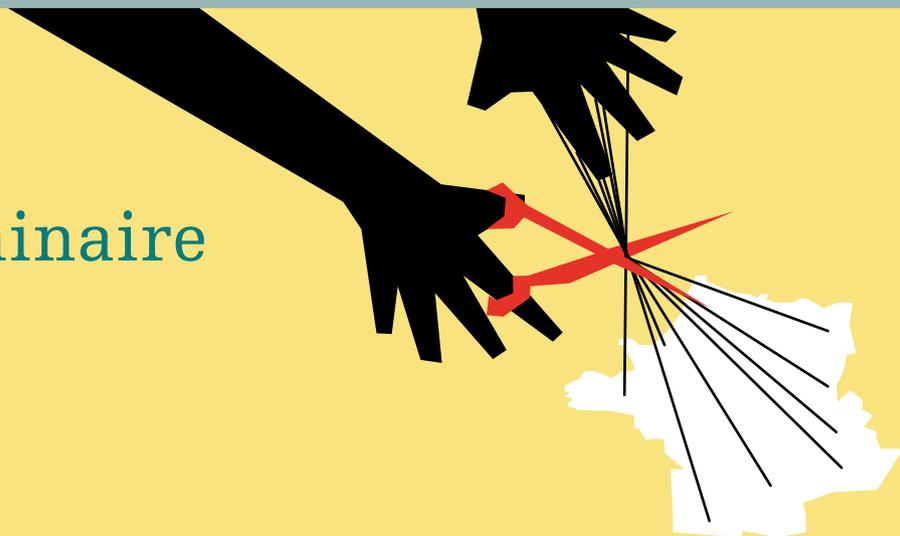


AVRIL 2013

Aménagement et décentralisation

MINISTÈRE DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES ET DU LOGEMENT
MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE

Synthèse des
travaux du séminaire
2009-2012



Sommaire

Allocution d'ouverture 4

❖ **Christian LEYRIT**

La transition décentralisatrice de l'aménagement 6

❖ **Thibault TELLIER**

Discussion autour de la communication de Thibault Tellier 15

La décentralisation est-elle un faux problème ? 20

❖ **Loïc VADELORGE**

Discussion autour de la communication de Loïc Vadelorge 35

Conclusion 40

❖ **Patrick FEVRIER**

Allocution d'ouverture

Christian LEYRIT

Vice-président du CGEDD

Chers amis,

Je suis très heureux de vous accueillir aujourd'hui pour ce séminaire consacré à « Aménagement et décentralisation. Synthèse des travaux du séminaire 2009-2012 ».

Nos deux principaux intervenants sont des historiens issus du monde universitaire. M. Loïc Vadelorge vient de rejoindre le Pôle de Marne-la-Vallée, auquel le ministère est très attaché. M. Thibault Tellier, maître de conférences à l'Université de Lille III, a notamment été l'un des artisans du succès du séminaire sur la résorption de l'habitat insalubre au mois de juin dernier.

Le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), les directions, les établissements du ministère et de nombreux agents retraités sont attachés aux travaux du Comité d'histoire. Je souhaiterais remercier nos intervenants de développer des passerelles avec le monde académique, ainsi qu'avec l'ensemble des membres du Conseil scientifique et des structures ministérielles.

La séance d'aujourd'hui est quelque peu inhabituelle. Elle vise à rendre compte de séances de travail du séminaire « Aménagement et décentralisation » organisées au cours des trois dernières années universitaires. L'idée de procéder ainsi date de la journée d'étude du 8 juin 2009 « L'Équipement et la décentralisation (1981-1992) » organisée au Conseil économique, social et environnemental, à l'initiative du Comité d'histoire. Comme l'indiquait le regretté Claude Martinand au début de cette journée, il s'agissait de lancer « une réflexion dans la durée et sur la durée ». Les lois Defferre, l'acte I de

la décentralisation, ont eu un impact fondamental en matière d'urbanisme et d'aménagement sur la nature des relations entre l'État, les collectivités territoriales et la société civile, ainsi que sur les missions et l'organisation des services. Les échanges avaient alors été préparés par le recueil de témoignages oraux auprès d'une douzaine de personnalités.

C'est au vu de ce travail préparatoire et de l'intérêt marqué par nombre de chercheurs et d'historiens pour l'enjeu territorial représenté par la décentralisation que le Comité d'histoire, appuyé par le Conseil scientifique, avait décidé en 2009 de prolonger cette journée sous la forme d'un séminaire d'enseignement et de recherche ouvert aux témoignages d'acteurs de cette période historique. M. Loïc Vadelorge avait évoqué « un champ d'investigation complexe et quasiment impossible à appréhender d'un seul point de vue » sur cette période. Il avait également été mise en évidence l'absence de rupture réelle sur ces thématiques. Il est enfin apparu que les historiens n'avaient pas encore réellement travaillé sur cette même période. Vous nous direz si le séminaire a répondu à ces attentes.

Enfin, cette séance revêt un intérêt encore plus grand car elle coïncide avec le contexte de la troisième phase de la décentralisation, pour laquelle le CGEDD vient de remettre des propositions aux quatre ministres de ses champs de compétences. Nous ignorons encore ce que décideront le gouvernement et le Parlement, mais il est important que les questionnements historiques du séminaire puissent contribuer à la qualité des réflexions à mener. J'invite ainsi le Comité d'histoire à être attentif à la valorisation extérieure du travail de réflexion conduit depuis plus de trois ans.

De gauche à droite Patick Février, Christian Leyrit, Loic Vadelorge et Thibault Tellier ©MEDDE



La transition décentralisatrice de l'aménagement

Synthèse des travaux de l'année 2011-2012 du séminaire
« Aménagement et décentralisation »

Thibault TELLIER

Maître de conférences en histoire contemporaine à l'Université de Lille III, IRHIS-CHS

Il me revient de vous présenter la synthèse de la troisième année du séminaire. Il s'agit à proprement parler de la fin de ce séminaire, mais non de l'achèvement de ce travail de recherche mené avec la collaboration du Comité d'histoire, qui avait pour but de renouveler les approches concernant l'histoire de l'aménagement du territoire et de la décentralisation.

La troisième année a été l'occasion d'un resserrement de la focale sur ce que nous avons appelé « la transition décentralisatrice » de l'aménagement. Jusqu'ici, la longue durée avait été privilégiée afin de ne pas s'enfermer dans une histoire qui aurait pu apparaître surtout comme une histoire administrative de l'aménagement du territoire. L'objectif avait été plutôt de replacer cette histoire dans une approche globale qui prenne en compte les évolutions, en particulier sociales et politiques, de la France à l'époque contemporaine. De ce point de vue, les interventions sur le XIX^e siècle, comme celle de Frédéric Moret sur le modèle britannique, ont montré l'importance d'une perspective bâtie sur la longue durée. Mais cette approche a aussi montré ses limites, en particulier pour ce qui concerne l'usage du mot « décentralisation ». Pour Frédéric Moret et Sylvie Aprile, il est par exemple préférable de ne pas employer le mot de « décentralisation » pour appréhender la réforme municipale britannique de 1835.

Le fil rouge de cette troisième année a donc été de s'en tenir à la période marquée par la fin des Trente Glorieuses.

Il s'est agi, au cours des séances du séminaire, de mieux comprendre comment cette perspective décentralisatrice s'est progressivement développée au sein des institutions et des responsables du ministère en charge de ces questions. Comme le notait Loïc Vadelorge il y a un an au cours de la précédente séance de restitution, « il n'y a pas d'année zéro en histoire et pas non plus d'acte I ou de « révolution » de la décentralisation »¹. Ainsi, le vote des lois sur la décentralisation en 1982 n'était pas seulement dicté par une volonté politique émanant du nouveau pouvoir, mais il était également le fruit d'un processus complexe qui puisait ses racines au début de la Seconde Guerre mondiale.

Pour mener à bien cette réflexion, nous avons privilégié au cours de cette année de séminaire trois entrées principales qui formeront la trame de mon intervention :

- * la réflexion historiographique sur la période étudiée et en particulier sur la fin des Trente Glorieuses ;
- * l'étude de quelques pratiques décentralisatrices avant la décentralisation ;
- * l'apport des témoins dans la recherche historique.

¹ Loïc Vadelorge, « Angles morts historiographiques et « autre histoire » de l'aménagement : 1940-1970 », p. 1.

REFLEXION HISTORIOGRAPHIQUE SUR LA PERIODE ETUDIEE EN PARTICULIER LA FIN DES TRENTE GLORIEUSES

Comment revisiter l'histoire de l'aménagement durant les Trente Glorieuses à l'aune de la question décentralisatrice et plus largement de l'évolution des rapports entre l'État et les collectivités locales après la Seconde Guerre mondiale ?

Comme l'a rappelé Loïc Vadelorge au cours de la première séance du séminaire, il est nécessaire de prendre en compte de nouvelles études sur la période. Ainsi, le colloque sur « Une autre histoire des Trente Glorieuses », qui s'est tenu récemment à Paris, a montré que le « consensus modernisateur » de l'après-guerre avait aussi été une manière de faire oublier l'histoire des résistances aux politiques publiques imposées par l'État.

À ce sujet, l'une des suggestions faites par Loïc Vadelorge lors de cette séance était de partir des collectivités territoriales pour faire l'histoire de l'aménagement afin de ne pas se focaliser sur l'État lui-même. S'intéresser aux processus d'adhésion à la modernisation et aux résistances qui ont pu s'exercer ici et là aux projets de modernisation présentés par l'État apparaît comme une piste de recherches extrêmement féconde. De ce point de vue, on pourrait analyser les rapports entretenus entre les représentants du ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme et les municipalités, par exemple concernant les plans de reconstruction. Ceci permet également de saisir l'échelon local, autrement que dans des rapports traditionnellement duaux d'opposition ou de soumission entre les uns et les autres. On peut sur ce point se référer aux travaux de Patrick Le Lidec sur l'Association des maires de France. On pourrait faire la même chose à partir des débats qui ont eu lieu au Sénat, qui représente traditionnellement les collectivités locales. Comme l'a également souligné Loïc Vadelorge, « le prisme politique semble pour l'historien le plus prometteur pour restituer l'histoire des résistances sociales aux grands projets d'aménagement ». On voit tout l'intérêt de croiser les travaux d'histoire politique, les travaux d'histoire de l'aménagement et les travaux de science politique. Ces travaux font apparaître qu'il n'y a pas eu d'âge d'or

de l'aménagement malgré la présentation souvent flatteuse de la Datar et de son rôle au plan local.

Pour nourrir cette extension des champs de recherches sur l'histoire récente de l'aménagement, il convient de se livrer à une histoire sociale de l'administration de l'aménagement.

L'histoire récente de l'aménagement montre qu'il ne s'agit pas d'un mouvement homogène, nourri d'un même élan par ceux qui en eurent la charge. Il serait nécessaire de développer les recherches sur les modifications des pratiques professionnelles au gré de l'évolution de l'architecture institutionnelle du ministère. Les réflexions ont porté sur l'histoire des corps, sur les rapports entre les ingénieurs des Ponts et Chaussées et les ingénieurs des Travaux publics de l'État. Quel a été par exemple le rôle des inspecteurs des Finances comme Robert Lion dans l'évolution de ce ministère ? La question de la « fabrication plurielle » des politiques publiques a été l'un des fils de cette troisième année de séminaire, notamment avec la communication de Julie Gervais sur la fabrication d'un « nouveau » corps des Ponts et Chaussées à la fin du XX^e siècle.

L'enjeu du découpage chronologique en rapport notamment avec l'évolution de ces cultures professionnelles est également posé. À ce propos, Antoine Prost affirmait, au sujet des récentes évolutions urbaines de la France, que la réflexion historique avait été jusque-là « singulièrement courte »². Depuis une décennie, de nombreux travaux sont venus éclairer l'histoire des villes du temps présent. A sa manière, ce séminaire a contribué à combler cette lacune avec l'entrée « Aménagement du territoire ». Marie-Clotilde Meillerand, « *Penser l'aménagement d'une métropole au XX^e siècle. Enjeux territoriaux, politiques publiques et acteurs locaux dans l'agglomération lyonnaise* », ou Gwenaëlle Le Goullon « *Les grands ensembles en France : genèse d'une politique publique, 1945-1962* », ont mené des

² Antoine Prost, « Une histoire urgente : le temps présent des villes », *Vingtième siècle*, « Villes en crise ? », oct. déc. 1999, p. 125.

travaux sur les années 1950-1970. Plus rares toutefois sont ceux qui abordent les années 1980, comme Benoît Bréville avec sa thèse intitulée « *Inner city montréalais et banlieue parisienne, politiques et stratégies de lutte contre la pauvreté urbaine. Années 1960-début des années 2000* ». Le dépassement chronologique de la période dite des Trente Glorieuses a également été abordé au cours des séances.

Franchir le cap des années 1970

Il convient ici de s'interroger principalement sur la manière dont on est passé d'une politique d'aménagement en période d'expansion à une politique qui, en temps de crise, peut avant tout apparaître comme une politique de compensation sociale ; De ce point de vue, la décennie des années 1970 apparaît essentielle pour comprendre et analyser les transitions qui ont abouti en partie, au début des années 1980, à la mise en œuvre de la politique de la ville qui s'est inscrite clairement dans une lutte contre les différents aspects de la crise économique, sociale et territoriale qu'a connu la France. Au cours du séminaire, il a été question à plusieurs reprises de pistes de recherches concernant la mise en œuvre d'une politique de keynésianisme spatiale sur toile de fond décentralisatrice.

En terme historiographique, les chercheurs ne partent pas de rien. Il existe des travaux sur les années 1970, comme ceux de Loïc Vadelorge sur l'histoire de la politique publique des villes nouvelles (2008), de Marie-Claude Blanc-Chaléard « *Des bidonvilles à la ville* » (2008) ou d'Isabelle Backouche³. Jusqu'à maintenant, certains angles ont été privilégiés comme les luttes urbaines. Les travaux de Lilian Mathieu⁴, de Xavier Vigna⁵ ou de Michelle Zancarini-Fournel⁶ peuvent, être cités. Sans doute dans la mémoire collective, les luttes menées par les ateliers populaires d'urbanisme ont-elles laissé beaucoup plus de traces que l'action du fonds d'aménagement urbain (FAU). Dans la plupart des leviers du début des années 1970, le « Faire de la politique autrement »⁷ renvoie en réalité à un « Faire de l'urbanisme autrement » qui transcende de fait les coupures traditionnelles entre les politiques des grands ensembles, les villes nouvelles et la résorption de l'habitat ancien. Pour autant,

connait-on réellement les changements intervenus au cours de cette décennie en terme de suivi administratif des politiques d'aménagement ? Au regard de la production scientifique sur le sujet, il est permis d'en douter.

A cet égard, l'étude de la décennie 1970 peut s'avérer pertinente pour la connaissance de notre sujet plus généralement pour l'histoire urbaine du temps présent. Explorer cette période charnière permet en effet de remettre dans une perspective de moyenne durée les politiques d'aménagement du territoire ainsi que la définition des lois de décentralisation votées durant le septennat de François Mitterrand.

Des pistes de recherches ont été suggérées par le séminaire autour des thèmes suivants :

- * Les nouveaux cadres de l'action publique ;
- * Aménager autrement ?
- * La question des sources.

Les nouveaux cadres de l'action publique

Le cadre de vie : une nouvelle conception de l'aménagement qui prenne en compte la protection de la nature ?

Le cadre de vie devint l'un des thèmes récurrents des travaux préparatoires aux VI^e et VII^e Plans qui couvraient les années 1970. Il faut s'interroger sur les changements que cela a produit ou non en termes de pratiques d'aménagement et d'administration territoriale. Si l'on en croit le premier ministre

³ Isabelle Backouche, *Analyser le changement urbain. Les abords des monuments historiques en France (1943-1979)*, thèse d'HDR, sous la direction d'Annie Fourcaut, 2011.

⁴ Lilian Mathieu, *Les années 70, un âge d'or des luttes ?*, Textuel, coll. « Encyclopédie critique », 2010.

⁵ Xavier Vigna, *L'Insubordination ouvrière dans les années 68. Essai d'histoire politique des usines*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2007, 380 p.

⁶ Michelle Zancarini-Fournel, *Le Moment 68 : une histoire contestée*, Paris, Seuil, 2008, 314 p.

⁷ Hélène Hatzfeld, *Faire de la politique autrement, les expériences inachevées des années 1970*, Rennes, Presses universitaires de Rennes/ADELS, 2005.

en charge de ces questions, Robert Poujade (Le ministère de l'Impossible), l'affaire n'était pas entendue du tout.

Il a fallu attendre la mise en place du ministère de l'Environnement et du Cadre de vie en 1978 pour constater une réelle redéfinition des missions de l'État en matière d'aménagement. La notion de cadre de vie était systématiquement mise en avant par Michel d'Ornano au cours de ses interventions. Son ministère tenta effectivement de fusionner le point de vue des uns et des autres en proposant une autre manière de concevoir l'aménagement. L'architecture institutionnelle fut également modifiée, avec la création des Délégations régionales à l'architecture et l'environnement.

De nouveaux modes de relations de l'État avec les territoires

Avec la référence au cadre de vie, la participation devenait un élément déterminant dans les référents gouvernementaux relatifs aux modes d'administration territoriale. La multiplication des rapports qui reprenaient ce thème de la participation citoyenne témoignait de la volonté de l'État de modifier ses principes d'intervention au plan local. En janvier 1976, Pierre Delmon, Président des Houillères du Nord Pas-de-Calais, remettait au Premier ministre un rapport intitulé «*La participation des Français à leur cadre de vie*». D'autres rapports ; comme le rapport Peyrefitte de 1977 «*Réponses à la violence*», abordaient également à leur manière la question de la participation, y voyant une condition de l'amélioration de l'action publique.

Mais la participation était-elle un trompe-l'œil de l'action publique ?

La question des rapports de l'État et les pouvoirs locaux traversait en réalité l'ensemble de la décennie, plus sous forme de questions que des réponses. Le début des années 1970 s'ouvrit par la volonté du nouveau Président de la République Georges Pompidou, élu en avril 1969, de « solder les comptes » avec l'héritage gaulliste après l'échec du référendum sur la régionalisation qui avait précipité le départ du Général de

Gaulle. Durant la seconde partie de la décennie, celle qui correspondait au septennat de Valéry Giscard d'Estaing, le rapprochement des administrations publiques avec les élus locaux prenait surtout l'aspect de questionnements via la production de plusieurs rapports dont celui, connu, d'Olivier Guichard en 1976. La fin du septennat présidentiel fut toutefois marquée par une nette volonté d'accélérer les prises de décision. Sur ce point, la connaissance historique est encore lacunaire. On perçoit toutefois la logique du processus et la scansion qui en découlait : le rapport Guichard (1976), le rapport Aubert établi à partir d'un questionnaire adressé aux maires par le Premier ministre, Raymond Barre (1977). Ce questionnaire comportait 15 questions articulées autour de quatre thèmes majeurs : comment et jusqu'où alléger la tutelle de l'État ? Faut-il revoir le partage des compétences entre la commune et l'État ? A partir de quels principes réaménager les finances communales ? Comment organiser l'avenir de la coopération intercommunale ? Ces questions contribuaient de fait à la mise en chantier d'une redéfinition des rapports entre l'État et les pouvoirs locaux : fallait-il renforcer le rôle des élus locaux ?

L'exploitation du questionnaire nourrit le projet de loi présenté en 1980 par le ministre de l'Intérieur, Christian Bonnet. Les grandes lignes de ce projet qui ne déboucha pas, compte tenu de l'alternance de 1981, annonçaient toutefois très largement les lois de décentralisation qui furent votées au début du septennat de François Mitterrand. Les propositions qui y étaient faites peuvent en effet être qualifiées de « matrice indiscutable » des lois préparées sous l'autorité de Gaston Defferre⁸. Le rôle joué par Pierre Richard, ancien conseiller de Valéry Giscard d'Estaing à l'Élysée jusqu'en 1978, comme directeur général des collectivités locales de part et d'autre de l'alternance s'avéra également déterminant⁹. L'étude de certaines lois, comme

⁸ Loïc Vadelorge, « Les temporalités de la décentralisation, Eléments de réflexion pour la journée d'études du 8 juin 2009 consacrée à l'Équipement et la décentralisation (1981-1992) », p. 10, inédit.

celle concernant la dotation globale de fonctionnement (DGF), devrait également faire l'objet de travaux concernant l'évolution des relations entre l'État et les élus locaux à la fin de la décennie 1970. Sur le plan financier, la DGF a autonomisé un peu plus les élus locaux.

Aménager autrement ?

La question est de savoir comment l'évaluation économique s'est installée au cœur du fonctionnement de l'appareil d'État pour rationaliser l'action publique. Quels processus conduisent la science économique à devenir un savoir mobilisé pour gouverner l'action publique et « moderniser » la gestion administrative, en particulier dans les domaines qui sont les nôtres ? Le service des affaires économiques et internationales (SAEI) publia ainsi plusieurs rapports sur les conditions optimales de réalisation d'opérations d'aménagement du territoire ainsi que sur le rapport de l'État avec les collectivités locales⁹. Il s'agit d'une piste de recherches importante dans l'appréhension de l'évolution des politiques d'aménagement au cours de la fin des Trente Glorieuses.

Dans les réflexions sur la décentralisation et la déconcentration, l'idée générale pour le ministère de l'Équipement était de ne plus agir de manière catégorielle, mais au contraire de manière transversale avec la diversité des acteurs concernés. Il s'agissait aussi de repenser l'action de l'État dans une perspective de déconcentration comme l'atteste la citation de Robert Pujade : « L'ambition ministérielle n'est pas de multiplier les services de l'État mais d'optimiser les relais territoriaux de son action ».

Les années 1970 ont constitué également une période charnière entre une vision centralisatrice de l'aménagement (le rôle de la Datar et, avant elle, celui du ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme) et les années 1980 durant lesquelles la contractualisation est devenue un mode d'action prioritaire de l'action de l'État en direction des territoires (politique de la ville, contrats de Plan État-région).

Olivier Guichard indiquait, le 7 février 1973, dans une circulaire aux préfets que « L'aide que l'État pourra apporter à ces villes moyennes devra prendre la forme de contrats d'aménagement », comme l'a rappelé la Journée d'études sur la politique des villes moyennes en septembre 2011.

Les modes de contractualisation entre l'État et les collectivités locales se multipliaient au cours de la première partie des années 1970 : contrats de plan entre l'État et les communautés urbaines ; contrats de pays ; chartes culturelles ; programmes d'action foncière, contrats verts, contrats en faveur des immigrés ; contrats villes moyennes. Plusieurs fonds d'aide à l'investissement étaient créés : le fonds d'intervention pour l'aménagement de la nature et de l'environnement (FIANE), le fonds d'intervention d'aménagement du territoire (FIAT), le fonds d'intervention culturelle (FIC), ou encore le fonds d'aménagement urbain (FAU). De nouvelles approches d'aménagement et de gestion du territoire étaient ainsi adoptées.

Par exemple, afin de donner une unité à l'ensemble des opérations d'aménagement urbain engagées par les pouvoirs publics, fut mis en place par décret du 24 août 1976 le fonds d'aménagement urbain. Ce dispositif, sous réserves de travaux de recherches ultérieurs, apparaît fondamental dans la manière dont on appréhendait la question urbaine à la fin des Trente glorieuses. L'analyse historique que l'on peut en faire conduit à s'interroger à la fois sur les échelles (une large place laissée au local) ainsi que sur les différents modes d'action publique comme par exemple la contractualisation.

⁹ Entretien conduit par Thibault Tellier avec Pierre Richard le 13 mai 2009 dans le cadre de la préparation de la journée d'études sur la décentralisation organisée par le Comité d'histoire du ministère de l'Écologie.

¹⁰ SAEI, Etude de l'amélioration de la programmation aux niveaux régional et local. Notes de travail relatives à l'analyse du processus de programmation et propositions de moyens à mettre en œuvre, 1972.

La question des sources

Il ne s'agit évidemment pas ici de livrer une analyse exhaustive des archives publiques disponibles pour les années 1970, surtout pour celles qui sont déposées au Centre des archives contemporaines de Fontainebleau, mais plutôt de donner quelques pistes de sources archivistiques susceptibles d'éclairer d'un jour nouveau la séquence chronologique des années 1970. Les sources des collectivités locales ou des syndicats intercommunaux pourraient, à cet égard, être explorées avec intérêt.

Deux sources mériteraient d'être prises en compte en priorité : les archives de l'Union des HLM et celles des sociétés d'économie mixte (SEM).

D'un point de vue plus général, il conviendrait également de travailler dans le détail les fonds d'archives de la Présidence de la République pour la période 1974-1981. La masse conséquente des sources relatives aux questions urbaines et d'aménagement (plus d'une centaine de cartons) laisse entrevoir des pistes de travail fécondes pour les historiens qui s'intéresseront ou qui s'intéressent déjà à l'évolution de ces questions au cours de la période. Des premiers sondages réalisés témoignent de la montée en puissance des thématiques liées à la recherche et à la promotion d'un nouvel art de vivre en ville ainsi que d'une attention plus grande portée aux questions environnementales. L'étude du fonds présidentiel permet ainsi le croisement des approches, qu'elles soient d'ordre politique (la nécessaire mise en œuvre de nouvelles politiques réglementaires), sociale (l'appel pressant à la refondation de communautés d'habitants désireux de participer à l'amélioration de leur cadre de vie) ou bien encore culturelle (l'évolution des représentations concernant les banlieues à la fin des années 1970)¹¹. Surtout, l'étude de ces sources permet d'envisager les problématiques sous l'angle de la recomposition des politiques publiques à la fin de la période des Trente Glorieuses et de la remise en question de l'État providence tel qu'il fonctionnait jusqu'alors. En parcourant les différents documents, on saisit mieux le glissement d'une politique d'aménagement en temps de crise et les modalités

dont le sujet a été travaillé. Une telle étude permettrait en outre d'atténuer la coupure chronologique de 1981.

Depuis plusieurs années, le Comité d'histoire du ministère de l'Écologie et du Développement durable a développé une politique de recueil de témoignages oraux concernant l'histoire de ce ministère depuis sa création en 1966 sous l'appellation de ministère de l'Équipement. Les deux campagnes menées pour les journées d'études sur le ministère de l'Environnement et du Cadre de vie (2007) et sur l'histoire de la décentralisation (2009) ont permis de réaliser un fonds d'archives orales de plusieurs dizaines d'entretiens qui complètent d'autres sources comme le travail réalisé par Sabine Effosse avec Roger Goetz pour le Comité d'histoire économique et financière¹².

Le séminaire a donc été l'occasion de revenir sur l'apport des témoins qui constituent autant de pistes concernant ce que l'on pourrait appeler, au cours des années 1970, la tentation de la décentralisation avant les lois de décentralisation.

DECENTRALISER AVANT LA DECENTRALISATION

Les prémices de la décentralisation industrielle

Je souhaiterais faire référence à la thèse de Matthew Wendeln. « Le territoire contesté. L'aménagement du territoire en France, 1934-1968 », thèse en co-tutelle (Herrick Chapman et Marc-Olivier Baruch) soutenue à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS) en septembre 2011. En mettant l'accent sur la décentralisation industrielle et en menant sa recherche

¹⁰ SAEI, Etude de l'amélioration de la programmation aux niveaux régional et local. Notes de travail relatives à l'analyse du processus de programmation et propositions de moyens à mettre en œuvre, 1972.

¹¹ Archives de la présidence de la République Valéry Giscard d'Estaing, Répertoire établi par Pascal Geneste, Somogy éditions d'art, Archives nationales, Paris, 2007, 707 pages.

¹² Sabine Effosse, Entretiens avec Roger Goetze. Un financier bâtisseur 1957-1988, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2007, 103 pages.

de part et d'autre de la Seconde Guerre mondiale, Matthew Wendeln remet en cause l'idée communément partagée d'un mouvement qui concernait surtout les collectivités locales et qui démarra après la Seconde Guerre mondiale. L'originalité de la thèse de Matthew Wendeln est au contraire de montrer comment un projet qui avait été impulsé avant-guerre, celui de la décentralisation industrielle, s'est reconfiguré après la Seconde Guerre mondiale dans une visée expansionniste. Ceci corrobore les travaux de Jean-François Eck qui avaient été présentés lors de la seconde année du séminaire.

On peut ainsi dégager deux grandes périodes de mise en œuvre du projet de décentralisation industrielle : les années 1930 et les années 1954-1955. Ces dernières ont été déjà abordées dans le séminaire. Dans les deux cas, on relève, selon l'historien, une forte implication des élus locaux et une intervention moindre de l'État que ce qu'on, a souvent présenté. L'étude des impacts locaux de la politique d'aménagement conduite au cours des Trente Glorieuses doit conduire à réinterroger les temporalités classiques.

La question de la gouvernance

Étudier la décentralisation industrielle est aussi un moyen d'aborder la question de la gouvernance qui apparaît comme l'un des repères essentiels pour une histoire de l'aménagement et de la décentralisation à l'époque contemporaine. Cette analyse montre que l'on n'assistait pas à une opposition caractérisée entre l'État et les collectivités locales, mais plutôt à des formes d'accommodement raisonnable entre les uns et les autres. Ceci vient confirmer ce que nous avons déjà pu indiquer à ce sujet au cours des deux précédentes années du séminaire. Une histoire de l'aménagement reposant sur la sujétion des élus locaux au pouvoir de l'État apparaît donc très largement dépassée.

La décentralisation industrielle s'inscrivait du reste dans le contexte de la croissance économique d'après-guerre, avec des grands groupes industriels qui comprenaient l'intérêt de décentraliser une partie de leurs activités industrielles en province. Pour Matthew Wendeln, l'État y trouvait aussi son

compte, notamment au regard de son projet pour la région parisienne : la région capitale pouvait ainsi devenir plus facilement le siège social des grands groupes.

L'exemple de la Bretagne illustre cette complémentarité existante entre l'État et les échelons locaux. Le rôle joué par le Comité d'expansion breton, le CELIB, a déjà été mis en avant lors de la journée d'études consacrée aux établissements publics régionaux (EPR) organisée à Lille. L'impulsion pouvait aussi venir de l'échelon régional lui-même. Le CELIB créa ainsi en 1962 une commission sur les régions sous-développées et imposa au IV^e Plan la mise en place d'un financement spécifique pour ce type de régions.

L'idée du « compromis local » mis en avant par Isabelle Backouche concernant la politique des abords (la délimitation des périmètres autour des monuments historiques) dans le cadre de la rénovation urbaine des années 1960 doit être aussi prise en compte lorsque l'on aborde l'histoire de l'aménagement. Ceci permet en outre de s'interroger sur une dimension quelque peu négligée jusqu'ici par les historiens (faute d'archives ?) : la place effective des habitants dans les projets d'aménagement. La question avait été abordée au moment de la recherche sur le ministère de l'Environnement et du Cadre de vie. Or, il est aussi nécessaire de proposer une histoire sociale de l'aménagement. Le rôle de la Datar est ainsi trop souvent présenté à travers le prisme de son versant technique et beaucoup moins à travers celui de ses conséquences sociales, notamment sous l'angle du consentement (ou non) à l'affirmation des politiques publiques.

L'étude de la Commission des abords invite à ne pas s'enfermer dans une approche duale local-national, en s'interrogeant également sur les intermédiaires dans le cadre des projets d'aménagement. La Commission des abords était est saisie pour les affaires les plus complexes et/ou les plus délicates et appréhendait des situations locales mais selon des principes définis au niveau national. Comme l'un des enjeux principaux résidait dans la capacité du projet en termes d'intégration urbaine, les décisions prises par ladite Commission peuvent également être perçues comme une forme

«d'observatoire urbain» pour reprendre la formule d'Isabelle Backouche lors de la séance du séminaire. Chaque dossier traité par la Commission présentait un double aspect : l'analyse du site à proprement parler, mais aussi et surtout sa capacité à promouvoir l'insertion des sites dans l'environnement urbain.

On peut ainsi définir plusieurs temporalités au travers du rôle joué par la commission, notamment la différence d'approches entre les années 1960, marquées par la tendance quelque peu autoritaire de la rénovation urbaine, «Rénovation bulldozer», et les années 1970, marquées par une nette tendance à l'assouplissement des réglementations. Appréhender ce type de commission est aussi un moyen d'aborder la question de la décentralisation avant la décentralisation.

Le témoignage de Christian Pattyn, directeur du Patrimoine au ministère de la Culture en 1978 a confirmé la volonté des pouvoirs publics à la fin des années 1970 d'introduire de nouvelles thématiques comme celle du cadre de vie ainsi que de nouvelles modalités d'actions tendant à s'engager sur la voie de la décentralisation. L'hypothèse déjà abordée lors des travaux sur le ministère de l'Environnement et du Cadre de vie est confirmée ici. Au-delà de la genèse des zones de patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP), l'histoire des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) mériterait également d'être abordée dans la même perspective. Cette approche par le patrimoine confirme l'idée selon laquelle l'histoire de l'aménagement et de la décentralisation doit être plurielle dans ses approches.

L'échelle territoriale

Je souhaiterais ici faire référence à la thèse en cours de Julia Moro sur la création d'un territoire de banlieue : le Val-de-Marne, de 1961 à 1994, date du nouveau schéma directeur pour la région parisienne, et rappeler la perspective historiographique de faire du département une échelle d'analyse, tel l'article de Jacques Rougerie dans *les Annales* en 1966 : «Faut-il départementaliser l'histoire de France?» ; les travaux de Marie-Vic Ozouf sur les

départements durant la Révolution ; ou les travaux d'Emmanuel Bellanger sur le département de Seine-Saint-Denis.

Travailler sur l'échelon départemental permet de croiser les approches. Comment se crée un département? Comment se re-territorialise l'action publique au niveau d'un département? Comment s'articulent les échelles d'intervention? L'analyse conduit également à s'interroger sur la fonction médiatrice du département entre les communes et l'État.

Le département du Val-de-Marne était une création départementale qui profita du renouveau de la planification régionale. L'objectif était de restructurer le sud-est de la région parisienne et d'y ajouter certaines fonctions comme les loisirs en dotant la ville de Créteil d'un pôle «loisirs» important.

L'étude à l'échelle d'un département met aussi en avant les recompositions politiques qui s'opéraient au gré des opérations d'équipement ainsi que les expérimentations en matière de gestion, par exemple la création de syndicats intercommunaux pour l'assainissement par les quatre départements de la petite couronne en 1970. A travers l'exemple du Val-de-Marne, on constate une prise d'autonomie progressive du département vis-à-vis à la fois de l'État central et de ses représentants locaux comme la direction départementale de l'Équipement (DDE). De ce point de vue, l'étude des lois de décentralisation et des prises de responsabilités nouvelles par les départements en matière de routes et d'action sociale supposerait que l'on connaisse mieux la manière dont les départements s'étaient engagés dans un processus de prise de décision qui amena en 1982 la prise de nouvelles compétences. Dans cette perspective, il paraît nécessaire de s'interroger sur les cultures politiques de l'aménagement : par exemple comment le parti communiste envisageait-il la question? Dans le Val-de-Marne, le parti communiste se voulait être un acteur à part entière. Ceci peut être interprété, selon Julia Moro, comme une amorce de décentralisation des politiques de planification urbaine. On peut dès lors s'interroger sur le fait de savoir si le vote des lois de décentralisation en 1982 a constitué bel et bien une rupture dans les politiques d'aménagement.

L'entrée par l'histoire des corps

Lors de cette troisième année de séminaire comme lors des deux années précédentes, la nécessité de croiser les approches historiennes avec d'autres disciplines comme la science politique est apparue.

Je fais référence à la thèse de Julie Gervais de 2007 sous la direction de Gilles Pollet sur la fabrique d'un « nouveau » corps des Ponts et Chaussées à la fin du XX^e siècle. Les travaux sur les inspecteurs des Finances sont parallèlement nombreux (Nathalie Carré de Malberg). Eclairer cette histoire de l'aménagement de l'intérieur apparaît en effet fécond. Le témoignage de Serge Vallemont nous a fortement nourri. Serge Vallemont, qui avait participé à la création du ministère en 1966, a évoqué à propos de l'adoption des lois de décentralisation « la disparition programmée de l'administration de l'Équipement et l'irréparable affaiblissement du corps des Ponts ». La séquence 1982-2002 peut être appréhendée, selon Julie Gervais, comme une « domestication de la mélancolie » pour le corps des Ponts et Chaussées.

Cette analyse témoigne de la nécessité pour les historiens de croiser les approches et d'inviter d'autres disciplines. Il est également essentiel de se baser sur le recueil des témoignages de l'époque et de réfléchir à la stratégie des acteurs.

L'APPORT DES TEMOINS

Les témoignages de Robert Lion, Pierre Mayet et Jean-Claude Colli ont permis d'éclairer le cheminement des politiques publiques par le jeu des acteurs et, le cas échéant, par leur investissement personnel.

Robert Lion

Robert Lion était à l'origine de la mise en œuvre de la politique d'« habitat et vie sociale » (HVS), et de résorption de l'habitat

insalubre (RHI). Son témoignage a permis de mieux cerner l'action d'un haut fonctionnaire à la tête d'une des plus grandes directions du ministère, celle de la Construction. Le fait qu'il soit lui-même issu du corps de l'inspection des Finances ajoute une dimension à la vision qui fut la sienne au cours de son passage au ministère de l'Équipement, en particulier en ce qui concerne les manières d'appréhender l'action de l'État à l'échelon territorial.

Pierre Mayet

Pierre Mayet était un autre acteur clé de la « transition décentralisatrice » comme directeur de l'Aménagement foncier et urbain (DAFU) à partir de 1974. Par la suite il occupa en 1978 le poste de directeur du personnel dans le cadre du ministère de l'Environnement et du Cadre de vie. Il nous a confirmé l'importance des discussions entreprises au cours des années 1974-1978 sur le thème de la décentralisation, notamment au travers de l'existence d'un groupe de travail qui se réunissait à l'Élysée avec Pierre Richard sur cette question.

Jean-Claude Colli

Le témoignage de Jean-Claude Colli a permis de mieux appréhender la question de la transversalité dans les thématiques des années 1970. Ainsi, comme délégué à la Qualité de la vie, il avait eu, l'occasion d'aborder des problématiques qui touchaient autant au devenir des HLM sur le plan énergétique qu'à la pollution automobile à Paris. On voit ici en quoi il est difficile, en particulier pour les années 1970, de s'en tenir à une approche qui soit strictement urbaine. Il est nécessaire d'appréhender dans leur globalité les évolutions qui ont marqué cette décennie afin de voir en quoi elles ont impacté sur les politiques d'aménagement ainsi que la manière de les conduire au plus près du citoyen.

Au cours des séances de cette troisième année de séminaire, se sont donc dessinées trois entrées principales pour l'histoire de cette « transition décentralisatrice » :

- * les territoires, notamment les territoires émergents ou en

tension, que l'on a retrouvé plus tard dans les quartiers de la politique de la ville. Des expérimentations étaient menées sur ces territoires dès la fin des années 1970 et modifiaient l'optique des politiques d'aménagement.

- * les politiques sectorielles : le cadre de vie, le logement, le patrimoine, les transports.
- * les entrées transversales telles que la gouvernance ou l'histoire des corps.

Discussion autour de la communication de Thibault Tellier



Thibault Tellier ©MEDDE

Patrick FEVRIER,
secrétaire délégué du Comité d'histoire

Thibault Tellier a brièvement synthétisé plusieurs séances de travaux avec les universitaires et les grands témoins. J'ouvre la discussion.

Hubert ROUX,
association Blaise Pascal

J'ai été de 1971 à 1981 Chef de la Mission régionale de Midi-Pyrénées puis chef de la Mission régionale de Rhône-Alpes. J'ai ensuite travaillé au sein du Commissariat général au Plan, comme chef du service régional et urbain où j'avais succédé à Georges Cavallier, décédé ces jours-ci.

La transition a été importante dans les années 1970. En 1971, nous étions en période de croissance. En 1974, tout le monde s'interrogeait sur le caractère durable de la crise. Après 1981, le contexte était devenu totalement différent.

Cette période fut marquée par de nombreuses innovations. L'échec du référendum de 1969 n'avait pas permis de mettre en œuvre une réforme régionale globale. L'administration faisait avancer l'idée régionale, mais par petites touches.

Jacques Chaban-Delmas avait mis en place un état-major pluriministériel au niveau du Préfet car il apparaissait nécessaire de réaliser une coordination ministérielle au niveau régional. Les organismes régionaux d'étude et d'aménagement d'aires métropolitaines (OREAM) ont joué un rôle important, comme dans le projet de Lyon-place bancaire. L'OREAM a initié le concept de région urbaine lyonnaise. Nous pourrions multiplier les exemples. Vous avez évoqué les banlieues. Le Président de la République de l'époque, Valéry Giscard d'Estaing, y attachait beaucoup d'importance, mais ceci allait toutefois contre le sentiment de la plupart des fonctionnaires qui ne voyaient pas l'importance du problème qui se posait et qui a continué à se poser.

Le Commissariat au Plan essayait de contrebalancer l'influence des ministères sectoriels en donnant davantage de poids aux travaux effectués à l'échelon régional. Une enveloppe globale était attribuée à chaque région. Au niveau national, l'enveloppe était déjà répartie entre ministères. Le Commissariat au Plan espérait que cette tension soit génératrice de résultats positifs.

Thibault TELLIER

Votre témoignage montre l'importance de la notion d'expérimentation. L'objectif a effectivement été d'avancer par « petites touches » et non par une réforme globale.

Vous mettez également en évidence l'importance de la régionalisation. La vision d'un conflit perpétuel entre le local

et le national doit être abandonnée par les historiens. Des formes de collaboration s'exercent en réalité entre les deux échelons.

Georges GRALL,

inspecteur général honoraire, ancien membre du Conseil général des Ponts et Chaussées

Quelles étaient les spécificités de la problématique des transports : transports intra régionaux, politique de construction des grandes infrastructures ?

Thibault TELLIER

Les années 1970 étaient marquées par la prise de conscience de l'impact des politiques de transport en termes d'aménagement. Au sein des Conseils régionaux, la mise en œuvre de politiques de transports régionaux a eu des conséquences sur les politiques d'aménagement des régions, en particulier pour celles qui rencontraient des problématiques d'accessibilité. Les années 1970 anticipaient ainsi la décentralisation par le biais des transports. La politique des transports accélérât les procédures et induisait d'autres rapports entre le niveau régional et le niveau national.

Loïc VADELORGE

Cette problématique n'a pas été suffisamment étudiée dans le séminaire faute de ressources. Peu de chercheurs travaillent en effet sur cette question. Ceux qui y travaillaient étudiaient désormais la problématique de la mobilité.

Jusqu'à peu, on distinguait une approche globale des transports qui était celle des Trente Glorieuses d'une approche plus territoriale (et notamment régionale) qui apparaîtrait dans les années 1970 et 1980. C'est encore la vision dominante du ministère. Les travaux d'histoire tendent toutefois à montrer que, dès la IV^e République, et sans doute auparavant, se dessinait déjà une conception locale de certains transports. C'était le cas par exemple des transports urbains mais aussi

des transports départementaux comme les chemins de fer départementaux pendant la IIIe République.

J'évoquerai ultérieurement la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) de 1982 sur laquelle nous avons travaillé, notamment avec Claude Martinand.

Nous sommes, en tout état de cause, conscients de la nécessité de poursuivre les réflexions. Nous avons toutefois repéré un certain nombre de sources externes à l'Équipement. J'ai notamment pu consulter les archives du ministère des Finances de Savigny-le-Temple et constater que des inspecteurs effectuaient des missions dans les départements et les régions dans les années 1950 à 1970 afin d'évaluer les politiques de transport locales.

Anne MEIGNIEN,

retraitée des ministères de l'Agriculture, de l'Équipement et de l'Intérieur, consultante experte, enseignante à Sciences Po, ingénieur général honoraire des Ponts, des Eaux et des Forêts

Je souhaiterais apporter deux éléments d'appréciation sur cette période que j'élargirai quelque peu en allant de 1970 à 1990. La vision du ministère de l'Agriculture ne me semble pas devoir être négligée tout comme son rôle dans la fusion et la création du corps des Ingénieurs des Ponts, des Eaux et des Forêts (IPEF). Le ministère de l'Équipement était davantage axé sur l'infrastructure et l'urbain, tandis que la conception de l'aménagement du ministère de l'Agriculture était plus locale, même s'il existait des champs de recouvrement.

Le deuxième acteur important a été l'Europe. La fin des années 1970 était marquée par la contractualisation européenne ainsi que par la vision européenne des régions et de l'aménagement. Les contrats de plan État-région ont traduit ce phénomène. L'Europe est ainsi venue complexifier le jeu territorial.

Loïc VADELORGE

L'apport de l'Europe a uniquement été abordé via la gouvernance intercommunale.

Je rappelle qu'Edgard Pisani est passé du ministère de l'Agriculture à celui de l'Équipement. Nous n'allons pas au-delà. Aujourd'hui, s'opposent en effet toujours l'histoire rurale et l'histoire urbaine. Les chercheurs ne font pas encore suffisamment le pont.

S'il y a une transition, elle s'étend bien jusqu'en 1990 et non jusqu'en 1982. Je partage votre point de vue : la période 1970-1990 peut être considérée comme un bloc relativement homogène.

Thibault TELLIER

Il existait des entrées telles que les contrats de pays dans les années 1970 pour aborder la problématique des territoires ruraux.

Patrick FEVRIER

Ont été évoqués les contrats de plan État-région et le déploiement territorial de fonds européens. Un travail de chercheurs est en cours pour élaborer une histoire de la contractualisation et de l'utilisation des fonds européens sur les territoires en France, avec une approche géographique et économique.

Anne MEIGNIEN

Ceci pose la question des zonages à l'interface entre les trois ministères et l'Europe. Nous pouvons relever un balancement historique très intéressant entre les thématiques et les zonages. L'histoire des fonds européens montre une évolution au fil du temps en partant de micro-zonages pour s'orienter vers une approche par thématique avant de revenir à des zonages.

Patrick FEVRIER

La question des moyens de la territorialisation de l'action publique est particulièrement sensible pour nos services dans les régions et les départements. Thibault Tellier, vous avez évoqué la « reterritorialisation de l'action publique ». Pouvez-vous apporter des précisions sur cette notion ?

Thibault TELLIER

J'ai évoqué cette notion par le biais de la création des départements. Au travers de l'exemple donné par Julia Moro, l'objectif est d'examiner comment l'État renouvelle ses approches. La création du département du Val-de-Marne contraint en effet l'État à modifier ses approches au niveau d'un nouveau territoire.

Jean-Paul BLAIS,

ancien membre du Plan urbanisme, construction, architecture (PUCA)

Je suis surpris que le monde associatif et celui des professionnels n'apparaissent quasiment pas dans votre exposé. Je pense notamment à la gestation en 1977 des agences d'urbanisme qui ont eu un impact considérable sur l'organisation des territoires.

Thibault TELLIER

Cette dimension a été peu prise en compte dans le cadre de ce séminaire. Nous ne disposons que d'une dizaine de séances.

Des travaux très intéressants sont actuellement menés par Maryvonne Prévot sur le rôle des agences d'urbanisme. Ces agences ont joué un rôle extrêmement important dans l'affirmation des politiques d'aménagement urbain. Dans les années 1970, ces agences étaient, pour une partie, présidées par des personnes qui avaient un engagement et une vision. Ceci renvoie d'ailleurs à la question du rôle des intermédiaires entre les collectivités territoriales et les représentants de l'État. Outre les agences d'urbanisme, nous pouvons également évoquer les associations d'usagers. Isabelle Backouche a travaillé sur cette question dans le cadre de la commission des abords. L'étude du monde associatif et professionnel est évidemment moins évidente du fait de la difficulté d'accès aux sources et aux archives. Ces acteurs ont joué toutefois un rôle important dans les processus de décentralisation. Il s'agit effectivement d'une piste à retenir.

Patrick FEVRIER

Vous avez utilisé le terme de « cadre de vie », qui a disparu des appellations ministérielles en 1981. Le concept subsistait-il dans les débats sur la décentralisation au début des années 1980 ?

Thibault TELLIER

La notion de cadre de vie mise en avant par Michel d'Ornano avait disparu des appellations ministérielles mais elle perdurait dans les débats sur la mise en œuvre de la décentralisation au niveau des Conseils régionaux. J'ajoute que les établissements publics régionaux avaient mené un certain nombre de politiques régionales en lien avec cette notion, notamment en matière de parcs naturels régionaux. Les Conseils régionaux continuent de prendre en charge la notion de cadre de vie, même si ceci n'exonère pas les ministères de poursuivre un certain nombre de chantiers. Il serait de ce point de vue intéressant d'examiner les migrations de cette thématique. Y a-t-il eu un glissement du ministère de l'Équipement au profit d'un autre ministère ? La réflexion pourrait être approfondie.

Anne QUERRIEN,

ancienne directrice de la rédaction de la revue « Les Annales de la recherche urbaine », membre du Conseil scientifique du Comité d'histoire

J'ai eu l'occasion de représenter le ministère au sein de réunions européennes traitant de recherches urbaines. « Cadre de vie » ne peut se traduire en anglais que par le concept d'« urban environment ». Le concept du ministère de l'Équipement ne pouvait également se traduire en anglais. Nous étions ainsi désignés, en anglais, comme le ministère de l'Environnement.

La notion de cadre de vie, dans les années 1970, était portée par le mouvement associatif, avec la transformation du Mouvement populaire des familles en Confédération syndicale du cadre de vie, et par la campagne municipale de 1977 où les socialistes avaient marqué des points avec le mot d'ordre « changez le

cadre de vie». Quelque dix ans plus tard, dans le cadre d'une campagne à laquelle j'ai participé, le terme de «cadre» était au contraire jugé totalement inadapté.

Thibault TELLIER

Un travail pourrait effectivement être mené sur le portage politique de cette notion de cadre de vie. Le Parti socialiste a conduit une réflexion, quelque peu tardive, sur la question. François Mitterrand la confia à l'époque à Jean Glavany et à Bertrand Delanoë. En 1978 ou en 1979, une convention nationale organisée à Pau sur le cadre de vie donna lieu à un ouvrage de Jean Glavany faisant le lien avec le programme de François Mitterrand pour 1981.

Georges GRALL

Je suis membre de la CSTN (Commission de terminologie et de néologie) ministérielle qui cherche des équivalents français à

des termes anglais. La langue est une manière de voir le monde. C'est la raison pour laquelle la disparition d'une langue est une perte considérable. J'ajoute que le ministère de l'Environnement britannique ressemblait, il fut un temps, davantage à notre ministère de l'Équipement.

Anne MEIGNIEN

J'ai été amenée à participer à une conférence en Inde. Je n'ai pu traduire le terme de «déconcentration». Le seul mot que l'on me proposait était celui de «devolution», qui correspond à la décentralisation. La déconcentration, qui est à l'origine de tout notre système d'aménagement du territoire, n'a aucun équivalent dans les autres pays. Le terme «d'aménagement du territoire» ne peut non plus se traduire en allemand et ne peut se traduire en anglais que par le terme de «planification». Ces réflexions ouvrent de riches perspectives sur les approches étrangères.



Photo de la salle ©MEDDE

La décentralisation est-elle un faux problème ?

Réflexions sur l'histoire croisée de l'aménagement et de la décentralisation et bilan du séminaire 2009-2012

Loïc Vadelorge

Professeur d'histoire contemporaine, Université de Paris-Est, Marne la Vallée, Laboratoire Analyse comparée des pouvoirs, EA 3350

On partira d'une citation polémique, parue dans l'hebdomadaire *Télérama* du 29 août 2012. Dans un dossier consacré à la France périurbaine, on peut lire la phrase suivante : «La décentralisation de 1982 a fait du maire l'aménageur en chef du territoire»¹³. Sous la plume du journaliste, cette phrase sous-entend deux critiques complémentaires. La première est que la décentralisation a constitué une rupture dans l'histoire de l'aménagement du territoire et un abandon par l'État de ses prérogatives. La seconde est que la décentralisation est le complément de l'avènement du néolibéralisme contemporain, responsable de la dégradation des paysages périurbains et de l'émergence d'une «France moche» pour reprendre un autre éditorial célèbre de *Télérama*, mettant aussi en cause «les dégâts de la décentralisation»¹⁴. Bien entendu, il est facile de démontrer que ce type de slogan constitue un raccourci de l'histoire et une représentation plus que discutable de l'aménagement du territoire contemporain. Pour autant, ces formules sont assez représentatives des inquiétudes contemporaines d'une partie des observateurs de l'évolution des politiques publiques d'aménagement, à commencer par les fonctionnaires du ministère du Développement durable.

Le contexte de cette séance de restitution a été rappelé en introduction, c'est celui de l'annonce d'un acte III de la décentralisation, c'est-à-dire d'une relance d'un processus

initié en 1982-1983 sous le gouvernement Mauroy et repris en 2003-2004 sous le gouvernement Raffarin. Cet acte III qui devrait faire l'objet d'un projet de loi a été évoqué dans le discours d'investiture de François Hollande à l'Élysée en mai 2012 et rappelé le 3 juillet dans le discours de politique générale de Jean-Marc Ayrault, l'un et l'autre demeurant relativement flous sur le sens de cette nouvelle réforme, si ce n'est pour préciser que la loi du 16 décembre 2010 créant les conseillers territoriaux serait pour partie abrogée.

Nous ne pouvions bien entendu pas prévoir au moment où nous avons engagé cette recherche, c'est-à-dire en 2009, que la décentralisation allait être relancée mais il était néanmoins clair dès 2009 que le processus initié en 2003-2004 n'était pas encore allé à son terme, tant pour ce qui concerne le transfert des routes et d'une partie des «parcs de l'Équipement» aux départements, qu'en ce qui concerne la fusion entre les DDE et les DDAF, expérimentée dès 2007 et généralisée entre le 1^{er} janvier 2009 et le 1^{er} janvier 2010. Cette nouvelle étape de la décentralisation a touché en profondeur un ministère qui ne retient plus depuis 2007 le terme d'Équipement dans son

¹³ Remy, Vincent, «La grande Illusion. Loin des villes, un rêve qui tourne mal», *Télérama*, 3268, 29 août 2012, p. 20

¹⁴ Remy, Vincent, «Comment la France est devenue moche», *Télérama*, 3135, 13 février 2010



intitulé et qui a même perdu celui d'Aménagement en 2010. Cette disparition, peut être durable sans jeu de mot, des termes d'Équipement et d'Aménagement, ne pouvait qu'inciter le comité d'Histoire du ministère du Développement durable à s'intéresser aux origines de la décentralisation, dans le champ composite de l'Aménagement. C'est donc dans ce contexte qu'ont été organisées depuis juin 2009, trois années de séminaire représentant 23 séances de travail auxquels furent associées 48 chercheurs (intervenants ou discutants) issus de disciplines diverses. A ces trois années se sont ajoutées trois journées d'études consacrées respectivement à la « décentralisation de l'Équipement dans les années 198 » (juin 2009), à la naissance des « établissements publics régionaux (EPR) » (juin 2010) et à « la politique des villes moyennes » (septembre 2011). La publication de l'essentiel de ces travaux a commencé dans la revue *Pour Mémoire* et devrait s'achever en 2013.

Le contexte de création de ce séminaire de recherche, que Thibault Tellier et moi-même animons depuis trois ans, c'est aussi celui d'une rencontre des préoccupations institutionnelles du ministère et des préoccupations historiographiques de l'Université. Thibault Tellier et moi-même travaillons depuis de nombreuses années sur l'histoire des politiques publiques urbaines durant le second XX^e siècle. Nos sujets de recherche respectifs sur les villes nouvelles, la politique de la ville, les politiques du logement, à la résorption de l'habitat insalubre nous amenaient naturellement à croiser l'histoire du ministère de l'Équipement ou celle de la Datar en amont ou en aval de leur création au milieu des années 1960. Il était donc normal de faire ce détour par l'histoire interne de l'institution, pour tenter de répondre à certaines questions qui nous semblent-ils avaient été pour partie laissées ouvertes par les recherches conduites dans les années 1970 par Jean-Claude Thoenig et ses élèves sur la réorganisation du champ de l'Équipement à la fin des Trente Glorieuses. Il s'agissait notamment dans notre esprit de faire glisser la problématique de la question de l'organisation (Que signifie la mise en place des DDE à la charnière des années 1960-1970 ? Comment évolue le pouvoir périphérique ?)¹⁵ vers celle du contexte (quels sont les ressorts politiques et socio-économiques de la territorialisation des politiques d'Équipement ?).

Au-delà même de cet intérêt partagé pour l'histoire institutionnelle, le séminaire répondait aussi aux attentes de l'histoire urbaine du contemporain qui n'a pas cessé depuis les années 1990 de souligner l'importance prise par les échelons locaux de décision dans la définition ou la régulation des grandes politiques d'aménagement, de même que dans la gestion des territoires et des réseaux techniques qui les soutiennent. Le renouveau d'intérêt des historiens ou des socio-historiens de toute l'époque contemporaine pour les maires, les conseillers généraux mais aussi les techniciens locaux¹⁶ n'est tout simplement que l'application à l'époque contemporaine de questionnements classiques pour les époques médiévales ou modernes sur les pouvoirs locaux. Marie-Laure Legay, chercheuse invitée dans notre séminaire l'année dernière, a d'ailleurs expliqué qu'elle appliquait la grille d'analyse de la régulation croisée – chère à la Sociologie des organisations des années 1960-1980 – aux XVII^e-XVIII^e siècles qu'elle étudiait sous l'angle des assemblées provinciales, lointains ancêtres de nos conseils régionaux¹⁷. Ce que les historiens des communes franches du Moyen Age ou ceux des assemblées d'État de l'Ancien Régime avaient l'habitude de faire depuis longtemps, les contemporanéistes le faisaient en revanche très peu, comme s'ils avaient accepté un partage des tâches entre grandes disciplines. A la sociologie et aux sciences politiques la tâche de décrire l'évolution et le sens de la décentralisation, à l'histoire celle de rendre compte de l'évolution collective des sociétés dans l'espace et le temps. C'est parce que les lignes disciplinaires ont bougé depuis une quinzaine d'années que ce séminaire a pu être possible.

¹⁵ Thoenig, Jean-Claude, *L'ère des technocrates. Le cas des Ponts et Chaussées*, Paris, L'Harmattan, 1987 ; Grémion, Pierre, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Le Seuil, 1976 ; Grémion, Pierre, *Modernisation et progressisme. Fin d'une époque (1968-1981)*, Paris, Editions, Esprit, 2005

¹⁶ 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 ; Payre, Renaud, *Une science communale ? Réseau réformateurs et municipalité providence*, Paris, CNRS Editions, 2007

¹⁷ Legay, Marie-Laure et Baur, Roger (dir), *L'invention de la décentralisation. Noblesse et pouvoirs intermédiaires en France et en Europe XVII^e-XIX^e siècle*, Lille, Septentrion, 2009

Reste que si l'organisation de ce séminaire a bien relevé d'une convergence d'intention entre le Comité d'histoire et l'Université, les attentes n'étaient pas nécessairement les mêmes et la séance de restitution qu'on propose ici s'en ressent naturellement. Là où le ministère serait sans doute en droit d'attendre des réponses précises et plus ou moins définitives sur l'histoire de sa propre décentralisation - quelles en sont les origines ? Quand se situent les vrais points de rupture ? Pourquoi et comment a-t-on décentralisé les services de l'Équipement ? - les historiens ne peuvent se contenter que de proposer des pistes d'interprétations de ce qui s'est passé dans le dernier demi-siècle, à la lumière d'un premier corpus d'archives de la période¹⁸ et aussi de comparaisons avec d'autres moments clés de l'histoire croisée de la décentralisation et de l'aménagement. Ces interprétations peuvent cependant aussi constituer autant de réflexions susceptibles sinon de guider l'action - ce qui serait bien présomptueux - du moins d'aider à la construction d'un récit individuel et collectif qui n'existe pas à ce jour. Comme toujours, le « brainstorming » que représente un séminaire de recherche soulève davantage de questions qu'il n'apporte de réponses. Mais sur un sujet comme la décentralisation, la priorité consiste moins à figer le récit historique - ce qui serait donner un sens à une histoire qui n'en a pas - qu'à mettre en débat les représentations. Si le maire n'est pas l'ingénieur en chef de l'aménagement du territoire et ne l'a jamais été, cela n'interdit pas pour autant de questionner sa place dans l'histoire de l'aménagement et la manière dont elle a de toute évidence évolué.

LES FAUSSES EVIDENCES

Nous n'étions certes pas les premiers à vouloir retracer et questionner l'histoire de la décentralisation dans le champ des Travaux publics, de la Construction ou de l'Aménagement du territoire. D'une certaine manière, la question de la décentralisation est même intrinsèque à l'histoire même du champ de l'Aménagement et il suffit pour s'en convaincre de faire référence aux premiers travaux d'André Guillaume ou à

celle de Jean-Claude Thoenig¹⁹, qui l'un et l'autre sont intervenus dans le séminaire, pour comprendre qu'on n'a jamais pu aborder l'histoire de ce ministère en faisant abstraction de sa dimension territoriale et du lien de ses agents avec les pouvoirs locaux. Par ailleurs, les transformations importantes de l'organigramme du ministère depuis les années 1980 ont suscité à dates régulières des demandes d'expertise sur la décentralisation, celle réalisée en 2002 sous la direction de Jacques Theys restant à notre sens et à ce jour la plus complète²⁰. Il nous est apparu très rapidement que si nous voulions innover sur un tel sujet, il fallait redéfinir la problématique de la décentralisation, à commencer par la question des termes mêmes du sujet.

Peut-on en finir avec la terminologie ?

Nous inspirant modestement du travail collectif piloté depuis le milieu des années 1990 sur les « mots de la ville »²¹, nous avons tout d'abord cherché à déconstruire l'usage des mots, en croisant l'histoire linguistique, l'histoire des politiques publiques et l'histoire sociale du politique.

L'histoire linguistique nous révèle un paradoxe essentiel. Les termes de « décentralisation » et « d'aménagement », dans le sens que nous leur donnons aujourd'hui n'apparaissent pas à la même époque. Le terme de « décentralisation » apparaît à la veille de la Monarchie de Juillet en 1829, celui

¹⁸ Outre les différents corpus d'archives mobilisées par les intervenants du séminaire, on insistera sur l'importance des campagnes de collectes conduites depuis plusieurs années par le comité d'histoire du ministère du Développement durable, que ce soit dans le cadre d'entretiens préparatoires aux journées et colloques ou dans celui, plus systématique des récits de carrières.

¹⁹ Guillaume, 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 ; Thoenig, Jean-Claude et Friedberg, Erhard, *La création des directions départementales de l'Équipement ; phénomènes de corps et réforme administrative*, Paris, CNRS, Groupe de Sociologie des Organisations, Paris, Hachette, 1973

²⁰ Theys, Jacques, *Décentralisation et avenir du ministère de l'Équipement*, DRAST, dossier CPVS, n° 5, avril 2003

²¹ Topalov, Christian, Coudroy de Lille, Laurent, Depaule, Jean-Charles et Marin, Brigitte. 2010. *L'aventure des mots de la ville à travers le temps, les langues, les sociétés*, Paris, Robert Laffont, coll. Bouquins

d'aménagement, au sens actuel, est contemporain de la période de la seconde Reconstruction, c'est-à-dire des années 1940. Inutile de dire que tout sépare ces deux moments de l'histoire contemporaine et que le croisement des deux notions ne va donc pas de soi. Pour le dire autrement, du point de vue de l'histoire des mots, le sujet « Aménagement et Décentralisation » n'a pas de sens.

L'histoire politico-administrative nous aide à repérer dans les organigrammes gouvernementaux et ministériels et dans la production juridique, les occurrences des mots clés (décentralisation, collectivités locales, aménagement du territoire, équipement, etc.) et l'actualité du débat sur la décentralisation. Elle ne coïncide pas avec l'histoire linguistique et contribue à complexifier les choses. Ainsi, la création en 1830 du ministère des Travaux publics, lointain ancêtre du ministère de l'Équipement créé en 1966, était bien contemporaine des débats sur la décentralisation de la Monarchie de Juillet et des premières lois « décentralisatrices » de l'Équipement, notamment la loi Thiers-Montalivet du 21 mai 1836 qui transférait aux conseils généraux et aux communes la charge de la voirie communale et vicinale. C'est à l'évidence l'une des premières grandes lois de décentralisation de l'aménagement en France. De la même manière, la création de la Direction de l'Aménagement du Territoire au sein du MRU en 1949 était contemporaine de l'affirmation par les rédacteurs de la constitution de la IV^e République de principes de décentralisation et d'un droit des « collectivités territoriales » (article 87 de la Constitution du 27 octobre 1946). On le voit, tout semble finalement dans tout ou pour le dire autrement, le sujet « Aménagement et Décentralisation » n'a pas d'histoire car il est en apparence commun à toutes les époques.

L'histoire sociale du politique invite à mettre à distance l'idée communément admise de ruptures dans l'histoire de l'administration locale. Ainsi en est-il des années 1830 qu'une historiographie de tradition libérale a longtemps présentées comme un « âge de réformes »²² associant démocratisation relative de la vie politique (élargissement du cens électoral) et décentralisation. Les spécialistes de l'histoire du premier

XIX^e siècle, Frédéric Moret, Sylvie Aprile..., invités dans le séminaire, ont souligné que les réformes administratives des années 1830 se justifiaient davantage par des conflits entre les notables que par une idéologie décentralisatrice. L'enjeu de la décentralisation des années 1830, en France comme en Angleterre, c'était l'institution d'une démocratie libérale locale, sous contrôle de la bourgeoisie industrielle. Pour le dire autrement, les lois de décentralisation des années 1830 étaient une tentative de l'État central, gagné aux idées libérales (François Guizot en France, Robert Peel en Angleterre, plus tard Cavour en Piémont-Sardaigne) de contester le pouvoir local de l'aristocratie. Cette tentative est aujourd'hui considérée comme un échec relatif par les historiens, ce qui nous amène à revoir la généalogie faisant généralement de la monarchie de Juillet un moment fondateur de notre modernité politique et administrative.

Comment transposer ces remarques aux années 1980 ? La terminologie qui est encore aujourd'hui associée à l'acte I de la décentralisation (transfert de décision d'un fonctionnaire à un élu, suppression de la tutelle remplacée par le contrôle de légalité, création d'une fonction publique territoriale, érection de la région en collectivité territoriale, compétence générale des conseils élus au suffrage universel,...) masque sans doute une autre histoire de la décentralisation, celle des lents réaménagements de l'administration centrale, de l'évolution de l'appareil productif, des contraintes - techniques, énergétiques, environnementales - nouvelles sur le champ de l'aménagement, de l'évolution des rapports sociaux de production, que nous connaissons forcément mal - du moins du point de vue de l'historien²³ - en raison de l'impossibilité de la mettre à distance. En ce sens, on prendra garde à ne pas confondre histoire des pratiques et histoire des représentations. Si les grands témoins de la décentralisation de l'Équipement dans

²² Moret, Frédéric, *L'utilité de la ville. Formes, fonctions et représentations des institutions municipales en Angleterre et au Pays de Galles à l'âge de réforme*, mémoire original de la thèse d'habilitation soutenue en 2010 à l'Université de Paris Est, dactyl.

²³ D'autres points de vue sont naturellement possibles comme le suggère la synthèse désormais classique de Boltanski, Luc et Chiapello, Eve, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard, 1999, réédition collection Tel, 2011

les années 1980 entérinent l'idée d'une rupture forte dans l'histoire des politiques publiques après la loi Defferre, ce n'est pas qu'ils se trompent mais simplement qu'ils lisent l'époque en termes de transformation du processus de décision entre le centre et la périphérie. Nos collègues spécialistes des périodes anciennes suggèrent que cette lecture « institutionnelle » n'est pas suffisante.

L'impasse historiographique : le croisement impossible de l'histoire de l'aménagement et de la décentralisation

Notre projet initial consistait à rapprocher deux champs de recherche différents dont le croisement nous semblait une évidence : l'histoire des pouvoirs locaux d'une part, l'histoire des politiques publiques d'aménagement et d'urbanisme d'autre part. Redisons le encore une fois, cette idée n'était que le constat de l'intérêt des historiens et plus largement des sciences sociales et politiques pour l'échelon local ou territorial de la décision. Le rapprochement était historiographiquement crédible mais il s'est avéré peu évident à mettre en œuvre, nos invités acceptant difficilement de se caler dans cette histoire croisée et privilégiant au contraire l'un ou l'autre des champs de recherche. Plusieurs nous ont dit qu'ils doutaient même de la pertinence heuristique de notre projet. En soi, cet échec relatif est riche d'enseignement parce qu'il souligne les modalités de cloisonnement de la recherche et donc de la pensée collective sur la question.

L'histoire des politiques d'équipement et d'aménagement du territoire, s'est définie en France autour de deux traditions complémentaires, qui l'une et l'autre ont privilégié l'approche globale sur la ou les dimensions locales de l'aménagement. Il s'agit d'une part de l'histoire des techniques (André Guillerme), envisagée dans le sillage des Annales comme une approche économique et sociale et donc consacrant peu de place aux dimensions politiques de l'objet. Il s'agit d'autre part de l'histoire des idées (Antoine Picon), envisagée comme une contribution à l'avènement de la pensée moderne via des travaux sur le

saint-simonisme, les ingénieurs, les architectes-urbanistes, les grands corps des Ponts et Chaussées ou des Mines. Ces deux traditions historiographiques n'ignorent évidemment pas les dimensions locales de l'aménagement et notamment la résistance des élus à certains projets mais les considèrent le plus souvent comme des variables d'ajustement ou des nuances de l'histoire générale qui est celle de l'intérêt public. On sait l'écho de ces travaux - au demeurant parfaitement légitime - au sein de l'administration et on a souligné à plusieurs reprises dans le séminaire combien cette grille de lecture de l'histoire de l'aménagement nourrissait les écrits des grands témoins de l'histoire récente de l'aménagement comme Paul Delouvrier, Jean-Paul Lacaze, Bernard Hirsch, Serge Vallemont, Serge Antoine ou encore Jérôme Monod. Dans ces écrits ou ces récits, les élus locaux sont très souvent absents, l'exception de ceux qui ont accepté le partenariat avec les services aménageurs de l'État confirmant la règle de la profonde incompréhension des enjeux par les autres, trop vieux, trop ruraux, trop peu instruits, trop prisonniers de leurs affaires locales. Selon le témoignage du sociologue Antoine Haumont, qui a suivi de nombreuses séances du séminaire, et qui fut un des chercheurs travaillant au contact de l'Équipement dans les années 1960-1970, « le leitmotiv des années de croissance, c'était que les élus étaient nuls ».

D'une certaine manière ces représentations administratives du territoire ne sont pas prêtes à bouger, d'autant que l'évolution récente de l'historiographie s'éloigne du champ des politiques publiques pour se rapprocher de celui des représentations comme le montrent par exemple le glissement épistémologique d'une histoire des transports (de François Caron à Nicolas Niertz) vers une histoire de la mobilité (Mathieu Flonneau, Vincent Guigueno, Arnaud Passalacqua) ou encore le glissement d'une histoire de l'Environnement (Michel Carmona) vers une histoire environnementale (Stéphane Frioux, Geneviève Massard-Guilbaud).

À l'envers de cette histoire économique, sociale ou culturelle de l'aménagement, l'histoire de la décentralisation se concentre pour l'essentiel sur les aspects politiques. Les historiens qui

s'intéressent à ces questions comme Michel Biard pour la période révolutionnaire, Marie-Cécile Thoral pour le début du XIX^e siècle avec le cas de l'Isère, Emmanuel Bellanger, Frédéric Theulé ou encore Julia Moro pour la seconde moitié du XX^e siècle, le font dans le cadre d'une histoire des pouvoirs locaux dont ils souhaitent démontrer la possibilité et l'utilité pour une histoire contemporaine qui, trop longtemps, s'est déployée dans un cadre strictement national. La proximité de ces travaux d'historiens avec la socio-histoire de la décentralisation et les approches politistes d'un Patrick Le Lidec ou d'un Renaud Payre signale la cohérence d'un champ de recherche de facto pluridisciplinaire mais aussi le risque d'une distance qui pourrait se creuser entre cette histoire des pouvoirs locaux et l'histoire économique et sociale.

Le principal apport de ces recherches historiques à l'histoire de l'aménagement c'est d'avoir démontré qu'il n'était plus possible de faire l'histoire des politiques publiques d'aménagement à partir des seules archives de l'administration centrale. Faire l'histoire des villes nouvelles, des villes moyennes ou des métropoles d'équilibre mais aussi faire l'histoire des trains express régionaux, des voies rapides ou encore des schémas verts qui anticipaient dès les années 1970 le développement durable suppose – ou supposera pour être plus précis – de prendre en compte les archives municipales et départementales, mais aussi les archives des syndicats intercommunaux et des conseils régionaux qui s'ouvrent désormais aux historiens. Le séminaire a pu témoigner de nombreuses reprises de l'intérêt de ces fonds et des recherches qu'ils permettent, que ce soit pour l'histoire de l'assainissement de la région parisienne (Emmanuel Bellanger), l'industrialisation du bâtiment conduite au sein du MRU (Gwenaëlle le Goullon, Dominique Barjot), les contrats de villes moyennes (Thibault Tellier, Isabelle Backouche) ou le rôle des EPR dans la planification des transports. Pour le dire autrement, quel que soit le sujet, si l'on passe par les archives locales, on constate toujours que les élus étaient là. Reste que le risque serait grand de n'en rester qu'à cette substitution d'une échelle d'analyse à l'autre. Des monographies fouillées comme celle que proposent Denis Bocquet sur l'aménagement de Rome, Vincent Lemire sur la gestion de l'eau à Jérusalem

ou encore Charlotte Vorms sur la gestion foncière des espaces péri-urbains madrilènes démontrent la possibilité d'une histoire croisant le politique et le social²⁴, histoire qui reste l'horizon vers lequel se doit de tendre la recherche. Cela suppose une véritable réflexion sur les corpus, ce qui constitue l'une des difficultés de l'histoire de l'aménagement du territoire pour les époques les plus récentes.

L'enjeu est aussi de contribuer à repenser les modalités traditionnelles de croisement des champs de l'aménagement et de la décentralisation, telles qu'elles ont été définies à la charnière des années 1960 et 1970 par le Centre de Sociologie des Organisations. A de nombreuses reprises, les chercheurs, historiens, sociologues, politistes ont redit combien la lecture des pouvoirs périphériques était encore aujourd'hui dépendante des modèles d'analyse élaborés par le Centre de Sociologie des Organisations dans les années 1960. Pour les chercheurs de cette génération (Pierre et Catherine Grémion, Jean-Pierre Worms, Jean-Claude Thoenig, Michel Crozier) comme pour l'administration d'aujourd'hui, le processus de décentralisation est nécessairement « top down » en France. Pour le dire autrement, ce sont les technocrates qui décentralisent au-dessus des sociétés locales et des territoires politiques. Or, les recherches récentes ont établi clairement que les politiques d'aménagement du territoire ne commençaient pas avec la création de la Datar (1963) et qu'elles n'étaient pas uniquement portées par l'État. Le déplacement de la chronologie vers les années 1930-1950²⁵, de même que l'intérêt récent des chercheurs pour les acteurs économiques de l'aménagement

²⁴ Lemire, Vincent, *La soif de Jérusalem. Essai d'hydro-histoire 1840-1948*, Paris, Publication de la Sorbonne, 2011, Bocquet, Denis, *Rome, ville technique (1870-1925), Une modernisation conflictuelle de l'espace urbain*, Ecole française de Rome, 2007, Vorms, Charlotte, *Bâtisseurs de banlieue-Madrid. Le quartier de la Prosperidad 1860-1936*, Paris, Créaphis, 2012

²⁵ Pasquier, Romain, *Le pouvoir régional. Mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*, Paris, Presses de Sciences Po, 2012 ; Caro, Patrice, Dard, Olivier et Daumas, Jean-Claude (dir), *La politique d'aménagement du territoire. Racines, logiques et résultats*. Actes du colloque de Besançon, 2000, Rennes, PUR, 2002

du territoire²⁶ suggèrent une histoire à la fois plus longue et dépassant le couple centre/périphérie. Matthew Wendeln explique par exemple que, dans les années 1950, des sociétés de conseil en décentralisation apparaissent en France pour aider les grandes entreprises à réaliser des études de marché et d'implantation, préfigurant la décentralisation industrielle de la fin de la IV^e république²⁷. Il y a là de quoi revisiter le mythe d'un État aménageur contraignant les grands groupes industriels à quitter la région parisienne.

SORTIR DU SCHEMA RUPTURES/CONTINUITÉ

La décentralisation Defferre a fêté en 2012 ses 30 ans. Elle est à la fois proche et lointaine de notre temps présent. Lointaine parce que les conditions de l'administration territoriale en général et de la sphère de l'aménagement en particulier ont peu à voir en 2012 avec ce qu'elles étaient en 1982. On ne connaissait pas en 1982 les contrats de plan État/région, le droit au logement opposable, les communautés d'agglomération, les plans locaux d'urbanisme, les plans de déplacement urbains et quantité d'autres cadres réglementaires qui conditionnent le quotidien de l'aménagement. Lointaine donc, au point que les grands témoins de la décentralisation des années 1980 au sein du ministère²⁸ l'évoquent aujourd'hui avec une certaine nostalgie, comme une période de grand chambardement, emblématique des débuts du premier septennat de François Mitterrand.

Pour un historien cependant cette période est très proche. Elle appartient davantage à l'histoire immédiate qu'au temps présent. Le recours à l'histoire orale (témoignages) l'emporte encore sur le recours à l'archive comme support du récit historique. On retrouve ici un paradoxe propre au temps présent et qui interroge fondamentalement le rôle social de l'historien. En quoi le regard généraliste de l'historien est-il plus pertinent que le récit d'un grand témoin qui a vécu en direct la décentralisation? Qui connaît le mieux cette période pour l'Équipement? Le directeur du personnel qui l'a relaté avec précision dans ses mémoires²⁹ ou les chercheurs qui, à l'instar de Julie Gervais, reprennent le dossier trente ans après³⁰?

Rappelons donc encore une fois que le rôle social de l'historien ne consiste pas à valider le récit du témoin mais à proposer un autre regard sur la décentralisation, à partir d'une autre focale que celle de l'observation directe. L'analyse historique est ici davantage complémentaire que concurrente de la mémoire. L'apport de cette analyse prend son sens dans la distance que le regard historique propose par rapport à l'événement. C'est pour cette raison qu'il importe aujourd'hui de revisiter les années 1980 et de sortir du schéma rupture/continuité qui domine encore très largement les approches de la décentralisation.

Il n'y a pas d'année zéro : en finir avec l'acte I

Tout le monde considère aujourd'hui que la loi du 2 mars 1982 est la «loi fondamentale de la décentralisation» et qu'elle «ouvre la voie à un profond bouleversement de la répartition des pouvoirs au profit des acteurs locaux»³¹. Cette loi, qui ne s'intitule pas «loi de décentralisation» mais de manière plus neutre «loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions» est aujourd'hui présentée comme l'acte I de la décentralisation ce qui sous-entend qu'elle a non seulement constitué une rupture fondamentale de l'organisation administrative mais aussi que la France n'était pas un pays décentralisé avant 1982.

²⁶ Dard, Olivier et Eck, Jean-François (dir.), *Aménageurs, territoires et entreprises en Europe du Nord Ouest au second XX^e siècle*, Université de Metz, Cahiers de recherche, 2011

²⁷ Wendeln, Matthew, *Inégalités des territoires et politiques publiques : l'émergence de l'aménagement du territoire en France, 1934-1968*, sous la direction de et d'(Associate Professor, New York University - département d'histoire, Institut d'études françaises), Thèse EHESS, 2011, dactyl.

²⁸ Voir les interventions de ces grands témoins dans L'Équipement et la décentralisation (1981-1992). Actes de la journée d'études du 8 juin 2009 in *Pour Mémoire*, revue du Comité d'histoire du ministère du Développement durable, hors série, novembre 2009

²⁹ Vallemont, Serge, *Une vie d'ingénieur aux Ponts et Chaussées. 1951-1995*. Chroniques d'un témoin engagé, Paris, Presses de l'École nationale des Ponts et Chaussées, 2004

³⁰ Gervais, Julie, «Former des hauts fonctionnaires techniques comme des managers de l'action publique. L'identité managériale, le corps des Ponts et Chaussées et son rapport à l'État», *Politix*, vol.20, n°79, 3^{ème} trimestre 2007, pp.101-123

³¹ <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/approfondissements/loi-decentralisation-du-2-mars-1982.html>

Si la représentation de la loi de 1982 comme rupture majeure s'est imposée dans l'imaginaire collectif, c'est parce que nous associons cette loi à une séquence de l'histoire contemporaine que nous analysons encore sur le mode de la rupture. Les années 1981-1982 sont à la Ve République ce que les années 1936-1938 sont à la IIIe République, c'est-à-dire une période où la portée réelle du changement est indissociable de sa portée symbolique. De la même manière que nous associons 1936 aux congés payés, nous associons 1982 à la semaine de 39 heures, à la retraite à 60 ans, à la suppression de la peine de mort et à... la décentralisation ! Cette image très forte de la rupture de 1981 est juridiquement et politiquement juste et la lecture des textes les plus accessibles de cette période (les articles de presse ou les débats parlementaires par exemple) confirme ce que nous ont raconté les témoins dès la journée de juin 2009. La décentralisation était bien l'une des priorités du gouvernement Mauroy, les ministères avaient été rapidement mobilisés pour la décliner, les arbitrages nécessaires rapidement réalisés et la gauche souhaitait ardemment la réussite de cette réforme, qu'elle a poursuivi jusqu'en 1986, malgré les revers électoraux des municipales de 1983 et des régionales de 1986.

Toutefois, si l'image de la rupture est juridiquement voire politiquement juste, la notion d'acte I est historiquement insuffisante. Les travaux conduits dans le cadre du séminaire ont rappelé à de nombreuses reprises que la décentralisation des années 1980 ne pouvait pas être considérée comme une réforme socialiste mais qu'elle s'inscrivait au contraire dans un processus initié sous le septennat de Valéry Giscard d'Estaing. Ce processus va se prolonger jusqu'au début des années 1990 qui marquent un certain seuil à cet égard. Il ne s'agit pas ici simplement de mentionner les débats propres aux années 1970 et de considérer que les rapports Guichard de 1976 ou Aubert de 1977 forment le socle intellectuel de la décentralisation. Cela on le savait déjà. Il faut aller plus loin encore et considérer que le projet de loi Bonnet déposé en décembre 1978 et adopté en première lecture par le Sénat en avril 1980, que la création de la dotation globale de fonctionnement (DGF) par la loi du 3 janvier 1979 et que toute l'évolution de la place économique des régions entre 1976 et 1981 (évoqué lors de la journée sur les

EPR) formaient le premier train des réformes décentralisatrices. Il s'agit moins ici de rendre à la droite giscardienne la paternité de la décentralisation que de considérer que la décentralisation n'est pas une rupture mais un processus de moyenne durée. Pour parler autrement, on ne doit pas analyser la décentralisation en termes de ruptures/continuités mais en termes de temporalités, d'où la notion de « transition décentralisatrice » que nous avons proposée en 2011-2012 comme thématique du séminaire. Les récents travaux de Thibault Tellier sur les origines de la politique de la ville confirment la nécessité de penser la séquence 1974-1985 dans sa globalité, tant en ce qui concerne la genèse d'une politique publique qu'en ce qui concerne l'implication « décentralisatrice » des élus locaux³².

Pour ce qui concerne le champ propre de l'Équipement, la date de 1982 constitue un non-événement. Certes, plusieurs signes indiquaient que l'heure était à la décentralisation. Le terme d'Équipement, qui renvoie depuis 1966 à une conception très gaulliste de l'Aménagement du territoire (Chalandon, Guichard) disparut dans les différentes moutures des gouvernements Mauroy et Fabius et il fallut attendre l'alternance de 1986 pour le ressusciter. Autre signe fort, la compétence d'aménagement du territoire était donnée à des ministres dont la renommée était inversement proportionnelle aux moyens qu'on leur octroyait, successivement Michel Rocard puis un Gaston Defferre sur le déclin dans le gouvernement Fabius. Le signe le plus fort résida sans doute dans la nomination de R. Quilliot, président de l'Association des maires des grandes villes de France (1977-1983) et maire de Clermont-Ferrand (1973-1997) à la tête du ministère de l'Urbanisme et du Logement, qui reprenait l'essentiel des attributions et des moyens du ministère de l'Équipement des années 1970. Roger Quilliot, proche de G. Defferre, entendait décentraliser l'Équipement, ce qui signifiait très clairement transférer la compétence de gestion des routes aux départements et des permis de construire aux communes.

³²Tellier, Thibault, Humaniser le béton. L'invention d'une politique publique. Genèse de la politique de la ville en France, mémoire pour l'HDR, sous la direction d'Annie Fourcaut, Université de Paris I-Panthéon-Sorbonne, 2012

En dépit de ces signes favorables à la rupture avec les années « dirigistes » de l'Équipement, la décentralisation ne se produit pas ou peu dans le champ de l'Équipement. Serge Vallemont réussit à éviter la partition des DDE et à maintenir l'intégrité des parcs. Le remplacement en octobre 1983 de Roger Quilliot par Paul Quilès se traduit par un retour virtuel du grand ministère qui récupéra bientôt la tutelle des transports, prélude à la réapparition du terme « Équipement » dans le gouvernement Chirac. La seule compétence « décentralisée », celle de l'instruction des permis de construire par les lois du 7 janvier et 22 juillet 1983, était une vraie-fausse réforme. Les maires avaient depuis longtemps déjà un droit de regard sur les permis de construire – depuis 1902 précisément – et les services d'urbanisme des grandes villes et de certaines villes moyennes constituaient des réalités de la planification urbaine depuis au moins la loi d'orientation foncière de 1967 comme le démontrent la plupart des monographies d'histoire urbaine récentes, voire même depuis l'entre-deux-guerres dans certains cas comme la région lyonnaise. Pour les petites communes et le milieu rural, la décentralisation ne changeait rien et la tutelle technique de l'Équipement restait entière. En réalité, la saisie par les collectivités locales de problèmes d'aménagement relève d'une histoire longue, complexe et surtout à géométrie variable. Seules des monographies portant sur la moyenne durée (trente ou quarante ans) permettent de saisir le sens de la décentralisation au-delà de la fiction d'un transfert de compétence qui n'est ni total, ni brutal. Dans son travail sur l'aménagement du Grand Lyon, Marie-Clothilde Meillerand explique ainsi que, si les débuts de la Ve République marquent bien une rupture quantitative dans l'histoire de l'aménagement de la métropole lyonnaise – rupture qui débouchera sur l'adoption du plan d'aménagement et d'organisation générale de la région (PADOG) – l'histoire de la planification urbaine est en revanche nettement plus ancienne et remonte à l'entre-deux-guerres³³.

Décentralisation et désengagement de l'État ?

L'une des représentations les plus enracinées à la fois dans l'opinion publique et dans l'administration centrale du ministère

est que la mise en place de la décentralisation, à partir du milieu des années 1980 correspond à un désengagement de l'État. Cette représentation mérite d'être déconstruite, non seulement parce qu'elle est historiquement fautive mais aussi parce qu'elle implique des confusions en termes de définitions et de temporalités.

La thématique du « désengagement de l'État » amalgame deux discours qui peuvent sembler complémentaires mais qui renvoient à deux réalités différentes. Dans le premier discours le désengagement signifie l'abandon par l'État de certaines de ses missions ou prérogatives au profit du secteur privé. En d'autres termes, la période de décentralisation serait contemporaine et fondamentalement liée à la conversion des élites politiques aux sirènes du libéralisme à partir des années 1980. Dans le second discours, le désengagement signifie l'abandon par l'État de la légitimité politique de son action au profit des élus locaux, tirant leur légitimité du suffrage universel. On identifie ici le transfert de compétence à une perte de légitimité d'action.

Partons des chiffres pour ce qui concerne tout d'abord le rapport public/privé. En dépit des différences parfois importantes entre les multiples rapports sur l'évolution de la fonction publique depuis 1982, tout le monde est au moins d'accord sur un point : le nombre de fonctionnaires n'a pas cessé d'augmenter en France depuis le début des années 1980 et ce jusqu'en 2011. Certes, c'est bien la décentralisation qui a tiré une grande partie de la croissance des emplois publics, mais l'administration centrale n'a pas vu diminuer son nombre de fonctionnaires pour autant. Entre 1982 (acte I) et 2003 (acte II), l'emploi public a cru de 24%, les recrutements étant naturellement tirés par les collectivités territoriales (+ 42%) et les hôpitaux (+ 28%) mais aussi par l'État (+ 14%)³⁴. La mise en place, à partir du milieu des années 2000 d'une politique de réduction des effectifs, que

³³ Meillerand, Marie-Clothilde, *Penser l'aménagement d'une métropole au XX^e siècle. Enjeux territoriaux, acteurs locaux et politiques publiques dans la région lyonnaise*, Université de Lyon II, thèse d'histoire sous la direction de Jean-Luc Pinol, 2010

³⁴ <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/d000089-la-fonction-publique-en-2005>

L'on attribue généralement à la révision générale des politiques publiques (RGPP) mais qui est en fait antérieure, ne se traduit pas par une baisse du nombre de fonctionnaires, en dépit de l'importance des emplois supprimés sous le gouvernement Fillon (entre 150 000 et 500 000 selon les sources)³⁵. En effet l'acte II de la décentralisation a induit une hausse significative de la fonction publique territoriale (+ 40% entre 1998 et 2008). On estime que 25% des recrutements de la FPT entre 2005 et 2008 n'étaient pas liés à des transferts de compétence. Pour ce qui concerne le ministère de l'Équipement proprement dit, qui a été avec les Finances, l'un des ministères qui a été le plus touché en termes d'effectifs par la décentralisation, un rapport d'audit supervisé par Bruno Durieux en 2007³⁶ donne les chiffres suivants. 114 841 agents en 1983 (État, départements, régions, communes et EPCI) 123 652 agents en 2005 (idem). Bien entendu les chiffres rendus publics en juin 2012 tendent à démontrer que pour la première fois depuis 1982 les effectifs de la fonction publique sont en baisse, notamment parce que la fonction publique territoriale (FPT) et la fonction publique hospitalière (FPH) ne recrutent plus. Il est cependant beaucoup trop tôt pour analyser cette rupture de la courbe de croissance et évidemment impossible de l'analyser en lien avec la décentralisation ou la RGPP³⁷.

Qu'est-ce que les historiens peuvent apporter pour nourrir ce débat? Peut-être rappeler que le service public est une notion historiquement très complexe et qui ne s'est pas construite de manière linéaire³⁸. Pour se limiter au champ de l'Équipement, il faut souligner que la plupart des grands services publics ont été réalisés dans le cadre de l'économie de marché, comme le démontrent la construction du réseau ferré, l'adduction d'eau ou la gestion des services d'autobus à partir des années 1920-1930. La création de la SNCF en 1937 par exemple n'était pas l'aboutissement logique et naturel d'une histoire du chemin de fer qui irait naturellement du privé au public mais une étape importante de la régulation économique d'un secteur dans lequel l'État intervenait dès le XIX^e siècle³⁹. On peut rappeler également qu'en matière de transports comme en matière d'urbanisme, la tutelle de la puissance publique et le poids de la réglementation définissaient une forme d'économie mixte

dès la Belle Époque. La loi d'orientation sur les transports intérieurs (LOTI) du 30 décembre 1982, qui est l'une des grandes lois d'aménagement du territoire contemporaine de la loi Defferre, est ainsi à la fois une loi qui réaffirme la tutelle de l'État sur les transports intérieurs et qui reconnaît que l'État ne peut pas tout faire. Claude Martinand, qui a rédigé cette loi en grande partie, distingue ici la notion de « service public des transports » et celle de « service de transport public »⁴⁰. Pour le dire autrement, poser la question du désengagement de l'État en opposant de manière binaire le secteur public au secteur privé c'est ne rien comprendre à la complexité des modalités de régulation du champ de l'Équipement.

Évoquons maintenant le rapport centre/périphérie, c'est-à-dire l'idée que la décentralisation se traduit par un désengagement de l'État au profit des collectivités locales. Là-encore, les chiffres conduisent à nuancer l'idée d'une rupture majeure. Selon le rapport Durieux cité plus haut, l'effectif réel du ministère de l'Équipement passa de 92 256 personnes (1983) à 96 553 personnes (2005). S'il y a bien eu un transfert de compétences du ministère en direction des collectivités territoriales il ne s'est pas traduit jusqu'au milieu des années 2000 par une baisse d'effectifs du ministère. En revanche, le nombre de fonctionnaires de l'administration centrale a bien baissé, passant de 3 606 agents (1981) à 3 470 agents (2005) soit une variation de - 3,77%. Dans le même temps, le nombre d'agents employés dans le domaine de l'Équipement par les régions

³⁵ http://lexpansion.lexpress.fr/economie/le-nombre-de-fonctionnaires-a-cesse-de-croitre-en-france_237899.html

³⁶ Durieux, Bruno et alii, *Mission d'audit de modernisation. Rapport sur l'impact de la décentralisation sur les administrations d'État. Ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer, IGF-CGPC-IGA, juillet 2007*

³⁷ <http://blogs.lesechos.fr/dominique-seux/historique-moins-de-fonctionnaires-a10934.html>

³⁸ Dard, Olivier et Margairaz, Michel (dir), « Le service public, l'économie, la république », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 2005-3

³⁹ Neiertz, Nicolas, *La coordination des transports en France de 1918 à nos jours*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 1999

⁴⁰ Martinand, Claude, « Esquisse d'une conception nouvelle du service et du secteur public à partir de la loi d'orientation des transports intérieurs », *Issues Cahiers de recherche d'économie et politique*, 23, décembre 1985, p. 59-71

passait de 50 à 904 et celui des communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de 0 à 13 617. Pour les départements la situation est beaucoup plus complexe puisque les effectifs payés sur le budget départemental et sur le budget de la DDE sont difficiles à délimiter selon les périodes. La fameuse notion de « mise à disposition », qui a été clarifiée par l'article 30 de la loi du 2 décembre 1992, était en réalité engagée depuis un décret du 31 juillet 1985⁴¹. Le plus important dans l'affaire n'est sans doute pas de mesurer le rapport centre/périphérie que de mesurer le poids des effectifs sur le terrain. Au début des années 1980, on comptait 3 500 agents en administration centrale et 88 650 en service déconcentré (principalement en DDE). Le rapport n'avait guère changé en 2005 : 3 400 en centrale et 93 083 en services déconcentrés. Cette situation, que l'on sait historique dans le champ des Travaux publics depuis les travaux d'André Guillerme, n'était nullement modifiée par la décentralisation des années 1980, le ministère restant d'abord et avant tout un grand ministère du territoire, dont la tutelle technique continuait à s'imposer sur les petites communes et le milieu rural. En d'autres termes, poser la question de la décentralisation en termes de rapport centre/périphérie est inadapté dans le champ de l'Équipement.

QU'EST CE QUE LA DECENTRALISATION POUR UN MINISTÈRE DU TERRITOIRE ?

L'un des paradoxes attendu de ce séminaire est qu'il a souligné à quel point l'idée de décentralisation était présente avant même que la décentralisation ne soit mise à l'agenda du ministère de l'Équipement. Que l'on évoque l'Ancien-régime, les années 1830, les débuts de la IIIe République ou les différents champs d'intervention du MRU puis de ses avatars sous la Ve République, la décentralisation apparaît toujours d'actualité, y compris quand l'État renforce le plus sa tutelle sur les politiques d'aménagement. A cet égard, le séminaire a sans doute permis de remettre en perspective les analyses socio-historiques effectuées sur la pré-histoire de la décentralisation, au moment même où elle était remise en débat en France dans les années 1970-1980. Quand Jean-Claude Thoenig dans *Vie et mort de la*

vicinalité (1980) ou encore André Guillerme dans *Corps à Corps sur les routes* (1984) évoquent l'implication forte des départements français dans la gestion du réseau routier français entre la Révolution et la Seconde guerre mondiale, ils soulignent implicitement deux choses. D'une part, il y eut historiquement des alternatives à la centralisation de l'aménagement telle qu'elle s'est construite dans la seconde moitié du XXe siècle. D'autre part, la Seconde guerre mondiale a constitué le point de bascule entre une conception décentralisatrice de l'aménagement et une conception centralisée.

Il nous semble, après les trois années de travail conduites sur ces questions que cette conception doit être partiellement nuancée. Certes la Seconde Guerre mondiale porte bien en germes les inflexions des politiques d'aménagement qui se déploieront dans les années 1950 et surtout 1960. Tout y est, la généralisation du permis de construire par la loi du 15 juin 1943, la gestation de la planification urbaine via les groupements d'urbanisme institués par cette même loi, l'institution d'une administration centrale et régionale de l'Aménagement via la Délégation générale à l'Équipement national (loi du 23 février 1941) chargée d'élaborer une politique générale de l'urbanisme et de la construction immobilière en France. Mais cette rupture des années de guerre avait été à la fois largement préparée par les débats et les décisions de l'Entre-deux-guerres (législation sur les lotissements défectueux, décret-loi du 25 juillet 1935 sur les projets régionaux d'urbanisme). Il fallut de facto attendre la seconde moitié des années 1950 et la pression urbaine pour que les conditions d'un véritable encadrement administratif et technique de l'aménagement soient réalisées. La rupture, comme le montrent aujourd'hui les recherches sur les Trente Glorieuses, se situe moins en 1940 qu'en 1955⁴².

⁴¹ Selon le rapport de la commission Hoeffel moins de 5% des personnels avaient été transférés des DDE aux conseils généraux au début des années 1990. Cf Rapport d'information de la Commission des lois du Sénat, 239, 1996-1997

⁴² Bonneuil, Christophe, Pessis, Céline, Topçu, Sezin (dir), Une autre histoire des Trente Glorieuses, Modernisation, alertes environnementales et contestations du 'progrès' dans la France d'après-guerre (1945-1968) Actes des 12 et 13 septembre 2012, EHESS, Centre Koyré, RUCHE, AHPNE du colloque de l'EHESS de septembre 2011, à paraître.

Les décentralisateurs au temps de l'État bulldozer

Le séminaire a aussi permis de revisiter nos certitudes sur les années de gestation du ministère de l'Équipement. Cette époque, qui pour les agents du ministère constitue la pré-histoire de l'Équipement, n'est pour les historiens qu'une étape importante de la construction des politiques publiques d'aménagement dont on ne doit pas surestimer la cohérence. C'est sans doute un effet pervers de la sociologie des organisations que d'avoir surévalué la rupture de 1966 et le fameux « coup de force des technocrates », c'est-à-dire des ingénieurs des Ponts et Chaussées dans la construction du champ de l'Équipement. Les analyses de Jean-Claude Thoenig restent essentielles pour expliquer comment le ministère a été construit en 1966 par fusion de la Construction et des Travaux publics, puis, à partir de 1967, par l'organisation d'un service territorial nouveau et performant (la DDE) et par la focalisation du travail sur la ville. Nos travaux collectifs ne peuvent ici que vérifier la plupart des conclusions de Jean-Claude Thoenig, tirées de ses centaines d'heures d'entretiens auprès des ingénieurs des Ponts en poste entre les années 1965 et 1970. En dépit de la cohérence indéniable du projet, la toute puissance des ingénieurs des Ponts à cette époque doit être nuancée. Elle se heurtait de facto à des revers sérieux, en particulier quand il s'agissait d'imposer aux élus et aux administrations locales des échelles nouvelles d'intervention multi-communales ou régionales. Les directions régionales de l'équipement (DRE) furent bien créées dans les années 1967-68 mais elles restaient de petits services, sans poids décisionnel, à l'inverse des DDE et à l'exception peut-être de la région parisienne. De la même manière, l'intercommunalité demeurait un vœu pieux, en dehors des quelques communautés urbaines et des syndicats communautaires de villes nouvelles, dont la recherche a démontré récemment qu'ils étaient en partie contrôlés par les élus locaux⁴³. En d'autres termes, nous aurions sans doute intérêt à ne pas associer de manière systématique la rupture quantitative dans le champ de la construction et des infrastructures, qui caractérisaient les années 1955-1975 et les réformes organisationnelles de l'État à la même période.

Les grands témoins ont fourni à cet égard des clés d'interprétation pour partie inédites. A l'instar de Pierre Mayet, Robert Lion ou Michel Rousselot, beaucoup disaient en 2012 avoir eu le sentiment d'être « décentralisateur » dans les années 1960 et 1970, c'est à un dire au moment précis où l'on considérait que l'Équipement était en France le plus centralisé. Qu'est ce que cela signifie ? Leur mémoire leur joue-t-elle des tours ? Reconstituent-ils l'histoire pour apparaître comme des précurseurs de la décentralisation Defferre ? Peut-être, mais on peut aussi prendre leur témoignage au pied de la lettre et considérer qu'ils ont dès cette époque réfléchi à l'articulation nécessaire entre les nouvelles politiques d'aménagement et l'implication des territoires politiques locaux.

On peut en effet considérer que la décentralisation s'est imposée à cette génération d'aménageurs et de fondateurs du ministère à deux niveaux.

D'une part, ils ont adhéré à la résurgence de la décentralisation bonapartiste telle que l'a formulée au début des années 1960 Michel Debré. Rappelons-nous en effet que, sous le Second Empire, la reprise en main politique du territoire s'était accompagnée d'un décret dit de « décentralisation administrative » (25 mars 1852) fondé sur deux idées reprises par les gaullistes dans les années 1960. Le premier principe consiste à dissocier l'action politique de l'action administrative, la première relevant exclusivement du centre, la seconde pouvant et devant être décentralisée. Le second principe vise à déléguer la signature du ministre au préfet. Ces idées, Michel Debré les reprit et les systématisa entre 1959 et 1962. Lorsqu'il est intervenu dans le séminaire, Jérôme Monod, qui s'occupait à l'époque de la Mission Languedoc, a parlé d'une période où tout semblait possible.

Après le départ de M. Debré et en dépit de la prudence de Georges Pompidou à l'endroit des élus locaux, la « décentralisation

⁴³ Desage, Fabien, « L'institutionnalisation des communautés urbaines : Dessins et impasse d'un volontarisme réformateur (1964-1971) », *Genèses*, 80, 2010, p. 90-113

administrative» progressait et sous-tendait la réorganisation des services au sein du ministère de l'Agriculture, de l'Équipement ou encore de la Culture entre 1962 et 1970. Faut-il appeler ce mouvement «déconcentration» comme nous le suggèrent les juristes, pour mieux l'opposer à la décentralisation des années 1980 ? On peut penser, à l'issue du séminaire, que nous n'avons pas intérêt à considérer comme synonymes «déconcentration» et «décentralisation administrative». Si les témoins appellent «décentralisation» ce que nous pourrions appeler «déconcentration» c'est parce qu'ils considèrent, avec justesse que la décentralisation administrative, comme la future décentralisation politique, rapproche la décision des territoires. Ils nous invitent à considérer que la décentralisation administrative n'est pas l'envers de la décentralisation mais bel et bien sa matrice. Jean-Claude Colli, par exemple, explique que des modérateurs sont apparus au sein des DDE en 1980, en réponse aux critiques virulentes du rapport Aubert (1977).

Par ailleurs, à un autre niveau, on peut considérer que les technocrates des années 1960-1970 étaient convaincus de la décentralisation non seulement administrative mais aussi politique. Les grands projets d'aménagement des années 1960 (les zones à urbaniser en priorité décidées par l'État, les autoroutes, les aéroports, etc.) les ont amené à constater que l'action politique ne pouvait rien contre l'inertie des pouvoirs locaux quand bien même il y avait consensus sur la nécessité de cette action, comme le démontrent les questions d'équipements en région parisienne qui font globalement consensus dans toute la classe politique. Pour des témoins comme Pierre Mayet, qui considère que la Commission des villes du Plan a été un lieu essentiel de la prise de conscience de la nécessité d'une décentralisation politique, l'enjeu n'est pas de penser comment résorber l'opposition entre l'administration centrale et les élus locaux mais au contraire comment réaliser l'association de ces élus avec l'administration centrale, comment permettre aux élus de soutenir et de porter les projets. A la charnière des années 1960 et 1970, le champ de l'Équipement prenait conscience de l'importance et de la spécificité de la question de la gestion et de l'exploitation des équipements, au-delà de leur simple programmation.

En ce sens, il faut aussi sans doute revisiter l'opposition convenue entre les réflexions du Club Jean Moulin (en dehors de l'État) et les réflexions internes au champ de l'Aménagement (Groupe 1965, Datar, Commission des villes du Ve Plan). La décentralisation n'était pas dans les années 1960 une alternative à la création du ministère de l'Équipement, elle était son complément naturel.

Il est un point cependant sur lequel les aménageurs des années 1960 se sont sans doute trompés, c'est l'avenir politique du territoire.

La décentralisation ou l'échec de la refonte territoriale

En évoquant son travail actuel de consultant auprès des autorités chinoises, Pierre Mayet nous a expliqué qu'il lui semblait retrouver l'atmosphère des grands chantiers des années 1960-1970 en France. La nécessité des grands aménagements était induite par le développement économique du pays. On sait qu'au-delà de la fiction relative des Trente Glorieuses – période économique qui connut aussi des crises et des ralentissements au moment de la guerre de Corée et de la guerre d'Algérie – le taux de croissance du PIB fut à de nombreuses reprises supérieur à 5% par an durant les 15 premières années de la Ve République. Il est clair que les fondements économiques de cette croissance, c'est-à-dire l'industrie des biens de consommation et la création de grands complexes industrialo-portuaires, ont impacté directement l'aménagement du territoire (décentralisation industrielle pour la France de l'Ouest, aménagement de la Basse-Seine, développement de l'agglomération parisienne et des grandes agglomérations de province, complexes industrialo-urbains à Dunkerque, Fos, Nantes-Saint-Nazaire, etc.). Les nouveaux besoins d'aménagement se caractérisaient par un changement d'échelle et c'est ce changement d'échelle qui conditionnait le lien entre décentralisation et Équipement.

Les premiers grands projets lancés sous la IV^e République butaient en effet sur la difficulté pour les services de l'État

à coordonner les acteurs à une échelle multi-communale, à l'exemple de la ville nouvelle de Massy-Antony lancée en 1956 mais qui ne démarra vraiment qu'au début des années 1960. Dès lors, il apparaît que les grands projets d'aménagement nécessitaient un processus de reconfiguration territoriale concernant à la fois l'État et les collectivités locales. A l'échelon de l'État, il s'agissait de créer les conditions d'une meilleure coordination des services déconcentrés, par le biais d'administrations de mission, dont la caractéristique essentielle était moins la légèreté que leur caractère spécialisé et éphémère dans le temps. Cette décentralisation administrative de l'aménagement prenait des formes diverses : Mission Languedoc, Communautés urbaines sous l'égide des préfets, sociétés d'économie mixte sous tutelle de la Caisse des dépôts et consignations, établissements publics d'aménagement pour les villes nouvelles, etc.

Mais, parallèlement à ce mouvement de réorganisation/décentralisation de l'État, on cherchait également à reconfigurer les territoires politiques, nécessairement partenaires de l'aménagement. L'idée, un temps caressée par les aménageurs, de décisions imposées aux élus, tourna vite court et dès la seconde moitié des années 1960, de nombreuses voix s'élevaient pour associer les élus concernés au sein de nouvelles structures territoriales de dimension intercommunale. A dire vrai, le terrain avait été ici préparé par les ordonnances prises entre 1957 et 1959 qui créaient les SIVOM et les districts. L'histoire de l'application de ces ordonnances reste encore à éclairer mais force est de constater que l'État a remis la question de la réforme territoriale sur l'agenda politique à de nombreuses reprises : les métropoles d'équilibre en 1963-1964, les communautés urbaines en 1966, le projet de loi Fouchet en 1968, repris en partie par la loi du 16 juillet 1971 sur les fusions de communes, la loi du 10 juillet 1970 sur les syndicats d'agglomération nouvelle, etc. A ce propos, on aurait sans doute intérêt à lire l'histoire de l'aménagement au prisme de l'Intérieur. Comment par exemple ne pas souligner l'intérêt de la carrière politique d'un Raymond Marcellin, ministre délégué au Plan et à l'Aménagement du territoire (1967-1968) avant d'occuper dans quatre gouvernements successifs le poste de ministre de l'Intérieur (mai 1968-février 1974) ?

D'une certaine manière, comme l'avaient très bien souligné *les Annales de la recherche urbaine* dans un numéro d'octobre 1985 consacré à la décentralisation Defferre⁴⁴, la décentralisation des années 1980 se traduisait par un abandon tacite de cette conception de la décentralisation qui signifiait une recomposition des territoires politiques. Certes, avec la loi Defferre, la région s'est émancipée, mais comme la journée d'études de juin 2010 sur les EPR l'a démontré, les choses étaient déjà en marche sur le terrain, en particulier dans la région Nord-Pas-de-Calais depuis le milieu des années 1970. En réalité, la décentralisation Defferre a contribué à enterrer pour une vingtaine d'années le développement de l'intercommunalité en France, dont le rapport Guichard de 1976 avait pourtant souligné l'urgence. C'est là sans doute la véritable défaite de l'Équipement si tant est qu'on puisse juger ce type de questions à travers des simples rapports de force. Bien évidemment la loi Chevènement de 1999 a redonné un second souffle à l'intercommunalité mais dans un contexte économique relativement différent, l'enjeu étant moins le développement des territoires que leur bonne gouvernance dans un contexte de reconversion économique et de mise en concurrence des agglomérations à l'échelle européenne.

Au terme de ce bilan du travail, il nous semble évident que si la décentralisation constitue sans doute un faux problème pour l'Équipement à l'époque de la loi Defferre, il n'en reste pas moins évident que travailler sur les représentations de la décentralisation internes et externes au ministère est particulièrement riche d'enseignements.

Ce que nous avons ainsi appris de ces trois années, c'est que l'on ne pouvait pas opposer aussi facilement qu'il n'y paraissait la génération Vallemont, la génération Mayet et la génération Pébereau, pour prendre trois noms qui résonnent encore dans ces murs. On sait que les administrations centrales sont très sensibles aux organigrammes, aux nominations et aux évictions,

⁴⁴ Querrien, Anne, Worms, Jean-Pierre, « Pouvoirs locaux », *Annales de la recherche urbaine*, 28 octobre 1985

aux décrets d'attributions et à tant d'autres détails de l'histoire administrative qu'ignore totalement le commun des mortels. Ces détails sont certes essentiels pour comprendre comment une majorité politique se saisit du champ de l'Équipement et le fait évoluer pendant une durée déterminée. Mais à trop souligner le rôle du politique, on en oublie souvent de rappeler combien l'aménagement national ou local dépend de conditions économiques et sociales qui relèvent d'autres enjeux, d'autres échelles et d'autres temporalités.

Si le ministère de l'Équipement a ainsi été créé en 1966 pour accompagner la mutation des villes françaises et l'adaptation des infrastructures au Marché commun, force est de constater que la question n'était pas réglée en 1982. Oublier cet arrière-plan de l'histoire de la décentralisation, c'est tout simplement prendre au pied de la lettre le discours politique de 1982 et considérer que la décentralisation était une fin en soi, alors qu'elle n'a été qu'un moyen de développement de l'aménagement du territoire.

Deux prolongements de ce travail semblent aujourd'hui envisageables.

Le premier consisterait à mieux comprendre ce qui se joue à travers la décentralisation, dans le rapport entre État et société. Dans le sillage des travaux de Maurizio Gribaudi et de Pierre Rosanvallon, il s'agirait d'analyser pour le second XX^e siècle les modalités de perméabilité entre l'appareil d'État et les groupes économiques et sociaux (chambres de commerce et d'industrie, syndicats professionnels, conseils économiques et sociaux) qui sont les partenaires de l'État depuis le XIX^e siècle et les co-producteurs des politiques publiques.

Une seconde piste, dans le sillage des travaux de Marc-Olivier Baruch, Vincent Duclerc ou Laure Quennouëlle consisterait à reprendre la question du point de vue des « serviteurs de l'État ». Il conviendrait en effet de compléter les témoignages recueillis auprès des décideurs pendant ce séminaire par une analyse plus systématique des réactions et des positions des agents de l'Équipement, soit par le biais de leurs représentants

syndicaux (Fédération de l'Équipement) soit par des études de cas réalisés sur les DDE des années 1970-1980. Dans un article récent, faisant le parallèle entre l'historiographie de l'État de part et d'autre de l'Atlantique, la sociologue Sarah Gensburger indiquait que la recherche contemporaine s'éloignait du prisme centre/périphérie qui avait caractérisé les travaux des années 1960-1970⁴⁵. Ce que nous avons voulu démontrer à travers ce séminaire c'est que la décentralisation n'est pas simplement un chiffon rouge que l'État agite à dates régulières devant ses administrations mais un des fils conducteurs de la construction des politiques publiques qui mérite de conserver une actualité historiographique.

⁴⁵ Gensburger, Sarah, « Contributions historiques au renouveau de la sociologie de l'État. Regards croisés franco-américains », *Revue française de sociologie*, 2011, 3, pp. 579-602

Discussion autour de la communication de Loïc Vadelorge



Loïc Vadelorge ©MEDDE

Patrick FEVRIER

Cet exposé remettant en cause certaines idées reçues devrait susciter de nombreuses réactions.

Anne QUERRIEN,

ancienne directrice de la rédaction de la revue «Les Annales de la recherche urbaine», membre du Conseil scientifique du Comité d'histoire

Je souhaiterais revenir sur le Centre de sociologie des organisations. Pierre Grémion, dans sa thèse intitulée «Le pouvoir périphérique», avait analysé comment les notables avaient, avec le préfet, contrecarré le programme de l'administration, qui consistait à ne pas créer autant d'équipements collectifs que ceux qui étaient demandés. Les élus devaient s'autolimiter dans leurs demandes.

Comme me l'a soufflé ma voisine, Michèle Ansidéi, nous nous considérons, au sein du ministère, comme une petite

direction de l'Aménagement foncier et de l'urbanisme (DAFU) décentralisatrice sur le terrain de l'urbanisme, avec à nos côtés une grande direction de la Construction (DC) dirigeant les politiques de logement et de construction au niveau national. Dans le cadre des lois de la décentralisation, j'ajouterai que le logement a été l'un des derniers verrous à céder.

Le Val-de-Marne et les Hauts-de-Seine ont été créés pour noyer une partie de la ceinture rouge. Cette opération politique de manipulation territoriale a réussi au regard des résultats du parti communiste aujourd'hui. La transition pourrait être considérée comme liée au passage d'une France industrielle à une France tertiaire. Encore aujourd'hui, nombreux sont ceux qui considèrent que la France productive doit être industrielle. Le secteur tertiaire représente pourtant 75 % de notre PIB.

Les zones à urbaniser en priorité (ZUP) ont également été une autre manipulation territoriale intéressante. De nombreuses ZUP, surtout en banlieue parisienne, étaient intercommunales, ce qui a constitué une grande difficulté pour traiter ces territoires administratifs et apolitiques par construction.

Loïc VADELORGE

L'apport de Pierre Grémion est incontestable. La régionalisation était considérée comme une rupture par Grémion dans les années 1960. Des historiens et des politistes ont toutefois récemment démontré que la question régionale se posait sous la IV^e République et même dans les années 1930. L'analyse de Grémion est désormais mise en perspective, afin de ne pas surévaluer les changements du début de la Ve République.

Je ne suis pas entièrement d'accord sur le parallèle entre transition décentralisatrice et transition économique. L'époque de Georges Pompidou était marquée par l'impératif industriel, avec le lancement de Fos-sur-Mer et de Dunkerque ainsi que le développement du TGV et du nucléaire. Sous Valéry Giscard d'Estaing et au début des années Mitterrand, on tenta de sauver la sidérurgie française et la construction

navale. A mon sens, la transition s'effectua davantage dans la seconde moitié des années 1980. Le parallèle doit donc, à mes yeux, être nuancé.

Thibault TELLIER

Les années 1980 et la reconversion industrielle vu sous l'angle de l'aménagement doivent être examinées. Le croisement des politiques de reconversion et des politiques d'aménagement pourrait être riche d'enseignements.

S'agissant de la problématique des relations entre la DC et la DAFU, il était important pour nous de recevoir tant Robert Lion que Pierre Mayet. Leur concurrence, à l'époque, n'était pas un secret. La DAFU disposait d'un personnel moins nombreux. Il était important d'examiner le jeu des acteurs, notamment lors du départ de Robert Lion de la DC et de l'arrivée de Pierre Mayet en 1974 à la DAFU. C'est au sein de la DAFU qu'un travail fut engagé sur la contractualisation et les villes moyennes. La DAFU, à partir de 1974, s'empara de la problématique de l'innovation.

Anne QUERRIEN

La DAFU travaillait avec le Plan. Elle ne travaillait pas toute seule.

Thibault TELLIER

La DAFU tenait également une part importante de sa capacité à agir de sa collaboration avec la Datar.

Jacques ANDRIEU,

ancien préfet

J'ai, au cours de ma carrière, été chef de cabinet d'Olivier Guichard. Olivier Guichard, qui avait très bien connu ce ministère et qui l'avait beaucoup apprécié, effectua à mon sens, un vrai travail de décentralisation. Hubert Védrine, qui était alors sous-directeur au ministère de l'Agriculture,

pourrait sans doute utilement être interrogé. Nous n'avions alors pas de contrainte de temps pour développer la politique des villes moyennes et échanger avec les collectivités locales. La Datar était rattachée au même ministre. Un travail considérable a alors pu être mené en lien avec les autres ministères.

Pierre Mayet est un témoin très précieux. Il croyait beaucoup en la liberté des collectivités territoriales et en leur intelligence. Je souhaiterais quelque peu nuancer vos propos sur l'époque de Valéry Giscard d'Estaing, qui était assez tendue politiquement. Rien n'est plus difficile que l'histoire très contemporaine, mais vous avez effectué un très bon travail !

Thibault TELLIER

Je remercie le préfet Andrieu, notamment pour sa contribution à la journée du Comité d'histoire sur les villes moyennes. Au cas où il y aurait eu une quatrième année de séminaire, la réflexion aurait effectivement pu s'ouvrir sur les autres départements ministériels. Outre Hubert Védrine, les témoignages de Jean-Louis Bianco et de Jean-Michel Belorgey auraient également pu être intéressants pour comprendre comment ces acteurs se saisissaient dans d'autres départements ministériels de la question de la décentralisation à la fin des années 1970. Il n'est pas étonnant que nous retrouvions ensuite Jean-Louis Bianco ou Jean-Michel Belorgey au fonds d'aménagement urbain.

Hervé DUPONT,

chargé de mission, Conseil général de l'environnement et du développement durable

Concernant les regroupements intercommunaux, deux succès sont à noter : la politique des métropoles d'équilibre et la création des communautés urbaines ainsi que la politique d'innovation où les communes avaient été incitées, lors de la création des villes nouvelles, à se regrouper en intercommunalités. L'innovation des villes nouvelles a obligé l'État et les communes à contractualiser et à copiloter.

Loïc VADELORGE

Une excellente étude a été publiée, il y a quelques années, sur la naissance de la communauté urbaine de Lille. Le chercheur, qui a travaillé sur les archives des communes associées, a démontré que les élus locaux, y compris les élus ruraux, étaient parvenus à contourner les intentions initiales du préfet. Si cette expérience a été une réussite, le modèle ne s'est pas généralisé très rapidement ensuite. La question des communautés urbaines est ainsi reposée par Chevènement en 1999.

La problématique est, à mon sens, la même pour les villes nouvelles. La loi Boscher de 1970, qui régit l'association entre les communes et l'État, n'était pas l'idée première de Delouvrier. J'ai en effet retrouvé dans les archives d'un conseil restreint de l'Élysée une discussion dans laquelle Delouvrier avait demandé à Pompidou de retrancher de toutes les communes concernées le territoire à aménager pour en faire une nouvelle commune. Pompidou n'est pas allé dans ce sens, et la loi Boscher permettait d'associer une commune. Dans le cas de Saint-Quentin-en-Yvelines, la thèse de Frédéric Theulé, montre que les élus sont parvenus à négocier assez rapidement, à l'intérieur du syndicat intercommunal avec l'établissement public d'aménagement, mais aussi à l'échelle de la commune (ce qui n'est pas prévu par la loi), sur les permis de construire, dans le cadre de programmes relativement importants comme les Arcades du Lac à Montigny-le-Bretonneux. L'État a testé l'intercommunalité de projet à travers les villes nouvelles dans les années 1970. Ce système a fonctionné, à l'exception de Vaudreuil, mais n'a pas pu se généraliser. Lors de la décentralisation, les villes nouvelles sont isolées. Elles n'entrent d'ailleurs pas dans le cadre de la loi Defferre et il faudra attendre la loi Rocard en 1983 pour leur attribuer un nouveau statut.

Christian DESPRES,

chargé de mission, SETRA

Pourquoi ne pas avoir fait remonter la décentralisation au grand mouvement communal des XII^e et XIII^e siècles ?

J'ai été très intéressé par la question «La décentralisation est-elle un faux problème?». Je m'occupe des routes. A cet égard, une question simple me semble devoir être posée : la décentralisation permet-elle de construire des routes à moindre coût ou des routes moins accidentogènes ?

La volonté de la décentralisation de rapprocher l'administré de l'exécutif est vertueuse. Dans les régions très rurales, certains EPCI regroupent toutefois 80 villages au sein d'un exécutif. Pour le maire d'un petit village, la distanciation est très importante. Apparaît un nouveau paradigme d'organisation, la subdivision de la DDE. Au colloque du 8 juin 2009 «l'Équipement et la décentralisation», un lien avait été établi entre décentralisation et urbanisation. Il y a, à tout le moins, une simultanéité historique. Dans un contexte de re-ruralisation de la France, l'acte III ne consisterait-il pas en un peu moins de décentralisation ?

Loïc VADELORGE

Pierre Deyon, historien de Lille, qui avait publié il y a une dizaine d'années une grande histoire de la décentralisation, remontait au mouvement communal des XII^e et XIII^e siècles. Nous ne l'avons pas fait, car nous pensons que toutes les époques ne sont pas comparables. Une historienne moderniste de Lille nous a expliqué que le schéma de Crozier et Grémion pouvait être appliqué à l'époque des XVII^e et XVIII^e siècles. Cette position est toutefois plutôt minoritaire. Le mouvement communal des XII^e et XIII^e siècles et la décentralisation de la fin du XX^e siècle sont en effet d'une nature très différente. Le mouvement communal n'est pas une institution démocratique. Ce qui se joue, c'est le rapport entre la bourgeoisie des villes et le pouvoir royal, et le rapport entre la bourgeoisie des villes et l'Église. Ces problématiques sont résolues au XX^e siècle. La problématique des origines est un faux problème dans notre sujet.

Anne QUERRIEN

Sous la III^e République, le fort mouvement communal des années 1880 avait débouché sur la loi sur l'autonomie des communes, avec des maires élus, ce qui constitue une particularité

française. Cette période, très peu connue, car elle est souvent masquée par le Second Empire et le XX^e siècle, est marquée par des chemins de fer d'intérêt local, un certain pouvoir des conseils généraux, cette thématique de la République et la conception du service public et du service public délégué, qui est aussi une particularité française. Cette période devrait davantage être étudiée.

Thibault TELLIER

Il faut faire attention à certains termes, comme celui de «décentralisation». Nous sommes parfois contraints, en tant qu'historiens, à des titres quelque peu racoleurs. Parler de «l'invention de la décentralisation au XVIII^e siècle» présente ainsi certaines limites.

La III^e République est effectivement une période très importante. Sans parler de décentralisation, le rôle des maires après 1884 a été très important. Certaines séances de séminaires ont porté sur cette période. Je renvoie aux travaux d'Emmanuel Bellanger, qui ont contribué à renouveler en profondeur cette approche, notamment en analysant le rôle des maires de banlieue.

Loïc VADELORGE

Il n'est pas tout à fait juste d'affirmer que les travaux sur les maires ont été peu nombreux. Les travaux se multiplient sur l'intercommunalité après la loi de 1890 qui autorise les premières formes de syndicats intercommunaux à vocation unique. Emmanuel Bellanger est d'ailleurs en train de préparer une thèse d'habilitation sur la question de l'intercommunalité sous la III^e République. Les travaux sont ainsi plutôt fournis.

En revanche, le travail de Thoenig de 1984 Vie et mort de la vicinalité, étude sur la façon dont les conseils généraux s'occupaient de voirie dans le cadre de dispositifs alternatifs à celui de la DDE, n'a pas été, à ma connaissance, repris par les historiens. Les historiens ne s'intéressent pas suffisamment à la voirie. Il faudrait sans doute approfondir la réflexion, si ce n'est sur les communes, du moins sur les conseils généraux.

Anne QUERRIEN

Dans le cadre de mon mémoire, Monsieur Chantereau m'avait fait remarquer que le développement des chemins de fer dans les Côtes-du-Nord par un ingénieur des Ponts, ingénieur en chef du département, extrêmement volontariste était quasiment illégal par rapport aux règles du corps. Ceci témoignait pourtant d'une articulation entre la technicité et le politique, l'ingénieur des Ponts et les notables locaux, sociologiquement intéressante.

Conclusion

La valorisation des trois ans de séminaire

Patrick FEVRIER,
secrétaire délégué du Comité d'histoire



Patrick Février ©MEDDE

J'espère que cette séance de restitution de trois années de travail de séminaire a pu contribuer à réviser un certain nombre d'idées communément admises et à aider chacun à prendre un peu de recul sur ce sujet, en lien avec les échanges qui vont s'engager les prochaines semaines.

L'intervention de Loïc Vadelorge a apporté des éléments particulièrement intéressants sur la démarche en soulignant l'intérêt d'une approche pluridisciplinaire. Les séminaires étaient ouverts à des intervenants et témoins non universitaires, ce qui a enrichi la réflexion.

Thibault Tellier a centré son intervention sur les travaux de la dernière année du séminaire, avec le concept de « transition décentralisatrice ».

Je souhaiterais remercier les intervenants, en particulier Annie Fourcaut, Danièle Voldman, Emmanuel Bellanger, Julia Moro, ici présents, Julie Gervais, Laurent Coudroy, Isabelle Backouche et Matthew Wendeln, et parmi les grands témoins Christian Pattyn, Robert Lion, Jean-Claude Colli et Pierre Mayet.

Claude Martinand n'est malheureusement plus parmi nous pour clore cette phase de séminaires. Une de ses contributions sera toutefois incluse dans le prochain numéro de la revue « *Pour mémoire* ». Certains des documents ayant servi aux 23 séances du séminaire seront rendus accessibles sur le site du comité d'Histoire.

Nous avons évoqué à plusieurs reprises les régions et établissements publics régionaux. En 2010, s'est tenue une journée organisée avec les autorités régionales du Nord Pas-de-Calais sur la création des établissements publics régionaux. Un numéro spécial reprenant les débats de cette journée sera prochainement diffusé.

Merci encore à Thibault Tellier et Loïc Vadelorge pour l'ensemble de leur travail.

Merci à tous pour votre présence.

ANNEXE

Séminaire «Aménagement et décentralisation»

Le séminaire est organisé par les universités de Paris I Panthéon-Sorbonne et de Paris XIII Villetaneuse et plus particulièrement par deux laboratoires de recherche, le Centre d'histoire sociale du XX^e siècle (Paris I) et le Centre de recherche Espaces, Sociétés, Cultures (Université de Paris XIII).

Deux enseignants chercheurs, tous deux membres du conseil scientifique du Comité d'histoire du MEEDDM (aujourd'hui MEDDE), organisent le séminaire, en étroite collaboration avec le Comité et en assurent la restitution : Thibault TELLIER (maître de conférences, Université de Lille, CHS-Paris I) et Loïc VADELORGE (professeur d'histoire contemporaine, Université de Paris XIII, CRESC).

PROGRAMME 2009-2010

DÉFINITIONS SOURCES ET APPROCHES

L'idée de créer un séminaire de recherche, courant sur plusieurs années, associant le Comité d'histoire du MEEDDM et des universitaires, est née au moment de la préparation de la journée d'études du 8 juin 2009 sur L'Équipement et la décentralisation (1981-1992) (actes publiés dans la revue *Pour mémoire* n° hors série, nov. 2009).

Nous avons alors pris conscience de l'intérêt de questionner sur la longue durée (XIX^e-XX^e siècle) les modalités locales de mise en œuvre des politiques publiques d'aménagement.

Le séminaire prendra la forme de séances de travail de deux heures, organisées à raison d'environ une par mois à compter de novembre 2009.

Deux journées d'études clôtureront cette première année, la première étant consacrée à l'histoire de la réforme régionale de 1972, la seconde à une séance de restitution et de débat.

De manière classique, la première année sera consacrée aux questions de délimitation du sujet (immense tant par le champ territorial couvert que par le domaine d'action de l'Aménagement), de définitions des mots-clés (décentralisation, territoires, politiques publiques, administration et pouvoirs locaux, équipement, aménagement, travaux publics, etc.) et d'historiographie.

L'accent sera mis sur la nécessité d'une approche pluridisciplinaire (histoire, socio-histoire, sociologie des organisations et de l'administration, sciences politiques, sciences de l'aménagement, etc.) et d'une approche comparée (France, Europe) de la question.

Les années suivantes seront consacrées à l'exploration de problématiques plus précises, qu'elles soient liées à l'histoire des réseaux, de l'urbain, de l'aménagement du territoire ou de l'environnement. Il s'agira d'étudier dans le détail les temporalités et les modalités d'appropriations locales des grandes politiques publiques d'aménagement.

Chaque journée d'études fera ensuite l'objet d'un cadrage plus particulier et d'un repérage bibliographique.

Mercredi 18 novembre 2009

Séance inaugurale. Faire l'histoire de la décentralisation

Communications :

- * Thibault Tellier (maître de conférences, Université de Lille, CHS-Paris I) : Historiographie de la décentralisation
- * Loïc Vadelorge (professeur d'histoire contemporaine, Université de Paris XIII, CRESC) : Public history et histoire des politiques publiques : le cas de l'Équipement

Discussants :

- * Florence Descamps (Maître de conférence en histoire à l'École Pratique des Hautes Études)
- * Annie Fourcaut (professeur d'histoire contemporaine, Université de Paris I Panthéon-Sorbonne, directrice du CHS)
- * André Guillerme (professeur d'histoire des techniques, CNAM)
- * Louis-Michel Sanche (secrétaire général du CGEDD, secrétaire du Comité d'histoire du MEEDDM)
- * Danièle Voldman (directrice de recherches au CNRS, CHS)

Mercredi 9 décembre 2009

Séance 2. La question des sources

Rencontre/débat avec

- * Françoise Lemaire (Mission archives du MEEDDM)
- * Agnès Masson (directrice des Archives de Paris)
- * Catherine Mérot (Archives nationales)
- * Fabienne Studer-Redon (Archives du conseil régional d'Ile-de-France)

Discutants :

- * Thibault Tellier
- * Loïc Vadelorge

Mercredi 13 janvier 2010

Séance 3. Penser l'expérience du XIXe siècle. Histoire et socio-histoire des travaux publics

Communications :

André Guillerme (professeur d'histoire des techniques, CNAM) : De l'histoire des routes à l'histoire de l'environnement : l'héritage du XIXe siècle)

- * Anne Querrien (Chargée de recherche au PUCA) : Les réseaux ferrés des Côtes du Nord sous la IIIe République

Discutants :

- * Thibault Tellier
- * Loïc Vadelorge

Mercredi 3 février 2010

Séance 4. Ce que les équipements doivent aux communes et aux intercommunalités

Communications :

- * Emmanuel Bellanger (docteur en Histoire, CHS) : Les expériences communales et inter-communales du département de la Seine
- * Frédéric Theulé (doctorant Université de Versailles-St-Quentin-en-Yvelines, IAURIF) : L'intercommunalité en villes nouvelles : l'exemple de St-Quentin-en-Yvelines

Discutants :

- * Thibault Tellier
- * Loïc Vadelorge

Mercredi 10 mars 2010

Séance 5. L'apport des mémoires à l'histoire : débat historiographique

Rencontre/débat avec la participation de :

- * Jérôme Monod (ancien Délégué à l'Aménagement du territoire), auteur de Les vagues du

temps. Mémoires ; Fayard, 2009

* Serge Vallemont (ancien Directeur du personnel du ministère de l'Équipement), auteur de Une vie d'ingénieur aux Ponts et Chaussées ; Presses ENPC, 2004

Discutants :

* Olivier Dard (professeur d'histoire contemporaine, Université de Metz)

* Sabine Effosse (maître de conférences, Université de Tours)

Mercredi 31 mars 2010

Séance 6. Regards comparés sur la France et l'Europe

Communications :

* Mathew Wendeln (doctorant, Université de New York) : Histoire de l'Aménagement français 1940-1965

* Philipp Hertzog (doctorant, Université de Darmstadt) et Jens Ivo Engels (professeur d'histoire, Université de Darmstadt) : Infrastructures du pouvoir et pouvoir des infrastructures. Un projet de recherche historique en cours

Discutants :

* Thibault Tellier

* Loïc Vadelorge

Vendredi 18 juin 2010

Journée d'études : Les Etablissements publics régionaux et la question régionale

La loi sur les EPR (1972) est à la fois considérée comme la matrice des lois de décentralisation régionale des années 1980-1990 et le solde de la problématique régionale ouverte par la Ve République. En créant des conseils régionaux, s'ajoutant aux préfets et aux conseils économiques et sociaux créés en 1964, elle entérine le caractère inéluctable de la participation des notables locaux à l'aménagement du territoire et au développement économique régional. En refusant cependant de donner à ces « régions » le caractère de collectivités territoriales, elle démontre que l'Etat pompidolien ne souhaite pas en finir avec les cadres départementaux hérités de la Révolution française. Cette restriction n'empêchera toutefois pas certains conseils régionaux d'afficher au cours des années 1970 une volonté de mise en œuvre de véritables politiques régionales. C'est par exemple le cas de la région Nord Pas-de-Calais qui, sous la présidence de Pierre Mauroy, élabore dès 1976 le premier schéma régional des transports.

Les services de l'Equipement sont directement concernés par cette réforme pour au moins deux raisons. D'une part, ils doivent arbitrer depuis le milieu des années 1960 entre l'échelle départementale (DDE) et l'échelle régionale (DRE) et en ce sens, le cadre de 1972 les aide à trancher entre l'échelle opérationnelle (département) et l'échelle prospective (région). D'autre part, les politiques publiques en général et l'administration de l'Equipement en particulier s'ouvrent, à compter de 1971 aux questions nouvelles de l'aménagement du Territoire (ministère Guichard) et de l'environnement (ministère Pujade) qui seront au cœur du travail des régions. L'ouverture récente des archives des présidences Pompidou et Giscard, la constitution de services d'archives propres à certains conseils régionaux ainsi que l'opportunité du départ en retraite d'une partie importante des décideurs nationaux et régionaux de cette époque suggère de se pencher à chaud sur cet épisode méconnu de l'histoire de l'Equipement, dans le sillage et selon des modalités comparables à celles de la journée d'études du 8 juin 2009.

au Conseil régional Nord Pas-de-Calais - 151, avenue du Président Hoover - 59000 Lille

Jeudi 16 septembre 2010

Séance 8. Pour une histoire croisée de l'aménagement et de la décentralisation : échanges entre chercheurs et témoins

au MEEDDM, à l'Arche de La Défense (pilier sud, salle 34M29)

PROGRAMME 2010 - 2011**ECHELLES LOCALES ET TEMPORALITES DE L'AMENAGEMENT**

La seconde année sera consacrée aux problèmes de temporalité et d'échelles.

A l'envers d'une histoire de la décentralisation, qui fait démarrer le processus dans les années 1970-1980, l'histoire de l'aménagement rappelle que très tôt un certain nombre d'équipements (routes, chemins de fer, écoles, etc.) ont été gérés par les communes et les départements.

Reste à préciser jusqu'où il faut remonter dans le temps (Monarchie de Juillet ? Epoque des Lumières ?) pour appréhender le sujet correctement.

Reste aussi et surtout à poser la question des temporalités du sujet. Pense-t-on la décentralisation et l'aménagement territorial dans les mêmes termes à l'époque de Turgot, de Guizot ou de Claudius-Petit ? Comment évoluent les enjeux des deux histoires croisées de l'aménagement et des pouvoirs locaux ?

mercredi 17 novembre 2010**séance introductive**

Intervenant :

- * Loïc Vadelorge : Décentralisation ou territorialisation des politiques d'équipement ?

Discutants :

- * Thibault Tellier, (Annie Fourcaut), Renaud Epstein, Hélène Reigner, André Guillerme, Quentin Deluermoz

mercredi 1^{er} décembre 2010

Intervenant :

- * Marie-Laure Legay (professeur d'histoire moderne, Université de Lille 3) : L'invention de la décentralisation à l'époque moderne

Discutants :

- * Loïc Vadelorge, Thibault Tellier, Annie Fourcaut

mercredi 15 décembre 2010

Intervenant :

- * Gwenaëlle Le Goullon (docteure en histoire contemporaine) : Les directions départementales de la Construction et la politique publique des grands ensembles dans les années 1950

Discutants :

- * Danièle Voldman (sous réserve) et Dominique Barjot (sous réserve)

mercredi 12 janvier 2011

Intervenant :

* Frédéric Moret (maître de conférences en histoire contemporaine, Université de Paris-Est) : Les réformes municipales anglaises des années 1830

Discutants :

* Loïc Vadelorge, Thibault Tellier

mercredi 2 février 2011

Intervenant :

* Denis Bocquet (directeur de l'Institut français de Dresde, LATTs) : Réseaux techniques et négociation des modalités du rapport entre sphère du local et pouvoir central : Rome 1850-1930

Discutants :

* Loïc Vadelorge, Thibault Tellier

mercredi 16 mars 2011

Intervenants :

* Simon Maisonobe (étudiant en master 2, Université de Paris 1) : Les élus de Noisy le Grand et la ville nouvelle de Marne-la-Vallée

* Auriane Moignoux : Les réactions des élus locaux face aux projets de ville nouvelle de Tigery-Lieusaint/Melun-Sénart

Discutants :

* Frédéric Theulé (sous réserve), Annie Fourcaut, Thibault Tellier, Loïc Vadelorge,

mercredi 6 avril 2011

Intervenant :

* Jean-François Eck (professeur d'histoire contemporaine, Université de Lille 3) : Le CERES et l'aménagement du Nord-Pas-de-Calais : un comité d'expansion original ?

Discutants :

* Thibault Tellier, Loïc Vadelorge

mercredi 11 mai 2011

Intervenant :

* Laurent Jalabert (professeur d'histoire contemporaine, Université de Pau) : Socialistes et régionalisation des années 1960 à nos jours

Discutants :

* Thibault Tellier, Loïc Vadelorge

PROGRAMME 2011 - 2012**LA TRANSITION DECENTRALISATRICE DE L'AMENAGEMENT**

La seconde année a été consacrée aux problèmes de temporalité et d'échelles. Il s'est agi notamment de questionner l'opportunité d'une saisie du sujet sur la longue durée des XVIII^e-XX^e siècle.

Au-delà des difficultés épistémologiques (anachronisme des notions, rejet d'une démarche généalogique), le séminaire a pointé la nécessité de décentrer le questionnement et de s'interroger sur les fondements sociaux de l'aménagement et sur la nature des compromis sociaux-territoriaux à l'œuvre.

La fabrication plurielle de l'aménagement s'accroît dès le second XX^e siècle, contraignant l'Etat à adapter ses outils administratifs et à réinventer ses propres échelles territoriales d'intervention.

Le 15 septembre 2011, le séminaire a consacré une «journée exploratoire» à la politique des villes moyennes qui se situe au point de convergence de ce type de problématique, tout en relevant de la temporalité spécifique de la «contractualisation».

La troisième et dernière année du séminaire sera consacrée à La transition décentralisatrice de l'aménagement. Il s'agit en premier lieu de recentrer les travaux sur la seconde moitié du XX^e siècle et les réflexions qui préparent la décentralisation des politiques d'aménagement des années 1980 et 1990.

Du référendum d'avril 1969 à la loi-cadre Defferre de 1982, le thème de la décentralisation occupe une place croissante dans le débat public et les questions liées à l'aménagement et aux équipements sont au cœur des revendications des élus locaux.

Comprendre l'étendue et les modalités de cette «transition», c'est restituer la généalogie des mots-clés de la période (cadre de vie, environnement, habitat et vie sociale, équipements intégrés, etc.), mais aussi analyser la manière dont l'organisation technico-administrative de l'Etat évolue sur la moyenne durée (agences de l'eau, directions départementales de l'Equipement, services d'études régionaux, etc.).

5 octobre 2011**séance introductive : Enjeux temporels et méthodologiques***intervenants :*

* Loïc Vadelorge : Angles morts historiographiques et «autre histoire» de l'aménagement, 1940-1970

* Thibaut Tellier : Relire les années 1970-1980

discutantes :

* Annie Fourcaut (Paris I, CHS), Danièle Voldman (Paris I, CHS)



19 octobre 2011

L'enjeu de l'eau dans les politiques d'aménagement

intervenant :

* Emmanuel Bellanger (Paris I, CHS)

discutant :

* Bernard Barraqué (directeur de recherches au CNRS, LATTs)

30 novembre 2011

Création et aménagement d'un territoire en banlieue : politiques départementales et planification urbaine dans le Val-de-Marne

intervenante :

* Julia Moro (doctorante en histoire contemporaine à l'Université Paris-Est Créteil)

discutant :

* Laurent Coudroy de Lille (maître de conférences à l'Institut d'urbanisme de Paris)

14 décembre 2011

L'enjeu de la gouvernance

intervenante :

* Julie Gervais (maître de conférences en sciences politiques, Paris I, CRPS CESSP)

discutants :

* Thibault Tellier et Loïc Vadelorge

11 janvier 2012

La politique des abords. Patrimoine et aménagement urbain

intervenante :

* Isabelle Backouche (maître de conférences à l'EHESS)

discutant :

* Christian Pattyn (inspecteur général honoraire de l'administration des Affaires culturelles)

25 janvier 2012

Le logement. Une politique décentralisée ?

témoignage de Robert Lion (inspecteur général honoraire des Finances, ancien délégué général de l'Union des HLM)

discutants :

* Thibault Tellier et Loïc Vadelorge

22 février 2012

La politique du Cadre de vie

témoignage de Jean-Claude Colli (inspecteur général honoraire des Finances, ancien Délégué à la Qualité de la vie)

discutants :

- * Thibault Tellier et Loïc Vadelorge

21 mars 2012

Aménagement industriel et décentralisation

intervenant :

- * Matthew Wendeln (doctorant en histoire au AHMOC/EHESS)

discutants :

- * Thibault Tellier et Loïc Vadelorge

4 avril 2012

Les DDE et la décentralisation

témoignage de Pierre Mayet (ingénieur général honoraire des Ponts et Chaussées) (sous réserve)

discutants :

- * Thibault Tellier et Loïc Vadelorge



« pour mémoire »
la revue du comité d'Histoire

rédaction ★ Tour Pascal B 20.20

92 055 La Défense Cedex

téléphone : 01 40 81 15 38 ou 36 83

télécopie : 01 40 81 23 24

comite.histoire@developpement-durable.gouv.fr

fondateurs de la publication ★ Pierre Chantereau et Alain Billon

directeur de la publication ★ Louis-Michel Sanche

rédacteur en chef ★ Patrick Février

suivi de fabrication ★ Christiane Chanliau

conception graphique de la couverture ★ société Amarante

Design graphique, 53 rue Lemercier - Paris 75017

crédit photo couverture ★ Séance plénière du Conseil régional Nord - Pas-de-Calais en 1980 à la préfecture de Lille, photographie de Paul Walet. Coll. Archives régionales Nord - Pas-de-Calais, 20Fi31542

réalisation graphique ★ Annick Samy

impression ★ **couverture** ★ Intérieur ★ SG/SPSSI/ATL 2

ISSN ★ 1955-9550



Imprimé sur du papier certifié ecolabel européen



MINISTÈRE
DE L'ÉGALITÉ
DES TERRITOIRES
ET DU LOGEMENT

MINISTÈRE
DE L'ÉCOLOGIE,
DU DÉVELOPPEMENT
DURABLE
ET DE L'ÉNERGIE