permis de gérer pratiquement dans la continuité le dossier de partition des DDE.

Si Pierre Méhaignerie a validé notre plan de modernisation, c'est aussi parce que nous avons pris la précaution de le réécrire en utilisant un vocabulaire épousant l'air du temps, le plan de modernisation était devenu le projet de progrès et de modernisation, véritable projet d'entreprise... Et puis j'avais proposé au nouveau ministre tout un programme d'accompagnement de notre modernisation dont un schéma directeur de la formation continue et sur le plan social, domaine sur lequel il s'était montré, dès mon premier entretien avec lui, très sensible, de faire prendre en charge par le

budget de l'État, afin de pouvoir les titulariser, les quelques 20 000 personnels non titulaires payés sur un chapitre de travaux du budget départemental (chapitre 936, d'où leur nom de PNT 936). En tant que PCG il connaissait bien le problème. Il le régla en inscrivant la mesure dans une loi relative aux collectivités territoriales votée lors de la session extraordinaire du parlement, en plein mois d'août 1986.

C'est aussi au cours de cette période que j'ai dû résister à la mode des cercles de qualité² que la nouvelle commission « Qualité » instituée par Edouard Balladur voulait imposer indifféremment à toutes les administrations et pour lesquels nous avons été le mauvais élève de la classe.

Les choses furent plus simples de 1988 à 1991 avec Michel Rocard comme Premier ministre en ce sens qu'il lança sa politique de Renouveau du service public dans laquelle nous retrouvions pratiquement les grands axes qui guidaient depuis 3 ans notre propre programme de modernisation. Il faut dire que le rédacteur de la circulaire du 23 février 1989 relative au renouveau du service public était Yvon Robert auquel devait succéder Sylvie François et que le conseiller budgétaire du Premier ministre était Benoît Chevauchez, tous trois membres actifs de l'association « Services Publics »³. Or cette association, que j'ai moi-même présidée de 1995 à 2000, suivait de très près notre démarche de modernisation par l'intermédiaire d'une de mes chargées de mission, Sylvie Trosa, chargée de la prospective et de l'évaluation et qui était vice-présidente de « Services Publics ».

Sous l'ère Rocard, trois ministres se sont succédés, Maurice Faure qui valida immédiatement notre politique de modernisation et pour la mise en œuvre de laquelle il faisait totalement confiance à son directeur du personnel, Michel Delebarre et Louis Besson. Mon expérience de directeur attaché à inscrire

son action dans la durée m'avait appris la nécessité de proposer à chaque ministre une nouvelle étape de modernisation s'inscrivant dans le prolongement de notre démarche mais pouvant clairement être portée à son crédit. C'est dans cet esprit que j'ai proposé à Michel Delebarre un nouveau plan de modernisation se voulant plus global en intégrant les administrations centrales et en mettant en place les plans objectifs moyens (POM), impliquant contractuellement pour la première fois les administrations centrales et permettant la transformation des DDE en centres de responsabilité.

La présence de Gilles Ricono, ancien DDE, acteur convaincu de notre démarche de modernisation, comme directeur de cabinet de Louis Besson, fit que la continuité des actions engagées avec Michel Delebarre fut totalement assurée.

L'arrivée d'Edith Cresson à Matignon correspondit avec le retour de Paul Quilès à l'Équipement et ma nomination comme conseiller auprès de lui. La progression de notre démarche ne posait donc aucun problème et ma double responsabilité de conseiller du ministre et de directeur du Personnel allait faciliter la négociation avec les PCG de la « sortie de l'article 30 ».

S'agissant de Matignon, la politique de modernisation de l'administration allait s'exprimer sous une autre forme, celle des délocalisations, ce qui n'était pas sans poser certains problèmes mais sans rapport avec notre projet de modernisation.

En avril 1992, Pierre Bérégozov remplace Edith Cresson à Matignon et Jean-Louis Bianco est notre nouveau ministre. La grande affaire de la modernisation de l'administration est devenue la déconcentration avec la loi sur l'administration territoriale de la République du 6 février 1992 et le décret du 1er juillet 1992 portant charte de la déconcentration. Dans ce domaine la direction du Personnel avait

² Importée du Japon, la pratique des cercles de qualité s'est développée dans les entreprises françaises au cours des années 80. Un cercle de qualité est un petit groupe d'ouvriers volontaires pour se réunir pendant certaines heures de travail, sous la conduite d'un animateur, afin d'aider à résoudre les problèmes de qualité et de fonctionnement de leur secteur. Edouard Balladur ayant une expérience des cercles de qualité dans le secteur privé mit en place en 1986 une commission « Qualité » dont l'objectif était de susciter des « démarches qualité » au sein de chaque ministère en privilégiant une entrée dans ces démarches par les cercles de qualité.

³ L'association Services Publics, créée en 1980, réunit des agents de services publics, des universitaires, des syndicalistes et des chercheurs étudiant et débattant de l'amélioration du fonctionnement de l'État au service des citoyens. L'association se veut un carrefour d'idées, un lieu de débats et de propositions. Elle organise des colloques dont plusieurs ont fourni la matière à des ouvrages : *Le service public demain* (Editions Economica, 1989), *L'État moderne et l'administration* (Editions L.G.D.J. 1994), *Le débat public : une réforme dans l'État* (Editions L.G.D.J. 2001), *La modernisation silencieuse des services publics* (Editions L'Harmattan 2006)

anticipé en déconcentrant les recrutements, les mutations, les sanctions de 36 000 agents administratifs et techniques depuis avril 1990. Mais il restait encore beaucoup à faire dans d'autres domaines couverts par l'Équipement.

Pour conclure sur votre question, si j'ai pu garder le cap de notre projet de modernisation malgré la succession des ministres c'est d'abord et surtout parce que les trois ministres qui ont succédé immédiatement à Paul Quilès, Jean Aurox, Pierre Méhaignerie et Maurice Faure ont validé notre démarche. La seconde raison tient sans doute à notre communication interministérielle et au soutien constant de la direction du Budget pour laquelle nous étions le bon élève de la classe.

Pierre CHANTEREAU

Parallèlement à votre démarche de modernisation engagée en 1985, le directeur des Routes engageait de son côté une réforme du pilotage de son secteur, en promouvant une politique de l'entretien routier qui n'était plus limitée au suivi des parcs. Comment vous êtes vous entendu ensemble et avec les syndicats ?

Serge VALLEMONT

Le problème de l'entretien routier s'est posé dès le début de la décentralisation, les conseils généraux étant très critiques à l'égard des DDE qu'ils accusaient de s'être désengagés de ce domaine et de privilégier les travaux neufs. Pour les ingénieurs, les postes valorisant étaient les arrondissements et les subdivisions de travaux neufs. Il n'y avait pas au niveau de l'état major des DDE de véritables responsables de l'entretien routier. Enfin, à l'évidence, il y avait dans ce domaine un fort potentiel de gains de productivité.

Le premier rapport de la commission de modernisation début 1986 recommandait en

priorité l'amélioration de la productivité en matière d'entretien routier et l'expérimentation d'outils de gestion pour assurer la transparence financière. Cela interpellait la direction des Routes et la direction du Personnel.

Le directeur des Routes et moi-même avons confié début 1986 à Jean-François Coste, l'élaboration d'un rapport sur le matériel d'entretien routier, rapport qui allait servir de support au déroulement en octobre 1986 des journées de l'entretien routier, organisées à l'initiative de la direction des routes, de la direction de la Sécurité et de la Circulation routière et de la direction du Personnel : c'était une première ! Suite à ces journées était créé le groupe permanent de l'entretien routier et ses quatre ateliers : techniques et matériels, ressources humaines, relations avec les maîtres d'ouvrage, relations avec les usagers.

Parallèlement on créait dans chaque DDE la fonction de responsable de la gestion de la route (RGR) et on mettait en place une formation supérieure confiée à l'ENPC, à savoir le « Cycle Supérieur des R.G.R. » conçu sur le modèle pédagogique du C.S.M.E.

S'agissant des outils de gestion et de la transparence financière tant attendue des PCG, je recrutais à mes côtés un chargé de mission, Jean-René Brunetière assisté d'un Ingénieur TPE, Robert Maud et une journée de réflexion était organisée en mai 1986 entre la direction du personnel, la direction des Routes et la direction de l'Administration générale et une douzaine de DDE pour définir les conditions de mise en place d'un contrôle de gestion dans les DDE.

De son côté le directeur des Routes recrutait un ingénieur des TPE, Eric Tschitschmann, qui allait faire équipe avec Robert Maud sous l'autorité de Jean-René Brunetière, lequel avait la charge d'assurer une liaison permanente avec la DR et la DAG.

Comme vous le voyez c'est une démarche inter-directionnelle qui a permis de progresser sur ce dossier de l'entretien routier.

Mais je voudrais aussi souligner le rôle tout à fait stratégique qu'a joué Jean-René Brunetière de 1986 à 1988 pour concevoir et diffuser sur le terrain ce que nous avons appelé, sur sa suggestion, l'opération CLAIRE dont le but était de donner aux responsables départementaux une connaissance plus claire de la DDE grâce à une bonne information sur les éléments de sa gestion. Au départ on a associé 15 départements volontaires (PCG et DDE) pour participer à la conception de l'opération, l'objectif étant de concevoir des tableaux de bord répondant aux demandes locales avec des tableaux de synthèse financiers. Organisant tout au long de l'année 1987 des rencontres dans chaque département et par groupes de départements réunissant responsables des exécutifs départementaux et DDE, Jean-René Brunetière a donné une nouvelle image de l'administration centrale en charge de la décentralisation, se déplaçant sur le terrain pour que s'établisse un dialogue fondé sur des informations présentées sous forme simple et pertinente. Ce faisant il a permis la mise en place de nouvelles relations acceptées et reconnues par les partenaires contribuant ainsi à créer un climat plus serein pour discuter de la « sortie de l'article 30 ».

Dans nos discussions avec les PCG à propos de l'entretien routier le problème des parcs revenait constamment. En 1987 on avait été proche d'un transfert aux départements (référence à la lettre du Premier ministre de l'époque). J'avoue qu'on ne savait pas trop comment en sortir sachant - et les PCG aussi - les problèmes de personnel que pouvait poser un transfert. C'est Louis Moissonnier, directeur de la DAG, fin connaisseur des affaires budgétaires qui eut l'idée de créer dans le budget de l'État un compte de commerce retraçant les opérations de recettes et de dépenses auxquelles donnent lieu les activités du parc.

S'agissant des syndicats, ou plutôt du syndicat puisque 80% des agents de travaux étaient au syndicat CGT, il y avait évidemment beaucoup de crispation autour du thème de la diminution des effectifs. Je considérais personnellement que celle-ci était inéluctable compte-tenu des gains de productivité évidents pouvant être réalisés. Aussi ma politique à l'égard des personnels de toute la filière exploitation, conducteurs et agents de travaux, a été :

★ d'une part d'obtenir des compensations statutaires très substantielles puisque les conducteurs de travaux devenus contrôleurs de travaux ont été promus en 1988 de la catégorie C à la catégorie B et les agents de travaux ont obtenu un nouveau statut d'agents d'exploitation et de chefs d'équipe qui a permis aux 35 000 agents concernés de gagner une échelle de rémunération

★ d'autre part d'améliorer leurs conditions de travail et de sécurité au travail, de mettre en place des formations pour les professionnaliser, enfin de pousser la direction des Routes à accentuer la modernisation de leurs matériels.

Pierre CHANTEREAU

Quand Paul Quilès revient au ministère en mai 1991, la sortie de l'article 30 n'est pas faite. Vous êtes toujours à la DP, mais de plus vous êtes aussi conseiller du ministre. Comment avez-vous alors engagé la négociation politique qui devait aboutir à la loi du 2 décembre 1992, promulguée peu avant votre départ volontaire ?

Serge VALLEMONT

Ma double casquette m'a incontestablement aidé. Je connaissais parfaitement le dossier. Ma durée dans les fonctions de directeur du Personnel me permettait d'apprécier les évolutions qui s'étaient faites d'un côté comme de l'autre. Du côté des directions départementales, grâce à l'opération CLAIRE,



Serge Vallemont et Paul Quilès

à la progression du suivi de gestion en subdivision, aux formations développées à tous les niveaux, à commencer par le cycle supérieur de management de l'Équipement, à l'apprentissage de la contractualisation ayant abouti aux plans objectifs moyens, les DDE étaient plus en mesure de négocier sur des bases claires avec les représentants des exécutifs locaux. Du côté des services des conseils généraux le renforcement des compétences était incontestable et le dialogue avec les DDE était devenu plus professionnel et moins passionnel.

Ma fonction de conseiller du ministre me donnait la légitimité politique pour débattre avec l'APCG dont je connaissais bien les principaux responsables tant politiques qu'administratifs.

Au terme de l'entretien entre le ministre et la délégation de l'APCG fin juillet 1991, j'avais reçu mandat du ministre pour engager des négociations dès le mois d'août avec l'APCG pour pouvoir aboutir en septembre à une définition des principes devant guider l'élaboration du projet de loi.

Politiquement, le point central était le transfert ou non aux conseils généraux des personnels travaillant pour les départements. Sur le principe je considérais que le moment était venu et les conditions réunies pour franchir une nouvelle étape dans la mise en œuvre de la décentralisation. Par contre je connaissais la position des syndicats concernés par de tels transferts et les problèmes statutaires que cela poserait à la fonction publique territoriale. Aussi avons-nous étudié à la DP courant août la possibilité de s'en tenir dans un premier temps à une mise sous l'autorité fonctionnelle des PCG des agents transférés, ces derniers continuant à être gérés par la DDE. Le Conseil d'État consulté officieusement nous donna son accord sur cette double autorité.

Le deuxième point auquel je tenais était que les négociations se passent au niveau local, faisant confiance aux élus pour opter pour la solution la mieux adaptée au contexte du moment, sachant qu'en tout état de cause la loi devrait leur permettre d'obtenir le moment venu, en fonction des évolutions locales, le transfert des agents concernés.

Lors de notre négociation début septembre j'annonçais d'entrée de jeu mes deux principes en ajoutant le problème que poserait un transfert pur et simple des agents et des réactions syndicales prévisibles. Il n'y eut pas de désaccord de principe, les questions posées étant que l'APCG serait attentive à la définition de l'autorité fonctionnelle. Mais cette formule de l'autorité fonctionnelle leur convenait ne souhaitant pas avoir à gérer des conflits avec les syndicats qu'ils pensaient, comme moi, fort probables dans l'hypothèse d'un transfert de la gestion hiérarchique.

Le point sur lequel se concentrèrent nos discussions fut l'évolution des effectifs transférés sachant ce qu'était notre politique de diminution de ceux-ci. Je défendais l'idée qu'il

n'y avait aucune raison que leurs services ne cherchent pas comme nous à faire des gains de productivité. La question était de trouver la bonne règle. Ce point ne devait être réglé que lors de l'examen de la loi par le Parlement, la formule retenue étant une évolution conforme à celle déterminée annuellement par la loi de finances pour les effectifs du ministère de l'Équipement.

Enfin la discussion sur le parc montra que le compte de commerce donnait satisfaction. Par contre il y avait pour l'État la crainte de voir tel département ne plus faire appel au parc brutalement. On convint que la loi devrait préciser le pourcentage maximum autorisé pour la diminution des commandes au parc. Paul Quilès et le président de l'APCG se mirent d'accord sur le chiffre annuel de 10%

Le projet fut mis au point au cours du 1er trimestre 1992 et les rapporteurs de la loi devant l'Assemblée Nationale et le Sénat désignés dans la foulée, René Dosière, député socialiste de l'Aisne, et Lucien Lanier, sénateur du Val-de-Marne, ancien préfet de la région Ile-de-France. On travailla avec l'un comme avec l'autre dans un climat de coopération tout à fait excellent.

Pierre CHANTEREAU

Sylvain PENNA, quelles raisons vous ont conduit à quitter la DDE pour rejoindre le Conseil général ? Comment cela s'est-il passé, la décision a-t-elle été facile à prendre ? Comment l'avez-vous vécu ?

Sylvain PENNA

J'ai rejoint le département par conviction. J'étais conscient des évolutions de la société (plus d'instruction...) ; le temps des élites et du centralisme était dépassé et je considérais que la décision devait être rapprochée du citoyen, suffisamment mûr pour prendre

en main sa destinée. Partisan de l'unicité et de l'universalité du service public - pour moi il n'y avait pas un service public noble qui serait celui de l'État et un service public au rabais qui serait offert par les collectivités -, j'étais, en plus, convaincu qu'il y avait un beau challenge à relever et un bel espace à conquérir. Mon DDE m'incitait également à rejoindre le Conseil général, par conviction, probablement, mais aussi pour s'assurer après plus de quatre ans à la DDE - que j'aurais dû de toute façon quitter - de son futur interlocuteur.

Je l'ai aussi rejoint par dépit, déçu par l'improductivité et l'absence de valeur ajoutée de certaines procédures internes qui occupaient une grande partie de mon temps. J'étais déçu aussi par la faiblesse et l'inconsistance de l'État : absence d'une parole de l'État partagée par les différents services (Préfet, DDE, DDA...) qui portaient des avis contradictoires sur les dossiers. J'étais aussi déçu par le manque de moyens de l'État, le corporatisme et le carriérisme qui passaient avant le service public, la frilosité, l'immobilisme et le sentiment de supériorité de l'administration juge et partie, se considérant seule détentrice de la vérité.

J'étais surtout animé de la volonté de relever un véritable défi et le désir de conquérir un terrain vierge. Tout était à construire et j'avais l'ambition de réussir.

Comment l'ai-je vécu ?

J'ai vécu ce que j'appelle les « vingt glorieuses de la décentralisation » (1986-2006) comme une formidable aventure humaine, dans laquelle j'ai trouvé un spectre de responsabilités élargi (d'une équipe de 15 agents à près de 500). Dans mon service il y avait non seulement les routes mais les transports, l'agriculture, l'environnement, l'aménagement du territoire, l'aménagement foncier... c'était presque une



Sylvain Penna

préfiguration du MEEDDAT..., c'était une formidable expérience humaine.

Cette expérience me laisse le sentiment du devoir accompli au service des concitoyens et dans le maintien du lien avec l'État et celui d'avoir contribué à écrire une page de l'histoire de nos institutions.

J'ai trouvé au Conseil général de l'écoute et de la confiance, du pragmatisme, de l'innovation, de la liberté, de la réactivité, de la souplesse, une capacité d'imagination, des moyens humains et matériels, de l'efficacité, de la reconnaissance et pas davantage de clientélisme que dans les services de l'État.

De la part de la DDE, j'ai subi un procès d'intention consistant à me soupçonner de rejoindre le Conseil général uniquement par ambition personnelle. J'ai ressenti de la mauvaise foi, des combats d'arrière-garde soutenus en haut lieu, du désarroi, de la rancœur puis de l'envie. J'ai cependant maintenu un dialogue permanent avec la DDE, tant au niveau de la direction que du personnel et des syndicats.

Pierre CHANTEREAU

Jean-Louis DELIGNY, vous avez été le DDE du Puy-de-Dôme, puis de la Haute-Garonne, avant de partir pour le privé.

Comment avez-vous vécu, avec vos personnels, ces nouvelles relations avec les élus locaux, l'un d'entre eux étant votre ministre ?

Jean-Louis DELIGNY *

Avant de répondre à cette question, et pour reprendre la typologie d'un des intervenants précédents, je me qualifierai de « réformateur non-corporatiste et non-carriériste », ne pouvant fonctionner qu'à l'affectivité avec l'estime de mes concitoyens. Mon intervention sera donc émaillée d'anecdotes et de galeries de portraits qui illustreront le vécu de cette période très particulière de ma vie professionnelle et personnelle.

Tout a commencé au séminaire de Talloires les 12 et 13 mai 1981. Le camarade Jean-Pierre Morelon, alors DDE de la Haute-Savoie, avait pris l'initiative, bien avant les élections présidentielles et sans préjuger du vainqueur, de réunir une dizaine de DDE réputés « réformateurs ». Il s'agissait ni plus ni moins de répondre aux deux questions suivantes :

★ la DDE a-t-elle sa place dans la société de l'an 2000 ?

★ que faut-il faire en 1981 pour que la DDE garde intactes toutes ses chances de tenir le rôle qui devrait être le sien à cette échéance ?

J'ai retrouvé au fond d'un carton mes douze pages de notes prises au cours de cette rencontre : j'ai été frappé en les relisant de la pertinence des analyses de mes différents collègues, mais aucun d'entre nous n'avait prévu l'importance du maelström qui allait, en deux décennies, bouleverser les structures et les responsabilités des différents acteurs de la décentralisation. Qu'importe : nous étions prêts à assumer notre rôle dans les changements qui allaient inéluctablement intervenir, et même à les anticiper.

À l'époque, j'étais DDE de Tarn-et-Garonne, l'un des plus petits départements de France. J'avais mis un moteur de formule 1 dans la vieille carcasse de la deux-chevaux que m'avaient laissée mes prédécesseurs, avec pour seule ambition de prendre mon pied : un projet d'autoroute, une centrale nucléaire, une pression urbaine liée à la proximité de Toulouse. Et surtout les travaux d'aménagement de nouveaux locaux dans l'ancien Carmel de Montauban, l'un des édifices religieux imposés par Louis XIII en punition des huguenots qui gouvernaient la ville en toute indépendance depuis l'Édit de Nantes.

Comme dans la chanson de Renaud, « j'étais tranquille, j'étais pénard », lorsqu'en 1982, à l'invitation du préfet et de la présidente du Conseil Général, le Ministre de l'Urbanisme

* Un texte plus complet est en ligne sur le site du comité d'histoire

et du Logement vint inaugurer la nouvelle DDE, en tant qu'exemple d'une réhabilitation réussie d'un bâtiment ancien. Mon équipe des constructions publiques avait fait un effort prodigieux avec le service information pour présenter, sous la forme d'un diaporama, les différentes phases de la conception et de la réalisation des travaux.

Roger Quilliot, qui était pourtant réputé pour n'avoir aucune sensibilité architecturale, fut littéralement subjugué par la beauté des lieux, tout à la fois fonctionnels et contemporains, et respectueux des témoignages du passé : la façade classique sur le Tarn, le cloître du XVI^e siècle, les murs en briques roses et la couverture de tuiles romaines. Il fit alors un discours improvisé d'une exceptionnelle qualité littéraire pour exprimer l'intensité de son émotion. Ce fut pour moi et tous ceux qui à mes côtés avaient œuvré pendant quatre ans à cette réalisation la plus belle des récompenses. Je n'étais pas vraiment pressé de quitter Montauban où je vivais heureux entouré de mon épouse et de nos cinq enfants. J'avais seulement demandé à Michel Rousselot, alors directeur du Personnel, de penser à moi pour la DDE de Haute-Garonne quand son titulaire, François Rouillé, prendrait du galon. Mais quelques semaines plus tard, le ciel m'est tombé sur la tête ! Michel Rousselot m'appela pour me dire textuellement : « Tu as tapé dans l'œil du ministre, tu es nommé DDE du Puy-de-Dôme ». J'eus beau lui rappeler que ce n'étais pas vraiment mon tropisme, que j'avais des contraintes familiales et que je ne pouvais accepter ce poste malgré l'honneur qui m'était fait d'être choisi au plus haut niveau. Il me répondit tout à trac : « Débrouille-toi, ce n'est plus de mon ressort, va dire ça au Ministre ».

Je sollicitai donc une entrevue à son bureau quai de Passy, m'attendant à être reçu par l'un des membres de son cabinet. Mais il m'accueillit seul à seul, me fit asseoir à côté de lui et me parla sans interruption pendant près de deux heures. J'avais pourtant, remonté à bloc

par mon épouse, préparé un refus respectueux et assorti de toutes les précautions oratoires, mais il me fut strictement impossible de l'interrompre, tant il était pris par l'éloquence de ses propos. Il me brossa avec brio un panorama éblouissant de sa jeunesse et de ses études littéraires dans le nord de la France, de son amitié avec Jean-Paul Sartre et Albert Camus, de ses engagements politiques, de sa nomination à la faculté de lettres de Clermont-Ferrand et du microcosme auvergnat dans lequel j'allais être immergé. Lorsqu'il se leva pour me donner congé, je crus un instant que j'allais pouvoir lui présenter ma supplique, mais il conclut notre « entretien » en me raccompagnant à la porte par ces mots : « J'ai vraiment besoin de vous et je suis très content que vous acceptiez le poste. »

Que répondre ? J'étais sous l'effet de son extraordinaire pouvoir de séduction et il ne m'était plus possible de refuser. Tout au plus, je lui glissai timidement « Monsieur le Ministre, je suis très flatté de votre confiance et je ferai tout pour réussir dans ce poste. Mais j'ai une famille et mon ambition était d'être nommé à Toulouse et je pense que cela ne sera plus possible. » Il me tapa amicalement sur l'épaule pour me rassurer : « Mais si, vous aurez Toulouse après quelques années en Puy-de-Dôme. » Je pensais dans mon for intérieur : « Promesse de ministre, on sait ce que ça vaut ! », et je me mis aussitôt à rechercher un logement à Clermont-Ferrand.

C'est donc dans ce contexte plus que favorable que j'ai pris la direction d'une DDE en parfait état de marche, que mes illustres prédécesseurs, Pierre Guitaux et Jacques Lagardère notamment, avaient hissé au plus haut niveau. Je ne dirai pas que ces trois années en Auvergne furent faciles. Il me fallut faire face à de fortes personnalités : le préfet Georges Abadie (surnommé « Zébulon » car il ne tenait pas en place), le sénateur Michel Charasse (qui jouait à l'Élysée le rôle du fou du roi), l'ancien président Valéry Giscard d'Estaing (redevenu



Jean-Louis Deligny

simple député), Arsène Boulay, président du Conseil Général (vieux militant SFIO, bon vivant et non-sectaire), Joseph Planeix, son complice chargé de la commission des travaux. Et bien sûr Roger Quilliot (que de méchantes gens surnommaient « Droopy » tant la ressemblance avec ce chien triste était flagrante). Avec lui, j'ai entretenu des relations que je ne qualifierais pas d'amicales (je n'étais ni prof de lettres, ni socialiste, ni franc-maçon), mais d'une extrême cordialité.

Je pense que nous avons l'un pour l'autre estime, confiance et j'oserais dire, affection. J'ai été très peiné en apprenant en 1998 son suicide avec sa chère épouse qui lui a survécu. Ce geste de désespoir était bien conforme à sa philosophie personnelle imprégnée d'un humanisme basé sur l'absurdité de la condition humaine. J'ai pu acheter les deux volumes des œuvres de Camus (aujourd'hui épuisés) qu'il avait préfacés et commentés et je l'ai retrouvé tout entier dans ses notes marquées par son admiration et son amitié pour cet auteur dont les œuvres ont su résister au temps.

Il me convoquait dans son bureau de maire presque tous les samedis matin et nous passions une petite heure à parler tout à la fois de sa politique du logement, de la mise en place de la décentralisation et des grands projets d'urbanisme et de voirie de l'agglomération clermontoise.

Aujourd'hui encore, quand j'y repense, je m'émerveille de l'intérêt qu'il portait à ma modeste personne alors qu'il était entouré, à Paris comme à Clermont, d'une foule de collaborateurs et de conseillers techniques. Peut-être appréciait-il mon franc-parler, lui qui n'aimait pourtant pas trop la critique, et il devait sentir que jamais je ne me comporterais en partisan ou en courtisan comme c'est souvent le cas dans l'entourage des grands de ce monde.

Il venait souvent aux réunions cantonales organisées par le préfet pour apporter la bonne parole ministérielle et encourager la mise en

place des réformes de son gouvernement. Michel Charasse se joignait parfois à ces réunions, toujours en retard, les oreilles rouges et le barreau de chaise entre les dents, pour tenir de truculents propos sur l'incompétence de l'administration, et ponctuer ses sarcasmes de vigoureuses tractions sur ses bretelles bariolées.

C'est dans ce contexte qu'il m'a été possible de négocier la première convention entre le préfet et le président du Conseil Général pour la mise à disposition de la DDE au département. En parallèle, nous accélérions l'élaboration conjointe des plans d'occupation des sols (POS) pour permettre, le moment venu, la signature des autorisations de construire par les Maires. La plupart d'entre eux n'ayant pas les moyens et les personnels suffisants, la mise en place des subdivisions territoriales polyvalentes fut entamée puis poursuivie afin de rapprocher l'instruction des maires et des pétitionnaires.

Seul « point noir » (ou gris), la lutte contre le mitage qu'il nous fallait mener notamment dans les contreforts du Massif Central, chacun voulant avoir une meilleure vue sur le paysage que son voisin. Ce mal, aujourd'hui presque jugulé grâce à la généralisation des plans locaux d'urbanisme (PLU) et des cartes communales, ne pouvait être combattu que par une position ferme et unanime des services de l'État. Or, le préfet, pensant aller dans le sens de la décentralisation, entendait trancher lui-même au coup par coup en cas de désaccord entre le maire et la DDE sur les certificats d'urbanisme et les permis de construire. J'étais donc obligé de lui présenter tous les mois la dizaine de dossiers litigieux pour obtenir son arbitrage qu'il rendait en consultant l'annuaire des maires du département : refus sur les communes détenues par l'opposition, accord sur celles de la majorité, les maires « sans étiquettes » faisant l'objet d'un sursis à statuer afin de savoir s'ils penchaient à droite ou à gauche.

Cette pratique qui m'était intolérable, car contraire aux principes d'égalité de notre

République, ne satisfaisait pas vraiment les maires rarement favorables au mitage dans leur for intérieur. Elle fut finalement tempérée grâce à un artifice que le préfet leur exposait sans vergogne en réunion cantonale : « si vous êtes défavorable mais que vous ne pouvez pas l'écrire, vous marquez favorable avec un petit f, si vous êtes vraiment favorable, mettez un grand F ! ». À partir de ce moment-là, il n'y eut pratiquement plus aucun avis favorable avec un grand F, les maires faisant très généralement confiance à la DDE.

Autre dérive de la décentralisation : la dévolution des marchés publics de travaux départementaux. Les services de l'État n'ayant plus leur mot à dire (sauf au titre d'un contrôle de légalité fort peu rigoureux), les enveloppes des appels d'offres étaient systématiquement ouvertes (au lieu d'éliminer d'office les entreprises jugées inaptes à réaliser les travaux), et l'une des entreprises locales était invitée à s'aligner sur l'offre de l'entreprise non locale moins disante.

Au bout de deux ans et neuf mois, j'ai eu l'une de mes meilleures surprises de ma vie : à l'issue d'une séance du Conseil Général, Roger Quilliot est venu m'annoncer : « J'ai l'accord de Paul [Quilès], vous êtes nommé en Haute-Garonne. Nous serons désolés de vous voir quitter notre département, mais je vous l'ai promis et je tiens parole. » Je n'en croyais pas mes oreilles, un élu qui tient ses promesses ! Mes relations avec les élus, difficiles à convaincre mais fidèles en parole, avaient été sans nuage, sauf avec Michel Charasse qui avait souvent pourri mes lundis matin (jours de réception des doléances des habitants à la mairie de Puy-Guillaume) en m'appelant, toujours furibard, sur le téléphone direct « Régis » pour dénoncer l'incurie de mes collaborateurs. Et j'ai quitté le Puy-de-Dôme sans remords mais non sans regrets, car ma famille y avait vécu des jours heureux. Je conserve un souvenir ému de

mon « pot » de départ, tous les grands élus du département m'avaient fait l'honneur d'y participer et je suis parti avec force cadeaux et médailles (région, département, villes).

C'est donc précédé d'une « réputation flatteuse » que j'ai pris mon poste à Toulouse, en commençant par la tournée des « grands ducs » (présidents d'assemblées, députés, sénateurs, maires des villes importantes – souvent les mêmes par la vertu du cumul des mandats). En particulier, le président de la région Midi-Pyrénées d'alors, Alex Raymond, m'avait offert un excellent repas dans sa mairie de Colomiers au cours duquel nous avons évoqué les personnalités du Puy-de-Dôme qui lui avait dit le plus grand bien de ma modeste personne, sauf un ! Je compris qu'il ne pouvait s'agir que de Michel Charasse et je lui racontai nos nombreuses altercations. Il me confirma qu'il s'agissait bien de lui, mais qu'au contraire il m'avait apprécié car, me dit-il : « Michel aime les gens qui lui résistent ! ».

Il avait schématisé la mise à disposition du département par la phrase : « vous proposez, nous décidons et vous exécutez même si vos propositions n'ont pas été suivies, perinde ac cadaver ». En Haute-Garonne, l'application des dispositions relatives au transfert du personnel des DDE chargés des études et de la programmation des projets de routes départementales a été menée rondement grâce à la qualité de mes relations avec le président du Conseil général, Léon Eeckhoutte, maire de Villemur-sur-Tarn. Nous nous étions découvert plusieurs points communs (élèves au lycée Saint-Louis... à vingt-huit ans d'intervalle !), le goût des lettres (il émaillait ses propos de citations latines) et des vieilles pierres, plus un penchant pour l'humour et les contrepétories. Cela peut paraître futile, mais lorsqu'il s'agit d'entamer des négociations difficiles, cela aide bien à détendre l'atmosphère et à établir un climat de confiance réciproque.

C'est ainsi que fut préparée la convention de transfert d'une cinquantaine d'agents de la DDE entre le préfet et le président du Conseil général, l'une des premières, sinon la première en France. Elle prévoyait notamment le passage au département d'un cadre supérieur chargé des études départementales, en principe un ingénieur divisionnaire des TPE, blanchi sous le harnois et souffrant d'une hypertrichose palmaire en phase terminale (ce terme pseudo scientifique désignant une croissance exagérée du poil de la main). « Pas question, me dit-il, que les services du département deviennent un hospice pour agents de l'Équipement indésirables. Je ne veux pas de vos brêles (sic - bourriquot en arabe), donnez-moi votre meilleur ingénieur des Ponts et Chaussées ». C'est ainsi que j'ai dû me séparer de Jacques Aubé, responsable de l'arrondissement urbain de la DDE, devenu directeur général des services techniques du département, puis directeur général jusqu'à sa retraite. Et je n'ai rien regretté, car il vaut mieux avoir en face de soi des partenaires intelligents que de dangereux imbéciles.

La décentralisation de l'urbanisme fut poursuivie avec détermination, en parallèle à la

Jean-Louis Deligny et Claude Martinand



déconcentration des permis de construire en subdivision territoriale. Les relations avec la ville de Toulouse restèrent excellentes, leur service urbanisme étant au moins aussi rigoureux que ne l'était la DDE. Bref, tout semblait fort bien agencé pour une réussite totale des réformes gouvernementales.

Quelques petits « couacs » cependant. Un exemple parmi d'autres : le jugement du concours d'architecture pour la construction d'une nouvelle subdivision à Colomiers. Organisé par la DDE pour le compte du département, maître d'ouvrage, ce concours devait être jugé par une commission composée d'élus et présidée par Léon Eeckhoutte.

Je devais présenter l'analyse multicritères qui devait permettre aux membres du jury de se prononcer en toute connaissance de cause après audition des équipes d'architectes. À peine arrivé dans la salle, le Président, visiblement furieux, inscrivit quelque chose sur un bout de papier et le plaça sous un cendrier. « Les jeux sont faits, le nom du lauréat est inscrit sur ce papier et vous pourrez vérifier après le vote ». Je crus qu'il mettait en cause l'honnêteté de notre analyse et qu'il sous-entendait que la DDE avait décidé de favoriser l'un des concurrents. Je protestai vigoureusement, menaçant de quitter la salle si ses propos étaient maintenus. Il me répondit que je n'étais pas en cause et qu'il fallait poursuivre.

Au fur et à mesure des présentations, il apparut clairement qu'un des projets était de loin le meilleur, tant sur le plan fonctionnel et esthétique que sur celui du coût d'objectif. Mais le vote se détermina en faveur d'une autre équipe dont le nom était effectivement inscrit sur le bout de papier que le président montra à tout le monde. M'ayant demandé de passer à son bureau, il me révéla que son groupe s'était réuni avant le jury pour désigner le cabinet lauréat, sans avoir le moins du monde eu connaissance du projet. Sans commentaire...

À part ces quelques dérives qui ne m'étaient pas parues à l'époque intolérables, j'ai adhéré

sans état d'âme à cette première phase de décentralisation à laquelle j'ai activement contribué et j'ai tout fait pour qu'elle soit la mieux réussie possible tant en Puy-de-Dôme qu'en Haute-Garonne.

Pierre CHANTEREAU

Votre passage dans le privé vous a conduit à nuancer votre jugement sur cette première étape de la décentralisation, et vous considérez aujourd'hui que beaucoup d'élus locaux n'ont pas joué le jeu de l'intérêt général, notamment dans la meilleure gouvernance des agglomérations.

L'émergence d'une véritable démocratie participative est-elle pour vous de nature à rééquilibrer les rapports de force ?

Jean-Louis DELIGNY

Mes diverses activités de « jeune » retraité (notamment dans le cadre de mes missions de commissaire enquêteur) m'ont clairement confirmé que la décentralisation, désormais adulte, n'avait pas beaucoup profité aux citoyens. Aucune des grandes réformes qui auraient dû être l'accompagnement naturel et indispensable de la décentralisation n'a vraiment réussi, tant dans les grandes agglomérations que dans les communes rurales.

Le Grand Toulouse ne comporte pas moins de quatre SCOT encore en chantier – plus un « inter-SCOT » ! (alors que les PLU des communes de leurs périmètres sont approuvés ou en voie d'achèvement ...). Dans les petites communes, la coopération intercommunale est tout sauf évidente, singulièrement en matière d'urbanisme, d'aménagement et de politique foncière.

Le Luchonnais (au fond de la vallée pyrénéenne de la Pique) où j'ai ma maison de famille, fourmille d'exemples navrants d'incohérence intercommunale (PLU, ZPPAUP, PPRN, station

de ski de Superbagnères, aire d'atterrissage des parapentes...). Un comble : la subdivision polyvalente de Luchon n'existe plus !

Seul subsiste le service d'entretien routier (départemental), l'urbanisme de toutes les communes (hormis Luchon) étant traité à Saint-Gaudens, à trois quarts d'heure de voiture du Luchonnais. Où est le progrès pour les maires ruraux et leurs habitants, dont certains déplorent ouvertement ce recul ?

Puisqu'il n'y plus aucune chance que les réformes des structures territoriales aboutissent (la fusion départements-région, les regroupements de communes, etc...), alors même que les services de l'État se reconcentrent aux niveaux régionaux et départementaux (les DREAL notamment) et qu'ils se désengagent de la France profonde, que pouvons-nous espérer ?

Le contre-pouvoir des médias existe bien sur le papier (ou sur les ondes), mais au niveau local, ils ne sont pas vraiment les défenseurs des citoyens, ils sont plutôt les zéloteurs des élus locaux.

Je fais actuellement l'expérience d'un autre contre-pouvoir, en plein essor, peut-être sous l'impulsion du nombre grandissant de retraités : celui des associations. ★

Conclusions de la journée d'études

Paul Quilès et Claud Martinand



Claude Martinand

Vice-président du CGEDD

Paul Quilès, vous avez été ministre de l'Urbanisme et du Logement en 1983-1984, ministre de l'Urbanisme, du Logement et des Transports en 1984-1985 puis ministre de l'Équipement, du Logement, des Transports et de l'Espace en 1991-1992. Votre point de vue s'avère donc particulièrement intéressant.

Lors de cette journée, de nombreux intervenants présentaient la caractéristique d'appartenir à une même élite technique et administrative. Il convient donc, maintenant, de filtrer leurs discours à l'aide des analyses des chercheurs des différentes disciplines.

Des acteurs d'exception de la décentralisation de l'Équipement sont intervenus. Serge Vallemont, par exemple, en a assuré la continuité avec courage et détermination, en témoignant d'une vive sensibilité à la problématique du métier et de l'identité sociale et professionnelle des services de l'Équipement.

Cette journée d'études permet, d'ores et déjà, de prendre du recul à travers :

une mise en perspective temporelle qui insiste sur l'absence de rupture réelle en 1982 et 1983, interprétée comme une transition ;

une mise en perspective de la dimension territoriale, tant du point de vue des collectivités locales que des services déconcentrés de l'État.

Le débat a peu évolué depuis les années 80. Les communes et les départements revendiquaient l'exclusivité de la légitimité démocratique tandis que les régions et les communautés

urbaines valorisaient leurs compétences techniques. Or, il me semble, aujourd'hui, que l'élection au suffrage universel direct pourrait être adoptée au niveau intercommunal.

Jean-Pierre Worms a souligné l'absence de travaux spécifiques sur le rôle nouveau de l'État dans l'aménagement et l'urbanisme après la décentralisation.

Enfin, il conviendrait de réfléchir sur les conséquences des décisions prises à l'époque, sur la deuxième phase de la décentralisation ainsi que sur la création du MEEDDAT. Peut-être le recul dont nous disposons ne suffit-il pas encore pour procéder à de telles analyses.

Je remercie chaleureusement les intervenants de cette journée. ★

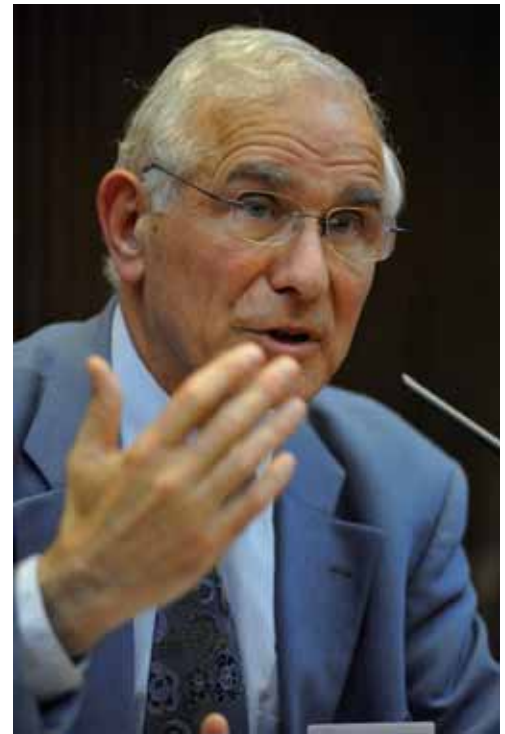
Allocution de clôture

Paul Quilès

Ancien ministre
de l'Équipement (1983-85 et 1991-92)

Après les nombreux débats qui ont nourri cette journée, j'ai presque des scrupules à intervenir. Mais j'ai rafraîchi mes souvenirs avec certains acteurs de cette grande aventure - notamment Serge Vallemont -, je me suis dit que vous seriez peut-être intéressés de connaître ma vision de cette histoire, dont j'ai été moi-même un acteur engagé au cours des deux périodes où j'ai dirigé le ministère.

Il est banal de dire que la décentralisation a constitué d'une façon générale pour tous les services déconcentrés de l'État une sorte de séisme. Elle a indiscutablement créé une profonde déstabilisation de l'Équipement, dont plus de 90% des personnels étaient en fonction sur le terrain. Je me souviens encore de mon premier contact avec l'ensemble des directeurs départementaux, que j'avais réunis après ma prise de fonctions comme ministre de l'Urbanisme et du Logement en 1983 et du désarroi qu'ils exprimaient lors de leurs interventions. Depuis 2 ans, ils avaient le sentiment, non seulement d'une remise en cause de leur métier, mais aussi d'être abandonnés, puisque leur ministre de tutelle n'était plus en charge des routes, qui constituaient le cœur des métiers de la grande majorité de leurs agents et qui étaient au centre de leurs débats avec les présidents de conseils généraux. Cette situation était encore aggravée par la pression qu'exerçaient certains préfets pour aboutir à un découpage des DDE, forts du poids politique et institutionnel de leur ministre, lequel ne manquait pas de leur



Paul Quilès

rappeler que les DDE, comme les préfectures et les DASS, seraient découpées, en vertu des lois de décentralisation.

Il était clair pour moi que, du fait des compétences existantes au sein des DDE, mises au service de l'État, des départements et des communes, celles-ci avaient un rôle majeur à jouer pour la réussite de la décentralisation. Il fallait donc à la fois maintenir la qualité du service public et rechercher une plus grande efficacité par la modernisation des modes d'intervention et de gestion.

J'étais conscient que sur ce dossier de l'avenir des DDE, le maître du jeu était Gaston Defferre, le ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation. Aussi après avoir pris la mesure de la complexité du dossier et des

faibles marges de manœuvre dont je pouvais disposer face à lui, je considérais que, dans un premier temps, la priorité était de convaincre les membres de son cabinet du caractère spécifique des DDE par rapport aux préfectures et aux DASS. Pour cela, le mieux était de les emmener sur le terrain visiter un échantillon de DDE représentatives de la diversité des départements et des missions de nos services, en rencontrant chaque fois le P.C.G., le préfet et le DDE.

Cette opération de terrain venait d'être lancée, quand Laurent Fabius a remplacé Pierre Mauroy comme Premier Ministre. J'étais nommé ministre de l'Urbanisme, du Logement et des Transports et Pierre Joxe remplaçait Gaston Defferre. Cette nouvelle configuration ministérielle créait les conditions pour que je reprenne l'initiative - et si possible le leadership politique - sur cette question de l'avenir des services de l'Équipement. Je renforçais en conséquence mon cabinet avec un conseiller spécialement en charge de ce dossier, connaissant parfaitement les DDE et leur diversité sur le territoire. De son côté, Pierre Joxe faisait de même, en chargeant un membre du corps préfectoral bien au fait lui aussi du terrain de suivre le dossier.

Dès la première réunion entre Pierre Joxe et moi, accompagnés de nos conseillers respectifs, nos points de vue se sont rejoints : il fallait afficher d'emblée une volonté commune de commencer par une phase d'écoute et d'information des présidents de conseils généraux et des responsables de l'État (préfets et DDE), ainsi que des représentants des personnels. Cette tâche fut dévolue à nos deux conseillers, qui se rendirent dans une douzaine de départements. Cette réunion me montra également que Pierre Joxe ne portait pas à ce dossier le même intérêt que son prédécesseur et qu'il m'en laisserait volontiers le pilotage.

Mes premiers contacts avec le bureau de l'assemblée des présidents de conseils généraux (APCG), alors présidée par le sénateur Salvy, P.C.G. du Val d'Oise, me convainquirent qu'il fallait avancer avec beaucoup de pragmatisme, en raison des différences dans les positions défendues par les P.C.G., suivant le caractère plus ou moins rural de leur département, suivant aussi l'approche plus ou moins dogmatique qu'ils avaient de l'application des lois de décentralisation. Grosso modo, il y avait une bonne douzaine de P.C.G. qui se montraient déterminés à obtenir une solution radicale de découpage des DDE, avec un transfert du parc et de deux tiers des subdivisions au département. A l'autre extrémité, on trouvait un bon tiers des départements qui ne souhaitaient rien changer. Mais pour la majorité des présidents, la situation avait encore besoin de se décanter et la partition des DDE n'était pas leur priorité. En 1984, ils étaient beaucoup plus préoccupés par les transferts de compétences du secteur social et par la prise en charge de l'entretien et la construction des collèges. C'est ce que j'ai pu constater au cours du 1er trimestre 1985, lors d'une rencontre organisée par l'APCG (près de 80% des départements étaient présidés par des élus de droite), à laquelle assistaient une vingtaine de P.C.G. : le seul point de convergence était le désir commun de voir le parc de matériel de la DDE placé sous l'autorité du conseil général.

Après cette phase d'écoute qui s'était concrétisée par de multiples réunions, d'une part dans le cadre d'un groupe de travail constitué par l'A.P.C.G auquel participaient nos deux conseillers, d'autre part avec le groupe des PCG socialistes, j'arrêtais ma position de principe qui se résumait en deux points :

★ 1er point : la décentralisation - dont je rappelle qu'elle était voulue par les socialistes, mais sévèrement critiquée à l'époque par la droite - est indispensable pour développer le sens de l'initiative et éviter les décisions

lointaines et parfois bureaucratiques, mais elle ne doit pas faire oublier les responsabilités de l'État. Dans le cas présent, il s'agissait de la circulation des personnes et des biens sur le réseau routier français. Pour l'automobiliste, la route n'a pas de statut : qu'elle soit nationale, départementale, communale, peu lui importe. Ce qui est essentiel pour lui, c'est la continuité des itinéraires, les conditions d'exploitation du réseau devant garantir les meilleures conditions possibles de trafic, y compris en cas d'intempérie. D'où ma proposition de maintenir un service unifié d'entretien et d'exploitation du réseau routier dans son ensemble. Par conséquent, ni le parc, ni les subdivisions, instruments de cette exploitation du réseau routier, ne seraient découpés. Par contre, les moyens des DDE en charge de la maîtrise d'ouvrage et de la réalisation des travaux neufs devaient avoir vocation à être transférés.

★2ème point : les textes réglementaires doivent permettre de s'adapter à la réalité des contextes locaux et aux exigences des P.C.G. en matière d'organisation de leurs rapports avec les services de la DDE et de leur évolution dans le temps. Cela pourrait se traduire par des conventions à géométrie variable, mais comportant le noyau dur du maintien dans l'État du parc et des subdivisions.

Sur la base de ces principes, un projet de décret fut soumis à l'APCG. Des amendements y furent apportés, notamment concernant les modalités propres à la gestion des parcs (création d'un comité d'orientation du parc, présidé et réuni conjointement par le préfet et le PCG). Le décret, auquel était annexé un modèle de convention, fut signé le 31 juillet 1985. Il prévoyait que les conventions devront être signées avant le 1er janvier 1986. En fait, seuls les 21 départements présidés par un élu de gauche auront signé leur convention à la date prescrite. La proximité des élections législatives, avec la perspective d'un changement de majorité, conduira les élus de

droite à ne pas signer leur convention, même si bon nombre d'entre eux considéraient le texte comme un compromis acceptable dans un premier temps.

Le décret du 31 juillet 1985 fixait - du moins provisoirement - le nouveau cadre institutionnel des DDE. L'objectif était que les DDE intègrent toutes les conséquences du transfert des routes départementales aux départements et de l'urbanisme aux communes, perdant ainsi leur pouvoir de décision sur deux de leurs principaux domaines d'intervention. Cela signifiait que les directeurs départementaux devenaient en fait des prestataires de services publics, placés de plus en plus en situation de concurrence par leurs donneurs d'ordre locaux, ces derniers étant libres de créer leurs propres services ou de s'adresser au secteur privé. Je leur avais dit aussi la vérité concernant le contexte de rigueur budgétaire, qui se traduirait par des réductions d'effectifs. Il m'est donc apparu indispensable d'engager en parallèle une démarche de modernisation, pour adapter les DDE au nouveau contexte et pour définir un avenir aux 90 000 agents des DDE, en les impliquant dans un projet garantissant la pérennité de l'Équipement par la qualité de ses prestations.

Le lancement d'un plan de modernisation des DDE se concrétisa par la création le 15 mai 1985 d'une commission nationale de modernisation de l'Équipement. L'originalité de cette instance tenait au caractère interministériel de sa composition, étant ouverte dès son 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 générale de l'administration et de la Fonction publique). Elle fut élargie en 1989 à trois personnalités qualifiées, Bernard Brunhes, Michel Crozier et Jean-Luc Bodiguel. C'était une façon de placer notre démarche

de modernisation sous un regard critique externe et de créer ainsi une plus grande exigence de rigueur dans son développement. Cette commission était présidée par un ancien vice-président du Conseil Général des Ponts et Chaussées, André Pasquet. Elle avait pour mission d'assurer l'orientation, le suivi et l'évaluation des actions de modernisation que devait mettre en œuvre la direction du personnel et d'en rendre compte au ministre dans un rapport annuel. Son action devait s'inscrire dans le temps long et d'ailleurs, elle fonctionna régulièrement jusqu'à la fin 1992.

Je confiais la responsabilité pleine et entière de la modernisation des DDE à la direction du personnel. Cette décision allait de soi, compte tenu de son rôle dans la gestion tant de l'encadrement supérieur que de l'ensemble des agents mis à la disposition des DDE pour accomplir leurs missions pour le compte de l'État, des départements et des communes. Elle s'imposait aussi, car une entreprise de modernisation de cette ampleur, impliquant 90 000 agents, ne pouvait réussir sans un accompagnement social et une politique de valorisation des ressources humaines, dont était responsable la direction du personnel.

En matière d'accompagnement social, une des mesures phares décidée en même temps que le lancement du plan de modernisation - après plusieurs mois de négociation avec les trois centrales syndicales - fut la création, au niveau central et dans chaque DDE, de comités d'action sociale, qui furent conçus sur le modèle des comités d'entreprises (arrêté ministériel du 22 mai 1985). L'innovation principale réside dans le fait que les organisations syndicales sont majoritaires au sein des comités et que la présidence ainsi que le secrétariat sont assurés par des représentants des organisations syndicales, le chef de service étant vice-président. Le président de chaque comité est chargé d'une mission permanente d'animation

et de coordination en matière d'action sociale. Ces comités n'ont pas la responsabilité de gérer directement le budget, mais ils sont chargés de recenser les besoins sociaux, de faire toutes propositions concernant les budgets et les différentes formes d'actions à engager au niveau national et local, de dresser un bilan de l'action sociale.

Avec le même souci de responsabiliser les syndicats, je créais dans le même temps une commission nationale paritaire de la formation continue, pour affirmer ma volonté d'associer les syndicats à la conception de la politique de formation destinée à accompagner le plan de modernisation.

En résumé, je dirais que ce plan s'articulait autour des idées force suivantes :

- ★ Offrir des services de qualité répondant aux attentes et objectifs des diverses collectivités publiques comme des usagers, en se maintenant en permanence au meilleur niveau possible de qualification et de compétence
- ★ Développer un effort soutenu en terme d'efficacité, avec le souci majeur de recherches d'économies et de gains de productivité
- ★ Sortir de l'opacité engendrée par la complexité des modes de financement liés à la multiplicité des donneurs d'ordres, développer une capacité à rendre des comptes et donner aux responsables départementaux une connaissance plus claire de la DDE, grâce à une bonne information sur les éléments de sa gestion.

Dans la mise en œuvre du plan, la forte responsabilisation des DDE et le pilotage exigeant de la démarche par la direction du personnel allaient conduire progressivement à une pratique de contractualisation des rapports entre l'administration centrale et les DDE. La forme la plus achevée en sera les « plans objectifs moyens », véritables contrats d'objectifs passés entre le ministre et chaque



René Loubert (DAEI) et Paul Quilès
1984 (fonds MEEDDM)

DDE, que je découvrirai à mon retour à la tête du ministère en mai 1991.

Ceci est une illustration de la stratégie de modernisation de ce ministère, qui s'est inscrite dans le temps long, sur la base d'un cap fixé en 1985 et que mes successeurs (ils ont été cinq) ont eu la sagesse de ne pas remettre en cause.

A mon retour en 1991, j'ai eu la satisfaction de constater les progrès importants faits dans le domaine de la modernisation des DDE. Cela concernait la gestion, avec la mise en place d'un contrôle de gestion, la valorisation des ressources humaines, citée en exemple au sein de la fonction publique, la politique de responsabilisation des directeurs, ou encore la formation managériale de l'encadrement supérieur. Par contre, sur le plan institutionnel, je retrouvais le dossier de la partition des DDE pratiquement au stade où je l'avais laissé six ans auparavant ! Certes, le décret de juillet 1985 avait été remplacé par le décret du 13 février 1987, qui lui ressemblait d'ailleurs comme un frère, à la différence près que le comité de gestion du parc était maintenant

présidé par le seul PCG. Toujours à propos des parcs, point d'achoppement depuis le début de nos négociations, un compte de commerce avait été créé dans le budget 1990.

Passé le moment de stupeur, j'ai compris quelle avait été la stratégie du manager administratif de la réforme et comment il avait géré un temps indispensable pour démontrer aux PCG que les DDE avaient su s'adapter à la nouvelle donne. Leur modernisation créait des conditions favorables pour engager la fameuse sortie de l'article 30. Le dossier était désormais mûr et nous devions pouvoir rapidement déboucher sur un projet de loi qui mette fin au régime transitoire prévu par l'article 30 de la loi du 2 mars 1982. Ce fut la conclusion à laquelle nous arrivâmes avec les dirigeants de l'APCG, lors de l'audience qu'ils me demandèrent dès mon retour au ministère.

Les négociations furent rondement menées et, fin septembre, un accord était trouvé sur les principes qui guideraient la « sortie de l'article 30 ». Le point le plus important concernait bien évidemment la possibilité de « découper » les DDE pour permettre aux PCG qui le voudraient de prendre sous leur autorité directe les services travaillant sur les routes départementales. Je considérais qu'il était difficile que la loi n'ouvre pas cette possibilité, mais il fallait accepter des rythmes différents, en fonction de la diversité des contextes locaux. La loi devait donc permettre que la décision soit prise département par département. Restait à trouver une bonne réponse au problème statutaire que cela poserait aux agents, sachant qu'au départ ils tenaient à continuer à être gérés par la DDE. Les services de la direction du personnel inventèrent le concept de « double autorité », l'autorité fonctionnelle pouvant être exercée par le PCG s'il y avait transfert de service, et l'autorité hiérarchique restant de la responsabilité du DDE. On voyait bien que cette formule n'irait pas sans

poser des problèmes et ne pourrait être que transitoire, le temps que les agents travaillant sous l'autorité fonctionnelle du conseil général se familiarisent avec les pratiques de gestion du département et que la fonction publique territoriale prenne de la maturité. En fait, elle dura jusqu'en 2002, lorsque la loi relative à la démocratie de proximité donna aux agents des DDE placés sous l'autorité fonctionnelle des PCG un droit d'option pour intégrer la FPT.

Le projet de loi fut définitivement adopté par l'Assemblée Nationale le 18 novembre 1992, à l'unanimité, avec l'abstention du groupe communiste.

Pour conclure mon intervention, je voudrais dire quelques mots sur la question de la méthode en matière de conduite des réformes, dont le choix est toujours déterminant pour la réussite des opérations. Je le ferai avec ma double expérience de ministre de l'Équipement et de ministre des Postes, des Télécommunications et de l'Espace.


A l'Équipement, il s'agissait de mettre en mouvement une administration de plus de 100 000 agents ; aux PTT l'évolution concernait un demi-million de fonctionnaires. Dans les deux cas, ces personnels avaient derrière eux une culture, des traditions, des valeurs communes, toute une histoire (j'ai pu lire dans un numéro de la revue de votre comité d'histoire l'essai d'Alain Billon ayant pour titre « L'histoire de l'Équipement n'est pas un long fleuve tranquille !). Il est donc évident que la réforme ne peut se faire sans eux, a fortiori contre eux. Ce qui veut dire que la conduite de la réforme nécessite un investissement social en profondeur. Il faut entretenir avec les organisations syndicales un dialogue constant tout au long de la démarche, avec la volonté de faire jouer réellement leur fonction de négociation aux représentants des personnels.

Dans les deux cas, il y a eu à l'origine le choix d'une stratégie reposant sur le principe que

la réforme exige de s'inscrire dans le temps long, qui est celui de la mise en œuvre d'un projet global qu'il faut mener à terme en évitant l'enlisement. Au départ, il y a le temps de l'écoute et du débat avec tous les partenaires concernés. C'est pour cela que j'ai mis en place un dispositif d'écoute et d'information, dès le début du processus de réforme des PTT, sous la forme d'un débat national, dont j'ai confié la conduite à une personnalité compétente et ouverte aux exigences de la concertation, Hubert Prévot. Pendant près de 9 mois, le débat a permis d'entendre tous les points de vue et d'assurer une grande interactivité entre tous les acteurs.

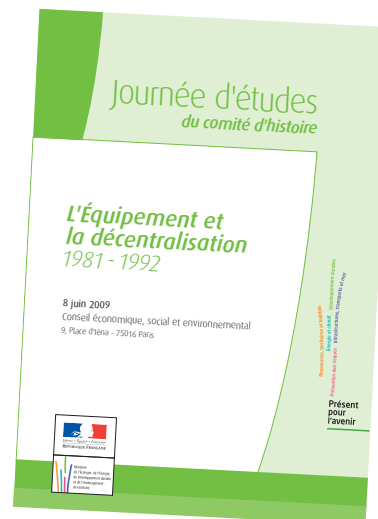
A mon retour à l'Équipement, en 1991, je me suis inspiré de cette expérience pour confier au préfet Gilbert Carrère la conduite d'un débat public sur les transports. Ce débat s'adressait, autant aux élus qu'à l'opinion et aux professionnels. S'il n'a pas abouti directement à de grands changements, hormis la circulaire Bianco relative à la conduite des grands projets nationaux d'infrastructures, il préfigurait le dispositif mis en place en 1995 avec la création de la commission nationale du débat public.

Je voudrais enfin insister sur l'importance de la communication, comme élément essentiel d'une stratégie de changement. Dans les opérations que j'ai eu à mener à l'Équipement comme aux PTT, on retrouve ce souci d'accompagner la démarche de changement par une stratégie de communication qui permette à chacun, quelle que soit sa place dans l'organisation, d'avoir la compréhension des changements et de leur cohérence par rapport à l'ensemble du projet.

Pour conclure, je voudrais vous remercier de m'avoir permis de me replonger dans une période forte de mon action politique, forte parce qu'elle a coïncidé avec des évolutions intenses de l'administration, qui ont bouleversé l'organisation de pans entiers de la vie publique. 

Les annexes

annexe I :	116
❖ programme de la journée d'études	
annexe II :	117
❖ liste alphabétique des participants	
annexe III :	118
❖ fiches biographiques des intervenants	
annexe IV :	127
❖ décentralisation - témoignage de Pierre Mayet	
annexe V :	135
❖ la décentralisation vue et vécue par Michel Rousselot	
annexe VI :	138
❖ évolution des services extérieurs et couverture territoriale par Jacques Lagardère	
annexe VII :	142
❖ routes - un rappel historique de Pierre Chantereau	
annexe VIII :	143
❖ chronologie de la décentralisation	
annexe IX :	146
❖ circulaires services	
annexe X :	147
❖ compositions gouvernementales	
annexe XI :	151
❖ glossaire	



L'Équipement et la décentralisation (1981 - 1992)

Programme

L'administration de l'État vit actuellement une mutation profonde de ses compétences, de ses métiers et de son organisation. Cette reconfiguration s'inscrit dans les longues histoires de chaque ministère. Pour une partie du ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du Territoire, les agents des services déconcentrés et centraux de ce qu'était alors le ministère de l'Équipement ont connu à plusieurs reprises de vrais bouleversements.

Les étapes retenues pour les journées d'études du comité d'histoire du ministère en témoignent directement. Après avoir organisé une première réflexion critique autour de la fusion en 1966 des ministères de la Construction et des Travaux publics, puis être revenu plus récemment sur l'expérience pionnière de l'Environnement et du Cadre de vie entre 1978 et 1981, il est apparu essentiel de s'intéresser aujourd'hui à l'étape de la décentralisation engagée en 1982, et que beaucoup ont alors présenté comme une « révolution administrative ».

Universitaires, politiciens et grands commis de l'État avaient alors œuvré au rapprochement de l'Équipement et des collectivités locales. Nous souhaitons inviter les acteurs de ce moment historique à revenir sur leurs choix et décisions, pour éclairer un pan encore trop méconnu de l'histoire de notre ministère.

La journée d'études du 8 juin prochain vise ainsi à nourrir un dialogue sur les fondements historiques des mutations successives de notre ministère, en présence d'acteurs et témoins décidés à avancer dans cette réflexion avec des chercheurs spécialistes de ce domaine.

Matinée :

Accueil café (8 h 45 - 9 h 30)

Introduction à deux voix (9 h 30 - 10 h 00)

Ouverture de la journée : **Claude Martinand**, vice-président du CGEDD
introduction scientifique de la journée : **Loïc Vadelorge**, maître de conférences HDR en histoire contemporaine, Centre d'histoire culturelle des sociétés contemporaines, Université de Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines

Première partie : Le débat d'idées (10 h - 12 h 30)

sous la présidence d'**Olivier Dard**, professeur d'histoire contemporaine, Université de Metz

Interventions des chercheurs (10 h - 11 h 15)

Olivier Dard, professeur d'histoire contemporaine, Université de Metz : « Décentralisation et Aménagement du territoire, de l'avant premier conflit mondial aux années 1950 »

Loïc Vadelorge, maître de conférences à l'Université de Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines : « Des Coder à Defferre : l'Équipement au centre de la décentralisation »

Jean-Pierre Gaudin, professeur IEP Aix-Marseille : « Les enjeux généraux de la décentralisation des années 1980 »

Table-ronde : animée par Jean Frébault (11 h 15 - 12 h 30)

Patrice Chevallier, directeur des cabinets de Roger Quillot et Paul Quilès (1981-85), conseiller au cabinet de Jean Auroux (1985-86)

Bernard Derosier (confirmation en attente), député du Nord (1978-2009), président du Conseil Général du Nord (1985-92 et 1998-2009)

Éric Giully, conseiller technique au cabinet de Gaston Defferre (1981-82), directeur général des collectivités locales au ministère de l'Intérieur (1982-86)

Pierre-René Lemas, conseiller technique au cabinet de Gaston Defferre, chargé de la décentralisation et de la déconcentration (1983-84), conseiller technique au cabinet de Pierre Joxe, chargé des collectivités locales (1985)

Pierre Mayet, directeur du Personnel (1978-82), délégué interministériel à la Sécurité routière puis directeur de la Sécurité et de la Circulation routières (1982-85)

Échanges avec la salle - Déjeuner

Après-midi :

Deuxième partie : La mise en œuvre (14 heures - 16 h 30)

Sous la présidence d'**Antoine Prost** professeur émérite, Université de Paris I-Panthéon-Sorbonne

Interventions des chercheurs (14 h - 15 h 15)

Laurent Coudroy de Lille, maître de conférences, Institut d'Urbanisme de Paris, Université de Paris XII - Val-de-Marne : « Les agences d'urbanisme : un agent ambigu de la décentralisation ? »

Jean-Claude Thoening, directeur de recherches émérite au CNRS : « Les DDE face à la décentralisation »

Thibault Tellier, maître de conférences en histoire contemporaine, Université de Lille III : " L'Équipement et la décentralisation : analyses de l'enquête orale "

Table-ronde animée par Pierre Chantereau (15 h 15 - 16 h 30)

Jean-Claude Boul, Secrétaire général de la Fédération GGT de l'Équipement et de l'Environnement (1975-91)

Jean-Louis Deligny, DDE du Tarn-et-Garonne (1978-82), du Puy-de Dôme (1982-85), de la Haute-Garonne (1985-91)

Agnès Denis, sous-directrice des services et de la décentralisation à la direction du Personnel (1985-90)

Sylvain Penna, chef d'arrondissement opérationnel, DDE d'Eure-et-Loir (1982-86), directeur général des Services Techniques, Conseil Général d'Eure-et-Loir (1986-93)

Dominique Perben, vice-président du Conseil Général du Saône-et-Loire (1985-88), maire de Châlons-sur-Saône (1983-2002), ministre des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer (2005-07)

Serge Vallemont, adjoint au directeur du Personnel (1981-84), conseiller technique au cabinet de Paul Quilès (1984-85), directeur du Personnel (1985-92)

Échanges avec la salle

Conclusions de la journée d'études (16 h 30)

Paul Quilès (confirmation en attente), ministre de l'Urbanisme et du Logement (1983-84), ministre de l'Urbanisme, du Logement et des Transports (1984-85), ministre de l'Équipement, du Logement, des Transports et de l'Espace (1991-92)

- Amory Jacques
- Anstett Jean-Marie
- Auge Jany
- Ballatore Catherine
- Barbaroux Laurent
- Bellarbre Yann
- Bellec Alain-Henri
- Béringue Thierry
- Bergeron Aimé
- Bergeyre Michel
- Berthonnet Arnaud
- Bertin Patrick
- Billon Alain
- Blain Catherine
- Blais Jean-Paul
- Bodineau Pierre
- Boisseau Isabelle
- Boual Jean-Claude
- Boucher Elizabeth
- Bourges Maurice
- Bourguet Jack
- Bozon Claude
- Brenu Alcyone
- Breville Benoît
- Brisset Louis
- Brochet-Gallin Sandrine
- Bruant Catherine
- Brunet Samuel
- Calo Eve
- Calvino Michel
- Cardot Denis
- Chantereau Pierre
- Chauvel Jeanne
- Chevallier Patrice
- Clement Florent
- Contenay Florence
- Coudroy de Lille Laurent
- Courtiau Jean-Pierre
- Danglades Marie-Hélène
- Dard Olivier
- Dauville Didier
- David Gilles
- De Crepy Maud
- De Fleurieu Agnès
- Debar Anne
- Delcourt Christine
- Deligny Jean-Louis
- Denis Agnès
- Depigny Bertrand
- Després Christian
- Deumié Bertrand
- Dreyfus Monique
- Druenne-Prissette Brigitte
- Dupaigne Jacques
- Duran Patrice
- Effosse Sabine
- Eguienta Marguerite
- Estay Désiré
- Flonneau Mathieu
- Follenfant Philippe
- Fourcaut Annie
- Frébault Jean
- Frybourg Michel
- Gal Gilles
- Galland Jean-Pierre
- Gastou Philippe
- Gagnon Pierre
- Gaudin Jean-Pierre
- Gilotte Ariane
- Giraud Alain
- Giuily Eric
- Gladiou Jean-Dominique
- Grammont Jean
- Grégoire Jean-Pierre
- Groleau Philippe
- Guinard Geneviève
- Habasque Maryse
- Hertzog Philippe
- Heyrman Eric
- Iselin Philippe
- Jaffré Alain
- Jebali Maxime
- Juffé Michel
- Katz Arlette
- Kauf Sabrina
- Khan Jean
- Kouadio Adou François
- Laravoire Jacques
- Le Guern Anne-Marie
- Lecerf Claire
- Lemaire Françoise
- Lemas Pierre-René
- Lempereur Paul
- Leniaud Jean-Michel
- Leplat Claire
- Leray Julien
- Loye Fanny
- Masnou Thierry
- Marchandise Patrick
- Martinand Claude
- Martinez Sophie
- Mayet Pierre
- Mecherikunnel Alex
- Meillerand Marie-Clotilde
- Ménoret Bernard
- Merchadou Chantal
- Monferrand Alain
- Monge Pierre
- Monmarché François
- Monnot Jean-Guy
- Montel Nathalie
- Moro Julia
- Morvan Gilles
- Oliver Jean-Louis
- Paravy Jean-Claude
- Parent Christian
- Pasquet Richard
- Pauc Jean-Claude
- Paul-Dubois-Taine Olivier
- Penna Sylvain
- Perben Dominique
- Perrin Patricia
- Piaskowski Noémie
- Porchet François
- Poupeau François-Mathieu
- Prat Pauline
- Prévot Maryvonne
- Prost Antoine
- Puech Jean
- Quilès Paul
- Raulin Patrice
- Remy Claire
- Rivière Delphin
- Robaux Lionel
- Robez Alain
- Romero Thomas
- Roullier Jean-Eudes
- Rousselot Michel
- Saint-Marc Jacques
- Salla Martine
- Sanche Louis-Michel
- Saunier Frédéric
- Saveri Pierre
- Schneiber Marc
- Schuster Philippe
- Schwander Jean
- Tambidore Ilangovane
- Teboul Xavier
- Tellier Thibault
- Theulé Frédéric
- Thoenig Jean-Claude
- Tilmont Michèle
- Touzec Christelle
- Trapenard Alain
- Vadelorge Loïc
- Vallemont Serge
- Varin Katherine
- Vivier Pierre
- Worms Jean-Pierre

Fiches biographiques des intervenants

Jean-Claude Boual

Fonctions occupées de 1981 à 1992

- Secrétaire fédéral de la fédération CGT de l'Équipement

Fonctions actuelles

- Ingénieur en chef des Travaux Publics de l'État – Chargé de Mission – DAEI – Mission Europe Équipement – sur les services public et Europe – L'Europe sociale depuis 1991,
- Animateur de l'association réseaux Services publics – organisation à ce titre de plusieurs colloques sur les services publics,
- Secrétaire du Comité européen de liaison sur les Services d'intérêt général,
- Membre de la Commission « Réseaux 2010 » du Commissariat général au Plan,
- Membre des Groupes « Régulation des services publics » et « Les réseaux de service public dans le monde – organisation, régulation, commerce ».
- Secrétaire-fondateur du « Comité européen de liaison sur les services d'intérêt général » depuis 1994.

Les grandes étapes du CV

- Secrétaire Général de la Fédération CGT de l'Équipement et de l' Environnement de 1975 à 1991,
- Membre de la Commission Exécutive de la CGT de 1978 à 1992,
- Secrétaire ou bureau de l' UGFF-CGT de 1975 à 1991,
- Secrétaire Général adjoint du SNPTAS de 1971 à 1979,
- Membre du CTP ministériel du ministère de l'Équipement de 1971 à 1991.

Bibliographie de l'intervenant en rapport avec la journée d'études

- « Syndicalisme. Quel second siècle ? » direction, Éditions de l'Atelier, 1995

Pierre Chantereau

Fonctions occupées de 1981 à 1992

- 1980-1984 : Chargé de mission pour la gestion du corps des ingénieurs des ponts et chaussées,
- 1984 : Sous-directeur des personnels d'encadrement,
- 1985-1987 : Chef de projet de la modernisation
- 1987-1994 : Directeur départemental de l'Équipement de Loire-Atlantique

Fonctions actuelles

- Ingénieur général des Ponts et Chaussées e.r.
- Ancien président de Section et secrétaire général du CGPC, puis du CGEDD

Les grandes étapes du CV

- Postes occupés pendant la décentralisation :
- Direction du Personnel
1980-1984 : Chargé de mission pour la gestion du corps des ingénieurs des Ponts et Chaussées,
1984 : Sous-directeur des personnels d'encadrement,
1985-1987 : Chef de projet de la modernisation

Nantes

- 1987-1994 : Directeur départemental de l'Équipement de Loire-Atlantique
Paris
- 1994-1995 : Responsable de l'équipe-projet du débat ministériel « Ensemble traçons notre avenir »
- 1995-1996 : Conseiller spécial auprès de Bernard Pons, ministre de l'Équipement

Postes antérieurs :

- 1967-1980 : Postes technique (SETRA) et opérationnels en DDE (Loiret et Somme)

Postes ultérieurs :

- 1996-1997 : Directeur général de l'INRETS (Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité)
- 1997-2000 : Directeur du Personnel et des Services au ministère de l'Équipement
- 2000-2003 : Président du conseil d'administration du groupe SANEF (Autoroutes du Nord et de l'Est de la France, et Autoroutes Paris-Normandie)
- 2003-2008 : Président de section et Secrétaire général du CGPC, puis du CGEDD

Bibliographie de l'intervenant en rapport avec la journée d'études :

- Édition, en 1995, de l'ouvrage collectif «Le Livre Bleu » à l'issue du débat stratégique sur l'avenir du ministère.

Patrice Chevallier

Fonctions publiques occupées de 1981 à 1992

- 1981-1986 : Directeur de cabinet du ministre de l'Urbanisme et du Logement Roger QUILLIOT, directeur de cabinet du ministre de l'Urbanisme et du Logement (et des Transports à partir de 1984), Paul QUILLES, puis conseiller auprès de Jean AUROUX

Fonctions actuelles

- Conseiller auprès de l'Ambassadeur chargé des relations avec la société civile, direction générale de la Mondialisation, du Développement et des Partenariats (MAEE).

Les grandes étapes du CV

- 1975 -1977 Directeur à l'établissement public d'aménagement de la ville nouvelle de Marne la Vallée, chargé des finances, de l'action foncière et des procédures d'urbanisme.
- 1977-1981 Chef du bureau B3 à la Direction du Trésor : construction et aménagement urbain. Membre de la commission « Cadre de vie » du 8^{ème} Plan.
- 1981-1986 Directeur de cabinet du ministre de l'Urbanisme et du Logement, Roger QUILLIOT, directeur de cabinet du ministre de l'Urbanisme et du Logement (et des Transports à partir de 1984), Paul QUILLES, puis conseiller auprès de Jean AUROUX.
- 1986 -1987 Directeur général de la Banque Hypothécaire Européenne (BHE).
- 1987-1995 Président directeur général de Crédit Logement, société financière, leader du prêt immobilier cautionné.

Autres activités

- Président du FIAP Jean Monnet, association gérant un centre international de séjour à Paris.
- Trésorier de l'Association Paul Delouvrier et de l'Institut Paul Delouvrier (réflexion sur l'action publique) de 1995 à 2000.
- Président du groupe professionnel «Construction-Urbanisme» de l'association des anciens Sciences Po de 1988 à 1996.
- Membre de la commission «logement social» du CNPF de 1989 à 1995.
- Membre du comité directeur du «Plan Construction» de 1988 à 1994, chargé par les ministres de l'Équipement et de la Recherche d'animer un groupe de travail sur la recherche en socio-économie de l'habitat.

Administrateur civil H.C. au ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi.

Laurent Coudroy de Lille

Fonctions

Laurent Coudroy de Lille est maître de conférences à l'Institut d'urbanisme de Paris (Université de Paris 12 Val-de-Marne). Ses recherches ont notamment sur l'urbanisme espagnol (XIX^{ème} siècle) ; il prépare une habilitation à diriger des recherches sur le processus opérationnel de l'urbanisme français au XX^{ème} siècle.

Bibliographie sur le sujet :

- « Une histoire en devenir... 1963-2003. Les agences d'urbanisme d'agglomération », avec Bernard Ecrement et Thierry Paquot (novembre 2003, 124 p.)
- Un ancien institut... Une histoire de l'Institut d'urbanisme de Paris (co-auteurs : Grégory Busquet, Claire Carriou), 36p, Institut d'urbanisme-Ville de Créteil, 2005.
- Une nouvelle ville... Une histoire de l'urbanisme du Nouveau Créteil, 36p, Institut d'urbanisme-Ville de Créteil, 2005.
- « Ildefonso Cerdá (1815-1876) : connaissance et reconnaissance d'un urbaniste », Histoire urbaine n° 1, 2000, p. 169-185.
- « L'« unitaire » et le « divisionnel » : l'évolution de la terminologie des nouveaux quartiers en Espagne au dix-neuvième siècle » in Nommer les nouveaux territoires urbains sous la direction d'Hélène Rivière d'Arc, Unesco-Maison des sciences de l'homme, 2001, p. 87-104.« Le grand ensemble et ses mots » in Le monde des grands ensembles, Créaphis, 2004, p.37-42.
- « Stratégie urbaine et propriété : de la conception à la pratique de l'aménagement des ensanches » in Lavastre, Philippe ; Mas Rafael (coordinadores) : Propiedad urbana y crecimiento de la ciudad, Casa Velazquez-Universidad autónoma de Madrid ediciones, 2005, p. 225-240.
- « Rénovation et renouvellement urbains, évocation d'un vieux couple... », Urbanisme n°346, janvier-février 2006, p. 29-31.
- « Ville nouvelle » ou « grand ensemble » : les usages localisés d'une terminologie bien particulière en région parisienne (1965-1980) », Histoire urbaine n°17, décembre 2006, p. 47-66.
- « Les « Trente Glorieuses » et l'urbanisme. Regard sur une historiographie », in : Utopie et pragmatisme en histoire de l'urbanisme (XIX^e-XX^e siècle), sous la direction de Philippe Chassaing et Sylvain Schoonbaert, Presses universitaires de Rennes p. 163-173, 2008.

Olivier Dard

Fonctions

Olivier Dard est professeur d'histoire contemporaine à l'université Paul Verlaine, Metz et directeur du Centre régional universitaire lorrain d'histoire. Intéressé de longue date à l'histoire du régionalisme, de la décentralisation et de l'Aménagement du territoire, il a organisé le colloque de Besançon (2000) et la récente journée d'études « Aménagements et aménagement en Europe du Nord-Ouest au XX^e siècle » (7 mai 2009, Université de Metz)

Bibliographie sur le sujet :

- en codirection avec Michel Grunewald, Charles Maurras et l'étranger. L'étranger et Charles Maurras, PIE, Peter Lang, 432 p ;
- Bertrand de Jouvenel, Perrin, 2008, 527 p ;
- en codirection avec Michel Margairaz, « Le service public, l'économie et la République (1780-1960) », Revue d'histoire moderne et contemporaine, n° 52-3, juillet-septembre 2005 ;
- en codirection avec Patrice Caro et Jean-Claude Daumas, La politique d'aménagement du territoire en France. Racines, logiques et résultats, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2002, 360 p.

Jean-Louis Deligny

Fonctions occupées de 1981 à 1992

- DDE du Puy-de-Dôme (1982-1985)
- DDE de la Haute-Garonne (1985-1991)

Fonctions actuelles

- Ingénieur en chef des Ponts et Chaussées honoraire

Les grandes étapes du CV

- 1996-2003 : Président de l'INSA de Toulouse,
- 1998 : Délégué général auprès de la direction générale de DALKIA,
- 1992-1997 : Directeur délégué, puis administrateur directeur général, puis vice-président du groupe ESYS-MONTENAY,
- 1991-1996 : Président-directeur général de la Compagnie générale d'espaces verts (CGEV),
- 1978-1991 : DDE du Tarn-et-Garonne, du Puy-de-Dôme et de la Haute-Garonne,
- 1976-1978 : Directeur du CETUR
- 1971-1976 : Chef de l'arrondissement Études et Grands travaux, DDE Seine-et-Marne,
- 1968-1971 : Chef du centre de calcul et d'informatique du SETRA,
- 1964-1967 : Chef de l'arrondissement Calcul électronique des tracés du SSA.

Bibliographie de l'intervenant en rapport avec la journée d'études

- Mieux se déplacer dans notre ville (avec Claude Gressier), Éditions du Moniteur - 1978
- L'administration du futur : culture et stratégie, Éditions Eyrolles - 1989
- Le fonctionnaire du futur : méthodes et mobilisation, Éditions Eyrolles - 1990

Agnès Denis

Fonctions publiques occupées de 1981 à 1992

- 1981 : chargée d'études à la mission de la Vie des services
- 1984 : chef du bureau de la décentralisation et de la modernisation
- 1985-1990 : sous-directrice des services et la décentralisation

Fonctions actuelles

- Conseil indépendant en stratégie et gestion de projet auprès d'assureurs complémentaires en santé et à la direction de l'Urbanisme de la ville de Paris (depuis septembre 2008)

Les grandes étapes du CV

- Chargée d'études à la mission de la Vie des services : animation des échanges sur l'amélioration des pratiques, entre les DDE, développement de la fonction personnel (1981).
- Chef du bureau de la décentralisation et de la modernisation : réflexion, scénario de mise à disposition et transfert, préparation des débats avec le ministère de l'Intérieur (1981-1985).
- Sous-directrice des services et la décentralisation : mise en place des nouvelles organisations et relations avec les conseils généraux, lancement des actions de modernisation : formation au management, gestion et outil de comptabilité analytique dans les subdivisions (CORAIL), organisation et fonction personnel, gestion prévisionnelle des effectifs, diagnostic de prise de fonction des directeurs et engagements personnels, plans objectifs/moyens (1985-1990).
- Directeur associé dans un cabinet conseil en stratégie, management et organisation (ISL), conseil en stratégie et management à EDF, RATP, Philips (1990-1994).
- Chef du service de l'Information et de la Communication au ministère de l'Équipement (1994-1997).
- Directeur général de l'ARC et directeur de la communication et du marketing à la caisse nationale de l'Assurance Maladie (1997-2008).

Jean Frébault

Fonctions occupées de 1981 à 1992

- Directeur de l'agence d'urbanisme de l'agglomération lyonnaise de 1978 à 1988,
- Nommé, en 1989, Directeur de l'Architecture et de l'Urbanisme.

Fonctions actuelles

- Président du Conseil de développement du Grand Lyon, instance consultative représentant la société civile.
- Membre du Conseil National des Villes.
- Implication dans les réseaux professionnels (club Ville-aménagement, comité de rédaction de la revue Urbanisme...).

Les grandes étapes du CV

- 1966-1971 : Responsable de la division transports urbains de l'I.R.T. (Institut de Recherche des transports, nouvellement créé),
- 1971-1978 : Directeur de l'Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Toulousaine,
- 1978-1988 : Directeur de l'Agence d'Urbanisme de la Communauté Urbaine de Lyon,
- 1989-1994 : Directeur de l'Architecture et de l'Urbanisme au ministère de l'Équipement,
- 1994-1999 : Directeur de l'Établissement Public d'Aménagement de la Ville Nouvelle de l'Isle d'Abeau,
- 1999-2006 : Président de la 5^{ème} Section « Aménagement et Environnement » au Conseil Général des Ponts et Chaussées (CGPC).
- Jean Frébault a également présidé le Conseil d'orientation du CERTU, de 1995 à 2005, et le " Comité des Directeurs pour le Développement Urbain " (CODIRDU) instance transversale mise en place en 1999 et regroupant une vingtaine de directeurs de sept ministères différents concernés par les questions urbaines et territoriales.

Bibliographie de l'intervenant en rapport avec la journée d'études (sélection)

- Les Transports publics urbains en France, Institut de recherche des transports, Paris, 1969.
- Lyon 2010, un projet d'agglomération pour une métropole européenne*, Agence d'urbanisme de la communauté urbaine de Lyon, 1988.
- Le Renouveau de la planification urbaine*, Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme, Paris, 1992.
- Rapport sur les Grands Projets de ville de Vaulx-en-Velin et Minguettes à Vénissieux, 1996.
- L'Isle d'Abeau 2015* EPIDA 1998

Jean-Pierre Gaudin

- Lois Voynet, Chevènement, SRU : un regard d'ensemble sur le nouveau cadre législatif d'organisation du territoire. (Trois lois de décentralisation qui renouvellent le rôle de l'État sur les territoires urbains)*. Codirdu. Editions du Certu, 2002
 - Cultures croisées*, Conseil général des ponts et chaussées, Paris, 2004.
 - La Maîtrise d'ouvrage urbaine*, Club ville-aménagement / Éd du Moniteur, Paris, 2005.
- * direction d'un ouvrage collectif

Fonctions

- Politologue, juriste et géographe.
- Spécialiste de l'analyse des politiques publiques et de leurs évaluations
- Directeur de recherche au CNRS, puis Professeur des Universités à l'Institut d'Etudes Politiques d'Aix en Provence

Il a notamment été :

- Chargé de mission à la DATAR (1968-72),
- Chef de la Mission de la recherche urbaine au ministère de l'Équipement (1982-84),
- Directeur adjoint du Plan urbain (1984-86),
- Directeur du Programme interdisciplinaire « Développement urbain durable » du CNRS (2003-2007).

Bibliographie sur le sujet :

- « Une histoire en devenir... 1963-2003. Les agences d'urbanisme d'agglomération », avec Bernard Ecrement et Thierry Paquot (novembre 2003, 124 p.)
- Un ancien institut... Une histoire de l'Institut d'urbanisme de Paris (co-auteurs : Grégory Busquet, Claire Carriou), 36p, Institut d'urbanisme-Ville de Créteil, 2005.
- Une nouvelle ville... Une histoire de l'urbanisme du Nouveau Créteil, 36p, Institut d'urbanisme-Ville de Créteil, 2005.
- « Ildefonso Cerdá (1815-1876) : connaissance et reconnaissance d'un urbaniste », Histoire urbaine n° 1, 2000, p. 169-185.
- « L'« unitaire » et le « divisionnel » : l'évolution de la terminologie des nouveaux quartiers en Espagne au dix-neuvième siècle » in Nommer les nouveaux territoires urbains sous la direction d'Hélène Rivière d'Arc, Unesco-Maison des sciences de l'homme, 2001, p. 87-104.
- « Le grand ensemble et ses mots » in Le monde des grands ensembles, Créaphis, 2004, p.37-42.
- « Stratégie urbaine et propriété : de la conception à la pratique de l'aménagement des ensanches » in Lavastre, Philippe ; Mas Rafael (coordinadores) : Propiedad urbana y crecimiento de la ciudad, Casa Velazquez-Universidad autónoma de Madrid ediciones, 2005, p. 225-240.
- « Rénovation et renouvellement urbains, évocation d'un vieux couple... », Urbanisme n°346, janvier-février 2006, p. 29-31.
- « Ville nouvelle » ou « grand ensemble » : les usages localisés d'une terminologie bien particulière en région parisienne (1965-1980) », Histoire urbaine n°17, décembre 2006, p. 47-66.

- « Les « Trente Glorieuses » et l'urbanisme. Regard sur une historiographie », in : Utopie et pragmatisme en histoire de l'urbanisme (XIX^e-XX^e siècle), sous la direction de Philippe Chassaing et Sylvain Schoonbaert, Presses universitaires de Rennes p. 163-173, 2008.

Éric Giully

Fonctions publiques occupées de 1981 à 1992

- Conseiller technique au cabinet de Gaston DEFFERRE, ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation (1981-1982)
- Directeur général de Collectivités locales au ministère de l'Intérieur (1982-1986)

Fonctions actuelles

- Président de Publicis Consultants et Publicis Consultants Worldwide
- Président-directeur général de CLAI
- Les grandes étapes du CV
- Président de Publicis Consultants et Publicis Consultants Worldwide (depuis 2001),
- Président de l'Agence France Presse (1999-2000),
- Directeur général du groupe publicitaire BDDP Worldwide (1997-1999),
- Président-directeur général de la CGMF de la CGM et de la SNCM (1992-1995),
- Directeur général d'Antenne2 (1991-1992),
- Directeur général de Chargeurs communication (1990-1991),
- Directeur général France (1987) puis président (1988-1990) du groupe Causse-Walon,
- Directeur général de Collectivités locales au ministère de l'Intérieur (1982-1986),
- Conseiller technique au cabinet de Gaston DEFFERRE, ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation (1981-1982).

Maître de requêtes honoraire au Conseil d'État

Pierre-René Lemas

Fonctions occupées de 1981 à 1992

- Directeur de cabinet du préfet du Val-de-Marne (1981),
- Conseiller technique au cabinet de Gaston DEFFERRE, ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation, chargé de la décentralisation et de la déconcentration (1983-1984),
- Conseiller technique au cabinet de Pierre JOXE, ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation, chargé des collectivités locales (1985),
- Sous-directeur des départements d'Outre-mer au ministère des DOM-TOM (1986),
- Directeur de cabinet de Jean-Michel BOUCHERON puis de Jean-Michel BAYLET chargés des collectivités territoriales, conseiller technique au cabinet de Pierre JOXE, ministre de l'Intérieur (1988),
- Directeur général des Collectivités locales (1989-1992).

Fonctions actuelles

- Directeur général de Paris-Habitat.
- Les grandes étapes du CV
- Directeur général de Paris-Habitat (depuis 2008),
- Préfet de la région Lorraine, Préfet de la Moselle (2006-2007),
- Préfet de Corse, Préfet de Corse du sud (2003-2006),
- Directeur général de l'Administration au ministère de l'Intérieur ((2000-2003),
- Directeur puis directeur général de l'Habitat et la Construction (1995-2000),
- Directeur, adjoint au délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (1994-1995),
- Préfet de l'Aisne (1992-1994),
- Directeur général des Collectivités locales (1989-1992),
- Directeur de cabinet de Jean-Michel BOUCHERON puis de Jean-Michel BAYLET chargés des collectivités territoriales, conseiller technique au cabinet de Pierre JOXE, ministre de l'Intérieur (1988),
- Sous-directeur des départements d'Outre-mer au ministère des DOM-TOM (1986),
- Conseiller technique au cabinet de Pierre JOXE, ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation, chargé des collectivités locales (1985),
- Conseiller technique au cabinet de Gaston DEFFERRE, ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation, chargé de la décentralisation et de la déconcentration (1983-1984),
- Directeur de cabinet du préfet de Dordogne puis du Val-de-Marne (1980-1981).

Pierre Mayet

Fonctions occupées de 1981 à 1992

- Directeur du personnel (1981-1982)
- Délégué interministériel à la Sécurité routière, directeur de la sécurité et de la circulation routière (1982-1985)
- Vice-président du Conseil Général des Ponts et chaussées (1985-2000)

Fonctions actuelles

- Ingénieur général honoraire des Ponts et Chaussées

Les grandes étapes du CV

- 1985-2000 :
Vice-président du Conseil général des Ponts et Chaussées
Président de l'Établissement public d'aménagement de la Défense (ÉPAD)
Président du groupe de coordination interministérielle de Sophia-Antipolis
Président du groupe interministériel du véhicule électrique (GIVE)
Président des associations Urba 2000 et ateliers d'été de Cergy-Pontoise
Président du Comité des directeurs pour l'aménagement
- 1982-1985 : Délégué interministériel à la sécurité routière, puis directeur de la sécurité et de la circulation routières
- 1978-1982 : Directeur du Personnel au ministère de l'Équipement
- 1974-1979 : Directeur de l'Aménagement foncier de l'Urbanisme au ministère de l'Équipement
- 1971-1974 : Conseiller technique au Cabinet du ministre de l'Équipement
- 1969-1971 : Rapporteur général de la Commission des villes du V^{ème} Plan

Bibliographie de l'intervenant en rapport avec la journée d'études

- « Racines des politiques pour la ville », in Revue française d'administration publique n° 71, juillet-septembre 1994 (dossier : « Les politiques de la ville »).

Sylvain Penna

Fonctions occupées de 1981 à 1992

- Chef de l'arrondissement opérationnel en Eure-et-Loir de 1982 à 1986.
- Directeur général des services techniques au Conseil général d'Eure-et-Loir (depuis 1986)

Fonctions actuelles

- Ingénieur des Ponts et chaussées (E.R.)

Les grandes étapes du CV

Postes en DDE

- GEP de Vendée de 1972 à 1977,
- GEP de la Réunion de 1977 à 1981,
- Chef d'arrondissement opérationnel à la DDE d'Eure-et-Loir de 1982 à 1986.

Poste en collectivité

- Directeur général des services techniques au Conseil général d'Eure-et-Loir de 1986 à 2008.

Autres responsabilités

- Membre du bureau de l'AIPC de 1982 à 1986.
- Secrétaire puis vice-président de l'association des directeurs des services techniques départementaux (ADSTD) de 1992 à 2008.
- Représentant de l'Assemblée des départements de France (ADF) dans un certain nombre d'institutions.

Antoine Prost

Fonctions occupées

Antoine Prost est professeur émérite de l'Université de Paris I Panthéon-Sorbonne. Spécialiste d'histoire sociale et d'histoire de l'éducation, il a dirigé le Centre de recherches sur l'histoire des mouvements sociaux et du syndicalisme, devenu le Centre d'histoire sociale du XX^e siècle. Il a dirigé au sein de ce laboratoire de nombreux travaux consacrés à l'histoire urbaine contemporaine. Il est président de l'association Le Mouvement Social (qui édite la revue du même nom) et de l'Association des amis du Maitron. Il fut adjoint au maire d'Orléans de 1989 à 2001.

Publications en lien avec l'histoire de la décentralisation

- Avec GIRARD, Louis et GOSSEZ, Rémi, Les conseillers généraux en 1870 : étude statistique d'un personnel politique, Paris : Presses universitaires de France, 1967
- Le Vocabulaire des proclamations électorales, 1881, 1885, 1889, Paris, PUF, Publications de la Sorbonne, 1974.
- « La périodisation de la politique urbaine française » in Les politiques urbaines françaises depuis 1945, actes de la table-ronde des 17-18 juin 1982, Bulletin de l'IHTP, supplément 5, 1984, p. 32-47
- « Une histoire urgente. Le temps présent des villes », Vingtième siècle, revue d'histoire, 64, octobre-décembre 1999, p. 121-126

Paul Quilès

Fonctions occupées de 1981 à 1992

- Ministre de l'Urbanisme et du Logement (1983-1984),
- Ministre de l'Urbanisme, du Logement et des Transports (1984-1985),
- Ministre de l'Équipement, du Logement, des Transports et de l'Espace (1991-1992)

Fonctions actuelles

- Maire de Cordes-sur-Ciel (Tarn)

Les grandes étapes du CV

- Ancien élève de Polytechnique,
- Ingénieur à la Société Shell-France puis Shell-International (1964-1978),
- Député de Paris de 1978 à 1983, puis de 1986 à 1988,
- Ministre en charge de l'Urbanisme et du Logement (1983-1984), et de l'Urbanisme du Logement et des Transports (1984-1985),
- Ministre la Défense (1985-1986),
- Ministre des Postes, des Télécommunications et de l'Espace (1988-1991),
- Ministre de l'Équipement du Logement des Transports et de l'Espace (1991-1992),
- Ministre de l'Intérieur et de la Sécurité Publique (1992-1993).
- Député du Tarn (1993-2007),
- Conseiller de Paris (1983-1992),
- Maire de Cordes-sur-Ciel depuis 1995,
- Président de la mission parlementaire « Énergie et géopolitique ».

Bibliographie de l'intervenant en rapport avec la journée d'études

- « La politique n'est pas ce que vous croyez » (1985)
- « Nous vivons une époque intéressante » (1992)

Michel Rousselot

Fonctions occupées de 1978 à 1981

directeur général de l'établissement public d'aménagement de la ville nouvelle de Marne-la-Vallée

Fonctions actuelles

président du groupe opérationnel n°11 du PREDIT (recherches sur les politiques publiques de transport)

Les grandes étapes du CV

- 1992-1996 : président de la société d'autoroutes AREA
- 1989-1991 : directeur régional de l'Équipement d'Île-de-France
- 1985-1989 : directeur général de la RATP
- 1982-1985 : directeur du personnel du ministère de l'Équipement
- 1974-1982 : directeur général de l'Établissement public d'aménagement de la ville nouvelle de Marne-la-Vallée
- 1968-1974 : chef du service régional et urbain du Commissariat général du Plan
- 1960-1968 : chef de division, puis chef du service des Affaires économiques et internationales du ministère des Transports puis du ministère de l'Équipement
-

Bibliographie de l'intervenant en rapport avec la journée d'études :

- « Les citoyens au pouvoir » - club Jean Moulin - Le Seuil - 1968.
- « Pour rationaliser l'État » - réflexion d'un groupe d'études - Le Seuil - 1968.
- « Rapport du groupe de travail sur la décentralisation des compétences de l'État ». MUL , 1982 - disponible à la bibliothèque du CDU.
- « La décentralisation vue et vécue par Michel Rousselot » - publication de la promotion 1949 de l'X - 1994

Thibault Tellier

Fonctions occupées

Maître de Conférences en Histoire contemporaine à l'Université Charles de Gaulle-Lille III, Thibault Tellier enseigne à l'UT-B de Tourcoing, ainsi qu'à l'Institut d'Études Politiques de Lille.

Ses recherches portent essentiellement sur l'évolution des politiques urbaines au cours de la seconde moitié du vingtième siècle, et plus spécifiquement, sur le logement social. Il prépare actuellement une Habilitation à Diriger des Recherches sur les origines de la Politique de la Ville, et plus spécialement, sur les opérations Habitat et Vie sociale durant les années 1970.

Membre du conseil scientifique du Comité d'histoire du ministère, il s'intéresse aussi aux politiques d'Aménagement du territoire menées depuis les années 1960, ainsi qu'à la notion de développement local.

Publications récentes en lien avec l'histoire de la décentralisation

- « Le fonds Valéry Giscard d'Estaing aux Archives nationales : la présidence de la République et l'urbanisme de 1974 à 1981 », Histoire urbaine, n°21, avril 2008, pp. 127 à 136.
- « Transformer les villes, une affaire de générations. Les enseignements du renouveau de l'histoire urbaine contemporaine », in La ville stratégique, changer l'urbanisme pour répondre aux défis urbains mondiaux. Strategic City, planners for the twenty-first century, sous la direction de Nicolas Buchoud, CERTU, 2008, pp. 81-91.
- « Donner une âme aux cités nouvelles », in Financer l'habitat : le rôle de la CDC aux XIX^e-XX^e siècles, Histoire urbaine, n° 23, décembre 2008, pp. 119-128.

Jean-Claude Thoening

Fonctions occupées

Jean-Claude Thoening est directeur de recherche (ém.) au CNRS, dans le cadre de Dauphine Recherches en Management.

Ses recherches actuelles concernent plus spécialement la mise en œuvre des politiques de réforme (enseignement supérieur et recherche) et le management des organisations (entreprises et administrations publiques).

Publications en lien avec l'histoire de la décentralisation

- Avec FRIEDBERG, Ehrard, La création des DDE. Rapport d'enquête, Paris, Hachette, 1973
- L'administration des routes et le pouvoir départemental. Vie et mort de la vicinalité, Paris, Cujas, 1980
- « Le grand horloger et les effets de système: de la décentralisation en France », Politiques et Management Public, 1, 1985: 135-158
- Avec DUPUY, François, L'administration en miettes, Paris, Fayard, 1985
- L'ère des technocrates. Paris, L'Harmattan (édition révisée). 1987.
- Avec DURAN, Patrice, « L'État et la gestion publique territoriale », Revue Française de Science Politique, 4, 1996: 580-623.

Loïc Vadelorge

Fonctions occupées

Loïc Vadelorge est maître de conférences en histoire contemporaine. Il exerce à l'université de Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines et est rattaché au Centre d'histoire culturelle des sociétés contemporaines (EA 2448).

Il est membre du conseil scientifique du Comité d'histoire du MEEDDAT pour lequel il a coordonné la journée d'études du 8 juin 2009. Ses travaux récents ont porté sur l'histoire des villes nouvelles françaises. Il a soutenu en novembre 2008 une thèse d'habilitation à diriger des recherches sur cette question à l'Université de Paris I-Sorbonne sous la direction du professeur Annie Fourcaut.

Il travaille actuellement en collaboration avec Thibault Tellier sur l'histoire de la décentralisation de l'Aménagement et prépare un séminaire de recherche sur cette question qui ouvrira à l'automne 2009.

Publications sur l'histoire des villes nouvelles

- « Les villes nouvelles et la question des transports en région parisienne », in DELARGE, Alexandre, GAUDIN, Pierre, SPIRE, Juliette et ZUBER, Henri (dir), Ville mobile. 9 de Transilie, Paris, Créaphis, 2003, p. 177-190
- Éléments pour une histoire des villes nouvelles, Paris, Manuscrit.com, collection Manuscrit Université, 2004
- « Généalogie d'un mythe : les établissements publics d'aménagement des villes nouvelles », Espaces et Sociétés, n° 119, 4, 2004, p. 37-54
- Habiter les villes nouvelles, Paris, Manuscrit.com, collection Manuscrit Université, 2006
- « Le programme d'histoire et d'évaluation des villes nouvelles : bilan et perspectives de la recherche historique », Espaces et Sociétés, 130, 3, 2007, p. 27-40
- « Les villes nouvelles contre la CDC » in FOURCAUT, Annie et VOLDMAN, Danièle (dir), Financer l'habitat. Le rôle de la CDC aux XIX^e-XX^e siècles, Histoire urbaine, 23, décembre 2008, p. 129-144

Publications sur l'histoire de la décentralisation

- Gouverner les villes nouvelles. L'État et les collectivités locales (1960-2005), Paris, Manuscrit.com, collection Manuscrit Université, 2005
- « Décentralisation en Normandie : acteurs et politiques », Etudes normandes, 4, 2006.
- Villes nouvelles et grands ensembles, Histoire urbaine, 17, décembre 2006, p. 5-146

- « La politique des villes nouvelles : de l'État aux collectivités locales (1965-2005) », in Pour Mémoire, Revue du Comité d'histoire du ministère de l'Équipement, n° 1, novembre 2006, p. 56-68
- « L'État face aux communes dans la politique d'aménagement de la région parisienne de la Libération à la décentralisation » in BELLANGER, Emmanuel et GIRAULT, Jacques (dir), Villes de banlieues. Personnel communal, élus locaux et politiques urbaines en banlieue parisienne au XX^e siècle, Paris, Créaphis, 2008, p. 139-150

Serge Vallemont

Fonctions occupées de 1981 à 1992

- Adjoint au directeur du Personnel (1981-1984)
- Conseiller technique au cabinet de Paul QUILÈS, ministre de l'Urbanisme, du Logement et des Transports (1984-1985),
- Directeur du Personnel (1985-1992)
- Conseiller auprès de Paul QUILÈS, ministre de l'Équipement, du Logement, des Transports et de l'Espace (1991-1992)

Fonctions actuelles

- Ingénieur général des Ponts et Chaussées (E.R.)

Les grandes étapes du CV

- 1959-1965 : Directeur du laboratoire régional de Saint-Quentin,
- 1965-1975 : chef d'arrondissement à la DDE de l'Essonne,
- 1975-1978 : chef du groupe urbanisme et construction à la DDE de Seine-et-Marne,
- 1978-1981 : chargé de mission auprès du directeur du Personnel,
- 1981-1984 : Adjoint au directeur du Personnel,
- 1984-1985 : Conseiller technique au cabinet de Paul QUILÈS, ministre de l'Urbanisme et du Logement,
- 1985-1992 : Directeur du Personnel,
- 1991-1992 : Conseiller auprès de Paul QUILÈS, ministre de l'Équipement, du Logement, des Transports et de l'Espace,
- 1993-1995 : Professeur à l'Institut d'études politiques (IEP) de Paris,
- 1993-1996 : Président du comité pour la réorganisation et la déconcentration de l'administration (CRDA),
- 1995-1999 : Président du comité scientifique du Centre de sociologie des organisations du CNRS.

Bibliographie de l'intervenant en rapport avec la journée d'études (sélection) :

- Moderniser l'administration : gestion stratégique et valorisation des ressources humaines, Nathan, 1991
- La gestion prévisionnelle des emplois dans la Fonction publique, Berger-Levrault, 1998
- Gestion des ressources humaines dans l'administration, Documentation française, 1999
- Le débat public : une réforme dans l'État, LGDI, 2001
- Une vie d'ingénieur des Ponts et Chaussées (1951-1995), Presses de l'école des Ponts, 2004

Jean-Pierre Worms

Fonctions publiques occupées de 1981 à 1992

- Député (1981-1993)
- Secrétaire de la Commission des lois : il suit l'ensemble de la législation concernant les collectivités locales et, à ce titre, rapporte cinq des principales lois de décentralisation

Fonctions actuelles

- Vice-président de la FONDA, association rassemblant des responsables de réseaux associatifs français pour la valorisation et la promotion de l'apport des associations à la cohérence sociale, à l'engagement civique et à la qualité démocratique de la société française

Les grandes étapes du CV

- activités scientifiques :

- 1960-1977 : sociologue, chercheur à l'Institut des sciences sociales du travail, au Centre de sociologie européenne, au Centre de sociologie des organisations (CNRS / CSO), au Harkness Fellow (Berkeley, USA) (1964-66), puis à nouveau au CNRS / CSO (1966-77)
- 1977-1981 : créateur et animateur d'un séminaire au Centre d'études sociologiques sur les bassins d'emploi ; enseignant à l'École nationale des Travaux publics de l'État (ENTPE) ; membre du jury du cycle préparatoire à l'École nationale d'administration (ENA)
- 1981-1993 : en disponibilité pour assurer son mandat parlementaire
- 1993-1999 : retour au CNRS / CSO jusqu'à sa retraite en 1999

- responsabilités électives :

- 1977-1993 : conseiller municipal de Mâcon ; responsable de la politique régionale de formation professionnelle et du comité régional d'expansion (1981-86) ; député (1981-93) ; membre de deux commissions à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (préside la sous-commission des migrations, et pilote le dossier des droits des minorités nationales, 1988-93)

- responsabilités associatives :

- 1979-1986 : préside et développe le Comité d'expansion de Saône-et-Loire (1979-85), le Comité d'expansion de Bourgogne (1981-86) et devient secrétaire général du Conseil national des économies régionales (CNERP, 1981-86)

- depuis 1981 : préside et anime au Commissariat général du Plan les réflexions sur les contrats de plan État-Région (1982), les structures de coopération entre collectivités (1992) ; préside et anime diverses associations pour le développement de la démocratie et des droits de l'homme au niveau national et européen, et pour le développement local, l'accès à l'activité et à l'emploi et la création d'entreprise

Bibliographie de l'intervenant en rapport avec la journée d'études (sélection)

- Old and new civic and social ties in France ; in « Democracies in flux : the evolution of social capital in contemporary society », edited by Robert D. Putnam ; Oxford University Press (New York), 2002
- Crise de légitimité des élites gouvernementales et politiques françaises, et conditions d'une refondation de la République ; in « Alter-démocratie, alter-économie », Revue du MAUSS (La Découverte), 2e trim. 2005
- Le capital social associatif en France, hier et aujourd'hui ; in « Le capital social : performance, équité et réciprocité », sous la direction d'Antoine BEVORT et Michel LALLEMENT, MAUSS (La Découverte), 2006
- « Associations » et « démocratie » ; in « De gauche ? », direction d'Alain CAILLE et Roger SUE, Fayard, 2009



La décentralisation

Témoignage

de Pierre Mayet

juillet 2009

Voici ce que je m'étais préparé à dire, lors de la table ronde à laquelle j'ai participé – présidée excellemment par Jean Frébault – et que je n'ai qu'insuffisamment abordé dans mes interventions verbales, en laissant sans doute de côté des précisions ou des commentaires permettant de comprendre le sens que je souhaitais donner à mes propos.

Premier thème d'intervention : Je m'inscris en faux !

Je m'inscris en faux contre une idée reçue selon laquelle « l'Équipement était hostile à la décentralisation, se serait opposé à sa mise en œuvre » ...

1 - En 1981, « l'Équipement » n'existait plus, car le ministère qui en avait recueilli l'héritage en 1978, s'intitulait le « ministère de l'environnement et du cadre de vie », dont je me trouvais être le directeur du personnel et des services.

Et comme tel, j'étais le garant, choisi par le ministre d'Ornano (voir le séminaire du Comité d'histoire – création du ministère de l'environnement et du cadre de vie) pour que l'ensemble de l'administration de l'Équipement s'engage pleinement, avec sa présence et son enracinement territorial et la réputation d'efficacité

loyale qu'on lui attribuait, dans cette nouvelle perspective.

De ce fait, je me trouvais aussi garant devant le corps social de l'Équipement que cette nouvelle perspective pouvait justifier leur engagement motivé, sans renier ce qu'il accomplissait sous la bannière de l'Équipement.

Ce sentiment personnel de responsabilité à l'égard de ce corps social de l'Équipement reposait sur le fort engagement politique de l'Équipement dans la période 1970-1978 avec le travail à accomplir pour l'établissement des SDAU et POS, la réaffirmation du rôle de l'Équipement sur le territoire avec la réforme du code de l'urbanisme (loi Galley) qui avait réaffirmé que la mission à accomplir – la qualité de l'aménagement des territoires urbains – allait de pair avec les progrès de la décentralisation politique vers les élus du territoire.

Et ce sentiment reposait également sur un esprit de coopération des directeurs d'administration centrale – Jean Costet à la direction du personnel, à qui j'ai succédé dans le nouveau cadre « environnement et cadre de vie » et Michel Fève, directeur des routes, pourtant représentant de la puissance historique de la tradition des ponts et chaussées avec la capacité de convertir ses crédits en personnel contractuel et de motiver puissamment les DDE par la mise en œuvre des grands projets routiers.

Le cap vers plus de décentralisation que je proposais avec référence politique aux orientations de la Commission des Villes du VIe Plan (1970), dont j'étais le rapporteur général n'était pas contesté, même s'il supposait certains sacrifices du corps de l'Équipement. Ainsi, la pro-

motion de la création des « agences d'urbanisme » par la DAFU, créait quelques frustrations dans les DDE, et notamment les GEP. Il fallait s'expliquer pour encourager le développement de bonnes coopérations !

2 - Voici comment j'ai vécu la création de l'Équipement

Il y a tout d'abord la mobilisation des esprits par les jeunes IPC (Pebereau et Compagnie), encouragée par les anciens comme E. Bideau qui percevaient avec lucidité et anticipation l'ampleur des transformations en cours de la société par l'urbanisation : IPC, ITPE jeunes et de retour d'Algérie, cadres de la construction un peu bousculés par la réforme mais désireux d'entrer dans la nouvelle et grande partie qui s'engageait. Le grand thème de cette mobilisation – évidemment conceptualisée par les élites « parisiennes » – était qu'elle devait être celle des « territoriaux ». Le « terrain » (pour ne pas dire la province) devait parler et prendre ce pouvoir concret qu'il fallait exercer en faisant. La raison en était que le « choc » urbain, cette révélation que notre vieux pays rural devenait urbain, ne se limitait plus au Paris tentaculaire dont parlait J-F. Gravier (Paris et le désert français).

J'étais sur le terrain, on me donnait la parole, il fallait la prendre. Avec quelques amis IPC sur le terrain, nous entendons dire que la fusion des deux services des ponts et chaussées et de la construction, chacun restant chargé d'exercer les métiers correspondants (les infrastructures d'un côté, l'urbanisme et la construction de l'autre) devait engendrer une nouvelle fonction les réunissant dans les tâches de planification et programmation nourries d'études générales et prospectives.

Avec Daniel Robequain, Jacques Guellec, Galinou, nous en parlons, en confrontant nos approches dans nos départements respectifs, et je prends la plume pour exposer comment nous verrions l'application du concept de GEP.

Cela donne un papier d'une dizaine de pages que j'adresse au PCM (l'association des IPC) ou à je ne sais quel interlocuteur d'administration centrale, porteur de la bonne parole, proche des grands chefs de la manœuvre, sans doute appelé à participer à la création du STCAU.

Trois mois plus tard, nous recevons la directive dite « Bideau-Foch » qui organise la mise en place des DDE par fusion des deux services des ponts et chaussées et de la construction. Je passe très vite au paragraphe définissant le GEP. Est-ce une illusion, ou suis-je victime d'une sorte d'autosuggestion ? Mais je suis persuadé de reconnaître ma prose !

N'en doutez pas je n'ai pas mis beaucoup de temps, mon DDE m'ayant mis la bride sur le cou, pour appliquer sans tergiverser cette directive (1966-1969) à la DDE toute neuve du Puy-de-Dôme..

3 - A ma stupéfaction, en 1969 me voilà appelé par les grands chefs parisiens (Pierre Delaporte à la direction du personnel - Michel Rousselot au SAEI puis au Plan) pour une fonction pour moi inimaginable ...

Quitter Clermont où je ne cessais de m'engager dans des projets passionnants pour devenir parisien m'apparaissait insensé, impensable.

Je n'ai pas su résister et je n'ai pas vraiment compris pourquoi « ils » voulaient

faire de moi le rapporteur général d'une Commission du Plan - la Commission des Villes - succédant à une Commission de l'Équipement urbain du Ve Plan dont le rapporteur général était André Laure, porteur d'un grand prestige, parfaitement justifié.

J'ai mis un certain temps à comprendre : je devais apparaître comme une représentation figurée de la prise de pouvoir (d'influence) des responsables territoriaux s'opposant au monopole des Enarques et autres membres de l'establishment « parisien ».

Né paysan, en poste dans un coin reculé de la France profonde (le service des ponts et chaussées du Puy-de-Dôme était considéré comme fort peu avancé), ancien TPE, je pouvais aisément être le rustique de service !

4 - En arrivant, je me trouvais entouré par une formidable équipe de « rapporteurs » (l'équipe d'analyse de la Commission des villes) m'enseignant très vite comment fonctionnent les systèmes de pouvoirs et d'influence entre les administrations (l'Équipement, l'Intérieur, l'Agriculture, la Culture, etc.) et entre les deux organismes de la stratégie de modernisation, le Plan (et sa tradition) et la DATAR avec l'audace de ses initiatives. J'en cite quelques-uns : J-P. Dupont, Y. Cousquer, J. Frébault, bien connus dans le monde Équipement, mais aussi Michel Cotten, et avec eux J-E. Roullier, G. Mercadal et beaucoup d'autres ... R. Rudeau, le directeur de la DAFU me donne sa confiance et nous encourage à oser. Notre travail passionné se déploie au Plan, auprès de M. Rousselot qui y est chef du service régional et urbain. Le grand animateur de nos débats passionnés est H. Donzet

qui assure le lien avec le monde en effervescence des chercheurs et intellectuels convergeant, avec leurs idéologies révolutionnaires (1969 un an après 1968) appliqué à la question urbaine (mutation sociale majeure).

L'audace, acceptée par M. Rousselot et le Plan, est de proposer une composition de la Commission donnant le leadership incontestable (et qui ne fut pas contesté) à un panel de 12 à 15 maires de villes grandes et moyennes, ou de banlieues, représentatifs de toutes les sensibilités politiques ... un ancien Premier ministre (M. Pflimlin, maire de Strasbourg), une forte personnalité s'imposant à Tours (M. Royer), un maire communiste (M. Waldeck Lhuillier), des maires porteurs d'expériences reconnues (M. Fréville à Rennes, M. Secretain à Orléans) etc. Le seul maire que nous avons proposé et qui n'a pas été retenu était H. Dubedout, dont l'expérience à Grenoble était associée à la création des GAM (groupe d'action municipale) dont la modernité démocratique dérangeait.

Entre notre petite « équipe d'analyse » constituée par ce groupe de rapporteurs - les uns officiellement désigné comme tel, les autres non - les jeunes « technocrates », avec une idéologie réformatrice (avec quelques visées « révolutionnaires ») résolument décentralisatrice, et le groupe des maires, l'accord a été immédiat, et l'adversaire à contourner était le même, M. Marcellin, ministre de l'intérieur, assez peu enclin à tolérer le désordre et les initiatives dérangeantes du monde bien contrôlé des élus locaux sous tutelle.

Nous avons pourtant construit l'essentiel du rapport de la Commission des Villes

sur le principe directeur de toutes nos propositions : la création de « communautés intercommunales d'agglomération », sur le modèle des 4 communautés urbaines créées par la loi à Strasbourg, Lyon, Lille et Bordeaux (en 1969, je crois)*, exerçant les compétences d'urbanisme - aménagement - transports et circulations - équipements urbains d'environnement ou équipements sociaux. Nous n'avons pas pu évoquer la décentralisation du logement social du fait du blocage politique de la direction de la construction (R. Lion), mais nous avons fortement traité de l'action foncière.

L'un des programmes d'action les plus ardemment proposé était la création des « agences d'urbanisme », dans un statut permettant une prise de responsabilité émergente des collectivités locales en coopération avec les services de l'État (associations subventionnées par l'État, et les collectivités), et l'exercice de leur compétence à divers niveaux de territoires (celui de l'agglomération en développement - les SDAU - mais aussi celui des projets urbains de niveau communal). Il y en a 50 aujourd'hui, et la fragilité du statut associatif leur a apporté la flexibilité et la remarquable aptitude à faire partager une vision des projets selon une pluralité d'échelles. Elles constituent de très utiles auxiliaires de la décentralisation pure et dure reposant sur l'exclusivité du pouvoir d'une collectivité locale, car elles portent en elle l'idée et la capacité pratique de la coopération entre divers niveaux de collectivités territoriales.

5 - Au moment même où je livrais ma copie du rapport de la Commission

* 40 ans après, peut-être verrons nous la création des métropoles

des Villes, R. Rudeau et J. Chapon me demandent d'accepter, malgré mes réticences de principe, d'être conseiller technique au Cabinet du ministre (Chalandon) ... et je poursuis avec O. Guichard jusqu'en 1974.

Comme les ministres me font confiance, ma feuille de route est claire : essayer d'appliquer au mieux les orientations et les programmes prioritaires de la Commission des Villes, validées solennellement dans le Plan.

Devenu, à ma grande surprise, directeur de la DAFU (je rêvais d'être nommé DDE, à l'issue de mon temps en Cabinet), avec la merveilleuse confiance que me faisait le nouveau ministre R. Galley, je garde évidemment le cap.

C'est le temps de l'intensité de la mobilisation des services de l'Équipement dans les innombrables commissions locales d'élaboration conjointe des SDAU et des POS.

C'est aussi le temps de la montée des critiques des associations d'environnement contre beaucoup de choses considérées comme des atteintes aux paysages et à l'environnement.

C'est pour l'Équipement le temps difficile de la « lutte contre le mitage » qui nous amène à nous opposer au désir de construire, généralement soutenu par les élus en faisant valoir les arguments de l'opinion écologiste naissante.

Entre le marteau et l'enclume, ce n'est guère confortable. Et je ne saurais trop rendre hommage à tous ceux qui ont su vaillamment chercher d'honorables compromis entre ces 2 pôles inconciliables de l'opinion.

6 - En constatant ces tensions relayées par la mise en scène d'une opposition entre le « vilain » ministère de l'Équipement qui réalise des investissements et en même temps concrétise dans la réalité une certaine protection de l'environnement, et le « tout beau tout nouveau » ministère de l'environnement ne disposant pas d'administration propre et relayant la parole critique des associations, je mesure le danger pour l'Équipement de cette figure paradoxale du même État qui, d'un côté, fait de son mieux pour un bon aménagement du pays, et de l'autre, exerce une fonction critique tribunicienne pour dénoncer tous azimuts ce qui se fait sous contrôle ou par sa propre action.

Grâce à la relation amicale que j'ai avec P. Richard, conseiller technique à l'Élysée, je fais apparaître les inconvénients d'une telle schizophrénie et je suggère progressivement l'idée conduisant à l'élaboration du projet de réforme de la structure gouvernementale créant en lieu et place du « vilain » ministère de l'Équipement, d'un nouveau ministère chargé d'intégrer les valeurs nouvelles dans les pratiques de la réalité, le ministère de « l'environnement et du cadre de vie ».

Ce travail préparatoire - gratuit et aléatoire, car rien ne disait que le Président de la République le ferait sien - avait été poussé jusqu'à la rédaction de projets des décrets d'attribution de compétence de ce ministre (éventuel) et du ministre (éventuel) des transports qui ont été mis en application sans tergiverser.

Me voici donc avec un 2e cap - après celui de la décentralisation - à respecter, du jour même où ce ministère de l'environnement et du cadre de vie a été créé.

7 - Peu avant la disparition du ministère de l'équipement (symbole décrié des « bétonneurs ») au profit du ministère de l'environnement et du cadre de vie (répondant aux désirs d'une opinion « verte »), événement dont j'avais été un acteur résolu, j'avais engagé l'expérimentation de la déconcentration de l'instruction du permis de construire en subdivision de l'équipement, pour rapprocher ce travail d'administration des maires ayant la responsabilité de signer les permis, au nom de l'État. Bien que le nouveau ministre M. d'Ornano ait eu des réticences et la tentation d'interrompre cette expérimentation, en l'absence de toute relance ou impulsion de l'administration centrale, cette expérimentation s'est cependant diffusée sur la quasi-totalité du territoire. Lorsque la décentralisation est survenue en 1982, le ministère de l'environnement et du cadre de vie (avec ses DDE et ses subdivisions de l'Équipement) était en ordre de marche, permettant à la décentralisation de l'urbanisme de fonctionner sans coup férir : les POS étant déjà approuvés de fraîche date avec une très forte implication communale, le seul changement pratique dans l'instruction des permis était que la signature du maire était faite au nom de la commune et non au nom de l'État.

Le train qui arrive à l'heure n'appelle ni les compliments ni la notoriété. Mais l'Équipement de nos services territoriaux avait répondu sans réserve ni anicroche à la décentralisation de ce champ de compétence, dans lequel plus de 25 ans après, ils ont encore à œuvrer utilement.

8 - Je pense encore pouvoir citer deux politiques urbaines, conçues et animées pour contribuer à l'émergence des collectivités urbaines :

La politique des villes moyennes qui reposait sur un appel à projets, librement conçus hors des mécanismes bureaucratiques des subventions sectorielles, rendus possibles par l'énergique coordination interministérielle assurée par la DATAR appuyée par la DAFU, venant débloquent les obstacles de détail de chacune des administrations sectorielles concernées. En 3 ans, 80 % des villes moyennes ont bénéficié du dispositif, cela se voit encore à la qualité quelles ont généralement donné à leur centre ancien et au renouveau qu'elles se sont donné.

La politique du « fonds d'aménagement urbain » (merci C. Cornuau qui en fut le moteur) qui lui a succédé en 1977, en généralisant la méthode, en même temps que l'ensemble des subventions spécialisées pour l'aménagement urbain se trouvaient regroupées pour permettre des décisions sur des projets urbains répondant à une approche globale et stratégique pouvant notamment comporter des projets sur des quartiers sensibles de banlieues (les opérations correspondantes étaient dites « habitat et vie sociale »).

Incluse dans une stratégie d'agglomération, ces opérations ont préfiguré ce qui est devenu plus tard la « politique de la ville », qui malheureusement, n'est plus déterminée dans un cadre stratégique de l'agglomération toute entière, et reste dans une impasse, entre l'État et la commune support. La « politique de la ville » n'aura réussi que lorsqu'elle disparaîtra comme politique d'État, parce qu'il ne peut y avoir des résultats que par la plénitude d'exercice de la responsabilité politique décentralisée à l'échelle des réalités de l'agglomération.

Les « métropoles » du rapport Balladur ou du discours présidentiel que l'on attend (le 28 janvier 2009), avec la plénitude politique du suffrage universel répondront-elles à cette urgence et à cette évidence ?

9 - Pour synthétiser cette période de 1970 à 1981 où je me suis trouvé au Plan, aux cabinets des ministres, comme directeur de la DAFU responsable de la mise en œuvre de la politique d'urbanisme, et en liaison avec d'autres, comme la DATAR, des politiques urbaines, je rappellerais qu'au plus fort de cette période (1972-1978) l'élaboration conjointe des SDAU et des POS mobilisait l'implication très active de près de 100 000 élus des collectivités locales ; la réforme du code de l'urbanisme (loi Galley) créait une relation politique de débat sur une matière très sensible à la demande de décentralisation. L'Équipement était présent dans ce débat et, de toutes les administrations, était celle qui argumentait avec le plus de conviction dans cette direction, en affirmant l'importance des regroupements intercommunaux à l'échelle des agglomérations. Cette position que, comme directeur de la DAFU, j'avais à justifier, m'accordait auprès du ministre et parmi les autres directeurs d'administration centrale une forme de leadership sur l'anticipation prospective du ministère. Ce leadership n'était pas contesté, dès lors que nous restions réalistes dans nos propositions ou nos arguments, ni par la direction du personnel (J. Costet), ni par la puissante et historique direction des routes (M. Fève). Selon les moments, la direction de la construction pouvait faire bande à part et ne pas « cotiser » à la perspective de décentralisation.

10 - Dans cette même période, celle de la fin du septennat Giscard d'Estaing, à côté

de notre engagement Équipement (autour de la DAFU) pour aboutir à la création d'un ministère de l'environnement et du cadre de vie, ayant à ses côtés un ministère des transports plus spécialisé, avec mes équipiers de la Commission des villes, nous entourions P. Richard, conseiller technique du Président de la République pour suggérer des initiatives en faveur de la décentralisation. Ce fut alors la mise en place d'une Grande Commission « Vivre ensemble » présidée par O. Guichard, à laquelle nous avons fourni plusieurs rapporteurs comme M. Cotten ou J. Grammont (alors mon adjoint à la DAFU). Cet excellent rapport, a proposé une démarche prudente mais cependant résolue qui, si elle n'a pas inspiré la décentralisation de 1981, a livré de nombreux éléments de proposition dans des domaines sensibles et complexes, dont les dossiers ont pu être utilement exploités dans une démarche différente, erronées sur certains aspects, mais plus vigoureuse que celle dont il esquissait la direction.

11 - Arrive 1981 et le changement politique, et la décentralisation est faite en 1982.

Elle sacralise les communes, les petites comme les grandes, faisant reculer d'une génération au moins l'effort de rationalisation et d'efficacité de la responsabilité à exercer à l'échelle de l'agglomération. Il faut attendre 1999 et la loi Chevènement (avec J-P. Dupont, rapporteur de la Commission des villes, comme directeur de cabinet) pour que l'on reprenne cet effort. Nous attendons la prochaine étape, celle du suffrage universel plein et entier à cette échelle : cela pourrait être l'idée énoncée des « métropoles » à quel horizon ? 2014 ? 2019 ?

Elle invente la plénitude des départements (avec la coupure administrative, le préfet cessant d'être le directeur administratif de l'assemblée départementale) Et nous en sommes à parler d'une réforme qui viendrait assembler départements et régions dans une nouvelle entité territoriale !

Chemin faisant, on a broyé un appareil administratif ayant quelques vertus de travail loyal et efficace et une disposition certaine à s'adapter à l'évolution des enjeux et des demandes de la société. Cela s'appelait l'Équipement. Est-on bien certain que l'éclatement entre une multiplicité de services administratifs, d'une multiplicité d'échelons de collectivités territoriales aux perspectives incertaines pouvait constituer un grand progrès de la démocratie ?

Devant le risque de désintégration de l'Équipement, sous l'effet de la décentralisation au profit des départements, sans bénéfice pour personne, car reconstruite sur de nouvelles bases institutionnelles commençant toujours par « durcir » ses contours ne va pas de soi, l'affirmation de son « propre pouvoir » ne laissant guère de place l'idée de la coopération, de la mutualisation (des compétences), j'ai tenté de formuler certaines propositions.

Deuxième thème d'intervention : on aurait pu faire mieux !

La décentralisation de 1982 :

1 - Elle supprime la tutelle préfectorale sur les communes (et par contrecoup invente le « contrôle de légalité »).

Pour les grandes communes, la tutelle avait la prudence qui convient pour venir « tirer les moustaches du tigre » du maire important et influent, sauf dans quelques cas de manœuvres que l'on qualifiera de « politiques ».

Pour les innombrables petites communes, cette tutelle était pour l'essentiel vécue comme une garantie de bonne administration, même si des irritations pouvaient se faire jour devant des agacements bureaucratiques.

L'invention du « contrôle de légalité », ex-post, manifeste assez vite que des pratiques un peu trop sélectives peuvent permettre de continuer un jeu dit « politique » et énoncer la présomption d'illégalité d'un acte devant un tribunal administratif, crée beaucoup plus de dégâts à la confiance démocratique, que le conseil un peu appuyé délivré avant de signer l'acte de le remettre en situation de respecter la loi.

Bref, au-delà de l'affirmation solennelle d'un principe de responsabilité, dans l'ordre pratique, il n'est pas sûr que la décentralisation s'en soit portée mieux.

2 - La deuxième invention des départements

La Révolution invente le cadre d'administration de la République - les départements - dont l'État assure l'administration par ses préfets. Ainsi avons-nous vécu jusqu'en 1982. Cette carte de France jacobine de la fin du 18^e siècle voit soudain, à la fin du 20^e siècle, l'ange girondin de la décentralisation lui conférer la plénitude de l'existence politique d'une grande collectivité territoriale décentralisée.

Le fondement électoral de l'Assemblée (le Conseil général) reste le « canton ». Admirable anticipation des problèmes territoriaux à traiter au 21^e siècle.

Derrière la façade de la décentralisation, très avenante pour les élus, on fait l'impasse sur la substance de l'administration : ensemble anonyme chargé de mettre en œuvre les décisions des institutions de la démocratie.

L'Équipement était bien placé pour exprimer quelques préoccupations de ce point de vue quand on a cherché à appliquer les beaux principes de la décentralisation en découpant les services pour en transférer des morceaux.

Car l'Équipement s'efforçait d'articuler dans son organisation et ses savoir-faire tournés vers l'action concrète plutôt que vers les délices bureaucratiques, les moyens de relier ses différentes missions (routes, urbanisme, logement, etc.) relevant de collectivités de divers niveaux (État, département, communes, intercommunalités) au profit d'un meilleur service territorial, aux différentes échelles.

Implicitement, ce corps vivant de l'Équipement savait qu'il ne survivrait pas au découpage selon les innombrables pointillés qu'il faudrait inventer pour retracer la séparation de compétences, dont l'exercice était en fait intégré, car le territoire est un, et que les autorités qui y agissent sont multiples. Si ces autorités exacerbent leurs autonomies (au point de vouloir en affirmer des souverainetés), il n'y a plus place pour la coopération, la mutualisation, l'action conjointe. Les pouvoirs sont des pouvoirs jaloux et ne sont pas spontanément coopératifs. Lorsque l'administration est enfermée dans la main d'un seul pouvoir, elle ne

peut que renforcer cette tendance. Si elle est reliée à plusieurs pouvoirs, elle vit plus aisément l'idée de coopération et de mutualisation. Et son rôle auprès des pouvoirs, dont il est illusoire de penser qu'il serait de stricte application, influence par ses propositions dans un sens davantage ouvert vers la coopération territoriale multipartenaire.

La conception d'un territoire commun où chaque autorité a sa place et concourt au meilleur pour ce territoire est soutenable. On a plutôt choisi l'approche cloisonnée : « à chacun son territoire ou sa compétence ».

3 - Bref, cette deuxième création du département, m'a amené, en tant que directeur du personnel et des services du corps de l'Équipement (qui avait cessé de relever d'un ministre de l'environnement et du cadre de vie pour relever d'un ministre de l'urbanisme et du logement), à suggérer une perspective de transfert de la totalité des services de l'Équipement à la collectivité « département », dans des conditions à définir pour la gestion nationale des compétences et pour la gestion des missions pour compte de l'État et pour celui des communes (effaçant de ce fait le principe de l'exclusion d'une relation de tutelle d'une collectivité sur l'autre).

Comment pouvais-je envisager la discussion d'une telle perspective ?

Chapitre 1. La logique de la décentralisation au profit des départements conduisait à la destruction du corps social de l'Équipement (les DDE) par un enchaînement simple :

★ La gestion des routes départementales justifie le personnel d'exploitation et les subdivisions

★ Ces personnels et les subdivisions participent à toutes les autres missions sur le territoire (urbanisme, ingénierie communale).

Les transférer c'est « jeter à la poubelle » l'énergie compétente que l'Équipement s'efforçait de développer depuis sa création, c'est renoncer à ce que l'aménagement des territoires incorpore ce qui avait commencé à être mis en place et animé au titre de l'urbanisme (SDAU - POS) et au titre de l'Environnement et du cadre de vie.

Chapitre 2. La force de ce cadre général d'administration formé par les départements, dont les DDE constituaient l'une des composantes les plus puissantes, les plus opérationnelles pour agir concrètement, ou même pour proposer des initiatives de progrès (c'est ainsi que nous nous voyions, et cela n'était pas sans raison, tant je constatais l'effort d'adaptation aux nouvelles valeurs à servir dans le cadre Environnement et cadre de vie) pouvait être utilisée dans un cadre de décentralisation plus affirmé ; la nouvelle collectivité départementale serait alors chargée de ce rôle d'administration polyvalente (aussi bien pour certaines missions d'État - on est finalement arrivé à cette délégation pour les routes nationales). On n'en est pas encore là pour l'instruction des permis de construire pour compte des communes, mais aussi avec une forte implication de services de l'État.

Bref, cette idée pouvait apparaître comme une contribution positive à la réforme politique de la décentralisation telle que les citoyens pourraient l'apprécier à ses résultats.

A peine émise, cette idée fut fusillée avant d'être discutée.

4 - Un peu plus tard, lors de la loi Le Pors sur la réforme des statuts de la fonction publique, les conséquences des choix de la décentralisation mettaient en œuvre une rigoureuse séparation de la fonction publique d'État et de la fonction publique des collectivités territoriales. Comme directeur du personnel, je mesurais l'absurdité des conséquences de cette séparation, venant détruire tout ce qui faisait la compétence des corps de l'Équipement, coupés de toutes pratiques de terrain ; transférée aux collectivités cloisonnées, toute l'ingénierie des réalisations territoriales cessait de pouvoir être un moyen de progrès au service de l'aménagement du territoire (enjeu d'une gestion nationale des statuts qui assure une active circulation des compétences sur le territoire, et enjeu du dispositif de formation ambitieux que nous développons). Or si l'ingénierie publique cesse d'avoir l'expérience concrète des applications de son art, elle risque de ne plus savoir passer commande à l'ingénierie des entreprises réalisatrices ; elle va devenir une bureaucratie des formes juridiques. Je voudrais être sûr que cet affaiblissement ne s'est pas produit.

J'ai donc proposé une hypothèse : que le grand statut de la fonction publique comporte, entre le titre I (fonction publique d'État) et le titre II (fonction publique territoriale) un titre Ibis qui permettrait de gérer les « corps » (les métiers) dont l'exercice peut se distribuer entre l'État et les collectivités territoriales ; parmi ces métiers, évidemment ceux de l'ingénierie publique territoriale.

Cette hybridation était réalisable, avec la conciliation entre une véritable gestion nationale responsable du recrutement,

de la promotion interne (les tableaux d'avancement, de la formation), reposant sur une direction responsable (ce qui n'est pas le cas à la fonction publique territoriale faisant l'objet d'une cogestion où le pouvoir représentatif des employeurs ne s'exerce guère pour contrarier les points de vue des syndicats), et l'authentique responsabilité de chaque collectivité des emplois occupés ; celles-ci y auraient gagné beaucoup plus de liberté pour faire « circuler » des agents qui ne conviennent pas, mais qui, dans un vaste marché national de l'État et des collectivités peuvent être recasés positivement par le gestionnaire national du corps.

Transmise à Gaston Defferre, cette idée ne lui paraît pas nécessairement obscure, mais des positions de Matignon - et de la Présidence (M. Charasse) la condamnent avant d'y avoir réfléchi.

5 - Dans cette courte et intense période où j'étais le directeur du personnel de l'Équipement (sous la bannière du ministre de l'urbanisme et du logement), j'ai veillé à diffuser au mieux l'information vers l'ensemble du personnel, via les DDE et d'autres chefs de services territoriaux, et les syndicats, afin que chacun soit en mesure de comprendre ce qui se passait et d'anticiper au mieux ce que pourraient être les nouvelles configurations.

Ce fut alors les rendez-vous rapprochés - tous les 15 jours, je crois - sous la forme de « forum » (les chefs de services DDE - DRE - SDA - DRAE - les syndicats et les sous-directions d'AC), qui, je le pense, ont permis que l'angoisse de changements promettant l'éclatement de l'identité Équipement soit quelque

peu dépassée par l'engagement et le sentiment d'appartenance à une identité honorable avec ses valeurs de service public territorial, engagé dans l'action concrète, loyalement disposé à servir les collectivités, dans leur diversité de niveau et de coloration politique. Bref, le respect de la légitimité démocratique décentralisée.

Lorsqu'après quelques mois, je fus appelé à une autre fonction, pour que le symbole du remplacement du directeur du personnel « d'avant » exprime les temps nouveaux, je disparaissais du premier rang de la scène qui joue à la mise en place de la décentralisation.

D'autres que moi peuvent témoigner de cette période 1982-1985 avec l'inconfort des DDE soumises à une logique qui doit les faire disparaître.

En 1985 je reviens dans la position de vice-président du conseil général des ponts et chaussées et m'efforce de soutenir ceux qui sont aux prises avec les difficultés, en veillant à ce que les valeurs de services public territorial de l'Équipement ne soient pas abandonnées tant qu'un projet mobilisateur « post-décentralisation » ne pourra être proposé.

J'ai apprécié l'effort collectif du « grand débat » interne conduit en 1993, mais il n'a pu aboutir à des prises de positions stratégiques. Celle qui m'apparaissait pertinente était de retrouver une approche comme celle qui avait été initiée sous la forme Environnement et cadre de vie, avec par ailleurs un ministère des transports et que nous retrouvons désormais sous la forme impressionnante de MEEDDM...

6 - Revenant aux affaires en 1985, j'ai affaire au célèbre ou sinistre « Article 7 » définissant les pointillés qui dessinent nos amputations successives.

Le CGPC est un lieu en recul, en soutien, en appui du directeur du personnel - S. Vallemont - qui en porte la charge et s'engage avec responsabilité et résolution.

Le débat : perdre d'emblée les 2 bras ou les perdre par morceaux successifs, et peut-être perdre aussi son « âme ».

Ce n'est pas un choix très mobilisateur. L'effort fait - cela s'appelait le « management » - a su mobiliser et empêcher l'effondrement moral de l'Équipement. Je salue l'effort et l'énergie que cela a nécessités.

Aujourd'hui, les conséquences commencent à définir une nouvelle réalité : ce qui était l'Équipement a disparu.

Les routes départementales sont l'affaire des départements, où sont passées notre base les subdivisions, elles ont disparu.

Les routes nationales ont également disparu, étant confiées à la gestion des services départementaux.

Subsiste un petit « caillou dans la chaussure » que l'on ne sait comment l'en chasser : l'instruction des permis de construire, je ne suis pas sûr que la solution du transfert de cette activité soit en vue.

Donc - adieu l'Équipement - son histoire est accomplie. Elle ne mérite pas l'oubli, ni la commisération. Le développement durable, au-delà des discours, se jugera à ses œuvres. Certaines trouveront dans

l'histoire de l'Équipement des initiatives, des savoir-faire, des engagements qui n'étaient pas en dehors de l'histoire qui avec son passé forge la possibilité d'un avenir. L'établissement des SDAU et des POS des années 1970, la « lutte contre le mitage », etc., méritent une certaine considération, comme bien d'autres œuvres importantes dans le secteur routier, par exemple (salut à M. Fèvre, J. Berthier et C. Leyrit).

Cette histoire de l'Équipement, aujourd'hui close, fut une histoire vaillante, en prise avec les mouvements de la société, avec assez d'écoute pour anticiper et répondre aux grands courants d'évolution. Le ministère de l'Environnement et du Cadre de vie n'ayant pas eu le temps de transformer l'Équipement par l'enrichissement Architecture-Patrimoine et Environnement, c'est aujourd'hui au MEEDDM de le faire. Puisse-t-il le faire en faisant confiance à ses troupes les plus nombreuses, celles de l'Équipement, car il peut compter sur leur loyauté et leur aptitude à s'engager dans les nouvelles directions des politiques.

Puisse-t-il, une fois passés les enthousiasmes initiaux, ne pas négliger que l'action concrète ne saurait se passer des savoir-faire et des humbles vertus de ceux qui, faisant du mieux qu'ils peuvent, doivent traduire en actes, une politique de réalité dont chacun sait qu'elle ne peut prétendre contenter « tout le monde, et son père » à tout instant.

L'action concrète est un compromis de réalité, toujours frustrant pour les radicalismes contradictoires des posi-

tions idéologiques, toujours soumis aux débats démocratiques et aux aléas des décisions imparfaites qui les tranchent. Mais la démocratie ne saurait se limiter au débat de ceux qui parlent (bien). Elle a besoin de reconnaître ceux qui font, qui, souvent, se trouvent au contact de nombreux citoyens ne disposant pas des facilités et du pouvoir de la parole et ont le souci de ne pas les oublier.

Je termine en rappelant ici une recherche animée par C. Quin - alors au CGPC - sur le thème de « l'administration et ses usagers » ; cette recherche attribuait l'excellence à nos modestes instructeurs du permis de construire de l'Équipement et les observations faites, mettait en valeur la considération avec laquelle il traitait l'administré - usager - citoyen avec le respect dû à leur dignité de citoyen. ★

Publication de la promotion 1949
de l'X - 1994

Une grande réforme : la décentralisation, vue et vécue par Michel Rousselot

La France a connu, au cours des décennies de notre vie professionnelle, une des plus profondes transformations de son histoire : la décentralisation. On a peine à imaginer aujourd'hui ce qu'étaient, dans les années 60, les pouvoirs de l'État-jacobin. Quelques exemples : les équipements scolaires, sportifs, culturels, projetés par les communes ne pouvaient être réalisés que si l'État donnait son accord et leur attribuait une subvention spécifique qui, à son tour, débloquent un financement privilégié par la Caisse des dépôts. Ces équipements avaient d'ailleurs été conçus par les services locaux de l'État et leur réalisation était déléguée à ces mêmes services. C'est l'État qui accordait les permis de construire. Dans les départements, l'exécution des décisions du Conseil général était entièrement confiée au préfet et aux services de l'État. L'écart était considérable entre la France et les pays voisins pratiquant une démocratie locale plus active, allant en Allemagne jusqu'au fédéralisme. Aujourd'hui les communes, les départe-

ments, les régions sont des collectivités territoriales de plein exercice qui conçoivent et réalisent elles-mêmes leurs politiques de développement et d'aménagement. Leurs élus en sont vraiment responsables. Quel changement ! Et j'ai eu la chance de voir mon parcours professionnel recouper à plusieurs reprises cette grande aventure.

La première fois, c'était en 1967. Je faisais partie du club Jean Moulin où nous réfléchissions aux diverses questions techniques et politiques que posait la modernisation nécessaire du pays. Le groupe de travail dont je faisais partie s'est attaqué aux excès de la centralisation et il a formulé ses propositions en rédigeant un livre, dont les principaux auteurs étaient Michel Crozier, Jacques Pomonti et moi. Dans ce livre, publié au Seuil en 1968 et intitulé en toute modestie « Les citoyens au pouvoir », nous n'y sommes pas allés de main morte ! La période le voulait ! Le sous-titre dit l'essentiel : 20 régions, 2000 communes. Les départements, collectivités « mineures », perdent leur personnalité politique. Les 38.000 communes existantes se regroupent massivement et deviennent 2.000 collectivités de plein exercice, responsables de toute la politique de proximité, et notamment de l'urbanisme. Les politiques régionales de développement et d'aménagement sont conduites par de grandes régions, nouvelles collectivités majeures et politiquement responsables, organisées autour des métropoles d'équilibre. L'État transfère des blocs entiers et cohérents de compétences à ces collectivités de plein exercice. Les budgets correspondants passent de l'État aux collectivités, moyennant une profonde réforme de la fiscalité locale. Notre bouquin décline l'application de ces principes dans des

domaines tels que l'urbanisme, les transports, l'éducation, la santé. Il esquisse une stratégie de définition et de mise en œuvre de la réforme, avec un large débat public. Il prévoit l'organisation d'une fonction publique territoriale. C'était l'esquisse de tout ce qui s'est passé par la suite. Ces propositions ont sans doute été jugées excessives à l'époque. Elles étaient, sur bien des sujets, prématurées mais donnaient les lignes directrices susceptibles d'inspirer les évolutions à venir.

De toute façon, la décentralisation ne pouvait progresser sans que l'État modifie son organisation et ses méthodes. Ce fut la déconcentration administrative dans laquelle j'ai été impliqué de 1969 à 1974 en tant que chef du service régional et urbain du Commissariat général du Plan. Une des missions de ce service était de décliner le plan national au niveau des 20 circonscriptions d'action régionale qui avaient été définies en mars 1964. Nous avons aussi à ventiler une partie des budgets annuels d'investissement entre ces régions encore purement administratives. Nous étions toujours dans le cadre de l'État-jacobin, mais avec la complexité des chefs des missions régionales, auprès des préfets de région, nous faisons émerger des enjeux régionaux se traduisant en préférences régionales dans l'affectation des crédits, allant parfois à l'encontre des priorités retenues par les administrations centrales.

C'est alors, en août 1970, que je suis appelé par Simon Nora, conseiller auprès de Jacques Chaban-Delmas, Premier Ministre et promoteur de « la nouvelle société ». A défaut de décentralisation, il me demande comment faire progresser la déconcentration. Je lui propose de ventiler les crédits de l'État en trois caté-

gories : en catégorie I, ceux que les ministères se réservent pour engager eux-mêmes des opérations d'intérêt national, en catégorie II ceux qui sont ventilés entre les régions pour être engagés par les services régionaux de l'État sur des opérations d'intérêt régional, en catégorie III ceux qui, après ventilation entre les régions, puis sous-répartition entre les départements, sont engagés par les services départementaux de l'État. Cette réforme, appliquée en 1971, modifie clairement et profondément l'équilibre des pouvoirs entre les « bureaux parisiens » et les services extérieurs. En faisant émerger les enjeux régionaux et locaux, en exprimant des politiques régionales et locales de développement et d'aménagement, en raccourcissant les dialogues entre élus locaux et décideurs, elle prépare la véritable décentralisation.

Celle-ci intervient en 1981, avec l'arrivée de la gauche au pouvoir. François Mitterrand charge Gaston Defferre de la promouvoir. Rappelons que c'est le même Gaston Defferre qui avait été l'auteur, en 1956, de la loi-cadre sur la décolonisation qui a concerné tant de nos camarades des services d'outremer. Je vais aussitôt voir son conseiller, M. Espinasse, et je lui fais part de mon expérience et de mes convictions en la matière. J'insiste notamment sur la nécessité, à mes yeux, d'un regroupement massif des communes, à l'image de nos pays voisins. Il me répond que la question a bien été débattue. Mais le Ministre et ses conseillers sont convaincus : faire du regroupement communal un préalable à la décentralisation, c'est condamner toute la réforme. Et nous voilà partis pour décentraliser avec 38.000 communes, et sans remettre en question les départements ! Depuis, combien de gouvernements ont

tenté de résoudre le problème de l'émiettement communal en promouvant de nombreuses formes de coopération intercommunale, communautés urbaines, communautés de communes, communautés de ville, communautés d'agglomération, ... ! Il reste encore du chemin à faire pour leur donner l'autorité nécessaire et la légitimité du suffrage universel direct. Quant aux départements, ils ont alors trouvé une nouvelle jeunesse, avec des compétences élargies et en reprenant au préfet le pouvoir exécutif.

Restait à définir le contenu de la décentralisation. Il est décidé de faire des régions des collectivités territoriales de plein exercice. Quelles compétences doit-on transférer de l'État aux régions, aux départements, aux communes ? Avec quels moyens ? La déconcentration des crédits de l'État par catégories donne quelques idées, mais il faut aller plus loin. Je suis alors chargé par le Ministre des transports, Charles Fitermann, et par le Ministre de l'urbanisme et du logement, Roger Quillot, de constituer et d'animer un groupe de travail sur les compétences à transférer dans les domaines de ces deux ministères. Ce groupe comprend à peu près autant de provinciaux que de parisiens et, parmi les provinciaux, cinq élus des différents niveaux. Il remet ses conclusions en janvier 1982. La décentralisation proposée en matière d'urbanisme est radicale : elle transfère aux communes l'établissement des plans d'occupation des sols, et, dans ce cadre, la délivrance du permis de construire et de tous les actes qui lui sont associés. Cette proposition a été retenue, tout en organisant l'encadrement des POS par les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme. En matière de transports, les départements

prennent la pleine responsabilité de la gestion des routes départementales et de l'organisation de transports routiers départementaux, notamment des transports scolaires. Nous proposons que les régions organisent, par contrats avec la SNCF, les transports ferroviaires régionaux : ce transfert ne sera réalisé que plus tard, avec les trains express régionaux (TER). C'est dans le domaine du logement que nos propositions sont plus timides, laissant à l'État la responsabilité des gros budgets des aides au logement. Il faudra gérer cette contradiction entre la décentralisation de l'urbanisme et la centralisation maintenue des aides au logement. La plupart des propositions du groupe ont été finalement retenues par le gouvernement et introduites dans les projets de loi.

La grande loi de décentralisation ayant été promulguée le 7 janvier 1983, je suis alors confronté à ses problèmes de mise en œuvre. Nommé directeur du personnel et de l'organisation des services du ministère de l'Équipement, je dois, en effet, animer l'adaptation de la grande armée (100.000 hommes et femmes) que constituent les services extérieurs de l'équipement à cette nouvelle répartition des compétences et à de nouvelles définitions des tâches à accomplir. Les équipes des directions départementales de l'Équipement qui préparaient les POS et instruisaient les demandes de permis de construire au nom de l'État le feront désormais comme conseillers des communes, à leur demande et sous leur responsabilité. Par ailleurs, un contrôle de la légalité des décisions des communes doit être mis en place sous l'autorité du préfet pour remplacer la tutelle. Le problème le plus lourd est celui des milliers d'agents de travaux chargés de l'entre-

tien des routes départementales. Ces travaux passant sous la responsabilité des départements, les équipes devraient leur être transférées, ce qui pose de redoutables problèmes de réorganisation des services et de statuts des personnels. Une solution de transition consiste à les « mettre à disposition » du conseil général en conservant l'essentiel de l'organisation existante. Il faudra de nombreuses années pour parvenir, dans la plupart des départements, à une organisation rationnelle des services de l'État et des services des départements. C'est d'ailleurs sur cette base que se décide actuellement le transfert aux départements d'une très grande partie du réseau des routes nationales.

Plus tard, en 1989, j'étais directeur régional de l'équipement de l'Ile-de-France et j'ai participé au jeu des acteurs de la France décentralisée à l'occasion de la révision du schéma directeur de cette région. Ce schéma était encore, contrairement à ceux des autres régions, établi par l'État, mais avec une forte association de la région et des départements. Avec le préfet de région, Olivier Philip, nous avons voulu pratiquer une collaboration confiante avec nos interlocuteurs. Une équipe de la direction régionale de l'Équipement que je pilotais, une équipe de l'institut d'aménagement et d'urbanisme de la région d'Ile-de-France sous l'autorité de Pierre Pommelet et une équipe de l'atelier parisien d'urbanisme sous l'autorité de Nathan Starkmann ont travaillé ensemble pendant plusieurs mois à la rédaction d'un livre blanc qui posait le diagnostic du développement et de l'aménagement de cette région et définissait des orientations possibles pour son avenir. C'est sur cette base commune aux principaux acteurs qu'a

été rédigé ensuite le nouveau schéma directeur, ce qui a incontestablement facilité les convergences nécessaires. Ainsi la décentralisation n'était pas source de désordre et de particularismes exacerbés, mais possibilité d'enrichissements mutuels.

Aujourd'hui encore, j'ai l'occasion de me pencher sur la décentralisation en France, ses forces et ses faiblesses. Je participe à l'animation du programme interministériel de recherches sur les transports, le PREDIT, en présidant le groupe chargé des recherches sur les politiques des transports. Il est clair que, dans la France décentralisée, ces politiques sont conçues et mises en œuvre par l'État sans doute mais aussi, et de plus en plus, par les régions, les départements, les groupements de communes. Comment, par exemple, limiter les émissions de gaz à effets de serre, dans une perspective de développement durable, sans maîtriser les déplacements dans les agglomérations urbaines ? Cette maîtrise suppose une vision à long terme du développement, celle du schéma de cohérence territoriale (SCOT), et la bonne articulation du plan des déplacements urbains (PDU) avec ce schéma. Une de nos recherches-actions, montée en étroite collaboration avec une communauté d'agglomération, consiste justement à examiner les faiblesses de cette articulation : mauvaise définition des périmètres de compétence des autorités organisatrices, coopérations insuffisantes de ces autorités entre elles et avec la région, ..., et à proposer de nouvelles pratiques.

Car la décentralisation « à la française », malgré les progrès réalisés au cours des 20 dernières années, souffre encore de

graves défauts. En premier lieu, du trop grand nombre d'instances politiques responsables : l'État, la région, le département, les structures de coopération intercommunale comme les communautés d'agglomération, et enfin les 38.000 communes. En second lieu, d'une répartition des compétences entre ces instances qui n'est pas claire, d'autant que, contrairement aux intentions affichées à l'origine, les financements croisés sont très largement pratiqués. Qui fait quoi ? L'électeur a l'impression que tout le monde s'occupe de tout. Une grande énergie est dépensée dans de multiples concertations et contractualisations. La responsabilité des élus devant leurs électeurs est fortement diluée. Les élections régionales de 2004 font prendre conscience de cette perplexité. Il reste encore bien des progrès à faire. Il y faudra de la patience et de la persévérance compte tenu de la rigidité des institutions, de la défense des positions acquises. Ce grand chantier sera périodiquement rouvert, comme il l'a été, par le gouvernement, en 2003. Je suis heureux, en tous cas, d'avoir participé de près aux premières étapes, décisives, de cette grande transformation de notre pays. ★

Archives - Entretiens de Talloires
- 1981 - Contribution de Jacques
Lagardère, ICPC, DDE du Puy de
Dôme de 1976 à 1982

Évolution des services extérieurs et couverture territoriale par Jacques Lagardère

L'évolution dans les vingt prochaines années des services extérieurs, de leurs structures et de la densité des I.P.C., dépendra dans une large mesure des modifications d'attributions entre l'État et les collectivités locales et des changements de mentalité des élus dans leurs rapports avec les services de l'État. Ces changements de mentalité, depuis 15 ans, sont évidents et le projet de loi sur le développement des responsabilités des collectivités locales ne fait que traduire une évolution qui était déjà très nette dans beaucoup d'esprits.

Cette évolution se poursuivra-t-elle ? Jusqu'où les élus souhaiteront-ils déve-

lopper leurs responsabilités ? Ira-t-on comme le laissent supposer certaines déclarations vers un rôle de l'État limité à l'exercice de la souveraineté (défense, police, justice) et à l'action économique, les collectivités locales prenant en charge le cadre de vie ? Des réponses à ces questions dépendent étroitement les attributions, les structures, voire l'existence même des DDE.

Tentons d'analyser l'évolution possible des responsabilités respectives de l'État et des collectivités locales dans les domaines d'intervention traditionnels des DDE :

En matière de routes, peu d'évolution possible en rase campagne. Le transfert aux départements des routes nationales secondaires est désormais un fait acquis dont on a sans doute sous-estimé l'importance quant à ses répercussions sur les mentalités de bien des cadres de la DDE dont beaucoup travaillent uniquement pour le compte des collectivités locales.

Pour les voies communales, même si F.S.I.R. venait à disparaître (fondu dans la dotation globale d'équipement), on peut penser qu'une part très importante du budget des petites communes restera consacrée à la voirie et que l'activité des DDE dans ce domaine exercée au titre de l'aide technique à la gestion communale, demeurera sans changement notable.

En milieu urbain, des déclassements interviendront vraisemblablement dans le sens d'une restructuration des réseaux national, départemental et communal. Mais, là encore, peu d'évolution à prévoir dans les interventions des DDE, sauf dans l'hypothèse de la création

d'une structure d'agglomération type communauté dont les services techniques traiteraient les problèmes des communes suburbaines.

C'est dans le domaine de l'urbanisme que les possibilités d'évolution sont les plus manifestes. La décentralisation du permis de construire est une chose acquise même si l'application risque d'en être très diversifiée suivant les départements, la taille des communes et le caractère des élus. Mais cette mesure ne peut pas ne pas déboucher sur une revendication plus profonde tendant à l'élaboration des documents d'urbanisme par les seuls élus soumis à un vague contrôle de l'État, au lieu de l'élaboration conjointe actuelle. Dans ce cas, les élus feront-ils appel à des bureaux d'études privés, ou publics ou bien aux DDE n'agissant plus que comme prestataires de service ?

Les agences d'agglomération, ayant achevé la mise en place des documents d'urbanisme dans les communes de leur ressort, ne seront-elles pas tentées d'offrir leurs services à des communes extérieures ?

En revanche, dans l'urbanisme opérationnel, peu de changements profonds à attendre. Les problèmes de partage de responsabilités se posent beaucoup plus entre communes, société d'économie mixte et aménageurs divers qu'entre les communes de l'État dont le rôle se limite trop souvent à celui d'un contrôleur alors que l'incitation, l'animation et le conseil aux communes devraient faire l'objet d'un effort notable de la part des DDE.

Le secteur du logement se caractérise par la multiplicité des intervenants :

★ l'État pour l'attribution des aides et certains contrôles

- ★ les organismes financiers (caisses de prêt HLM, CFF, Crédit agricole, caisses d'épargne)
- ★ les organismes constructeurs privés et publics dont certains dépendent directement des collectivités locales.

On pourrait imaginer une décentralisation sérieuse consistant en l'allocation par l'État d'une aide globale aux collectivités locales qui la répartiraient en fonction de leur propre politique (accession, location, réhabilitation) Mais ceci suppose une réforme importante des circuits financiers et l'existence de collectivités correspondant géographiquement à un marché du logement (communautés pour les agglomérations, le département pour les autres communes)

Jusqu'ici, les élus eux-mêmes ont rarement manifesté le désir d'exercer des responsabilités dans ce domaine. On peut donc estimer plausible le maintien des tâches actuelles des services de l'État en matière de logement.

Le domaine des transports est marqué par un regain d'intérêt indéniable de la part des collectivités locales. Au niveau de l'agglomération, l'intervention des services de l'État est limitée, sauf exception, et se borne à un contrôle plus étroit quand il y a subvention. En revanche, au plan départemental, le développement des transports scolaires et les problèmes soulevés par les lignes régulières de voyageurs mobilisent de plus en plus les élus ainsi que les DDE qui jouent, dans ces domaines, un rôle technique et administratif souvent important.

Enfin, le secteur des constructions publiques devrait connaître pour les DDE une évolution notable dans les vingt prochaines années. Les constructions pour

le compte de l'État diminueront mais seront compensées dans une large mesure par des interventions portant sur l'entretien et l'exploitation. Et il est probable que de plus en plus les collectivités locales, petites et moyennes, auront recours à un conducteur d'opération qui devrait dans la plupart des cas n'être autre que la DDE.

Nous n'évoquerons pas les nombreux autres secteurs d'intervention des DDE (VRD, hydraulique, environnement, architecture, etc.) non que des évolutions n'y soient pas probables, mais en considérant qu'elles seront sans influence notable sur les attributions et les structures des services.

Cet examen rapide montre que les transferts de responsabilité de l'État aux collectivités locales, qui résulteraient de l'adoption du projet de loi en cours de discussion de et des lois consécutives, ne devraient pas entraîner de facto bouleversements dans les missions actuelles des DDE et donc dans les structures.

En revanche, missions et structures seront beaucoup plus perturbées par certaines évolutions que les textes permettent depuis longtemps et qui ont été déjà constatées dans certains départements :

a) Il s'agit en premier lieu du regroupement des communes d'une agglomération sous la forme d'un organisme (communauté, district, syndicat à vocation multiple) qui se doterait de moyens propres dans les domaines d'intervention traditionnels des DDE (voirie, assainissement, urbanisme).

La perte brutale de l'ensemble des communes suburbaines d'une agglomération ne va pas pour une DDE sans consé-

quence sérieuse sur ses compétences techniques, son influence et son organisation. Tout le problème est de savoir si la volonté des élus de disposer d'outils qui leur soient propres dépassera les difficultés naturelles du regroupement et les avantages que constitue l'intervention d'un service de l'État parfois bien utile pour se décharger d'une responsabilité !

b) Mais beaucoup plus grave que les DDE serait le développement des agences techniques départementales dont on trouve déjà des embryons plus ou moins avancés dans certains départements. On peut à la limite très bien concevoir qu'une telle agence :

- ★ établisse les documents d'urbanisme, avec un vague contrôle de l'État,
- ★ instruisse (en dehors des grandes villes) les permis de construire signés par les maires,
- ★ assume les prestations d'un bureau d'études techniques dans les domaines de l'eau, de l'assainissement, des ordures ménagères et des transports,
- ★ joue le rôle de conducteur d'opération pour le compte des collectivités locales,
- ★ enfin, puisse constituer un véritable service vicinal rénové.

De telles agences seraient-elles sous la coupe exclusive du Conseil Général, ou sous une responsabilité partagée État - élus locaux comme les agences d'agglomération actuelles ? Même dans le second cas, la prédominance des élus y serait très large.

Devant la profusion, voire la confusion des idées actuelles dans ces domaines aussi bien chez les élus que dans les

mouvements politiques, toute prévision à long terme est bien aléatoire. Les déclarations publiques, les programmes et autres manifestes proclament tous les mérites de la décentralisation, affirment le souci de se dégager au plus vite de la tutelle des services de l'État et la nécessité pour les élus de disposer de techniciens très qualifiés qui puissent discuter sur un pied d'égalité avec les fonctionnaires de l'État. Les conversations particulières que les élus peuvent avoir avec ces fonctionnaires et leur comportement quotidien témoignent d'attitudes beaucoup plus réservées. De nombreux freins peuvent en effet ralentir, voire bloquer, les évolutions décrites plus haut :

★ pour les communes appartenant à une agglomération urbaine, le moins que l'on puisse dire est que la volonté de regroupement fait souvent défaut. Les autorités de l'État ayant exclu toute mesure autoritaire, on peut se demander si tous les regroupements qui étaient psychologiquement et politiquement possibles n'ont pas été déjà effectués et si l'on ne constate pas dès maintenant dans certains cas (communautés) des tendances inverses

★ les élus savent parfaitement, même s'ils en parlent peu, que des moyens propres au niveau de l'agglomération ou du département pèseront beaucoup plus lourd sur les budgets locaux que les systèmes actuels et que l'État n'acceptera pas, si ce n'est dans une très faible mesure, de compenser ces accroissements de charge

★ les élus ne peuvent pas ne pas être sensibles aux réactions des personnels en place, soit dans les D.D.E., soit dans les collectivités locales. Or les représentants de ces personnels, pour des raisons diverses, sont hostiles aux évolutions évoquées plus haut

★ enfin, dernier frein et non le moindre, les hésitations des élus devant l'accroissement de leurs responsabilités. Les DDE dans leur forme actuelle sont des services hybrides qui exercent leur mission dans des secteurs où, aux yeux du grand public, le partage des responsabilités entre État et Élus locaux est loin d'être clair. Au delà des déclarations fracassantes, quelle est la proportion d'élus qui souhaite réellement que les ambiguïtés actuelles soient dissipées ?

Ces divers freins joueront, et joueront sans doute de façon très diverse, suivant la situation géographique du département, les clivages politiques et le poids actuel de la DDE. Les évolutions à prévoir ne seront pas uniformes et la panoplie des DDE. De l'an 2000 sera encore plus hétéroclite que l'actuelle.

Mais au-delà de cette diversité prévisible, on peut imaginer deux formes que pourraient revêtir les DDE. Dans 20 ans suivant le degré de décentralisation accepté par l'État et la volonté plus ou moins grande d'accroître leurs responsabilités, constatée chez les élus :

a) on peut imaginer une forme extrême dans l'hypothèse d'une décentralisation très poussée où le rôle de la DDE serait strictement limité à la gestion et à la construction des infrastructures ou bâtiments dépendant de l'État (routes nationales, voies navigables, aérodromes, constructions publiques) ainsi qu'à certains contrôles (urbanisme, transport, logement, environnement, etc.). Les effectifs ne seraient plus alors que le quart ou le cinquième des effectifs actuels et le nombre d'IPC serait de 0 ou 1 suivant les départements.

On peut d'ailleurs imaginer, pour la gestion des routes nationales, une structure plus satisfaisante de type régional (comme pour les Télécommunications ou les Mines actuellement) conduisant au renforcement des directions régionales de l'Équipement et à la suppression des DDE. Les IPC pourraient dès lors totalement disparaître du niveau départemental. On en trouverait quelques dizaines dans les DRE. Alors qu'ils étaient plus de 400 en 1978 dans l'ensemble DDE + DRE.

Il serait illusoire de croire que la différence pourrait se trouver, en situation de détachement au service des collectivités locales, dans les services techniques d'agglomération ou de grande ville et les agences techniques départementales. Les problèmes financiers et déontologique posés par de tels détachements, les pressions exercées par d'autres ingénieurs (ingénieurs des villes, voire TPE) et les réticences de certains élus conduiront à un nombre limité d'IPC. Au service des collectivités locales. Une telle hypothèse s'accompagne donc d'un repliement quasi général du corps sur les services centraux.

b) On peut en revanche estimer que les évolutions seront très modérées et que les élus, tout en souhaitant un meilleur « contrôle des DDE, n'aillent pas jusqu'à des solutions aussi radicales que l'hypothèse précédente dont les inconvénients pour eux (poids financier, lourdeur de gestion, efficacité douteuse) ne sont que trop évidents. On peut penser dans ce cas que dans leurs missions fondamentales, leurs structures et la présence possible d'IPC, les DDE de l'an 2000 ne seront pas très différentes des DDE actuelles. Le rôle des subdivisions y sera sans doute

plus important que maintenant et par là même, le poids des maires, interlocuteurs privilégiés des subdivisionnaires, s'en trouvera renforcé. Les états-majors des DDE pourront sans doute se consacrer davantage à la réflexion sur des problèmes à caractère départemental.

Par quelles modalités, le souci des élus de mieux être associé au fonctionnement de la DDE sera-t-il satisfait ? Création d'un conseil d'administration composé en majorité d'élus, présidé par le Préfet et jouant vis-à-vis du DDE un rôle comparable à celui du conseil d'administration d'une entreprise vis-à-vis du directeur ? Peu importe la formule, qui peut-être différente suivant les départements, dans la mesure où elle assure effectivement cet inévitable rapprochement entre les élus et un service qui travaille dès maintenant à 60 ou 70 % pour eux. Une telle évolution déjà amorcée dans certains départements et qui touchera plus les mentalités que les attributions et les structures, ne devrait pas avoir de répercussion directe sur la présence des IPC en DDE. Et, sauf volonté autre du corps, rien ne permet de penser que le nombre des IPC en DDE n'évolue substantiellement dans un sens ou dans l'autre.

Donner le nombre d'IPC en l'an 2000 dans les services extérieurs relève de la divination. Il peut, suivant que la réalité sera plus proche de l'une ou l'autre des deux hypothèses énoncées plus haut, être sensiblement du même ordre qu'aujourd'hui ou, au contraire, très faible. Nous ne sommes pas maîtres des évolutions politiques et sociologiques qui peuvent faire pencher dans un sens ou dans l'autre le fléau de la balance. Mais une certitude se dégage : c'est que pour le Corps, toute politique de demi-mesures serait la pire de toutes. La réduction du

nombre d'IPC dans les DDE par rapport à la situation actuelle ne peut à l'évidence que les affaiblir et donner des arguments à ceux qui souhaitent développer des organismes nouveaux plus soumis aux élus. Dans la situation d'équilibre instable où nous sommes, toute réduction ne pourrait qu'être l'amorce d'une évolution irréversible vers une disparition des DDE et donc des IPC en services extérieurs. Il ne saurait y avoir d'autre alternative que le statu quo, avec évolution des mentalités ou le repliement sur les services centraux. Mais dans ce dernier cas, comment ne pas se poser la question : un corps des Ponts pourquoi faire ?



Routes : un rappel historique de Pierre Chantereau

(présenté en introduction de la deuxième table-ronde)

Routes royales au 18^{ème} siècle.

1789 : la loi du 22 décembre crée le département, en tant que division du territoire.

Consulat et 1^{er} Empire : routes impériales et départementales. Les préfets, institués par la loi du 17 février 1800, sont l'organe exécutif unique du département.

Restauration : le 1^{er} juin 1824 le directeur général des Ponts et Chaussées et des Mines publie la première « Statistique des routes royales de France » et le 28 juillet 1824, une loi confie aux communes la charge de l'entretien des chemins vicinaux. Cette loi, sans grand effet, sera suivie de la loi du 21 mai 1836, préparée par Thiers, qui donnera aux préfets le pouvoir d'obliger les communes à exécuter les travaux sur les chemins vicinaux et les chemins de grande communication.

Second Empire : routes impériales, départementales et vicinales, avec les chemins de grande communication.

1871 : la loi du 10 août sur les conseils généraux les érige en collectivités territoriales et leur donne compétence sur le classement et la direction des routes départementales, ainsi que sur la désignation des services chargés de leur construction et de leur entretien. Les départements ont ainsi la possibilité de ne pas faire appel aux services de l'État.

III^{ème} République : il y aura constamment une lutte de pouvoirs entre les ser-

vices vicinaux et les services des Ponts et Chaussées.

1895 : la route perdant de plus en plus de son importance par rapport au chemin de fer et aux canaux, un article du PLF 1896 prévoit que l'entretien des routes nationales sera remis aux départements à compter du 1^{er} janvier 1897. Voté par l'Assemblée, le gouvernement tombe avant que le Sénat ne se prononce.

1900 : développement de l'automobile.

1940 : la loi du 15 octobre portant rattachement des services de la voirie départementale et vicinale à l'administration des Ponts et Chaussées sera ultérieurement validée par l'ordonnance du 10 mars 1945 : c'est de cette loi qu'est né le fonds de concours que chaque département devra verser chaque année à l'État, sur la base d'effectifs consolidés en dernier lieu en 1966.

1966 : création du ministère de l'Équipement, puis des DDE.

1982 : la première loi de décentralisation précise que le président du Conseil général est l'organe exécutif du département, en lieu et place du préfet, qui devient commissaire de la République.

1985-1987 : décrets organisant le transfert des services assurant la maîtrise d'oeuvre des routes départementales. Les subdivisions restent des services de l'État et sont mis à disposition des départements pour la gestion des routes départementales.

1987 : création de 15 000 emplois d'agents non-titulaires au budget de l'État, pour accueillir dans la Fonction publique d'État, avec une perspective de titularisation, les agents dits « tas de cailloux », payés sur les crédits d'entretien des routes départementales.

1990 à 1993 : expérimentation, extension et généralisation du compte de commerce pour les opérations industrielles

et commerciales des DDE, utilisé pour la gestion financière des parcs.

1992 : loi du 2 décembre, dite de sortie de l'article 30, permettant par voie de convention la clarification financière entre l'État et les départements.

2004 : deuxième loi de décentralisation prévoyant le transfert aux départements d'environ 20000 km de routes nationales, le transfert des services gestionnaires et des personnels correspondants, ainsi que la possibilité pour ces personnels d'exercer le droit d'option (prévu par la loi de 2002 sur la démocratie de proximité). ★

Chronologie de la décentralisation

(Extrait du site Vie publique de la Documentation française)

4 août 1789

La «Nuit du 4 août» met fin aux privilèges des provinces, principautés, villes et communautés d'habitants désormais confondus dans le droit commun des Français. Cette décision consacre l'unité administrative du royaume.

29 septembre 1789

Présentation du rapport Thouret sur la division de la France à l'Assemblée constituante. Le rapport propose la création de 80 départements, en plus de Paris, formant chacun un carré de 18 lieues de côté. Mirabeau s'oppose au découpage géométrique et cherche à respecter l'héritage historique et géographique.

14 décembre 1789

La commune devient la cellule administrative de base. La loi unifie le statut des communes mais leur délimitation est largement reprise de celle des 44 000 paroisses constituées dès le Moyen-Age.

22 décembre 1789

La loi relative à la constitution des assemblées primaires et des assemblées administratives crée le département, conçu comme une division du territoire et non comme une nouvelle collectivité.

26 février 1790

La France est divisée en 83 départements. Cette division est faite en respectant autant que possible les limites des anciennes provinces.

3 septembre 1791

La Constitution dispose : «Le Royaume est un et indivisible : son territoire est distribué en quatre-vingt-trois départements, chaque département en districts, chaque district en cantons».

17 février 1800

La loi du 28 pluviôse an VIII institue les préfets, nommés et révoqués par le Premier Consul, puis par l'Empereur. Les préfets sont l'organe exécutif unique du département, ils désignent les maires et les adjoints des communes de moins de 5 000 habitants et proposent au Premier Consul puis à l'Empereur la nomination des autres maires. Ils sont secondés par des sous-préfets dans les arrondissements.

21 mars 1831

La loi instaure pour les communes l'élection au suffrage censitaire des conseillers municipaux. Une loi du 22 juin 1833 prévoit l'élection des conseillers généraux.

18 juillet 1837

Une loi reconnaît la personnalité civile de la commune dont le maire est à la fois représentant de l'État et exécutif du conseil municipal.

10 août 1871

La loi organise l'élection au suffrage universel du conseil général et son renouvellement par moitié tous les trois ans. Le préfet reste la seule autorité exécutive du département.

5 avril 1884

La loi municipale crée un régime juridique uniforme pour toutes les communes de France. La loi prévoit l'élection au suffrage universel du conseil municipal qui est désigné pour une durée de 4 ans et est renouvelable intégralement (en 1929, la durée du mandat municipal est portée à 6 ans), l'élection du maire par le conseil municipal (sauf à Paris), ce qui fait du maire le premier représentant de la commune, la tutelle du préfet, à la fois sur le maire et sur les actes de la commune. L'article 61 dispose, dans son premier alinéa : «Le conseil municipal règle, par ses délibérations, les affaires de la commune.» Il exprime le principe de la libre administration des collectivités locales.

10 janvier 1944

Une ordonnance crée les commissaires régionaux de la République et leur confie des pouvoirs exceptionnels justifiés par les circonstances de la guerre et de la Libération. Les commissaires disposent, en plus des pouvoirs d'épuration, du droit de suspendre l'exécution des lois et des règlements, d'ordonner les mesures nécessaires au maintien de l'ordre, au fonctionnement de l'administration et à la sécurité des armées.

19 mars 1946

La loi de départementalisation érige les colonies de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Réunion et de la Guyane en départements d'outre-mer.

1947

Publication de «Paris et le désert français» de Jean-François Gravier. L'ouvrage dénonce la croissance incontrôlée et le poids démesuré de la région parisienne ainsi que la centralisation qui, en concentrant l'essentiel des pouvoirs politiques et économiques à Paris, aurait obéré le développement des provinces françaises.

21 mars 1948

Institution des inspecteurs généraux de l'administration en mission extraordinaire (IGAME). Successeurs des commissaires régionaux de la République, ils sont chargés de coordonner, dans le cadre des régions militaires, l'action civile de police et celle de l'armée lorsqu'il est fait appel à elle pour le maintien de l'ordre.

14 mars 1964

Institution de vingt et un préfets de région qui se substituent aux IGAME. Parallèlement, des commissions de développement économique régionales (CODER) sont mises en place. Elles sont chargées d'émettre un avis sur toutes les questions relatives au développement économique et à l'aménagement du territoire.

10 juillet 1964

La loi portant réorganisation de la région parisienne crée 8 départements et transforme Paris en une collectivité territoriale. Collectivité territoriale.

31 décembre 1966

Une loi fixe le régime juridique des communautés urbaines. Quatre communautés sont créées : Bordeaux, Lille, Lyon, Strasbourg.

27 avril 1969

Echec du référendum relatif à la régionalisation et au projet de réforme du Sénat.

31 décembre 1970

Suppression de l'approbation préalable du budget des communes par le préfet et réduction du nombre de délibérations soumises à cette approbation.

5 juillet 1972

Une loi érige la région en établissement public à vocation spécialisée. «Le conseil régional par ses délibérations, le conseil économique et social par ses avis, et le préfet de région par l'instruction des affaires et l'exécution des délibérations, concourent à l'administration de la région».

31 décembre 1975

Définition du statut de la ville de Paris qui devient une commune de plein exercice, avec un maire élu disposant de la plupart des prérogatives des maires des autres communes.

22 octobre 1976

Remise du rapport Guichard intitulé «Vivre ensemble» à Valéry Giscard d'Estaing, président de la République. Le rapport contient des propositions novatrices en matière de décentralisation : institution d'un contrôle de légalité, réforme des finances locales, création de communautés de villes ou de communautés urbaines.

29 juin 1977

Pour couper court aux polémiques suscitées par le rapport Guichard, un questionnaire est envoyé aux maires par le Premier ministre. Le questionnaire compte 15 questions articulées autour de 4 thèmes : comment et jusqu'où alléger la tutelle de l'État, faut-il revoir le partage des compétences entre la commune et l'État, à partir de quels principes réaménager les finances locales, comment organiser l'avenir de la coopération intercommunale. 16 229 maires répondent au questionnaire.

20 juin 1978

Après la remise du rapport Aubert qui exploite les réponses au questionnaire envoyé au maire, Christian Bonnet, ministre de l'Intérieur, présente un plan de développement des responsabilités locales. Ce plan est à l'origine de la loi du 3 janvier 1979 et de la loi du 10 janvier 1980.

3 janvier 1979

Institution de la dotation globale de fonctionnement.

10 janvier 1980

La loi aménage la fiscalité directe locale et permet aux conseils municipaux et aux conseils généraux de voter directement les taux des impôts locaux.

2 - 10 juillet 1981

Le 2, examen par un comité interministériel du projet de réforme sur la décentralisation établi sous la direction de M. Gaston Defferre, ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation. Parmi les propositions retenues : transformation des régions en collectivités territoriales, élection des conseils régionaux au suffrage universel, suppression de la tutelle exercée a priori sur les communes, les départements et les régions (à l'exception de Paris), réduction de la compétence des préfets, dégagement de ressources fiscales propres. Le 9, le projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions est soumis au Conseil d'État ; M. Gaston Defferre précise le calendrier de la réforme régionale (réforme de la fiscalité locale dans deux ans, élection des conseils régionaux au suffrage direct en 1983, redécoupage des cantons sur la totalité du territoire).

15 juillet 1981

Sur proposition du ministre d'État, ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation, Gaston Defferre, adoption par le Conseil des ministres Conseil des ministres Formation collégiale réunissant l'ensemble des ministres. du projet de loi Projet de loi Projet de texte législatif déposé au Parlement à l'initiative du gouvernement. relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions : suppression des tutelles sur les collectivités locales, transformation des préfets en commissaires de la République représentant l'État dans les départements, attribution du pouvoir exécutif aux présidents des assemblées départementales et régionales.

2 mars 1982

Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions (publiée au JO n° 52 du 3 mars 1982).

10 mai 1982

Dcrets relatifs aux pouvoirs des commissaires de la République et à l'action des services et organismes publics de l'État dans les départements et régions : les Préfets prennent le titre de commissaires de la République ; transmission du pouvoir exécutif aux présidents élus ; déconcentration du pouvoir central au profit des commissaires de la République, seuls autorisés à engager les dépenses de l'État (JO n° 109).

11 octobre 1982

Dcret relatif à la composition et au fonctionnement des comités économiques et sociaux régionaux, qui instaure notamment la parité entre les représentants du patronat et des salariés (JO n° 238).

9 janvier 1983

Loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État (JO n° 7).

30 novembre 1983

Présentation en Conseil des ministres d'une communication sur les grandes orientations de la décentralisation du système éducatif (transfert de compétences aux collectivités territoriales, responsabilités accrues pour les échelons administratifs locaux, plus grande autonomie des établissements).

26 janvier 1984

La loi du 26 janvier 1984 sur le statut de la fonction publique territoriale substitue pour les agents locaux le système de la carrière au système de l'emploi : intégrés dans le grade d'un cadre d'emplois, les fonctionnaires territoriaux peuvent avoir accès aux emplois auxquels ils ont vocation, dans les collectivités et établissements publics.

12 Septembre 1984

Communication en Conseil des ministres relatif à la décentralisation dans le domaine de l'éducation. Définition pour l'enseignement public, des conditions de mise en oeuvre de la loi du 22 juillet 1983 transférant aux départements, pour les collèges, et aux régions, pour les lycées, la responsabilité de leur construction et de leur fonctionnement : les charges du propriétaire et du locataire seront supportées par les collectivités locales concernées, y compris les communes pour les collèges dans lesquels sont scolarisés leurs enfants et les lycées situés sur leur territoire ; statut des établissements : contrôle conjoint de l'autorité académique et de la collectivité locale, composition de leur conseil d'administration ; création d'une «dotation départementale d'équipement» à répartir par le conseil général et regroupant les crédits consacrés par l'État à l'équipement des collèges. Pour l'enseignement privé : conditions de prise en charge des dépenses de fonctionnement des classes sous contrat analogues à celles des classes de l'enseignement public (Crédits limitatifs) ; exception pour la contribution des communes dont les ressortissants fréquentent un établissement situé hors de leur territoire, qui résultera d'accords amiables ; pour la création de classes nouvelles, nécessaire conformité aux prévisions des schémas et plan de formation établis par les élus locaux ; signature des contrats d'association par l'État et par la commune pour les classes primaires, par l'État après avis du département ou de la région pour les collèges ou lycées, résiliation possible seulement par l'État : nomination des maîtres par l'autorité académique après concertation et avec l'accord du chef d'établissement ; non-application à l'enseignement agricole qui fera l'objet de dispositions législatives particulières.

25 Septembre 1985

Présentation en Conseil des ministres relatif à l'organisation des régions et au fonctionnement des conseils généraux. Définition des compétences (notamment attributions transférées par l'État), des ressources et des règles de fonctionnement des régions, qui deviennent, par l'élection des conseils régionaux au suffrage universel des collectivités locales à part entière. Définition du mode de désignation des membres du bureau du conseil régional et du conseil général (représentation proportionnelle).

16 mars 1986

Première élection au suffrage universel direct des conseillers régionaux.

28 avril 1986

Réunion, à Paris, des commissaires de la République. Déclarations de M. Jacques Chirac, Premier ministre, et de M. Charles Pasqua, ministre de l'Intérieur. M. Chirac réaffirme que la France ne peut avoir quatre échelons d'administration, et que le véritable niveau de mise en oeuvre de la politique gouvernementale est le département ; souhaite voir l'administration se limiter à ses attributions et agir en premier lieu pour le maintien de la sécurité et de l'ordre public. M. Pasqua annonce une pause dans la décentralisation et un réexamen des réformes faites par la gauche ; nécessité de renforcer l'autorité de l'État, et par conséquent, celle des préfets.

5 janvier 1988

La loi dite «d'amélioration de la décentralisation» précise les interventions économiques des collectivités locales et le champ du contrôle des chambres régionales des comptes.

18 au 19 mai 1990

États généraux de l'opposition, à Vincennes, sur la décentralisation. Le 19, critique par M. Charles Millon, président UDF de la région Rhône-Alpes, de l'établissement de «féodalités» du fait de la décentralisation. Le 20, adoption d'un document de synthèse : insuffisance de la déconcentration, nécessité de renforcer l'autonomie et «la responsabilité des échelons territoriaux de l'État» ; souhait d'un transfert aux régions de la compétence relative aux immeubles affectés aux universités accompagné d'une reconnaissance de la compétence régionale dans l'organisation des enseignements supérieurs ; proposition d'établir un «plan pluriannuel de transfert de compétences» dans les domaines de la culture, des transports, de la santé, du logement, de la protection de l'environnement et du tourisme ; nécessité de réviser la carte des cantons à la suite du recensement de 1990 ; nécessité d'une «politique concertée» d'aménagement du territoire à l'aide d'une conférence nationale réunissant le gouvernement et les représentants des collectivités locales.

7 février 1991

Publication d'un rapport sur la décentralisation culturelle de M. René Rizzardo, directeur de l'Observatoire des politiques culturelles, à la demande de M. Jack Lang, ministre de la Culture de la Communication et des grands travaux qui met en évidence le faible impact des lois de décentralisation de 1982 et 1983 sur le secteur culturel et propose des mesures pour favoriser la coopération des collectivités territoriales aux projets culturels.

6 février 1992

La loi relative à l'administration territoriale de la République améliore l'information des citoyens (mise à disposition des documents budgétaires), relance la coopération intercommunale (création des communautés de communes et des communautés de villes) et renforce les droits des élus au sein des assemblées locales.

1er juillet 1992

Décret portant charte de la déconcentration. Celle-ci devient la règle générale de répartition des attributions et des moyens entre les différents échelons des administrations civiles de l'État.

Circulaires services 1982 - 1991

Extraits d'un document du centre
de ressources documentaires administratif et juridique (CRDAJ)

ORGANISATION DES SERVICES

Mise à disposition des présidents des conseils régionaux et généraux des directions régionales de l'équipement, des directions départementales de l'équipement et des services départementaux de l'architecture.

Circulaire Equipement n° 82-63 du 8 juillet 1982. *Bulletin Officiel Equipement n° 32 du 7 septembre 1982.*

Orientations pour la réorganisation des Directions départementales de l'équipement.

Directive Equipement du 18 février 1986. Base réservoir des textes officiels de l'Equipement (format pdf) (texte non publié au Bulletin Officiel).

Rôle des directions départementales de l'équipement et directions régionales de l'équipement en matière de technique de construction.

Circulaire Equipement n° 86-30 du 14 mars 1986. Bulletin Officiel Equipement n° 13 du 25 avril 1986 (format pdf) (note d'information sur la politique technique de la direction de la construction en 1986 annexée non publiée au BO mais présente dans la base réservoir)

Modalités du transfert aux départements et mise à leur disposition des services extérieurs du ministère de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports et du secrétariat d'Etat à la mer (directions départementales de l'équipement et services spécialisés maritimes).

Circulaire Equipement n° 87-28 du 10 mars 1987. *Bulletin officiel Equipement n° 87-10.*

TRANSFERT DE COMPÉTENCES

Loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat. Dispositions fiscales.

Circulaire 83-63 du 1^{er} mars 1983. *Texte non publié.*

Préparation de la décentralisation et crédits d'études d'urbanisme (chapitre 55-21, art. 10).

Circulaire Equipement n° 83-52 du 18 mars 1983. Bulletin Officiel Equipement, n° 21 du 17 juin 1983 (format pdf).

Transfert des compétences en matière d'urbanisme. Rôle de l'inspection générale de l'équipement et de l'environnement.

Lettre-circulaire n° 017303 du 23 février 1984. Bulletin Officiel Equipement n° 30 du 13 septembre 1984.

Transfert de compétences en matière de permis de construire.

Circulaire du 6 juin 1984. *Bulletin Officiel Equipement n° 29 ter de 1984.*

Conséquences du transfert des compétences en matière d'urbanisme sur le contentieux administratif et pénal.

Circulaire Equipement n° 84-52 du 6 août 1984. Bulletin Officiel Equipement n° 39 du 20 octobre 1984 (format pdf).

Assurance des communes contre les risques liés à l'exercice des compétences transférées.

Circulaire interministérielle n° 84-277 du 26 octobre 1984. Bulletin Officiel Equipement n° 8 du 30 mars 1985 (format pdf).

Transfert de compétences en matière de certificat d'urbanisme.

Circulaire n° 85-27 du 22 avril 1985. *Bulletin Officiel Equipement n° 20 du 11 juin 1985.*

Transfert de compétences en matière de lotissement.

Circulaire du 1^{er} juillet 1985. *Bulletin Officiel Equipement n° 36 du 23 septembre 1985.*

Transfert de compétences en matière d'autorisations d'utilisation du sol: compensation des charges résultant des contrats destinés à garantir les communes et leurs groupements contre les risques contentieux liés à la délivrance des autorisations d'utilisation du sol.

Circulaire Intérieur n° 85-207 du 22 août 1985. *Texte non publié.*

Transfert de compétences en matière d'autorisations d'utilisation du sol: compensation des charges résultant des contrats destinés à garantir les communes et leurs groupements contre les risques contentieux liés à la délivrance des autorisations d'utilisation du sol.

Circulaire n° 86-309 du 21 octobre 1986. *Texte non publié.*

Mise en oeuvre du droit d'option et procédure de transfert de charge.

Circulaire Equipement du 7 juin 1991. Texte non publié. Base réservoir des textes officiels de l'Equipement (format pdf).

DOCUMENTS D'URBANISME

Mise en oeuvre de l'article 74 de la loi du 7 janvier 1983, relative à la répartition des compétences entre les communes, les Départements, les régions et l'Etat (section urbanisme). Situation des communes ayant un document d'urbanisme en cours d'élaboration ou de révision.

Circulaire Equipement n° 83-51 du 27 juillet 1983. *Bulletin Officiel Equipement n° 40 du 21 octobre 1983.*

Répartition du concours particulier créé au sein de la dotation générale de décentralisation au titre de l'établissement et de la mise en oeuvre des documents d'urbanisme.

Circulaire Intérieur n° 84-84 du 22 mars 1984. *Texte non publié.*

Crédits d'études d'urbanisme. Chapitre 55-21. Article 10. Exercice des missions de l'Etat dans l'établissement des documents d'urbanisme.

Circulaire Equipement n° 85-21 du 13 mars 1985. *Bulletin Officiel Equipement n° 25 du 11 juillet 1985.*

Répartition pour 1985 du concours particulier créé au sein de la dotation générale de

décentralisation au titre de l'établissement et de la mise en oeuvre des documents d'urbanisme.

Circulaire Intérieur n° 85-138 du 5 juin 1985. *Texte non publié.*

PERSONNEL, FONCTION PUBLIQUE

Contrats de solidarité conclus entre l'Etat et les collectivités locales - Engagements relatifs à la cessation anticipée d'activité du personnel.

Circulaire Intérieur n° 82-65 du 6 avril 1982. *Texte non publié.*

Recrutement de personnels par les Départements et par les Régions.

Circulaire Intérieur n° 82-112 du 23 juillet 1982. *Texte non publié.*

Circulaire portant application aux fonctionnaires des collectivités locales de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

Circulaire Intérieur du 28 novembre 1983, Journal Officiel, numéro complémentaire du 18 février 1984, page 1685 (format pdf).

Mesures d'application immédiate de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

Circulaire Intérieur n° 84-88 du 23 mars 1984. *Texte non publié.*

Mise en oeuvre des articles 89 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat et 139 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale concernant le répartition des agents des D.D.E. payés sur des crédits autres que de personnel.

Circulaire Equipement Intérieur n° 85-61 du 20 août 1985. Bulletin Officiel Equipement n° 36 du 23 septembre 1985 (format pdf).

Compositions gouvernementales

Tableau établi par Françoise Porchet, chargée d'études documentaires au comité d'histoire (voir site du comité d'histoire)

Pierre MAUROY-1	Premier Ministre	du 22/05/1981	au 22/06/1981
Michel Rocard	Ministre d'État, Ministre du Plan et de l'Aménagement du territoire	du 22/05/1981	au 22/06/1981
Pierre Joxe	Ministre de l'Industrie	du 22/05/1981	au 22/06/1981
Georges Lemoine	Secrétaire d'État chargé de l'Énergie	du 22/05/1981	au 22/06/1981
Louis Mermaz	Ministre de l'Équipement et des Transports	du 22/05/1981	au 22/06/1981
André Henry	Ministre du Temps libre	du 22/05/1981	au 22/06/1981
François Abadie	Secrétaire d'État chargé du Tourisme	du 22/05/1981	au 22/06/1981
Roger Quilliot	Ministre du Logement	du 22/05/1981	au 22/06/1981
Michel Crépeau	Ministre de l'Environnement	du 22/05/1981	au 22/06/1981
Alain Bombard	Secrétaire d'État auprès du ministre de l'Environnement	du 22/05/1981	au 22/06/1981
Louis Le Pensec	Ministre de la Mer	du 22/05/1981	au 22/06/1981
Pierre MAUROY-2	Premier Ministre	du 22/06/1981	au 22/03/1983
Charles Fiterman	Ministre d'État, Ministre des Transports	du 23/06/1981	au 22/03/1983
Michel Rocard	Ministre d'État, Ministre du Plan et de l'Aménagement du territoire	du 23/06/1981	au 22/03/1983
Pierre Dreyfus	Ministre de l'Industrie	du 23/06/1981	au 29/06/1982
Edmond Hervé	Ministre délégué chargé de l'Énergie	du 23/06/1981	au 22/03/1983
André Henry	Ministre du Temps libre	du 23/06/1981	au 22/03/1983
François Abadie	Secrétaire d'État chargé du Tourisme	du 23/06/1981	au 22/03/1983
Roger Quilliot	Ministre de l'Urbanisme et du Logement	du 23/06/1981	au 22/03/1983
Michel Crépeau	Ministre de l'Environnement	du 23/06/1981	au 22/03/1983
Louis Le Pensec	Ministre de la Mer	du 23/06/1981	au 22/03/1983
Pierre MAUROY-3	Premier Ministre	du 22/03/1983	au 17/07/1984
Huguette Bouchardeau	Secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargé de l'Environnement et de la Qualité de la vie	du 24/03/1983	au 17/07/1984
Charles Fiterman	Ministre des Transports	du 22/03/1983	au 17/07/1984
Guy Lengagne	Secrétaire d'État chargé de la Mer	du 24/03/1983	au 17/07/1984
Laurent Fabius	Ministre de l'Industrie et de la Recherche	du 22/03/1983	au 17/07/1984
Jean Auroux	Secrétaire d'État chargé de l'Énergie	du 24/03/1983	au 17/07/1984
Edith Cresson	Ministre du Commerce extérieur et du Tourisme	du 22/03/1983	au 17/07/1984
Roland Carraz	Secrétaire d'État chargé du Tourisme	du 24/03/1983	au 17/07/1984
Roger Quilliot	Ministre de l'Urbanisme et du Logement	du 22/03/1983	au 04/10/1983
Paul Quilès	Ministre de l'Urbanisme et du Logement	du 04/10/1983	au 17/07/1984
Laurent FABIUS	Premier Ministre	du 17/07/1984	au 20/03/1986
Haroun Tazieff	Secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargé de la Prévention des Risques naturels et technologiques majeurs	du 23/07/1984	au 20/03/1986

Gaston Deferre	Ministre d'État, chargé du Plan et de l'Aménagement du territoire	du 19/07/1984	au 20/03/1986
Edith Cresson	Ministre du Redéploiement industriel et du Commerce extérieur	du 19/07/1984	au 20/03/1986
Martin Malvy	Secrétaire d'État chargé de l'Énergie	du 23/07/1984	au 20/03/1986
Paul Quilès	Ministre de l'Urbanisme, du Logement et des Transports	du 19/07/1984	au 20/09/1985
Jean Auroux	Secrétaire d'État chargé des Transports (à partir du 20/09/1985 : Ministre de l'Urbanisme, du Logement et des Transports)	du 23/07/1984	au 20/03/1986
Charles Josselin	Secrétaire d'État chargé des Transports	du 15/11/1985	au 20/03/1986
Guy Lengagne	Secrétaire d'État chargé de la Mer	du 23/07/1984	au 20/03/1986
Michel Crépeau	Ministre du Commerce, de l'Artisanat et du Tourisme	du 19/07/1984	au 19/02/1986
Jean-Marie Bockel	Secrétaire d'État auprès du ministre du Commerce, de l'Artisanat et du Tourisme (à partir du 19/02/1986 : Ministre du Commerce, de l'Artisanat et du Tourisme)	du 23/07/1984	au 20/03/1986
Huguette Bouchardeau	Ministre de l'Environnement	du 19/07/1984	au 20/03/1986
Jacques CHIRAC	Premier Ministre	du 20/03/1986	au 10/05/1988
Pierre Méhaignerie	Ministre de l'Équipement, du Logement, de l'Aménagement du territoire et des Transports	du 20/03/1986	au 10/05/1988
Jacques Douffiagues	Ministre délégué chargé des Transports	du 20/03/1986	au 10/05/1988
Alain Carignon	Ministre délégué chargé de l'Environnement	du 20/03/1986	au 10/05/1988
Ambroise Guellec	Secrétaire d'État à la Mer	du 20/03/1986	au 10/05/1988
Alain Madelin	Ministre de l'Industrie, des Postes et Télécommunications, et du Tourisme	du 20/03/1986	au 10/05/1988
Jean-Jacques Descamps	Secrétaire d'État chargé du Tourisme	du 25/03/1986	au 10/05/1988
Michel ROCARD-1	Premier Ministre	du 10/05/1988	du 22/06/1988
Brice Lalonde	Secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargé de l'Environnement	du 13/05/1988	au 22/06/1988
Maurice Faure	Ministre d'État, Ministre de l'Équipement et du Logement	du 12/05/1988	au 22/06/1988
Philippe Essig	Secrétaire d'État chargé du Logement	du 13/05/1988	au 22/06/1988
Emile Biasini	Secrétaire d'État chargé des Grands travaux	du 13/05/1988	au 22/06/1988
Roger Fauroux	Ministre de l'Industrie, du Commerce extérieur et de l'Aménagement du territoire	du 12/05/1988	au 22/06/1988
Jacques Chérèque	Ministre délégué chargé de l'Aménagement du territoire et des Reconversions	du 12/05/1988	au 22/06/1988
François Doubin	Ministre délégué chargé du Commerce, de l'Artisanat et du Tourisme	du 12/05/1988	au 22/06/1988
Louis Mermaz	Ministre des Transports	du 12/05/1988	au 22/06/1988
Georges Sarre	Secrétaire d'État chargé des Voies navigables et des Transports routiers	du 13/05/1988	au 22/06/1988
Louis Le Pensec	Ministre de la Mer	du 12/05/1988	au 22/06/1988

Michel ROCARD-2	Premier Ministre	du 23/06/1988	au 15/05/1991
Gérard Renon	Secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargé de la Prévention des risques technologiques et naturels majeurs	du 28/06/1988	au 29/03/1989
Brice Lalonde	Secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargé de l'Environnement (à partir du 29/03/1989 : chargé de l'Environnement et de la Prévention des risques technologiques et naturels majeurs ; à partir du 02/10/1990 : Ministre délégué, chargé de l'Environnement et de la Prévention des Risques technologiques et naturels majeurs)	du 28/06/1988	au 15/05/1991
Maurice Faure	Ministre d'État, Ministre de l'Équipement et du Logement	du 28/06/1988	au 22/02/1989
Michel Delebarre	Ministre des Transports et de la Mer (à partir du 22/02/1989 : Ministre de l'Équipement, du Logement, des Transports et de la Mer ; à partir du 21/12/1990 : Ministre d'État, Ministre de la Ville)	du 28/06/1988	au 15/05/1991
Louis Besson	Ministre délégué chargé du Logement (à partir du 21/12/1990 : Ministre de l'Équipement, du Logement, des Transports et de la Mer)	du 29/03/1989	au 15/05/1991
Jacques Mellick	Ministre délégué chargé de la Mer	du 28/06/1988	au 15/05/1991
Georges Sarre	Secrétaire d'État chargé des Transports routiers et fluviaux	du 28/06/1988	au 15/05/1991
Roger Fauroux	Ministre de l'Industrie et de l'Aménagement du territoire	du 28/06/1988	au 15/05/1991
Jacques Chérèque	Ministre délégué chargé de l'Aménagement du territoire et des Reversions	du 28/06/1988	au 15/05/1991
Olivier Stirn	Ministre délégué chargé du Tourisme	du 28/06/1988	au 05/07/1990
Jean-Michel Baylet	Ministre délégué chargé du Tourisme	du 17/07/1990	au 15/05/1991
Jack Lang	Ministère de la Culture, de la Communication, des Grands travaux et du Bicentenaire	du 28/06/1988	au 15/05/1991
Emile Biasini	Secrétaire d'État chargé des Grands travaux	du 28/06/1988	au 15/05/1991
Jean-Marie Rausch	Ministre du Commerce extérieur et du Tourisme	du 05/07/1990	au 17/07/1990
Edith CRESSON	Premier Ministre	du 15/05/1991	au 02/04/1992
Michel Delebarre	Ministre d'État, Ministre de la Ville et de l'Aménagement du territoire	du 16/05/1991	au 02/04/1992
André Laignel	Secrétaire d'État à la Ville et à l'Aménagement du territoire	du 17/05/1991	au 02/04/1992
Jack Lang	Ministère de la Culture et de la Communication, Porte-parole du Gouvernement	du 16/05/1991	au 02/04/1992
Emile Biasini	Secrétaire d'État aux Grands travaux	du 17/05/1991	au 02/04/1992
Paul Quilès	Ministre de l'Équipement, du Logement, des Transports et de l'Espace	du 16/05/1991	au 02/04/1992
Jean-Michel Baylet	Ministre délégué au Tourisme	du 16/05/1991	au 02/04/1992
Marcel Debarge	Secrétaire d'État au Logement	du 17/05/1991	au 02/04/1992
Georges Sarre	Secrétaire d'État aux Transports routiers et fluviaux	du 17/05/1991	au 02/04/1992
Jean-Yves Le Drian	Secrétaire d'État à la Mer	du 17/05/1991	au 02/04/1992

Brice Lalonde	Ministre de l'Environnement	du 16/05/1991	au 02/04/1992
Pierre BEREGOVOY	Premier Ministre	du 02/04/1992	au 29/03/1993
André Laignel	Secrétaire d'État auprès du Premier ministre (à partir du 12/10/1992 : après du ministre de l'Industrie et du Commerce extérieur), à l'Aménagement du territoire	du 04/04/1992	au 29/03/1993
Emile Biasini	Secrétaire d'État auprès du Premier ministre, aux Grands travaux	du 04/04/1992	au 29/03/1993
François Loncle	Secrétaire d'État auprès du Premier ministre, à la Ville	du 03/06/1992	au 26/12/1992
Ségolène Royal	Ministre de l'Environnement	du 02/04/1992	au 29/03/1993
Jean-Louis Bianco	Ministre de l'Équipement, du Logement et des Transports	du 02/04/1992	au 29/03/1993
Marie-Noëlle Lienemann	Ministre délégué au Logement et au Cadre de vie	du 02/04/1992	au 29/03/1993
Georges Sarre	Secrétaire d'État aux Transports routiers et fluviaux	du 04/04/1992	au 29/03/1993
Charles Josselin	Secrétaire d'État à la Mer	du 04/04/1992	au 29/03/1993
Dominique Strauss-Kahn	Ministre de l'Industrie et du Commerce extérieur	du 02/04/1992	au 29/03/1993
Jean-Michel Baylet	Ministre délégué au Tourisme	du 02/04/1992	au 29/03/1993
André Billardon	Ministre délégué, chargé de l'Énergie	du 02/10/1992	au 29/03/1993
Bernard Tapie	Ministre de la Ville (sauf entre le 23/05/1992 et le 26/12/1992)	du 02/04/1992	au 29/03/1993
Edouard BALLADUR	Premier Ministre	du 29/03/1993	du 11/05/1995
Simone Veil	Ministre d'État, Ministre des Affaires sociales, de la Santé et de la Ville	du 30/03/1993	au 11/05/1995
Charles Pasqua	Ministre d'État, Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire	du 30/03/1993	au 11/05/1995
Daniel Hoeffel	Ministre délégué à l'Aménagement du territoire et aux Collectivités locales	du 30/03/1993	au 11/05/1995
Bernard Bosson	Ministre de l'Équipement, des Transports et du Tourisme	du 30/03/1993	au 11/05/1995
Michel Barnier	Ministre de l'Environnement	du 30/03/1993	au 11/05/1995
Hervé de Charette	Ministre du Logement	du 30/03/1993	au 11/05/1995

Glossaire

- DGCL** : direction générale des Collectivités locales (ministère de l'Intérieur)
- Loi ATR du 6/02/92** : loi relative à l'administration territoriale de la République
- DATAR** : délégation à l'Aménagement du territoire et à l'Action régionale
- CGPC** : conseil général des Ponts et Chaussées (devenu depuis 2008 : CGEDD, conseil général à l'Environnement et au Développement durable)
- ITPE** : ingénieur des Travaux Publics de l'État
- CSME** : Cycle supérieur de management de l'Équipement
- APCG** : association des Présidents de conseils généraux
- DREAL** : direction régionales de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement
- IPC** : ingénieur des Ponts et Chaussées
- FSIR** : fonds spécial d'investissement routier
- DDE** : direction départementale de l'Équipement
- DRE** : direction régionale de l'Équipement
- GEP** : groupe d'études et de programmation
- IGAME** : inspecteur général de l'administration en mission extraordinaire
- VRD** : voirie réseaux divers
- MEDAD** : ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durable
- MEEDDAT** : ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire
- CODER** : commission de développement et d'expansion régionale
- OREAM** : Organisation régionale d'études et d'aménagement des aires métropolitaines
- DGF** : dotation globale de fonctionnement
- CPER** : contrat de projets État-région
- GAM** : groupement d'action municipal
- POS** : plan d'occupation des sols
- FTP** : fonction publique territoriale
- SDAU** : schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme
- ENPC** : école nationale des Ponts et Chaussées
- DIDOL** : délégation interministérielle pour développer l'offre de logements
- DDASS** : direction départementale des Affaires sanitaires et sociales
- SNTPAS** : syndicat national des personnels techniques, administratifs et de service de l'Équipement (CGT)
- CAUE** : conseil d'architecture d'urbanisme et d'environnement
- CETE** : centre d'études techniques de l'Équipement
- PNT** : personnel non titulaire
- PLF** : projet de loi de finances

Le Comité d'histoire a été créé par un arrêté du 9 mai 1995, auprès des ministères chargés de l'Équipement, des Transports et du Logement.

Depuis cette date, à partir de ces trois compétences fondamentales héritées de l'ancien ministère des Travaux publics (et des Transports) et de celui de la Construction (et de l'Urbanisme), fusionnés en 1966 dans le concept nouveau de ministère de l'Équipement, le comité a été amené à élargir son champ de compétence initial, pour aborder des questions touchant également à l'aménagement du territoire, à l'environnement, au développement durable...

Depuis, le nouveau ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire (MEEDDAT) a vu le jour. Il est devenu depuis le 23 juin 2009, le ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer (MEEDDM), en charge des Technologies vertes et des Négociations sur le climat, associant dans une synthèse dynamique et novatrice les traditions de l'écologie et du développement durable, celle de l'habitat et des transports et celle des politiques énergétiques.

Le comité d'histoire a vocation à intégrer aujourd'hui ces différentes traditions dans son programme d'études et de recherches.

Le Comité d'histoire du ministère

L'ORGANISATION DU SECRÉTARIAT DU COMITÉ D'HISTOIRE

★ Secrétaire

Louis-Michel SANCHE

ingénieur général des Ponts et Chaussées,
secrétaire général du Conseil général de
l'Environnement et du Développement
durable

tél. 01 40 81 68 23

fax. 01 40 81 23 24

louis-michel.sanche@developpement-durable.gouv.fr

★ Secrétaire-délégué

Alain MONFERRAND

tél. 01 40 81 21 73

alain.monferrand@developpement-durable.gouv.fr

★ Adjointe au secrétaire-délégué ; Mission recueil de témoignages oraux **Brigitte DRUENNE-PRISSETTE**

chargée de mission

tél. 01 40 81 31 06

brigitte.druenne-prissette@developpement-durable.gouv.fr

★ Accueil, assistance à la coordination et secrétariat

Sylvie ROBERT

secrétaire

tél. 01 40 81 36 75 - fax 01 40 81 21 70

sylvie.robert@developpement-durable.gouv.fr

★ Secteur documentation-Communi- cation électronique

Françoise PORCHET

chargée d'études documentaires

tél. 01 40 81 36 83

francoise.porchet@developpement-durable.gouv.fr

★ Secteur études-recherches

Stève BERNARDIN

chargé d'études

tél. 01 40 81 36 47

steve.bernardin@developpement-durable.gouv.fr

★ Secteur valorisation-diffusion

Catherine RABY

chargée d'études

tél. 01 40 81 72 67

catherine.raby@developpement-durable.gouv.fr

LE CONSEIL SCIENTIFIQUE (novembre 2009)

Bernard BARRAQUÉ

ingénieur civil des Mines ; urbaniste ; docteur en socio-économie urbaine ; directeur de recherche au CNRS, CIREA-AgroParisTech

Alain BILLON

inspecteur général de l'Équipement honoraire ; ancien secrétaire-délégué du Comité d'histoire

François CARON

docteur en histoire ; professeur émérite à l'Université de Paris IV ; président du Comité scientifique de l'AHICF et du Comité d'histoire de la Fondation EDF

Florian CHARVOLIN

Politiste et sociologue des sciences sociales, charge de recherches à l'Université Jean Monnet à Saint-Etienne

Viviane CLAUDE

architecte ENSAIS ; urbaniste ; docteur en histoire et civilisations ; professeur à l'Institut d'Urbanisme de Paris, Université Paris XII

Florence CONTENAY

inspectrice générale de l'Équipement honoraire ; membre du Comité d'histoire du ministère de la Culture

Gabriel DUPUY

ingénieur (Centrale Paris) ; docteur en mathématiques ; docteur en lettres et sciences humaines ; professeur à l'Université de Paris I - Panthéon-Sorbonne

Philippe GENESTIER

architecte-urbaniste en chef de l'État

André GUILLERME

ingénieur ENTPE ; docteur en histoire ; professeur des universités ; directeur du Centre d'histoire des techniques et de l'environnement (CNAM)

Bertrand LEMOINE

ingénieur X-ENPC ; architecte DPLG ; directeur de recherche au CNRS ;

directeur de l'École d'architecture de Paris-La Villette

Geneviève MASSARD-GUILBAUD

docteur en histoire ; directrice d'études à l'EHESS

Antoine PICON

ingénieur X-ENPC ; architecte DPLG ; docteur en histoire (EHESS) ; professeur à l'Université de Harvard (Graduate School of Design, USA)

Anne QUERRIEN

sociologue ; urbaniste ; rédactrice en chef des « Annales de la recherche urbaine » (PUCA)

Thibault TELLIER

docteur en histoire ; maître de conférences à l'Université de Lille III

Hélène VACHER

docteur en histoire ; maître de conférences associée à l'Université d'Aalborg (Danemark)

Loïc VADELORGE

docteur en histoire ; professeur d'histoire contemporaine, Université Paris XIII

LES DOMAINES D'INTERVENTION

- ★ L'histoire des administrations et de leurs politiques ;
- ★ L'histoire des techniques ;
- ★ L'histoire des métiers et des pratiques professionnelles ;
- ★ La définition d'une politique du patrimoine.

LES ACTIONS

- ★ Le soutien et l'accompagnement d'études et de recherches historiques sur le ministère (et ceux dont il est issu), ainsi que sur les politiques menées dans ses différents domaines de compétence ;
- ★ L'organisation de conférences et de journées d'études ;
- ★ La constitution d'un fonds d'archives orales ;
- ★ Le soutien à l'édition d'ouvrages et la publication de la revue « pour mémoire » ;

- ★ La gestion d'un centre de ressources historiques ouvert au public ;
- ★ La participation aux grandes manifestations du ministère.

LES OUTILS

- ★ La bibliothèque, ouverte au public, comprend plus de 3000 volumes, ouvrages spécialisés ou usuels. Elle est accessible au public du lundi au vendredi, sur rendez-vous
- ★ Les sites consultables
internet : www.developpement-durable.gouv.fr/ (recherche : histoire)
intranet : intra.comite-histoire.cgpc.iz/
- ★ Le guide des sources, accessible sur l'internet et l'intranet, a été conçu pour faciliter le repérage des sources historiques dans les domaines de compétence du ministère ;
- ★ Des dossiers bibliographiques et biographiques à consulter sur place ;
- ★ La revue « pour mémoire » (semestriel + numéros spéciaux) ;
- ★ La consultation d'archives orales.

Vous souhaitez consulter les ressources du secrétariat du Comité d'histoire... Vous pensez que votre témoignage peut éclairer l'histoire du ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire et des administrations dont il est l'héritier... Vous avez connaissance d'archives, de documents divers, d'objets intéressant l'histoire de ces administrations, alors...

N'HÉSITEZ PAS À NOUS CONTACTER Secrétariat du comité d'histoire Conseil général de l'Environnement et du Développement durable

7^e section - 20^e étage - bureau 20.22
Tour pascal B - 92055 La Défense cedex
tél : 33 (0) 01 40 81 36 75 - fax : 33 (0) 1 40 81 67 13
courriel : comite.histoire@developpement-durable.gouv.fr

« pour mémoire »
la revue du Comité d'histoire

rédaction ★ Tour Pascal B 20.22
92 055 La Défense Cedex
téléphone : 01 40 81 36 75
télécopie : 01 40 81 67 13
comite.histoire@developpement-durable.gouv.fr

directeur de la publication ★ Louis-Michel Sanche

rédacteur en chef ★ Alain Monferrand

ce numéro hors-série a été conçu et coordonné par
★ Brigitte Druenne-Prissette et Loïc Vadelorge

conception graphique ★ Éric Louis
réalisation graphique ★ Annick Samy
ISSN ★ 1955-9550

impression couverture ★ Le Révérend
Intérieur ★ SG/SPSSI/ATL 2/Repro

Les photos des intervenants et de la salle ont été
réalisées par ★ Gérard Crossay SG/DICOM