

Entrée de l'Hôtel de Roquelaure,
boulevard Saint-Germain.
(MITEM/SG/SIC B. Suard - 2006)



Pour son numéro un, « pour mémoire » publie la première partie de l'essai d'Alain Billon « L'histoire du ministère de l'Équipement n'est pas un long fleuve tranquille », une étude historique centrée sur les valeurs propres au ministère et à leur évolution, depuis la création de ce dernier en 1966, jusqu'aujourd'hui. Cette étude, parue le 28 octobre 2004, sous la forme d'un rapport du CGPC (mission n° 20004-0105601) a eu pour point de départ, la commande d'un volet historique pour une étude collective animée par Michel Juffé, conseiller du vice-président du CGPC, et consacrée à l'évolution des « valeurs » ou des cultures propres à notre ministère.

La première partie de cette étude part des origines de la fusion du ministère des Travaux Publics avec celui de la Construction qui aboutit à la création du ministère de l'Équipement en 1966, pour s'arrêter avant l'événement majeur constitué pour lui par l'instauration de la politique de décentralisation qui commence en 1982. La seconde partie de cette étude sera publiée dans le prochain numéro de la revue.

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

Première partie : 1966 - 1981

Alain Billon, IGE ; Secrétaire-délégué du comité d'histoire, alain.billon@equipement.gouv.fr

I • AUX ORIGINES DE LA CRÉATION DU MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT (1962-1966)

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

² *ibid.*, (p. 22)

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

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

Les origines d'une décision politico-administrative de l'importance de celle qui a fait naître le ministère de l'Équipement de la fusion du ministère des Travaux Publics et des Transports avec celui de la Construction sont nécessairement multiples et complexes, et si l'action conjuguée de décideurs porteurs d'intérêts forts, dans un environnement de facteurs favorables, s'avère à un moment donné capable de profiter de la « fenêtre d'opportunité » qui s'ouvre, l'ensemble des cheminements qui ont conduit à l'événement est souvent moins aisément repérable et en tous cas, plus controversé... D'où la relative difficulté de déterminer, en amont de la création officielle du nouveau ministère, un « vrai » point de départ de cette création. « En 1945, avec la Reconstruction » (Edmée Crivelli ¹), « en juin

1958, avec le retour au pouvoir du Général de Gaulle » (Isabelle Vaulont ²), en janvier 1965, avec la note du comité du PCM « Les travaux Publics et la Construction ; Idées directrices pour une action conjointe des techniciens des deux ministères » ³, etc. Le choix finalement retenu de l'année 1962 comme point de départ recèle donc une part (assumée) d'arbitraire, mais il assure un maximum de lisibilité dans ce qui va être analysé ci-près ⁴.

1962 est l'année de la fin de la guerre d'Algérie et de l'aventure impériale de notre pays. C'est un tournant majeur dans son histoire contemporaine. Enfin libéré du « boulet » algérien, le général de Gaulle, qui dispose grâce aux institutions de la V^e République, d'un pouvoir exécutif fort, se montre impatient de réorienter vers l'Europe et le grand jeu politique mondial les ambitions de la France, en lui donnant les moyens de cette politique, et notamment ceux de sa modernisation. C'est dans ce contexte général qu'il faut inscrire moins de quatre ans plus tard, la création d'un grand ministère de l'Équipement. La genèse de cet événement peut être appréhendée à partir de deux analyses classiques, aux bases différentes mais complémentaires.

L'analyse de Catherine Gremion ¹

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

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

Les ambitions gaulliennes pour la France impliquent une nouvelle vision de l'action territoriale. D'où la création ou le développement de nouveaux outils d'intervention : la direction de la Prévision à l'INSEE, l'essor du Commissariat au Plan sous l'impulsion de Pierre Masse qui pousse à la régionalisation (pour la préparation du V^e Plan, un groupe de réflexion prospective se met en place sous la présidence de Pierre Guillaumat : le « Groupe horizon 85 »), la création de la DATAR le

13 février 1963, avec à sa tête Olivier Guichard, et Jérôme Monod comme adjoint. Le FIAT (fonds interministériel pour l'aménagement du territoire) sera « le nerf de la guerre ».

Le souci de renforcer la coordination et de disposer d'outils plus performants pour mener à bien l'aménagement du territoire pousse à la restructuration de l'Administration et à la refonte de certains schémas ministériels. Ainsi, un grand ministère des Affaires Sociales regroupant les secteurs du Travail et de la Santé sera créé en même temps que l'Équipement par Jean-Marcel Jeanneney. Quant à Edgard Pisani, ministre de l'Agriculture, il « fusionne dans un seul service local, la direction départementale de l'Agriculture, les services éparpillés du Génie Rural, des Eaux et Forêts, des services vétérinaires, de l'enseignement agricole, et crée le corps des IGREF (Ingénieurs du génie rural et des eaux et forêts). Ce regroupement est conforme à une logique qui est préfectorale » ². La convergence entre le ministère des Travaux publics et des Transports et celui de la Construction se situe dans la même logique, et Edgard Pisani, avec d'autres, y songe ³.

La personnalité d'Edgard Pisani apparaît sans conteste comme un facteur déterminant de la création de l'Équipement. Issu du corps préfectoral, il partage la vision volontariste gaullienne de modernisation et de réforme de la société à partir d'un État fort, tout en étant favorable à une forme de régionalisation et de libéralisme économique. « Son arrivée à la tête de l'Équipement unifié est, en fait, la continuation de son action à l'Agriculture ». Elle s'inscrit « dans une logique qui était d'inspiration centrale. Il s'agissait bien d'un recentrage, au service d'une politique de développement local, sous la houlette d'un unique représentant de l'État, le préfet » ⁴.



Edgard Pisani
Le fondateur
de l'Équipement
(janvier 66 - avril 67).
(MTETM/SG/SIC - 1966)

¹ 1966 Création du ministère de l'Équipement. *op. cit.* p. 7

² *ibid.* p. 12

³ *ibid.* p. 14

⁴ *ibid.* p. 14

L'analyse de Jean-Claude Thoenig et Erhard Friedberg ¹

Celle-ci part de l'identification d'une triple problématique de besoins urgents, pour ne pas dire d'une situation de crise, en matière de transports publics, de logement et d'urbanisme dans les années 1960. Les transports publics nationaux (SNCF, RATP) connaissent alors un fort déficit, auquel il importe de remédier en introduisant des critères de rentabilité économique et en accroissant leur autonomie de gestion. La politique du logement (logement social, prêt aux particuliers) s'avère dramatiquement insuffisante face aux besoins des générations nombreuses de l'après-guerre. Enfin, le développement des villes et l'urbanisme connaissent une crise à la fois de conception et de moyens. Le ministère de la Construction n'arrive pas à animer ce développement, tandis que celui des Travaux Publics poursuit son action sans véritable coordination avec les autres départements ministériels intervenant dans les espaces urbains. Les synergies qu'offrirait une forte coordination de ces secteurs ministériels devraient permettre la mise en place de politiques efficaces pour juguler ces crises.

Les auteurs insistent eux aussi sur l'influence personnelle d'Edgard Pisani, et sur les réflexions et suggestions dont il a fait part au Président de la République au cours d'entretiens personnels en 1964 et 1965, et notamment quant à une relance de la politique du logement appuyée sur une fusion entre « le ministère de la Construction, chargé des superstructures et le ministère des Travaux Publics et des Transports, maître des infrastructures et de l'équipement des sols » ².

Mais la grande originalité de l'analyse est le rôle central qu'elle attribue au corps des ingénieurs des Ponts et Chaussées, tout puissant au sein du ministère des Travaux Publics. Ce corps « homogène et glorieux », tire son pouvoir

à la fois du haut niveau professionnel de ses membres et de sa très forte implantation administrative dans les départements par l'intermédiaire de ce ministère : pour l'ingénieur en chef des Ponts et Chaussées, sa « proximité immédiate de la société locale, lui assurait le contrôle des tâches du Génie civil et lui avait permis de devenir une sorte de préfet technique... » ³ Or cet ancrage « provincial » a pu freiner et retarder l'implantation du corps dans des postes de synthèse, de coordination et de conseil qui ont été créés au sein de l'appareil central d'État politico-administratif qui se développe depuis les années 1950.

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

Nombreux sont les membres du corps qui dans leur parcours professionnel ont eu l'intuition de la pertinence de tels rapprochements, comme l'ingénieur des Ponts et Chaussées Emile Bideau, l'un des futurs artisans de la fusion, qui dans ses souvenirs déjà évoqués, cite le passage d'une note qu'il avait rédigée fin 1964 : « il serait sans doute souhaitable que cette liaison naturelle entre l'étude et, dans certains cas, la réalisation des grandes infrastructures de transport, et celles de l'aménagement urbain, se traduise dans la répartition des attributions entre les trois ministères intéressés : Construction, Travaux Publics et Intérieur. On peut penser d'ailleurs que le caractère interministériel du corps des ingénieurs des ponts et chaussées faciliterait cette évolution » ⁴.

Reste alors à trouver les acteurs décidés à orchestrer l'opération susceptible de concrétiser ces aspirations aux contours

¹ « La création des directions départementales de l'Équipement ; phénomènes de corps et réforme administrative ».

J.-C. Thoenig et E. Friedberg, CNRS - Groupe de sociologie des organisations; Paris, 1970 ; 302 p. reprog. Ce rapport s'inscrivait paradoxalement dans une série d'ouvrages consacrés à l'étude de la résistance au changement dans l'administration publique française. . .

² *ibid.* p. 14

³ *ibid.* p. 16

⁴ « Des Travaux Publics et Transports à l'Équipement » *op. cit.* p. 7

encore mouvants. C'est chose faite dès 1963, quand un petit groupe de jeunes ingénieurs des Ponts et Chaussées ayant à leur tête Georges Pebereau ¹, réussit à prendre le pouvoir au sein de leur association professionnelle, le « PCM », et par là-même, se trouve en mesure de mobiliser le corps sur ses objectifs :

Le premier, général, est de le dégager en grande partie de la gestion des services départementaux des Travaux Publics, favorisant ainsi son essaimage vers des postes en vue de l'administration centrale, du secteur parapublic ou du privé ².

Le second est plus immédiat et plus précis : il s'agira pour le corps de prendre en charge l'aménagement urbain, jusqu'alors dévolu au ministère de la Construction, à un moment où ce dernier n'apparaît plus en mesure d'assumer seul la politique urbaine, devenue un élément central de la planification économique. Ainsi « non seulement les jeunes dirigeants fournissent au corps une solution pour redorer son blason - l'aménagement urbain, c'est-à-dire l'absorption de la Construction - mais ils proposent en même temps les moyens intellectuels et techniques [...] ils offrent des garanties intellectuelles et méthodologiques suffisamment solides pour permettre au corps de faire de l'aménagement urbain son expertise propre, et de donner l'impression, sinon les moyens, de pouvoir résoudre les problèmes urbains mieux qu'ils ne l'étaient jusqu'à présent. Leur projet est crédible » ³.

Un lobbying efficace va s'engager afin de gagner les milieux intéressés (notamment à l'intérieur du ministère de la Construction) à l'idée d'une coopération organique privilégiée avec celui-ci, « et plus, si affinité ». Il trouve rapidement l'appui actif d'Emile Bideau ⁴. Celui-ci constitue en 1965 avec son collègue et ami, l'inspecteur général de la Construction Jacques Foch, le fameux « tandem Bideau-Foch », qui se verra d'abord chargé par Georges Pebereau d'adresser conjointement au directeur de

cabinet du ministre des Travaux Publics et des Transports et à celui de la Construction, un document préconisant la fusion de leurs services extérieurs (25 septembre 1965). Avant la fin de la même année, l'association du PCM aura rédigé un autre rapport où le mot « Équipement » apparaît pour la première fois ⁵. Moins de trois mois plus tard, le nouveau ministère est effectivement créé.

Une réforme d'une portée considérable

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

Cette réforme d'une portée considérable, toujours en place en dépit des profonds bouleversements qui ont marqué la quarantaine d'années qui nous en sépare, fascine encore aujourd'hui par la facilité apparente et la rapidité avec lesquelles elle a été décidée, puis mise en œuvre. La création du ministère de l'Équipement apparaît comme une réponse cohérente à une mutation historique, celle du passage d'une société demeurée longtemps largement rurale, à une société urbaine. Elle marque l'irruption massive du fait urbain dans les préoccupations de l'appareil d'État en France. Le premier « Bulletin de l'Équipement », daté de juin 1966, le dit tout net : « La création du Ministère de l'Équipement répond à un objectif fondamental qui est d'appréhender globalement à terme toutes les questions posées par le développement des villes » ⁶.

¹ Il est très significatif que celui-ci soit alors en charge de l'opération de l'« antenne de Bagnolet » à l'est de Paris, qui par sa dimension d'aménagement urbain et son caractère intégré, préfigure les opérations intégrées qui se banaliseront ultérieurement avec l'Équipement.

² Le corps de ingénieurs des Travaux Publics de l'État, qui serait le premier bénéficiaire d'un tel dégagement, s'y montrera d'emblée très favorable.

³ « La création des DDE » *op. cit.* p. 19

⁴ voir *supra*, p. 18

⁵ « Structures ministérielles-Attributions et organisation d'un éventuel ministère de l'Équipement » ; in « Des Travaux Publics et Transports à l'Équipement » *op. cit.* p. 11

⁶ « 1966 Création du ministère de l'Équipement » *op. cit.* p. 21

Elle est profondément marquée par la vision volontariste, largement étatiste, technocratique et jacobine du chef de l'État, qui reste dominante en attendant les remises en cause de 1968-1969. Dans cette vision, l'appareil d'État doit être doté des moyens les plus puissants, en l'occurrence ici un super-ministère pour encadrer et orienter la marche vers la modernité, qu'incarne la croissance urbaine. Cette orientation favorise les corps des ingénieurs des Ponts et Chaussées, et aussi celui des ingénieurs des Travaux Publics de l'État, et pousse une majorité de leur membres à adhérer à l'action projetée par Edgard Pisani. Ce dernier, à son tour connaît l'impérieuse nécessité de s'appuyer sur ces corps pour réussir la politique qu'il ambitionne de mener. Symbole de l'alliance scellée entre le corps des Ponts et Chaussées et le nouveau ministère, Georges Pebereau entre au cabinet d'Edgard Pisani. Il deviendra ensuite directeur de cabinet de ses trois successeurs ¹.

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

II • LA MISE EN PLACE DU MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT (1966 - 1968)

« Le mariage de la carpe et du lapin »

Créé officiellement le 20 janvier 1966 ², le ministère de l'Équipement n'est pas la simple addition du ministère des Travaux Publics et des Transports, et du ministère de la Construction, mais leur fusion en une entité administrative nouvelle « imposante, efficace et gouvernable de Paris » qui regroupera à sa création quelque 85 000 agents ³ (avant d'en compter un moment plus de 120 000), et dont les dépenses d'investissement couvriront plus du tiers des dépenses en capital de l'État. Or cette fusion s'opère entre deux administrations de traditions et de structures très dissemblables : Les Travaux Publics, héritiers d'une vieille tradition de l'Ancien Régime, et regroupant près de 80 000 agents, disposent d'une remarquable implantation territoriale, avec des services très autonomes et décentralisés (les effectifs de la centrale n'en représentent que 2 %), ayant une grande capacité d'adaptation aux diverses situations et configurations politiques locales. Dans chaque département, un Service ordinaire des Ponts et Chaussées (SOPC), dirigé par un Ingénieur en chef des Ponts et Chaussées, coiffe deux à six arrondissements territoriaux, et chacun de ceux-ci, quatre à huit subdivisions. Ces divisions de base, proches des communes, assurent trois fonctions : production technique ou d'entreprise de génie civil, financée par honoraires ; fonction régaliennne de contrôle de légalité et de « portage » des politiques

¹ Avant de « pantoufler » dans le secteur bancaire.

² Décret d'attribution n° 66-61 du 20 janvier 1966 : « le ministre de l'Équipement exerce les attributions précédemment dévolues au ministre des travaux publics et des transports et au ministre de la construction ».

³ En grande partie, des ouvriers des parcs et des conducteurs de travaux, qui en font un ministère à dominante « ouvrière », et perçu comme tel. C'est aussi un élément essentiel de son image : « les hommes en orange »

nationales ; assistance, conseil à la maîtrise d'ouvrage. Ce mode de fonctionnement apparaît mieux adapté aux territoires ruraux qu'à la ville...

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

La fusion entre ces deux administrations si dissemblables apparaît même à ses plus ardents défenseurs comme une gageure. « C'est le mariage de la carpe et du lapin qu'il faut réussir en tirant le meilleur parti des compétences des deux fiancés. Comment organiser le couple pour qu'il soit fécond ? » se demandera Emile Bideau ¹. Comment parvenir à une refonte globale des interventions territoriales de l'État ?

Il importe d'abord, comme pour les armées de la Révolution, de réussir l'amalgame entre des personnels aux traditions si différentes, et surtout éviter que les agents de l'ancien ministère de la Construction n'aient trop le sentiment d'être les victimes d'une « OPA » guère amicale... ² Ce résultat ne sera pas atteint d'emblée, et les urbanistes de l'État notamment, seront délibérément sacrifiés par Edgard Pisani ³. L'acuité de cette question sera en partie masquée par un phénomène qui aura de grandes conséquences dans la production ultérieure de ministère : celui-ci dans le même temps s'ouvre largement par voie contractuelle à l'interdisciplinarité : architectes-urbanistes, géographes, économistes, sociologues, entrent désormais très nombreux dans le nouveau ministère... Mais au total, la suprématie du corps des Ponts et Chaussées sera plus que confirmée dans la nouvelle organisation qui se met en place au pas de charge.

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

Les grandes organisations syndicales ne trouvent guère à redire au principe de la fusion et de la création de l'Équipement, notamment le syndicat FO des ITPE. La CGT, très majoritaire parmi les personnels syndiqués, attendra un an pour que soit décidée la constitution d'un « secteur fédéral Équipement » où dominent massivement les agents des secteurs « ouvriers » issus des Travaux Publics, et six années de plus pour voir enfin naître en 1973 une puissante « Fédération nationale de l'Équipement », regroupant alors près de 40 000 salariés issus majoritairement des mêmes milieux.

L'organisation de l'administration centrale

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

- ★ définir et conduire la politique foncière relative à la maîtrise et à l'affectation des sols nécessaires à l'urbanisation et aux déplacements,
- ★ réaliser les infrastructures de transport ou en contrôler la réalisation,
- ★ organiser, financer et contrôler la construction des logements et des superstructures qui s'y rattachent directement,

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

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

³ voir *infra*, p. 13

★ assurer l'exploitation des infrastructures et des moyens de transport, en recherchant un optimum économique et social ¹.

Les propositions du groupe de travail aboutissent à un rapport en juin 1966. Mais il faudra attendre le 21 décembre 1967 pour que les structures nouvelles de l'administration centrale de l'Équipement soient officiellement arrêtées ². Elles comportent deux directions d'intendance : la DPOS (personnel et organisation des services) et la DAFAG (affaires financières et administration générale) ; l'urbanisme et la construction sont gérés par deux directions opérationnelles : la DAFU (aménagement foncier et urbanisme) et la DC (construction). La puissante Direction des routes, la Direction des transports terrestres, etc. font aussi partie de l'administration centrale. Mais au moment où paraît ce décret, l'Équipement a subi son premier découpage : un ministère des Transports autonome a été créé en avril 1967 ³ (cependant la Direction des transports terrestres reste fortement liée à l'administration mère).

Par ailleurs, le « pionnier » de l'Équipement Edgard Pisani, désormais en profond désaccord avec la politique du gouvernement Pompidou, a démissionné avec éclat de son poste ministériel le 24 avril, pour être remplacé par François-Xavier Ortoli ⁴.

L'organisation des services extérieurs

Elle est officialisée le 30 mars 1967 ⁵ :

Au niveau départemental, comme prévu, les services des Travaux Publics et de la Construction sont refondus et donnent naissance aux Directions Départementales de l'Équipement (DDE). Aux services des anciennes directions (SOPC et DDC) devenus respectivement le Service infrastructures et le Service urbanisme opérationnel et

construction (UOC), viennent s'ajouter le Groupe administratif central (GAC) et le Groupe d'études et de programmation (GEP). Le GEP est l'état-major de la DDE. Il a trois missions : la prospective, la programmation, les liaisons inter-services ou avec l'extérieur. Cet organigramme qui ne fait que confirmer les termes de la « directive Bideau-Foch », mise en application dès juin 1966, restera stable durant une vingtaine d'années. En 1967, sur 95 DDE, 72 seront dirigées par des IPC, 21 par des ingénieurs de la Construction et deux seulement par des urbanistes de l'État.

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

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

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

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

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

³ confié à Jean Chamant

⁴ Très proche de G. Pompidou

⁵ Par le décret n° 67-278 du 30 mars 1967 « relatif à l'organisation et aux attributions des services départementaux et régionaux du ministère de l'Équipement »

Le même jour paraît l'arrêté créant le premier CETE à Aix en Provence. Les CETE contribueront à renforcer considérablement le potentiel scientifique et technique du nouveau ministère ¹.

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

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

La légitimité de l'Équipement est confortée par la LOF

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

- ★ sa solide expertise technique et scientifique ;
- ★ son implantation locale très ramifiée, qui lui assure une légitimité politique incontestable, surtout dans le monde rural ;
- ★ sa capacité administrative reconnue ;
- ★ la gestion des principaux moyens de financement ;

★ ses fonctions de représentation de l'intérêt général et son aptitude à les articuler aux intérêts locaux.

Dès décembre 1967, le ministère est conforté par la promulgation de la LOF (Loi d'orientation foncière) qui permet la maîtrise des sols et la planification, ainsi que le « gouvernement des territoires » par le contrôle de la planification spatiale ².

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

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

En 1968, le mouvement de mai secoue durement l'Équipement où la syndicalisation est forte ³. Mais outre les secteurs traditionnels « ouvriers » des parcs et ateliers, et des conducteurs de travaux, il enflamme particulièrement les nouveaux acteurs pluridisciplinaires fraîchement recrutés par le ministère (qui adhèrent souvent à la CGT ou à la CFDT), et sera fatal au STCAU, où ils sont majoritaires, à l'heure de la normalisation...

Quand vient celle-ci, c'est Albin Chalandon qui devient Ministre de l'Équipement et du Logement. Venu du secteur de la promotion immobilière, et en opposition avec les idées

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

² Voir aussi *infra*, p. 17

³ Elle restera supérieure à 50 % jusqu'à la fin des années 1980.



Albin Chalandon
Un ministre « libéral » avant
la lettre (juillet 67 - juillet 72) .
(MTETM/SG/SIC - 1971)

encore dominantes, il vaudra faire passer les premiers souffles du libéralisme économique, sans toutefois que soient encore véritablement remises en cause les grandes orientations idéologiques fondatrices du ministère.

Positions et valeurs fondatrices du ministère

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

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

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

Ces fonctions, encore pratiquement incontestées, apparaissent explicitement légitimées au travers des grandes valeurs fondatrices du ministère, au nom desquelles

les missions d'intérêt public sont remplies. Trois grandes valeurs fondatrices semblent dominer toutes les autres :

- ★ le sens du service public (l'intérêt général, fondé sur la neutralité) ;
- ★ la compétence technique (la technique fondée sur la compétence) ;
- ★ la territorialité de l'organisation (la territorialité départementale, fondée sur la proximité des services).

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

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

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

¹ Agnès Denis ; Interview recueillie par Katherine Varin, 29 mars 2004.

III • LES PREMIÈRES ANNÉES DU MINISTÈRE (1968-1981)

La politique de l'Équipement

La décennie 1970 va voir l'Équipement atteindre les sommets de sa puissance, en dépit de l'existence récurrente d'un ministère autonome des Transports¹. D'aucun parlent de l'« âge d'or » de l'Équipement. Jusqu'en 1978, la configuration du ministère demeurera relativement homogène, et ses grandes orientations demeureront les mêmes. Sous la présidence de Georges Pompidou, avec les gouvernements de Jacques Chaban-Delmas, puis de Pierre Messmer, après l'inflexion au libéralisme précurseur d'Albin Chalandon, on reviendra à la pure orthodoxie gaulliste avec Olivier Guichard, qui ajoute l'Aménagement du Territoire au portefeuille de l'Équipement, et finit même par récupérer les Transports. La préparation du VIe Plan (1971-1975) va témoigner de l'influence de l'idéologie de l'Équipement au sein de l'appareil d'État : au sein du Commissariat au Plan, la Commission des villes, dont le rapporteur général est Pierre Mayet, et qui constitue une véritable pépinière de jeunes fonctionnaires appelés à jouer souvent des rôles de premier plan à l'Équipement², et ultérieurement dans d'autres secteurs de l'appareil d'État, fonctionnera comme un très efficace foyer de propagation des « idées nouvelles » sur la politique d'aménagement urbain, avec un rayonnement considérable.

1974 constitue une date de transition, qui voit, après le décès de Georges Pompidou avant la fin de son mandat, l'élection de Valéry Giscard

d'Estaing à la présidence de la République le 27 mai. Dans le gouvernement formé alors par Jacques Chirac, le ministre Robert Galley, privé de l'Aménagement du Territoire, continue la tradition gaulliste, mais les « Trente Glorieuses » se terminent et avec elles les années de plein emploi et de forte croissance. A partir d'août 1976, sous les deux premiers gouvernements de Raymond Barre, avec Jean-Pierre Fourcade, puis avec son bref successeur, Fernand Icart, le ministère de l'Équipement retrouve son extension maximale, en ré-englobant les Transports et l'Aménagement du territoire. Durant cette période, l'Équipement constitue un outil stratégique essentiel entre les mains de l'État. Il est porteur d'un projet mobilisateur qui répond aux attentes de la population : moderniser les routes, construire enfin un réseau autoroutier, organiser le développement des agglomérations, et construire massivement des logements.

Dotée de crédits très importants, la Direction des Routes met en œuvre à partir de 1971, le « Schéma directeur des grandes liaisons routières » qui prévoit la réalisation de 27 500 km de grandes liaisons routières, avec une attention particulière pour les autoroutes. Dès le 12 mai 1970, pour accélérer le rythme de construction de ces dernières, Albin Chalandon a autorisé par un décret, la concession de leur construction et de leur exploitation à des sociétés entièrement privées. Les services des Ponts et Chaussées font place à la SCETAUROUTE qui s'occupera désormais de la mise en œuvre des travaux de construction pour le réseau concédé. C'est aussi le temps du grand essor des études de transports, qui joueront désormais un rôle déterminant dans la planification urbaine.

En matière de construction, après la création de l'ANAH en 1970, le grand tournant qui s'annonce est préparé par la publication en 1975, du rapport Nora sur l'amélioration de



Olivier Guichard
Le ministère englobe
l'Aménagement du territoire et
le Tourisme (juillet 72 - mai 74).
(MTETM/SG/SIC - 1973 ; photo
Salesses)

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

² Parmi lesquels Jean Frébault, Yves Cousquer, Jean-Pierre Duport...

l'habitat ancien et surtout par le rapport Barre sur la réforme du logement social, préconisant une aide personnalisée au logement, en remplacement de « l'aide à la pierre ». De fait, la loi n° 77-1 du 3 janvier 1977 réforme fondamentalement le financement du logement. Elle a pour objet de faciliter la satisfaction des besoins en logements et en particulier de faciliter l'accession à la propriété, de promouvoir la qualité de l'habitat, d'améliorer l'habitat existant et d'adapter les dépenses de logement à la situation de famille et aux ressources des occupants, tout en laissant subsister un effort de leur part. La loi crée les PAP, les PLA, les prêts conventionnés et l'APL.

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

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

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

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

Mais atteindre et conserver un équilibre satisfaisant n'est pas chose aisée, dès cette époque, pour un tel mastodonte. Cet équilibre dépend avant tout de la cohésion interne, que favorise la dynamique du ministère qui est réelle. En interne, selon P. Mayet¹, « l'Équipement fonctionne en constante tension entre l'enjeu de l'urbain (porté par la DAFU) et la culture routière portée par la Direction des Routes. La première représente le « pouvoir spirituel », la seconde le « pouvoir temporel » avec ses grandes réalisations, sa puissance financière et ses services techniques. Le pouvoir spirituel s'impose progressivement et de plus en plus d'ingénieurs s'approprient ses valeurs. Cela se traduit dans des programmes de formation de la Direction du Personnel ». Mais d'autres analystes de la période se montrent plus critiques sur le degré d'avancement de l'amalgame entre les différentes composantes de l'Équipement et les difficultés rencontrées sur la voie de cet amalgame, comme Serge Vallemont ou Jean-Claude Boual². Ce n'est sans doute pas une coïncidence si l'un et l'autre sont porteurs de culture syndicaliste, le premier, celle de FO, le second, celle de la CGT.

¹ Interview de Katherine Varin

² Voir *supra*, p. 12

Les premières contestations

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

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

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

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

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

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

L'émergence des préoccupations de protection de l'environnement amène la nomination le 7 janvier 1971 de Robert Poujade comme ministre délégué (auprès du Premier ministre) à la Protection naturelle et à l'Environnement. Cette création s'opère dans un contexte sinon d'hostilité déclarée, du moins de méfiance vis à vis du ministère de l'Équipement accusé d'être le ministère des « bétonneurs », et auquel il s'agirait de donner un « avertissement ». Cet avertissement est réitéré quand le 5 avril 1973, R. Poujade devient ministre de plein exercice. Il sera durement ressenti par les cadres de l'Équipement : douleur de pouvoir être critiqué, de ne plus être seulement le bon élève qui fait tout bien. Les jeunes ingénieurs découvrent qu'il y a lieu de porter un regard critique sur les œuvres antérieures (ex. les grands ensembles), qu'il faut s'adapter aux évolutions, qu'il est difficile d'être reconnu pour la réalité de ce qu'on essaie de faire. Dans les années 1975-1980, l'Équipement se retrouve piégé entre un intense engagement stratégique (DAFU), le respect des diverses légitimités, la perspective de la décentralisation, la question de l'environnement avec la quasi-impossibilité de rendre crédible les « bétonneurs »².

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

En novembre 1975, le Président de la République confie à une commission présidée par Olivier Guichard une mission de réflexion préalable à une réforme générale des collectivités locales.



Robert Galley
Les derniers feux
de l'orthodoxie gaulliste
(mai 74 - août 76).
(MTETM/SG/SIC - 1974 ; photo
Salesse)

¹ Voir *supra*, pp. 16-17

² P. Mayet, interviewé le 10 mars 2004 par K. Varin



Michel d'Ornano
Ministre de l'Environnement et
du Cadre de vie : une tentative
audacieuse et inachevée de
refondation (avril 78 - mai 81).
(MTETM/SG/SIC - 1980)

¹ Voir *infra*, p. 20, note n° 4.

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

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

⁴ P. Mayet, entretien personnel.

Le rapport issu des travaux de la commission, intitulé « Vivre ensemble », dont les thèmes principaux concernent l'environnement, la décentralisation, l'organisation de l'intercommunalité, est remis au Président en octobre 1976. Il connaît un retentissement considérable, mais notamment en raison du caractère obligatoire de la coopération intercommunale qu'il préconise, il suscite la levée de boucliers d'un grand nombre d'élus communaux. La grande « consultation des maires de France » organisée à la suite du rapport Guichard, débouche sur un « Plan de développement des responsabilités locales » qui contient déjà les grandes lignes de la future décentralisation, mais ses principales mesures ne pourront être mises en œuvre qu'après l'alternance politique de 1981...¹

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

Une tentative éphémère de regroupement des problématiques du cadre urbain (1978-1981)

Lors de la formation du 3^e gouvernement Barre, à la suite des élections législatives de mars 1978, et conformément au rapport Guillaumat (soulignant l'intérêt d'un découpage ministériel regroupant d'une part tout ce qui concerne la vie urbaine et de l'autre, tout ce qui concerne les liaisons), Michel d'Ornano, précédemment ministre de la Culture et de l'Environnement,

prend la tête d'un ministère de l'Environnement et du Cadre de vie, (tandis que réapparaît un ministère des Transports, confié à Joël Le Theule)².

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

C'est la manifestation politique de la reconnaissance d'un enjeu élargi par rapport à la dimension « aménagement » de l'urbain, affichant l'ambition d'appréhender globalement la gestion du territoire sous ses divers aspects : l'environnement, le cadre de vie, l'habitat. Pour le directeur de la DAFU, P. Mayet, qui a plaidé efficacement pour la mise en œuvre de cette expérience, c'est une tentative pour constituer « un ministère du façonnage de l'espace, en y incluant tout ce qui se construit, respectueux de l'environnement »⁴. De fait, dans cette configuration ministérielle inédite, toutes les compétences de l'Administration ayant un lien avec la gestion territoriale de l'espace sont rassemblées. C'est un schéma parfaitement cohérent, qui installe a priori le ministère dans une position de force quand à ses compétences et à leur synergie, en supprimant notamment l'absurde et contre-productive « guéguerre » avec l'Environnement. C'est donc un schéma « moderne », qui a toujours gardé des options ouvertes pour l'avenir, comme on le verra plus loin. Mais à l'époque, il se heurte à un fort scepticisme et apparaît comme un pari plus difficile encore que celui du « mariage de la carpe et du lapin »...

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

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

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

- a) faire descendre les préoccupations d'environnement jusqu'à la structure territoriale de base du ministère ;
- b) généraliser dans cette structure polyvalente, la déconcentration de l'Administration en matière d'urbanisme et de logement (permis de construire) en prévision de l'aboutissement d'une politique nationale de décentralisation jugée indispensable et inéluctable à brève échéance⁴.

Le projet des ALEE, qui soulève des réticences de tous côtés (notamment syndical) ne dépassera pas le stade expérimental, avant l'élection présidentielle et les élections législatives prévues en 1981. L'alternance politique va amener la gauche au pouvoir et aboutir à un tournant majeur dans la vie du pays. L'expérience du ministère de l'Environnement et du Cadre de Vie prend fin avant d'avoir pu véritablement porter ses fruits. « Les différences, voire les oppositions entre les cultures professionnelles étaient trop fortes pour que des synergies réelles aient pu se développer en un temps si court »⁵. Mais des préconisations voisines resurgiront à plusieurs reprises, et comme il a déjà été dit, la pertinence de ce modèle réapparaît très forte aujourd'hui...

L'alternance politique de 1981 et ses premières conséquences pour l'Équipement

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

La formation du premier gouvernement de gauche, au lendemain de l'élection de François Mitterrand, avant même les élections législatives, se traduit par l'arrêt de l'expérience du ministère de l'Environnement et du Cadre de Vie, et une redistribution du jeu qui se veut en rupture symbolique avec ce qui a précédé. Ne

¹ J-E. Roullier y remplace P. Mayet, qui devient directeur du Personnel

² P. Mayet, entretien personnel

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

⁴ Après le succès du questionnaire aux maires de 1977 et le rapport Aubert de juin 78, l'idée que la décentralisation est nécessaire gagne du terrain. Le Président y est favorable. Un projet de loi-cadre sur le développement des responsabilités des collectivités locales voit le jour. Mais il n'aboutira qu'à des progrès partiels, quoique importants pour l'avenir : réformes des honoraires (mettant fin à l'intéressement direct), Dotation globale de fonctionnement (DGF) etc.

⁵ « Partie II. Évolution du ministère de l'Équipement en rapport avec le processus de décentralisation : une analyse historique » ; Janvier, Y. ; p. 64 ; in « Décentralisation et évolution du Ministère de l'Équipement » op. cit. ; Notes du CPVS n° 17 ; Paris, DRAST - METLTM ; nov. 2002 ; 143 p.

s'agit-il pas de « changer la vie » ? Si dans le premier gouvernement de Pierre Mauroy, Louis Mermaz est nommé ministre de l'Équipement et des Transports, c'est le Logement qui est gratifié d'un ministère autonome avec à sa tête Roger Quilliot, ainsi que l'Environnement avec Michel Crépeau, et la Mer pour Louis Le Pensec.

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

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

Dans un autre domaine, un changement profond va intervenir : c'est celui de l'action syndicale. Les grandes centrales syndicales, chacune à leur manière, avaient clairement appelé de leurs vœux l'alternance politique. Du jour au

lendemain, les relations entre leurs directions respectives et les nouveaux cabinets vont devenir beaucoup plus étroites, court-circuitant parfois les directeurs de l'administration. Mais au delà des connivences ou des sympathies spontanées, des contradictions et par voie de conséquence, des problèmes de positionnement, vont très rapidement se poser. C'est particulièrement vrai dans le secteur de l'Équipement. Une grave crise déchirera pendant des années la principale organisation du secteur, la Fédération nationale de l'Équipement CGT, qui portera entre autres, sur la question de la décentralisation.

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

Bibliographie

- ★ Des Travaux Publics et Transports à l'Équipement ; Souvenirs d'une transfiguration ; (1948 - 1978) E. Bideau. s.l., dactyl., 1991 ; 47 p.
- ★ 1966 - Création du ministère de l'équipement ; actes de la journée d'études de l'association Blaise Pascal texte établi par H. Andrianjafy et I. Vaulont. Secrétariat du comité d'histoire Paris, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement CGPC ; mai 2000 ; 146 p.
- ★ Création (La) des Directions Départementales de l'Équipement ; Phénomènes de corps et réforme administrative J-C. Thoenig et E. Friedberg CNRS- Groupe de sociologie des organisations ; Paris, 1970; 302 p. reprogr.
- ★ Le Débat ; ensemble traçons notre avenir Ministère de l'Équipement, des Transports et du Tourisme mars 1994, classeur, pagin. multiple
- ★ Le Livre bleu ; ensemble traçons notre avenir ; l'essentiel Ministère de l'Équipement, des Transports et du Tourisme s.d. 20 p.
- ★ Ensemble traçons notre avenir ; le Livre Bleu Ministère de l'Équipement, des Transports et du Tourisme Paris, 1^{er} trim. 95, 93 p.
- ★ L'administration de l'Équipement et ses usagers C. Quin (sous la dir. de) Ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme Conseil Général des Ponts et Chaussées Paris, la Documentation Française, 1995 ; 350 p.
- ★ Le programme de modernisation du ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement ; 1999 - 2001 écouter, valoriser, clarifier préf. J-C. Gayssot Ministère de l'Équipement, les Transports et du Logement La Défense, janv. 1999 ; 123 p. + annexes
- ★ Rapport sur la mise en œuvre de l'article 7 de la loi du 2 décembre 1992 D. Cyrot IGPC CGPC-METL, Aff n° 2001-0045-01 ; 13/03/01, 64 p. ; reprog.
- ★ Le ministère de l'équipement : un révélateur des mutations en cours de l'action publique territoriale en France H. Reigner (Thèse soutenue le 27/11/2000) Paris, l'Harmattan, coll. Logiques politiques, 2001.
- ★ L'Équipement, une administration de gestion en recherche de mission P. Duran Annales des ponts et chaussées n° 99, juillet-sept. 2001, pp. 66-72 ; Paris, Elsevier, trim.
- ★ Décentralisation et évolution du ministère de l'Équipement J. Theys, F. Perdrizet, J-P. Galland, C. Sphor, S. Wachter, Y. Janvier, J-C. Nemery, D. Behar, G. Jeannot Paris, METLTM-DRAST ; notes du CPVS n° 17, nov. 2002, 144 p.
- ★ Décentralisation et avenir du ministère de l'Équipement ; (dossier complémentaire) Dossiers CPVS n° 5 avril 2003 ; Paris METLTM, DRAST ; 174 p.
- ★ Analyse historique des succès et difficultés rencontrées par le ministère de l'Équipement ; B. Megret, Paris, 23/06/04, dactyl. ; 24 p.
- ★ Une vie d'ingénieur aux Ponts et Chaussées 1951 - 1995 ; Chroniques d'un témoin engagé ; S. Vallemont Paris, Presses de l'école nationale des Ponts et chaussées, 2004 ; 422 p.

Périodiques

- ★ Équipement Magazine la revue des agents du ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer ; mensuel ; METLTM, Service de l'Information et de la Communication, Arche Sud 92 055 La Défense Cedex
- ★ Équipement Demain lettre d'information sur les réformes du ministère de l'Équipement METLTM, SIC-DPSM <http://intra.dpsm.i2> n° 1 nov. 2003 ; n° 8 sept. 2004

Personnalités consultées

Michel Griffon, responsable du CDU

Anne Querrien, PUCA

Denis Glasson, CGPC, comité d'histoire,
ancien responsable de la CGT

Florence Contenay, IGE, CGPC

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

Jean-Loup Drubigny, sous-préfet,
secrétaire du P.I.C. « URBACT »

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

Josée Landrieu, responsable
de la mission Prospective de la DAEI

Pierre Chantreau, IGPC, secrétaire
général du CGPC

et l'équipe du comité d'histoire.

Tableau synoptique

	Évènements internationaux et nationaux	Évènements Équipement	Évènements périphériques	Documents et rapports significatifs	Remarques
1962	19.03 Fin de la guerre en Algérie 14.04 1 ^{er} gouvernement Georges Pompidou 28.11 2 ^e gouvernement Georges Pompidou	16.05 R. Dusseaux ministre des Travaux publics et des Transports 28.11 M. Jacquet ministre des Travaux publics et des Transports	15.04 J. Maziol ministre de la construction 28.11 J. Maziol ministre de la construction		
1963	13.02 Création de la DATAR	Georges Pébereau à la tête du PCM			Création de la DATAR
1964	14.03 Création des préfets de région création des CODER				
1965				25.09 Document préconisant la fusion des services extérieurs du ministère des TPT et du ministère de la Construction	
1966	3 ^e gouvernement Georges Pompidou V ^e Plan	08.01 Création du ministère de l'Équipement (fusion ministère des Travaux publics et Transports et ministère de la Construction) Edgard Pisani ministre de l'Équipement			Fusion du ministère des Travaux publics et des Transports avec le ministère de la Construction. Création du ministère de l'Équipement
1967	06.04 4 ^e gouvernement Georges Pompidou	30.03 Création DDE et SRE 07.04 Edgard Pisani ministre de l'Équipement et du Logement 26.04 Démission Edgard Pisani François-Xavier Ortoli ministre de l'Équipement et du Logement 12.07 Loi sur la modernisation et l'amélioration de l'habitat 13.12 Loi d'orientation foncière (LOF) (SDAU, POS, PAZ, ZAC)	07.04 J. Chamant ministre des Transports	Directive Bideau-Foch (DDE)	Création d'un ministère autonome des Transports. Démission d'Edgard Pisani La LOF conforte la légitimité de l'Équipement

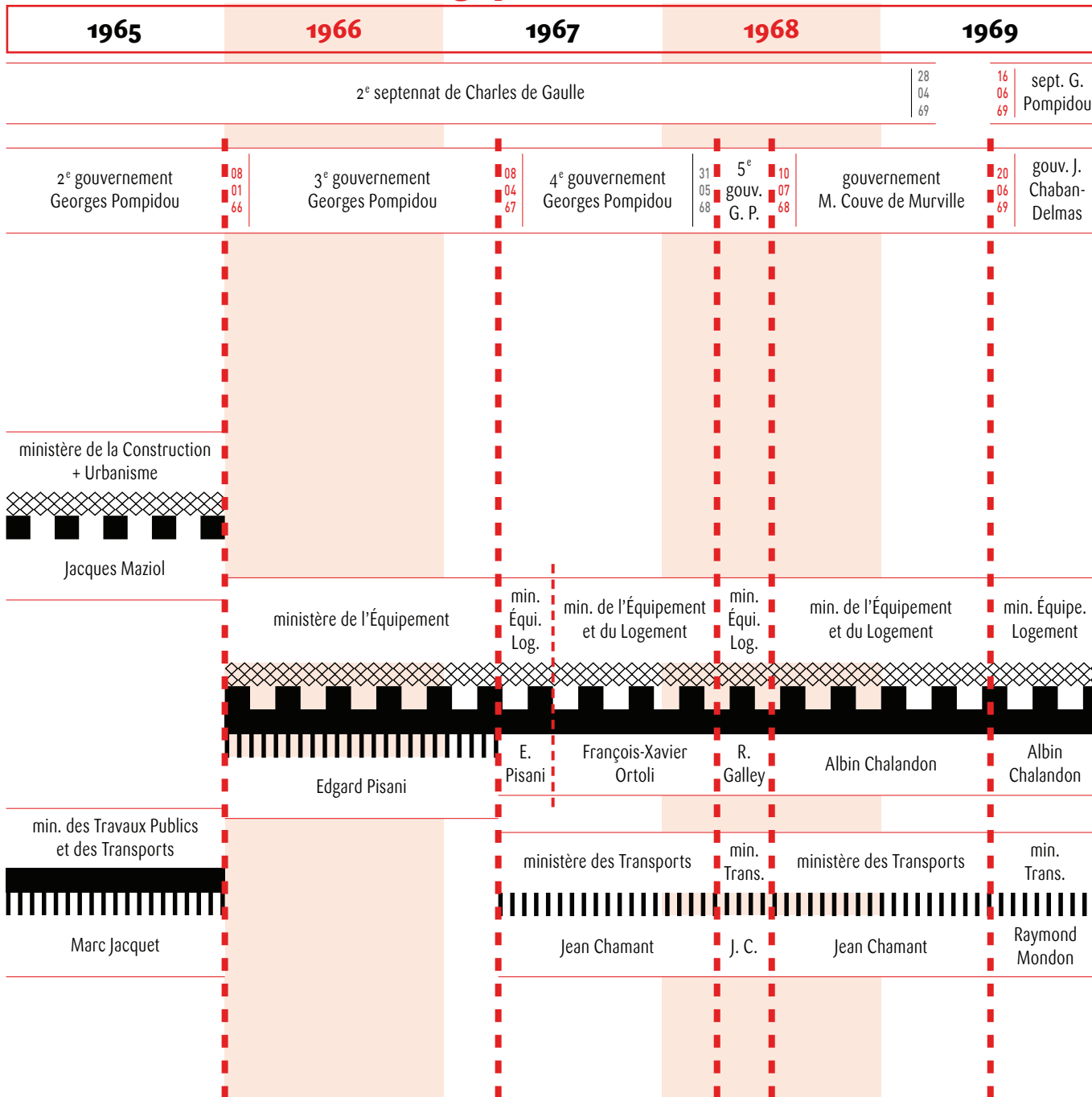
	Évènements internationaux et nationaux	Évènements Équipement	Évènements périphériques	Documents et rapports significatifs	Remarques
1968	Évènements de Mai 27.05 Accords de Grenelle 31.05 5 ^e gouvernement Georges Pompidou 12.07 gouvernement M. Couve de Murville	31.05 Robert Galley ministre de l'Équipement et du logement 12.07 Albin Chalandon ministre de l'Équipement et du Logement « Les chalandonnettes »	12.07 J. Chamant ministre des Transports	« Le droit à la ville » (H. Lefèvre).	Mai 68
1969	27.04 Échec du référendum sur la régionalisation 28.04 Démission du Général de Gaulle 16.06 Georges Pompidou Président de la République 20.06 gouvernement Jacques Chaban-Delmas	22.06 Albin Chalandon ministre de l'Équipement et du Logement	22.06 R. Mondon ministre des Transports		Albin Chalandon, un ministre « libéral » avant l'heure
1970		Création du groupe central des Villes Nouvelles, S.G des Villes Nouvelles, loi de résorption de l'habitat insalubre création de l'ANAH		« La révolution urbaine » (H. Lefèvre)	
1971	VI ^e Plan	15.02 Création du groupe permanent HVS Création du Plan construction	07.01 J. Chamant ministre des Transports, R. Poujade ministre de la protection de la Nature et de Environnement	Rapport de la Commission des Villes VI ^e Plan	Création d'un secteur ministériel Environnement
1972	05.07 1 ^{er} gouvernement Pierre Messmer	06.07 Olivier Guichard ministre de l'Aménagement du Territoire, de l'Équipement, du Logement et du Tourisme 13.11 Circulaire amélioration des ensembles immobiliers	06.07 Robert Galley ministre des Transports	« La question urbaine » (M. Castells)	
1973	Premier choc pétrolier Danemark, Grande-Bretagne, Irlande admis dans la CEE 05.04 2 ^e gouvernement Pierre Messmer	21.03 Circulaire sur les grands ensembles 05.04 Olivier Guichard ministre d'État, ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Équipement, du Logement et du Tourisme	05.04 Y. Guena ministre des Transports R. Poujade ministre de la protection de la Nature et de l'Environnement		Échec de la loi foncière Remise en cause de l'urbanisme des ZUP

Tableau synoptique

	Évènements internationaux et nationaux	Évènements Équipement	Évènements périphériques	Documents et rapports significatifs	Remarques
1974	<p>1.3 3^e gouvernement Pierre Messmer</p> <p>02.04 Décès G. Pompidou</p> <p>27.05 Valéry Giscard d'Estaing président de la République</p> <p>28.05 gouvernement Jacques Chirac Fin des « trente glorieuses »</p>	<p>01.03 Olivier Guichard ministre d'État, ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Équipement et des Transports</p> <p>28.05 Robert Galley ministre de l'Équipement</p>	<p>01.03 Alain Peyrefitte ministre des Affaires Culturelles et de l'Environnement</p> <p>28.05 A. Jarrot ministre de la Qualité de vie</p>		Colloque de Dieppe
1975		<p>31.12 Loi de Réforme de la politique foncière (ZIF.PLD)</p>			
1976	<p>25.08 Démission de Jacques Chirac</p> <p>27.08 1^{er} gouvernement Raymond Barre VII^e Plan 1 million de chômeurs</p>	<p>24.08 Arrêté instituant le Fonds d'Aménagement Urbain (FAU)</p> <p>27.08 Jean-Pierre Fourcade ministre de l'Équipement et de l'Aménagement du Territoire</p> <p>31.12 Loi de réforme de l'urbanisme</p>	<p>12.01 A. Fosset ministre de la Qualité de vie</p> <p>10.07 Loi de Protection de la Nature</p> <p>27.08 V. Ansquer ministre de la Qualité de vie</p> <p>22.11 Loi de Protection de la montagne</p>	Rapport « Vivre ensemble » Commission de développement des responsabilités locales (Olivier Guichard) Rapport Amélioration de l'habitat ancien (S. Nora, B. Eveno).	Un rapport précurseur de la décentralisation
1977	<p>29.03 2^e gouvernement Raymond Barre</p>	<p>03.01 Loi de réforme du financement du logement (APL) Loi sur l'architecture, création des CAUE et de la MIQCP</p> <p>03.03 Arrêté groupe interministériel HVS. Circulaire Aménagement des centres et quartiers urbains existants</p> <p>30.03 Jean-Pierre Fourcade ministre de l'Équipement et de l'Aménagement du Territoire</p> <p>01.06 Circulaire sur les OPAH</p> <p>26.09 Fernand Icart ministre de l'Équipement et de l'Aménagement du territoire.</p>	<p>30.03 Michel d'Ornano ministre de la Culture et de l'Environnement</p>		Réforme du financement du logement (APL). Groupe interministériel Habitat et vie sociale (HVS).

	Évènements internationaux et nationaux	Évènements Équipement	Évènements périphériques	Documents et rapports significatifs	Remarques
1978	Élections législatives 03.04 3 ^e gouvernement Raymond Barre	04.01 Loi assurance construction 05.04 Michel d'Ornano ministre de l'Environnement et du cadre de vie. DAFU-DUP L'architecture passe sous la tutelle de l'environnement - équipement	05.04 Joël Le Theule ministre des Transports		ministère Environnement et cadre de vie : fusion Équipement et Environnement
1979	Premières élections européennes au suffrage universel Second choc pétrolier	03.01 Institution de la DGF 31.05 Réforme des honoraires: fin de l'intéressement 20.11 Décret - Subvention de l'État pour la PALULOS Élaboration de la politique de décentralisation			Échec de la loi cadre sur la décentralisation Réforme des honoraires
1980		Groupe interministériel pour l'aménagement des banlieues Groupe HVS intégré au FAU			
1981	21.05 François Mitterrand président de la République 22.05 1 ^{er} gouvernement Pierre Mauroy Victoire de la gauche au législatives 23.06 2 ^e gouvernement Pierre Mauroy Émeutes aux Minguettes	22.05 Louis Mermaz ministre de l'Équipement et des Transports R. Quilliot ministère du Logement 23.06 Roger Quillot ministre de l'Urbanisme et du Logement	22.05 Michel Crépeau ministre de l'Environnement Louis Le Pensec ministre de la Mer 23.06 Charles Fiterman ministre d'État ministre des Transports Michel Crépeau ministre de l'Environnement Louis Le Pensec ministre de la Mer octobre CNDQS	novembre Rapport « Ensemble refaire la ville » (H. Dubedout)	Alternance politique : la gauche au pouvoir Le domaine de l'Équipement éclaté en 4 ministères

Schéma chronologique des formations ministérielles



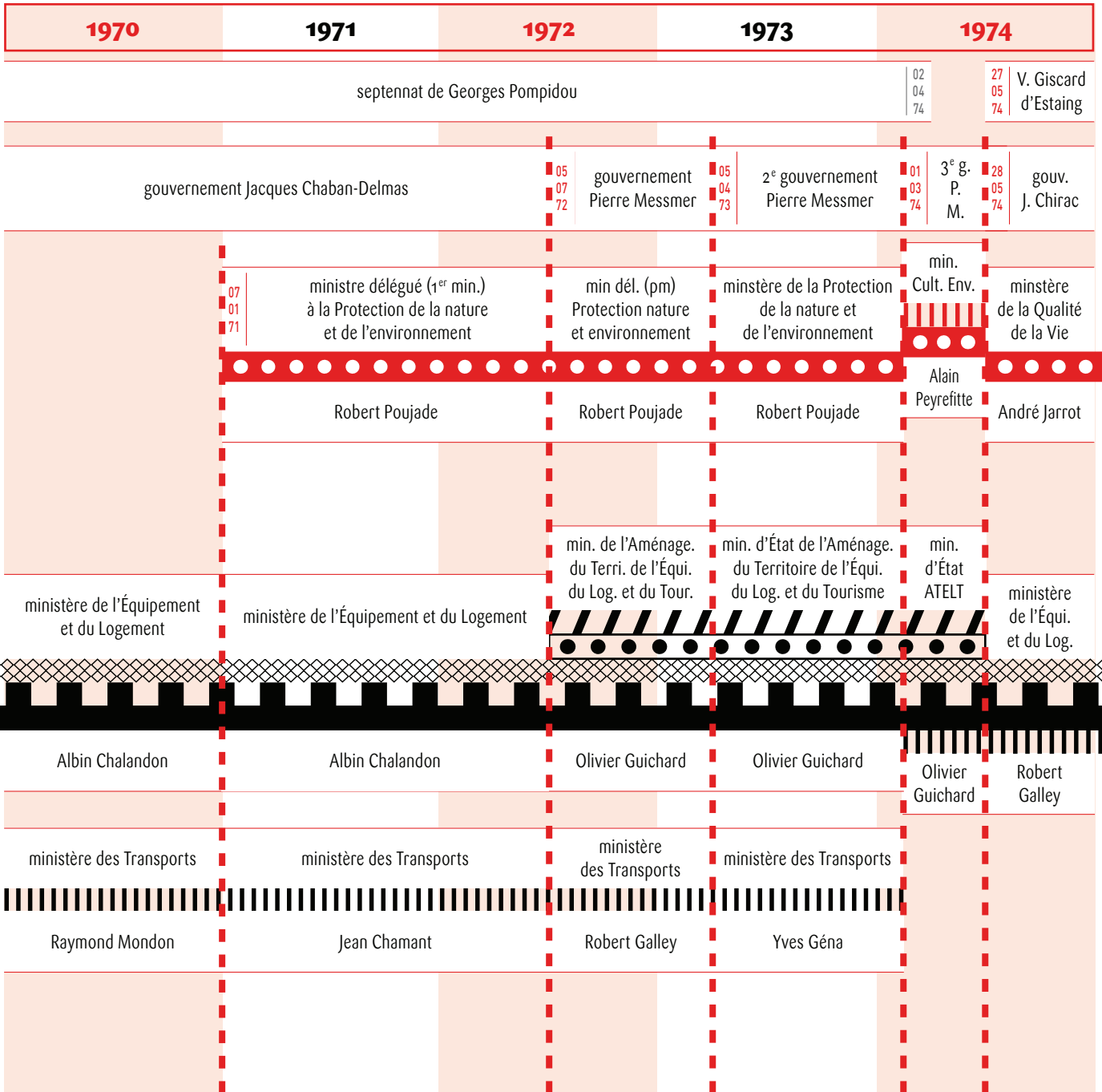
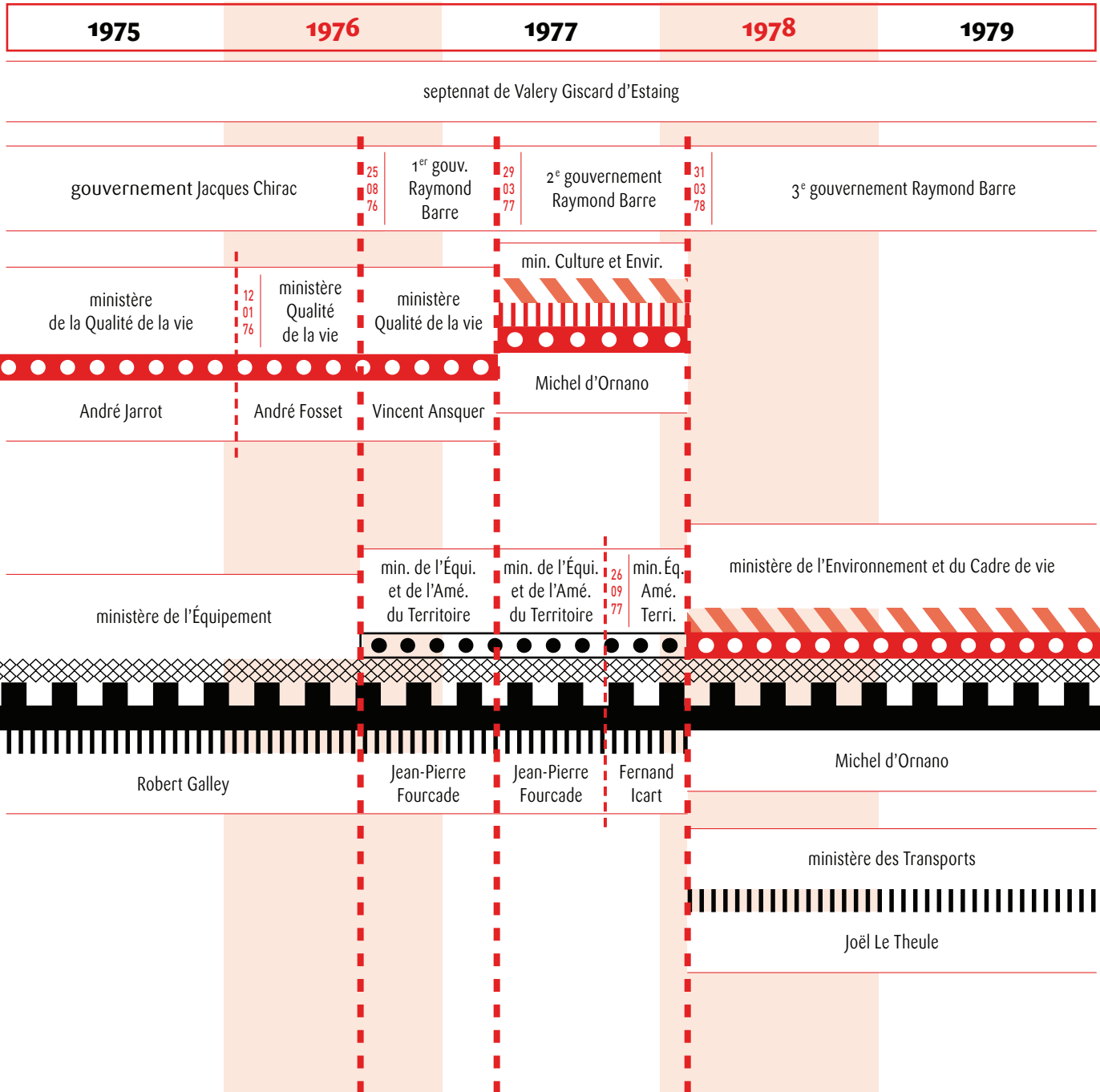
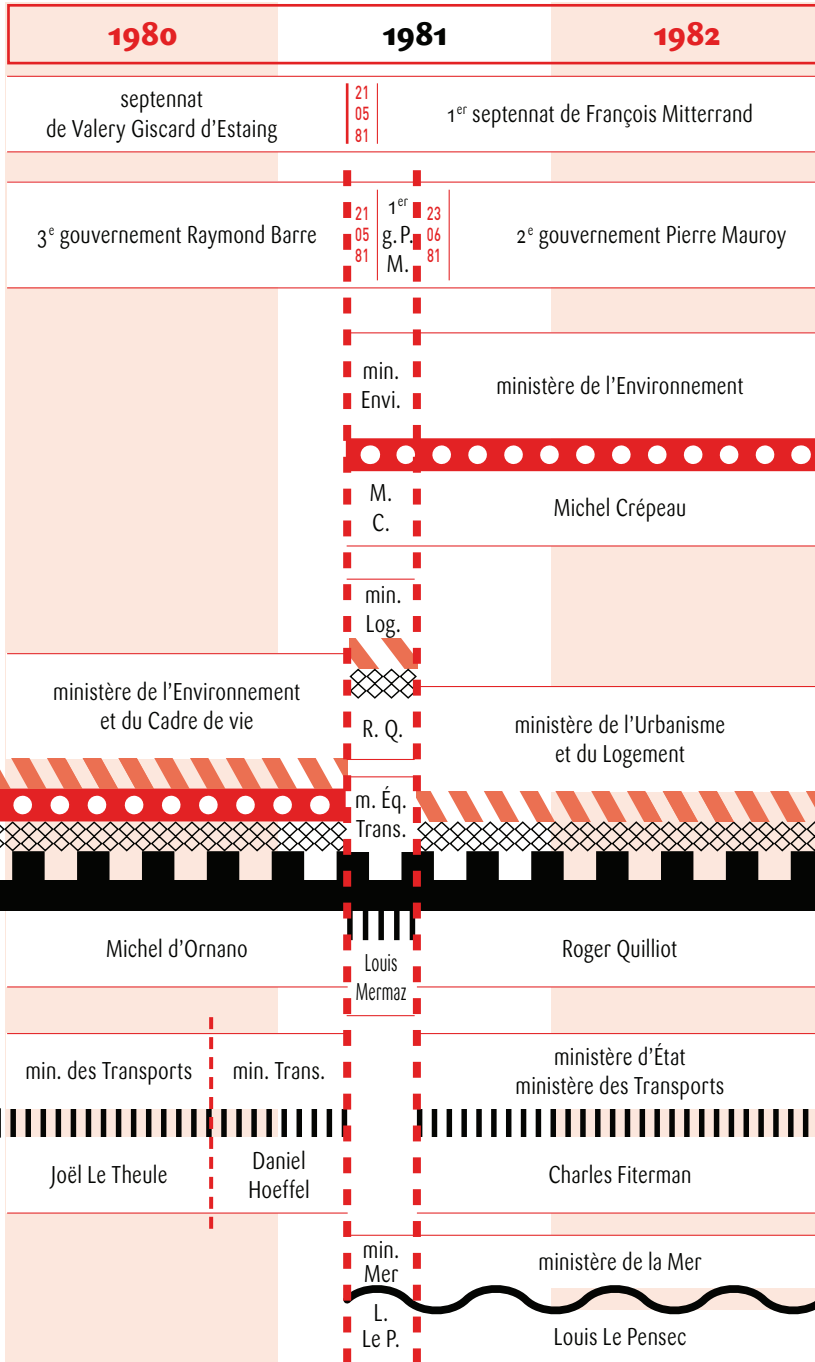












Schéma chronologique des formations ministérielles





Légende

-  Architecture
-  divers : Culture, Intérieur, Santé, Espace
-  Environnement, Protection de la nature, Écologie
-  Tourisme
-  Aménagement du Territoire
-  Logement
-  Urbanisme, Équipement
-  direction du Personnel, services généraux de l'Équipement
-  Transports
-  Mer