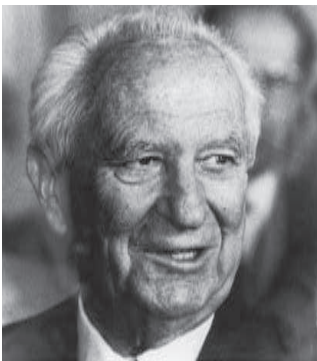


L'histoire du ministère de l'Équipement n'est pas un long fleuve tranquille

Deuxième partie : 1981-2007

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



Gaston Defferre
maire de Marseille,
premier ministre de l'Intérieur
après l'alternance,
le « père » de la décentralisation.
Photo ministère de l'Intérieur

IV. Les lois de décentralisation de 1982-1983 et leurs conséquences

Les principes fondamentaux de la décentralisation

Amorcée prudemment sous la présidence du général De Gaulle, la décentralisation est devenue une aspiration forte des collectivités locales durant la décennie 1970, sans que puisse être dépassé le stade de réformes utiles, mais partielles¹, du fait de blocages politiques récurrents (échec du référendum de 1969, échec du projet Guichard de 1976, échec des projets Bonnet et de Tinguay en 1979). L'alternance politique qui survient en 1989, va faire sauter ce verrou, la décentralisation étant l'une des grandes réformes

portées par la gauche dans son programme. La décentralisation apparaît comme un réajustement radical des pouvoirs locaux. Le fonctionnement des collectivités locales va désormais suivre cinq principes :

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

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

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

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

les départements, les régions et l'État, établit la répartition des compétences entre les collectivités.

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

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

L'Équipement dans les premières années de la décentralisation, entre résistance et passivité

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

- a) les DDE doivent être mises à disposition des conseils généraux en attendant leur parti-

tion, résultat de la seconde loi, qui réglera la question du transfert de compétences.

- b) les commissaires de la République seront appelés à diriger les services de l'État dans le département.

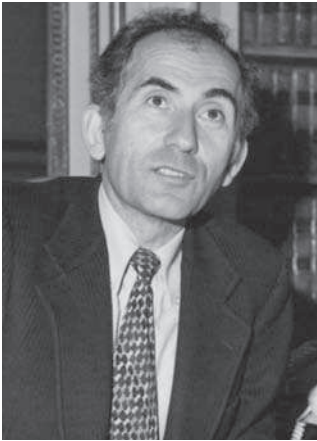
Ces deux points font l'effet d'une bombe sur les cadres de l'Équipement. Dans ses mémoires, Serge Vallemont écrit :

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

Ces nouvelles déclenchèrent un véritable branle-bas de combat dans les états-majors de la direction du Personnel et du Conseil général des Ponts. Le moral était au plus bas... Il était clair que nous ne pouvions compter sur notre cabinet pour peser sur les arbitrages interministériels. Roger Quilliot, maire d'une grande ville, Clermont-Ferrand, était, comme Gaston Defferre et Pierre Mauroy, un farouche partisan de la décentralisation, et nous savions qu'il considérait comme inéluctable l'éclatement des DDE entre les préfectures pour leurs missions régaliennes, les départements et les communes pour celles transférées aux collectivités territoriales »². De fait, le ministre ne cache guère que dans ce débat, les compétences transférées aux collectivités locales en matière d'urbanisme, lui importent plus que le sort de l'administration de l'Équipement... »

Le malaise installé entre le ministre et la haute administration de l'Équipement, se solde au début de 1982 par quelques changements importants à la tête de plusieurs directions-clés : Pierre Mayet quitte la direction du Personnel pour prendre la tête d'une nouvelle direction de la Sécurité routière au ministère des Transports, et est remplacé par Michel Rousselot, ancien directeur du cabinet de l'éphémère ministre de l'Équipement et des Transports Louis Mermaz,

² Vallemont, S. « Une vie d'ingénieur aux Ponts et Chaussées... » *op. cit.*, p. 263.



Charles Fiterman
ministre d'État, ministre des
Transports (juin 81-juil. 84). Il
obtiendra symboliquement l'hôtel
de Roquelaure, mais c'est Roger
Quilliot qui gardera la direction du
Personnel...

©MTETM/SG/SIC - 1981 Photo Vogtemberger

tandis qu'à la tête de la direction de l'Urbanisme et des Paysages, l'inspecteur des Finances Jean-Eudes Roullier est remplacé par Yves Dauge, un politique extérieur à la fonction publique, maire et conseiller général, arrivant du cabinet du Premier ministre.

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

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

La seconde loi de décentralisation relative à la répartition des compétences est promulguée le 7 janvier 1983. L'article 8 stipule que les services de l'État doivent être partagés avec les départements, afin que ces derniers disposent des moyens administratifs nécessaires à l'exercice de leurs nouvelles compétences. Pendant le délai de trois ans accordé pour mettre en œuvre le partage, les services de l'État sont mis à disposition des exécutifs départementaux. La menace d'éclatement des DDE se précise, à l'instar des services préfectoraux, et surtout des directions départementales de l'Action sanitaire et sociale (DASS), proprement démantelées. Cependant ici et là, on s'évertue à démontrer que le démantèlement des DDE n'est pas une fatalité et que trois options sont en fait ouvertes : le découpage, favorable aux départements, le maintien du statu quo avec la mise à disposition, ou enfin la transformation des DDE en établissements publics (solution qui a la faveur de l'AIPC, l'association des ingénieurs des Ponts et Chaussées). Pour sa part, la Fédération CGT

de l'Équipement, en opposition avec la direction nationale de la CGT officiellement favorable à la décentralisation « dure », défend la thèse d'« un grand service national de l'Équipement »

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

Les bases d'un compromis telles qu'elles sont alors élaborées par les services du ministère sont les suivantes : les moyens de la maîtrise d'ouvrage doivent être transférés aux élus ; les moyens de maîtrise d'œuvre et de réalisation des travaux ont vocation à être transférés mais pourraient à la demande des élus rester provisoirement au sein de la DDE ; par contre un service unifié d'entretien et d'exploitation du réseau routier serait maintenu sous la responsabilité de l'État : ni le parc, ni les subdivisions territoriales ne devraient en conséquence être découpés. Un accord sur ces bases ayant été trouvé avec le ministère de l'Intérieur, il reste à négocier avec l'association des présidents de conseils généraux un projet de décret. Le décret relatif aux modalités de transfert aux départements, et à celles de la mise à disposition de ceux-ci des services extérieurs du ministère de l'Urbanisme, du Logement et des Transports est signé le 31 juillet 1985, les conventions qui découlent de ce décret devant prendre effet à partir du 1^{er} janvier 1986. Il



Roger Quilliot
ministre de l'Urbanisme et du Logement (mai 81-sept. 83). Il assumera les conséquences de la décentralisation dans son ministère sans état d'âme.

©METEM/SG/SIC - 1981 Photo Vogtemberger

reste pour les DDE maintenues à se montrer réellement compétitives dans la nouvelle conception de leur rôle de prestataire de service.

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

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

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

Un premier cycle se referme, qui a vu, en quatre ans et quatre lois fondatrices, la révolution de

la décentralisation s'accomplir, dans les grands principes de son architecture. Mais beaucoup reste à faire dans les modalités d'application de ces grands principes, notamment en ce qui concerne l'Équipement. Son administration a vacillé dans la tourmente, en oscillant entre une vaine résistance et un renoncement défaitiste, sans guère de soutien du Gouvernement de la gauche, tout à la réalisation de son projet politique de décentralisation.

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

Le sursaut de l'Équipement (1984-1985)

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

Une Commission nationale de modernisation de l'Équipement (la *COMMODOE*) est mise en place le

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

Symboliquement, c'est aussi le moment où le ministère choisit un nouveau logo, le carré bleu ³ barré des trois flèches stylisées figurant ses trois axes professionnels fondamentaux : l'Urbanisme, le Logement, les Transports, logo qu'il a conservé jusqu'à aujourd'hui.

La nomination inopinée le 20 septembre 1985 de P. Quilès comme ministre de la Défense en remplacement de Charles Hernu ⁴, et son remplacement à la tête de l'Équipement par Jean Auroux jusqu'alors secrétaire d'État aux Transports au sein du même ministère, ne freinera pas l'élan qui se dessine. Serge Vallemont, fervent partisan du renouveau, accède au poste de directeur du Personnel, qu'il occupera durant plus de sept ans ⁵.

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

a) la signature des conventions prévues par le décret du 31 juillet ⁶. Mais le climat préélectoral ne se prête guère à ces signatures ; finalement seuls 21 départements signeront la convention de transferts.

b) la réorganisation et la modernisation des DDE.

L'objectif est l'élaboration d'une directive fondatrice des nouvelles DDE, et constitue le socle du projet de modernisation de l'Équipement. Celui-ci est mis au point dans une démarche inter-directionnelle coordonnée par P. Mayet au CGPC. Issue de ce travail, la directive aux DDE signée de J. Auroux le 18 février 1986 conclut ainsi :

« Les directions départementales de l'Équipement doivent assurer leur vocation de grand service technique de l'aménagement en adaptant leur organisation et leur fonctionnement et en jouant leur rôle d'animation technique basé sur leur compétence et leur efficacité. Cela nécessite rigueur et transparence de gestion, amélioration des prévisions, évaluation des actions et meilleure connaissance des coûts dans tous nos domaines d'activité. Pour ce nouveau départ, une vaste

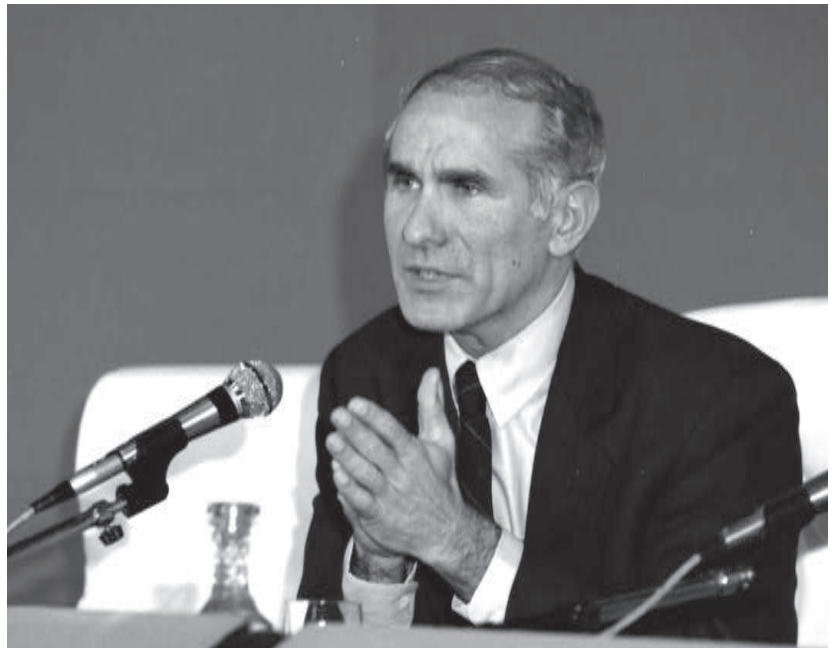
³ *Le bleu est la couleur « régaliennne » de l'Équipement.*

Son autre couleur symbolique est l'orange des chantiers.

⁴ *Contraint de démissionner à cause des développements de l'affaire du « Rainbow-Warrior ».*

⁵ *C'est comme P. Mayet, un IPC issu des ITPE.*

⁶ *Décret du Premier ministre du 31 juillet 1985, relatif aux modalités de transfert aux départements et à celles de la mise à la disposition de ceux-ci des services extérieurs du ministère de l'Urbanisme, du Logement et des Transports. À ce décret est annexé un modèle de la convention devant être passée entre le préfet et le président du conseil général, prenant effet à partir du 1^{er} janvier 1986.*



Paul Quilès
ministre de l'Urbanisme et du Logement, puis ministre de l'Urbanisme, du Logement et des Transports (sept. 83-sept. 85). L'homme du compromis sur les transferts de personnels, sera aussi celui du sursaut du ministère. ©MTETM/SG/SIC - 1991 Photo Suard

⁷ in « Une vie d'ingénieur aux Ponts et Chaussées... » S. Vallemont, *op. cit.* p. 316

⁸ Partie I ; Le ministère de l'Équipement face à la décentralisation et aux nouveaux enjeux des années 2000 : Quelles perspectives d'évolution ? Quatre scénarios pour un débat » J. Theys, J., Galland, JP., Spohr, C., Wachter, S. ; p.18 ; in Décentralisation et évolution du ministère de l'Équipement, *op. cit.*

Le « logo » du ministère. Créé en 1985 et toujours en usage au printemps 2007...



mobilisation des personnels dans une dynamique d'imagination et d'innovation reste le plus sûr garant d'une mise en œuvre réussie de ce grand projet »⁷. La transformation des DDE vise à restructurer les tâches régaliennes subsistantes tout en améliorant la qualité des prestations aux collectivités locales et des services au public.

En conséquence :

- ★ « l'arrondissement territorial et, dans une majorité de cas, les subdivisions deviennent des pôles de prestation polyvalents ;
- ★ les GEP sont souvent supprimés ou marginalisés ; une partie de leurs effectifs est territorialisée ; le reste réorganisé en service d'études générales assurant également les tâches de porter à connaissance ;
- ★ les services de l'Urbanisme Opérationnel et de la Construction (UOC), amputés de leur fonction de gestion du droit des sols qui est également territorialisée, se transforment en services de l'Habitat ;
- ★ les services de la sécurité et de l'entretien routiers, en large partie transférés, sont réorganisés ou gérés transitoirement par convention ;
- ★ Il en résulte plusieurs types d'organisation selon les DDE, leur taille, la qualité de leurs rapports avec les départements et la vitesse d'adaptation locale des principes de modernisation ».⁸

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

- ★ le professionnalisme : l'Équipement doit pouvoir compter sur des professionnels dotés d'une capacité technique de haut niveau, s'appuyant sur un réseau de compétences (directions centrales, services techniques centraux, CETE) ;
- ★ l'efficacité : productrice de services publics : l'administration se fixe comme objectif prio-

ritaire à la fois la recherche d'économie et de gains de productivité ; l'enjeu est d'avoir la capacité d'offrir le meilleur service au meilleur coût ;

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

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

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

1986 : une alternance politique « douce » à l'Équipement

Les élections législatives de mars 1986, en donnant la victoire à la droite, amènent une nouvelle alternance politique et Jacques Chirac, appelé par le Président F. Mitterrand à former le nouveau Gouvernement, inaugure une première « cohabitation » qui sera globalement très conflictuelle. Il en ira cependant différemment à l'Équipement. Est-ce par moindre intérêt pour

ce secteur ? Par déficit de vision stratégique ? L'Équipement échoit à l'allié CDS. C'est Pierre Méhaignerie qui hérite d'un ministère aux compétences étendues à l'extrême, puisqu'il regroupe l'Équipement, le Logement, l'Aménagement du Territoire, les Transports et... l'Environnement. Pour gérer convenablement un tel ensemble, deux ministres délégués lui sont adjoints : Jacques Douffiagues aux Transports, et Alain Carignon à l'Environnement. C'est une configuration somme toute orthodoxe dans un Gouvernement néo-gaulliste, mais pour quel contenu ?

Pierre Méhaignerie a une bonne expérience ministérielle (à l'Agriculture de 1976 à 1981), et il a été jusqu'à sa nouvelle nomination, président du conseil général d'Ille-et-Vilaine. Son tempérament, son positionnement politique, vont le pousser à agir plus en continuation qu'en rupture avec la politique antérieure. Il n'y aura pas de « chasse aux sorcières » dans les DAC, et la cheville ouvrière de la modernisation, le directeur du Personnel, sera confirmé dans ses fonctions. Si le nouveau ministre déclare d'emblée qu'il annulera le décret du 31 juillet 85⁹, c'est plus par effet d'affichage après la guérilla menée les années précédentes par la droite contre la décentralisation, que par opposition dogmatique. Il apparaît par ailleurs sensible à l'option « établissement public » pour les DDE, à laquelle les syndicats et notamment la CGT (ultra majoritaire chez les agents de travaux) sont très opposés.

Trois mois seulement après son arrivée, il valide la démarche de modernisation initiée par ses deux prédécesseurs à l'Équipement. Une note interne le confirme sans ambiguïté : « Ainsi le processus de modernisation en profondeur qui doit être engagé doit-il être compris comme un véritable projet d'entreprise, articulé autour de deux idées-force :

★ une administration productrice de service public, dotée d'une capacité technique de

haut niveau s'appuyant sur un réseau diversifié de compétence ;

★ une administration exigeante dans la recherche d'économies et de gains de productivité »¹⁰.

Comme en d'autres circonstances, le fait que cette politique lancée avant l'alternance ne soit pas remise en cause par le nouveau ministre, mais au contraire clairement confirmée, l'a considérablement renforcée en l'ancrant dans la pratique des services. Ainsi qu'il l'avait annoncé, P. Méhaignerie signe le 13 février 1987 un décret remplaçant celui du 31 juillet 1985 qui avait été abrogé, mais « qui lui ressemble comme un frère »... Il ne s'écarte du précédent que sur un point : seul le chef de l'exécutif départemental préside désormais le comité de gestion du parc au lieu de la co-présidence préfet - DDE antérieure...

⁹ Voir supra, note n°6, p. 11
¹⁰ « Une vie d'ingénieur aux Ponts et Chaussées » Vallemont, S. ; op. cit. p. 327. La réduction du nombre des agents du ministère devient dès lors un mot d'ordre permanent.

Pierre Méhaignerie,
 ministre de l'Équipement, du Logement et de l'Aménagement du Territoire.
 Il « coiffe » également les Transports, la Mer et l'Environnement (mars 86-mai 88).
 Le ministère atteint théoriquement avec lui la plus grande extension de ses compétences.

©MTE/M/S/SIC - 1986 Photo Suard



Comme le précédent décret, celui-ci prévoit la passation dans chaque département d'une convention, sachant que les conventions passées en vertu du décret antérieur restent valables.

Pierre Méhaignerie tient également à bien marquer les préoccupations sociales de sa formation politique. En août 1986, il parvient à régler un problème épineux resté en suspens depuis des années : celui des quelque 20 000 PNT 936 (les agents auxiliaires payés « sur tas de cailloux » dans les départements), qui sont enfin titularisés. Il remporte là un vif succès, donnant au ministère une image de leader en matière de modernisation du service public.

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

Le 24 avril 1988, le premier tour des élections présidentielles laisse face-à-face F. Mitterrand et J. Chirac. Le 8 mai, F. Mitterrand est réélu Président de la République et le 10, Michel Rocard est investi comme Premier ministre. Dans le Gouvernement qu'il forme deux jours après, l'Équipement est à nouveau l'objet d'un découpage, moins traumatisant toutefois qu'en 1981. Si un ministère des Transports confié à Louis Mermaz renaît ¹¹, ainsi qu'un ministère de la Mer confié une nouvelle fois à Louis Le Pensec, et tandis que l'Environnement reprend son autonomie sous la forme d'un secrétariat d'État directement rattaché au Premier ministre, attribué à Brice Lalonde, Maurice Faure, ami de très longue date du Président, est nommé ministre d'État, ministre de l'Équipement et du Logement, chargé des « Grands Travaux » présidentiels. M. Faure joint à sa longue expérience gouvernementale, celle de maire et de président

de conseil général. Pour ce qui concerne le Lot, son département, il a opté pour une simple mise à disposition de la DDE. C'est dire qu'il n'entre-tient aucune crispation sur le sujet.

Le Président Mitterrand ayant dissout l'Assemblée nationale, les élections législatives des 5 et 12 juin confirment la tendance des présidentielles, et un second Gouvernement Rocard est formé. Au sein de celui-ci, M. Faure garde son précédent portefeuille, allégé des « Grands Travaux » présidentiels désormais rattachés à la Culture, L. Le Pensec troque la Mer contre les DOM-TOM, tandis que Michel Delebarre remplace L. Mermaz aux Transports, et devient ministre des Transports et de la Mer.

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

Espoirs et inquiétudes au tournant de la décennie 1990

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

Dans l'optique d'une responsabilisation accrue des directeurs départementaux de l'Équipe-

¹¹ Georges Sarre y sera secrétaire d'État aux Transports routiers, puis de juin 88 à mars 93, secrétaire d'État aux Travaux routiers et fluviaux, auprès des ministres de l'Équipement qui se succéderont.

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

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

la première concerne l'adaptation du service public à l'évolution de la société, la construction de l'Europe et la globalisation mondiale ; la seconde concerne le lancement d'un « grand chantier pour la ville », susceptible de remédier à la crise multiforme générée par l'évolution générale des villes.

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

- ★ la rénovation des relations de travail internes à l'administration ;

- ★ le développement des responsabilités des fonctionnaires ;
- ★ le devoir d'évaluation des politiques publiques ;
- ★ une politique d'accueil et de service à l'égard des usagers.

Il s'agit donc officiellement et pour l'essentiel d'améliorer la qualité du service public. Les 29 et 30 novembre 1990, ont lieu à Paris des « Rencontres nationales pour le renouveau du service public » qui rassemblent plusieurs milliers de fonctionnaires. M. Rocard y déclare notamment :

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

- ★ le principe d'efficacité sans lequel tout serait remis en cause dans un monde ouvert de plus en plus compétitif ;
- ★ le principe de responsabilité des agents du service public à l'égard de l'activité dont ils ont la charge comme à l'égard des citoyens usagers ;
- ★ le principe de différence qui doit conduire à compenser les inégalités dans l'accès tant aux richesses qu'aux savoirs »... avant de conclure : « Rassurés sur les missions de l'État, confirmés dans votre rôle essentiel et irremplaçable, dotés des moyens d'y faire face, vous pouvez accepter le risque du changement, le pari de la modernité publique ».

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



Michel Delebarre
 ministre de l'Équipement, du Logement, des Transports et de la Mer (fév. 89-déc. 90), puis ministre d'État, ministre de la Ville, puis ministre d'État, ministre de la Ville et de l'Aménagement du Territoire (déc. 90-avr. 92).
 Du ministère de l'Équipement à l'autonomisation de la politique de la Ville...©MTETM/SG/SIC

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

Il en va différemment sur le second « front ». La politique du développement social urbain progressivement mise en forme durant le premier septennat est vouée à trouver sa place au sein d'un ambitieux projet global de développement des villes¹². C'est en cela qu'il est une « politique de la Ville ». Conçu à l'origine au niveau du quartier, il doit donc être porté au niveau de l'agglomération, et dans un contexte interministériel, l'Équipement devrait légitimement jouer un rôle majeur grâce à ses moyens et à ses compétences, notamment dans les PACT urbains (programmes d'aménagement concerté du territoire urbain), les

contrats de ville, etc. Un dispositif renforcé de suivi de la politique de la Ville est très vite mis en place. Dès le 18 juillet 1988, Yves Dauge est nommé Délégué interministériel à la Ville¹³ et le 28 octobre, à côté du Conseil interministériel des villes (CIV) qui lance les actions politiques et accorde des crédits de l'État, est institué le Conseil national des villes (CNV) une instance de réflexion et de proposition, et la Délégation interministérielle à la ville, à qui il incombera d'animer cette politique. « La DIV aurait pu et dû être une DATAR des villes, mais les arbitrages du Premier ministre n'ont pas été favorables à cette orientation »¹⁴. Elle n'est pas moins un organisme interministériel dépendant directement de ce dernier. Malgré la volonté très clairement affichée de Maurice Faure de conserver une position prépondérante dans cette nouvelle structure (« grâce aux crédits logement, c'est lui qui tenait la bourse »¹⁵), l'Équipement par étape, perdra du terrain dans la politique de la Ville...

Entre temps la question des DDE n'apparaît pas encore définitivement réglée, même après le décret du 13 février 1987. Seule une loi définissant les conditions de prise en charge par l'État et les départements des dépenses de personnel et de fonctionnement des DDE pourrait y parvenir. Ce sera la loi dite de « sortie de l'article 30 » (en référence à l'article de la loi du 2 mars 1982 obligeant provisoirement le département à maintenir le niveau de prestation qu'il fournissait à la DDE avant la réforme de la décentralisation). Or la mise en chantier de cette loi est repoussée d'année en année.

Le 22 février 1989, M. Faure ayant été nommé membre du Conseil constitutionnel, Michel Delebarre devient ministre de l'Équipement, du Logement, des Transports et de la Mer. C'est lui aussi un partisan déterminé des actions de modernisation. Sous son impul-

¹² *Le développement des villes avait en son temps été une des raisons majeures de la création de l'Équipement.*

¹³ *Nommé à la tête de la DUP en 1982, Y. Dauge qui n'était pas du sérail, s'était heurté à de fortes résistances dans son action, avant d'être remercié assez brutalement par P. Quilès.*

¹⁴ *Georges Cavallier, entretien personnel, 9 juillet 2004*

¹⁵ *G. Cavallier, ibid.*

sion, un « Nouveau plan de modernisation de l'Équipement » est mis en œuvre. Plus global, il intègre l'ensemble des services, notamment les administrations centrales et les organismes techniques. Se plaçant dans la perspective des orientations de la directive du 23 février 1989, il se caractérise par la généralisation des démarches contractuelles, les POM, avec une forte mobilisation des administrations centrales. Il s'exprime par le projet « *GEODE* » (gestion opérationnelle des DDE), dont la finalité est d'ériger les services extérieurs en « centres de responsabilité »¹⁶ et de développer la gestion prévisionnelle des activités et des emplois dans le cadre de relations contractuelles entre le niveau national et le niveau local. L'année suivante, en 1990, se produisent deux événements susceptibles d'influer fortement sur le devenir de l'Équipement :

A la suite de pressions répétées de Brice Lalonde (dont le portefeuille – et les prétentions – sont élargis) pour doter l'Environnement de services départementaux propres, notamment chargés de la police des eaux, des questions de pollution, d'assainissement, d'épuration, etc, avec des corps d'encadrement et de contrôle afférents, les ministères de l'Équipement et de l'Agriculture décident de réagir en commun pour contrer ces velléités. Les bases d'une coopération renforcée entre les DDE et les DDAF sont jetées. Une fusion à terme est même envisagée. C'est le début d'une expérience très innovante... mais qui soulève de nombreuses résistances, une fusion entraînant nécessairement celle du corps des Ponts et des IGRF. En octobre 1990, le Gouvernement décide officiellement d'organiser la « coordination » (terme diplomatique !) des interventions des DDE et des DDAF, mais en donnant à cette coordination le caractère d'une simple expérimentation. Un comité national de pilotage est constitué. Il y a là clairement pour l'Équipement et son avenir un enjeu capital ¹⁷.

En octobre, l'émeute urbaine du Mas du Taureau à Vaux-en-Velin, près de 10 ans après celle du quartier des Minguettes à Vénissieux, jette la consternation et focalise à nouveau l'attention sur les quartiers en crise. Le résultat sera un coup d'arrêt catégorique à une politique plus globale ¹⁸, et un retour à la géographie restreinte du quartier, avec l'invention d'une nouvelle procédure, le Grand projet urbain (GPU) qui vise la restructuration en profondeur sur un nombre limité de sites. Le Président de la République entendra en même temps solenniser et dramatiser les enjeux. Le 21 décembre, Michel Delebarre est nommé ministre d'État, ministre de la Ville. A l'Équipement qu'il quitte, il est remplacé, dans une continuité parfaite, par Louis Besson, auparavant ministre délégué, chargé du Logement. Dès lors, et malgré la personnalité de M. Delebarre, qui garde des liens forts avec le ministère qu'il vient de quitter, la politique de la Ville est sur la voie de son autonomisation, et les grands enjeux nouveaux commencent à échapper à l'Équipement, alors qu'il peine toujours à retrouver son équilibre face à la décentralisation.

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

Les termes du règlement sont ainsi définis :

- ★ pour la gestion des parcs par l'État et les conseils généraux, la solution adoptée est celle de la création dans le budget de l'État d'un compte de commerce retraçant les recettes et les dépenses générées par les activités du parc ;
- ★ pour les conditions financières de mise à dis-

¹⁶ Afin qu'ils bénéficient d'une affectation et d'une gestion de crédits de fonctionnements globalisés et d'un allègement du contrôle.

¹⁷ « Le rapprochement des directions départementales de l'Agriculture et de la Forêt et des directions départementales de l'Équipement ; la coordination des interventions publiques » ; Duran, P. ; Groupe d'analyse des politiques publiques, Commission pour la Réorganisation et la Déconcentration de l'Administration ; s.l., 106 p. réprogr., avril 1995. Malgré des résultats encourageants, et une circulaire généralisant l'expérimentation (22 janvier 1993), l'expérience tournera court.

¹⁸ Qui est davantage dans la culture de l'Équipement.

position du département des autres services de la DDE, une convention financière clarifiant les apports respectifs de l'État et du département doit être établie. L'opération de gestion « CLAIRE » a parfaitement préparé le terrain ;

- ★ pour la définition des conditions dans lesquelles on pourra « découper » les services de la DDE gérant les routes départementales, le compromis retenu est celui de la « double autorité ». Chaque département pourra demander le moment venu une réorganisation des services de la DDE et la détermination de ceux qui seront placés directement sous l'autorité du conseil général. Ce sera le fameux article 7 qui constituera le cœur du dispositif de sortie de l'article 30.

Le 2 avril 1992, le Gouvernement d'Édith Cresson, prématurément usé, cède la place à celui de Pierre Bérégovoy. Paul Quilès nommé à l'Intérieur, est remplacé à l'Équipement par Jean-Louis Bianco. C'est ce dernier qui fait enfin adopter « la loi de sortie de l'article 30 », qui paraît au Journal Officiel le 4 décembre 1992. Quelques jours après, le 16 décembre, au terme de plus de 7 années passées à la tête de la DPS, Serge Vallemont, qui avait été le symbole de la modernisation de l'Équipement, est remplacé par Gilbert Santel ¹⁹.

L'infléchissement des valeurs : l'Équipement « sur le bord du chemin » ?

Au début des années 1990, les valeurs traditionnelles de l'Équipement n'ont certes pas disparu, mais elles apparaissent comme plus ou moins masquées par différents substrats idéologiques nouveaux qui s'imposent avec de plus en plus d'insistance. La politique de « renouveau du service public »

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

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

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

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

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

- ★ l'intérêt général (source de légitimité du service public) devient pluriel, et par voie de consé-

¹⁹ *Qui a lui aussi le « profil » d'un ingénieur des Ponts et Chaussées, issu du corps des ITPE, et également passé par les cabinets ministériels. Il a notamment été le directeur du cabinet de Michel Delebarre.*

quence, source de contradictions ; la logique juridique européenne gagne du terrain face à la logique jacobine linéaire ; d'autres logiques apparaissent, avec une légitimité « venant d'en bas », celle de l'usager ;

- ★ le pilier technique du ministère se voit de plus en plus communément concurrencé par le secteur privé (BTP, routes) ; les nouvelles techniques pertinentes se trouvent de plus en plus souvent maîtrisées aussi en dehors du ministère ;
- ★ la territorialité départementale est durement contestée par la montée en puissance des collectivités locales et des nouveaux « acteurs - aménageurs », par de nouvelles logiques de territorialité (zones frontalières, consistance accrue du niveau régional ²⁰) et par des évolutions technologiques et de nouveaux modes de communication.

La situation du ministère de l'Équipement apparaît donc à maints égards comme contradictoire : bien que durement remis en cause par les changements socio-économiques et politiques (ces derniers liés à la décentralisation), il a su faire face, s'adapter et se moderniser, tout en demeurant un outil d'une puissance considérable, en bon état de marche, et cela, en grande partie, de sa propre initiative et de celle de son encadrement.

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

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

V. Une décennie d'incertitudes (1992-2002)

« Auto-saisine » pour une réflexion prospective de grande ampleur

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

À l'Équipement, une réflexion prospective de grande ampleur s'engage ainsi à partir de 1991, sensiblement au moment où pour ses services extérieurs, un palier stable va enfin être atteint dans la mise en place des mesures de la « première vague » de la décentralisation, avec la « clarification financière » que permet la loi du 2 décembre 1992, portant

²⁰ La création des DRDE (Directeurs régionaux et départementaux de l'Équipement) au début de la décennie 1990, est l'un des premiers signes de l'émergence d'un échelon régional fort au ministère.

« sortie de l'article 30 »²¹. Cette réflexion trouve son origine dans les travaux coordonnés par Josée Landrieu, responsable de la Mission prospective de la DAEI, dirigée par Claude Martinand, et elle est inspirée par un groupe leader où l'on retrouve à leurs côtés des personnalités telles que S. Vallemont (jusqu'à la fin de 1992), P. Mayet, G. Santel, P. Chantereau...

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

- ★ le ministère doit-il continuer à assurer un triple rôle : régulateur, opérateur, prestataire ?
 - ★ Quelle valeur ajoutée produit-il ?
 - ★ Au regard de quels intérêts publics agit-il ?
- Le droit, la règle, la norme sont-ils toujours opérants pour porter l'action régulatrice ? »²².

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

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

En 1992 un diagnostic prospectif est proposé à un séminaire des directeurs de la centrale²³. Il dégage cinq axes forts :

- ★ la nécessité d'un recentrage des choix et de plus de clarté par rapport à la multiplication et l'articulation des rôles du ministère, notamment vis-à-vis des enjeux et modali-

tés de la régulation : rapport entre l'action de l'État et les règles du marché, logique marchande et logique de service public, polarisation de l'espace, ségrégation / intégration... ;

- ★ la transformation de la culture de l'Équipement pour mieux l'adapter à l'évolution de ses champs d'action : rapport entre technique / politique / débat public ; prise en compte du champ social ; transversalité et gestion des interfaces ; expertise socio-technique, analyse de systèmes complexes, techniques de concertation et de confrontation... ;
- ★ la mise en articulation de la construction européenne et du développement des réseaux sur le territoire, qui interrogent les logiques d'intervention territoriales du ministère ;
- ★ le réinvestissement du ministère sur le champ urbain, quasi cantonné à l'action sur les quartiers, alors que la ville est au coeur des principales dynamiques financières, sociales et culturelles ;
- ★ la reconquête d'une capacité d'analyse, d'innovation et d'anticipation et de mise en perspective, en réaction à son manque d'ouverture, à son centrage sur le court terme, à l'absence de lieux de débat, à une faible valorisation de la recherche.

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

En février 1993, la synthèse des groupes de travail est présentée sous quatre thèmes : « Droit à la ville-droit au logement » ;

²¹ *« Finalement, entre 1983 et 2002, quelque 5000 agents de l'Équipement auront été transférés aux départements. Pour la mise à disposition prévue par la loi du 2 décembre 1992, quelque 25000 agents sur 80000 travaillant en DDE en 2001 sont concernés, avant la seconde phase de la décentralisation. »*

²² *« Décentralisation et évolution du ministère de l'Équipement » op. cit.*

²³ *« Éléments de diagnostic prospectif » Séminaire des directeurs ; DAEI ; 21 novembre 1992*

« Environnement-qualité de la vie » ;
 « Risques sécurité et responsabilité publique » ;
 « Transports ».

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

Mais avec une régularité de métronome, la fin de chaque législature amène une nouvelle alternance politique. Les élections législatives de mars 1993, n'échappent pas à la règle, et après la victoire de la droite, le Président F. Mitterrand appelle Édouard Balladur (J. Chirac s'étant récusé), à former le Gouvernement de la deuxième cohabitation. A nouveau, l'Équipement est confié à un membre de la famille centriste, Bernard Bosson, sous la forme d'un ministère de l'Équipement, des Transports et du Tourisme, mais c'est dans le cadre d'une nouvelle dispersion du secteur, puisqu'un ministère du Logement échoit à Hervé de Charrette, et que l'Environnement est confié à Michel Barnier. Quant à la politique de la Ville, elle perd son autonomie ministérielle pour être rattachée à un grand ministère d'État en charge des Affaires sociales, de la Santé et de la Ville, confié à Simone Veil ²⁴.

Les réflexions se poursuivent dans le cadre d'une commande du nouveau ministre ²⁵ « selon une démarche qui cherche à situer l'avenir du ministère à partir des réformes institutionnelles (décentralisation, déconcentration, construction de l'Europe) et de leur conséquence sur les comportements d'acteurs, des réformes induites par la dérégulation et la déréglementation, de l'évolution de la notion de service public dans la relation aux usagers, des transformations de la société et des besoins de régulation ». ²⁶

De nombreuses actions sont engagées à la suite de cette commande : lettres d'orientation ministérielles fixant les politiques prioritaires ; réflexion prospective centrée sur l'usager ; articulation entre les réflexions du ministère et celles de la

Commission nationale de renouveau du service public à l'Équipement, créée en novembre 1990 ; organisation d'un séminaire « Décentralisation, coopération et évolution de l'utilité publique » ; préparation d'un plan d'action pour une réorganisation complète de l'administration centrale, dans le cadre de l'installation d'un comité de réorganisation et de déconcentration.

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

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

1994 : le « Grand Débat »

Le projet d'un Grand Débat, « Ensemble traçons notre avenir », est proposé au ministre par le même groupe informel qui « pense » et organise la réforme et la réorientation du ministère depuis plusieurs années ²⁷, et qui juge que les circonstances sont propices pour sortir l'Équipement de l'immobilisme où il est plongé. Le projet, adopté par B. Bosson, va mobiliser fortement le ministère pendant un an, dans un grand débat collectif où tous les agents qui le souhaitent seront appelés à s'exprimer librement. À cette échelle et dans ces conditions, l'entreprise est exceptionnelle dans une administration. L'objectif affiché est de « préciser sur le long terme les missions des services, qui sont en forte évolution, et de réaffirmer l'identité du ministère pour les vingt années à venir ». Ce débat doit s'inscrire dans le cadre « de la réflexion sur l'organisation de l'État initiée par le Premier ministre, de la nécessaire adaptation des missions liées aux fortes évolutions de la société ; il est par ailleurs complémentaire du débat sur l'aménagement du territoire ²⁸ ». Les attendus font état de la nécessité d'appréhender les enjeux à partir de trois points de vue :



Bernard Bosson
 ministre de l'Équipement, des
 Transports et du Tourisme (mars 93-
 mai 95). Il saura mobiliser le ministère
 pour son « Grand Débat », mais celui-
 ci n'aura guère de suite...

©METEM/SG/SIC - 1994 Photo Suard

²⁴ *L'Aménagement du territoire est, lui, rattaché... au ministère de l'Intérieur, confié à Charles Pasqua.*

²⁵ Réflexion stratégique au ministère de l'Équipement ; SIC 3 mai 1993 (pour B. Bosson) in « *Décentralisation et évolution du ministère* », *op. cit.*, p. 78

²⁶ *ibid.* p. 78

²⁷ voir *supra* p. 20

- ★ les nouvelles attentes des citoyens : problèmes de l'exclusion sociale, volonté d'expression dans les choix publics, intégration de la dimension environnement, conséquence de la construction européenne, amélioration des missions de sécurité ;
- ★ la réaffirmation des missions de l'État sur le terrain, dans le cadre de la nouvelle répartition des pouvoirs : souci de se placer le plus en amont possible et volonté d'avoir une vision globale des territoires ;
- ★ la prise en compte des attentes du personnel soumis à une succession d'évolutions et de réformes qui ont détruit la lisibilité sur le devenir du ministère.

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

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

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

Il s'est agi d'un vrai débat, qui a donné lieu à un travail considérable. On s'est exprimé à tous les niveaux du ministère. En ce sens, l'expérience peut être qualifiée de « démo-

cratique » . Quelque 316 rapports émanant des services sont remontés vers l'équipe organisatrice. Appréciation d'un ancien dirigeant de la CGT : « c'est une tentative pour ressouder les personnels autour de leur administration après la loi de 1992 ». L'implication réelle des personnels (y compris certains membres de l'ancienne direction de la CGT, mais non ceux de la nouvelle direction « normalisée »), montre la persistance d'un très fort attachement à l'Équipement et à ses valeurs fondamentales.

C'est de ce moment, soit près de trente ans après la création du ministère, que date la formalisation classique de ses trois valeurs fondamentales déjà évoquées : le service public, la compétence technique et la territorialité. Très significativement, au moment où le ministère se remet spontanément en cause pour aborder une nouvelle étape de son histoire, face aux profondes modifications des conditions dans lesquelles il inscrit son action, ses agents se sont tournés d'abord vers ces valeurs fondatrices et unificatrices.

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

⇒ Les Rencontres nationales de L'Équipement, réunissent à La Défense un millier d'agents du ministère, pour des débats et des réflexions qui constituent le point d'orgue du Grand Débat, et qui vont permettre d'en effectuer la synthèse et de préparer sa conclusion.

⇒ Le même jour, une vingtaine de milliers d'agents du même ministère marchent dans les rues de la capitale pour « la défense de la Fonction publique », à l'appel des syndicats CGT et FO, constituant le plus important mouvement qu'ait connu à ce jour l'Équipement depuis mai 1958.

²⁸ *Le lancement par Charles Pasqua d'un débat national en préalable à sa loi d'orientation sur l'aménagement et le développement du territoire, place quelque peu l'Équipement sur la défensive. Le projet du « Grand Débat » apparaîtra aussi pour Bernard Bosson comme un élément de réponse à cette pression.*

Que faut-il retenir des apports, puis des conclusions de ce débat ? Le consultant Yves Janvier retient pour sa part deux éléments particulièrement significatifs ²⁹ :

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

- ★ développer une logique de service à l'utilisateur et d'écoute des citoyens, en remplacement d'une conception d'un service public essentiellement producteur d'équipements ;
- ★ affirmer et rendre lisible le rôle de l'État et de ses services : renforcement des tâches de réflexion d'amont des administrations centrales, clarification des priorités, rôle des services déconcentrés, traitement global des problèmes ;
- ★ renforcer le rôle social et économique du ministère, tant dans les actions auprès des entreprises que dans le développement local ou la cohésion sociale ;
- ★ porter les intérêts français au niveau européen et international [...] ;
- ★ imaginer la territorialité de demain et les partenariats avec les collectivités locales : s'adapter à la diversité des territoires et à la variété des problèmes, accompagner l'émergence des territoires, apporter des compétences ;
- ★ affirmer le rôle de l'État dans l'aménagement et l'environnement : articulation des échelles supra-nationales, nationales et infra-nationales, articulation d'enjeux différents qui doivent être conciliés, rôle de médiation, d'animation, de catalyseur,

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

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

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

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

« l'évolution du ministère ne peut être « au fil de l'eau » : trop de transformations radicales semblent nécessaires pour qu'elles puissent se produire « naturellement » sans l'expression claire d'une volonté politique, d'objectifs précis, de missions prioritaires. Il faut donc explorer le futur à partir de ces choix stratégiques volontaristes ³⁰.

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

- ★ L'attente porte de plus en plus sur de la régulation et des services alors que les réponses

²⁹ *Décentralisation et évolution du ministère de l'Équipement. . . op. cit. ;*

II : évolutions du ministère de l'Équipement en rapport avec le processus de décentralisation : une analyse historique, Janvier, Y. p. 53

³⁰ « *Elaboration des scénarios, choix des thèmes de scénarios* »

Le Débat ; DAEI ; Landrieu, J. ; 28 août 1994 (cité par Yves Janvier)

sont en termes d'objets : d'infrastructures, de constructions ou d'équipements ³¹. Dans tous les domaines, il est constaté un glissement vers le fonctionnement, l'exploitation, la gestion ».

La mise en forme des conclusions de cette considérable (et à maints égards, exemplaire) réflexion collective, va apparaître quelque peu en retrait par rapport au foisonnement du débat, ce qui cause une première déception au sein des personnels qui se sont impliqués ³². Sans doute était-ce inévitable dans un semblable exercice, le ministre étant soucieux de donner l'impression de « contrôler » son ministère, et de ne pas sembler vouloir solitairement réorienter la politique du Gouvernement...

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

« *Ce Livre Bleu* se veut ainsi autant un message porté à l'extérieur qu'une réponse interne argumentée s'appuyant sur le sens de l'action publique des personnels leur attachement à leur métier, et leur volonté d'évoluer dans une société en mouvement. [...] L'intitulé de ce débat, « Ensemble, traçons notre avenir », annonçait une mobilisation des esprits. L'objectif a été clairement atteint.

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

La confirmation de cet engagement, de cette mobilisation des personnels du ministère sur

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

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

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

Quelle suite au « Grand Débat » ?

Alain Juppé forme le nouveau Gouvernement le 18 mai 1995. L'Équipement, ne fait manifestement pas partie de ses priorités. La même architecture éclatée est reconduite à peu de choses près, même si cette fois c'est un gaulliste, Bernard Pons, qui prend les rênes d'un département ministériel qui récupère (mais pour quelle logique ?) l'Aménagement du Territoire pour former le



Bernard Pons
ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Équipement et des Transports (mars 95-nov. 95), puis, ministre de l'Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme (nov.95-juin 97). L'Équipement récupère le Logement, mais perd définitivement l'Architecture qui retourne à la Culture
©MTETM/SIC - 1995 Photo B. Suard

³¹ « Grand Débat. Groupe des sages. *Les relations entre les pouvoirs publics et la société* ». Séminaire des directeurs d'administrations centrales ; Juillet 1994 (cité par Yves Janvier).

³² Et sans doute aussi chez les promoteurs de l'opération. ... (voir supra pp. 20 et 23)

ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Équipement et des Transports. Pierre-André Perissol est ministre du Logement, Corinne Lepage, ministre de l'Environnement, Éric Raoult, ministre de l'Intégration et de la Lutte contre l'exclusion est chargé de la politique de la Ville. Philippe Douste-Blazy, ministre de la Culture, récupère l'Architecture, retirée à l'Équipement, et Françoise de Panafieu est ministre du Tourisme.

Dans le second Gouvernement Juppé, plus resserré, qui est formé en novembre de la même année, B. Pons est ministre de l'Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme, P-A. Perissol n'étant plus que ministre-délégué au Logement ; Corinne Lepage demeure ministre de l'Environnement, tandis que Jean-Claude Gaudin hérite d'un hétéroclite ministère de l'Aménagement du Territoire, de la Ville et de l'Intégration.

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

C'est plutôt du côté de la politique de la Ville, dont les fondements consensuels entre la droite et la gauche sont une fois de plus confirmés, qu'il faut chercher de la novation,

avec le Plan de relance pour la Ville (PRV), qui est adopté par le Parlement en novembre 1996. La politique de la Ville reste ancrée sur la géographie prioritaire des quartiers en difficulté, auxquels doit être appliqué le principe de la discrimination positive. Selon le degré des handicaps qui affectent les quartiers retenus, le Plan concernera 34 « zones franches urbaines » (ZFU), 372 « zones de re-dynamisation urbaine » (ZRU), et 334 « zones urbaines sensibles » (ZUS). S'inspirant des méthodes expérimentées en Angleterre, privilégiant l'action économique (avantages fiscaux accordés aux entreprises investissant dans ces quartiers, « emplois-ville » réservés aux jeunes des mêmes quartiers), il redonne à l'État la maîtrise d'une politique jusqu'à présent très dépendante de la négociation contractuelle avec les élus. Cependant les moyens mis en œuvre s'avèreront limités. La situation dans les quartiers éligibles à la politique de la Ville continuera à se dégrader.

Jean-Claude Gayssot
ministre de l'Équipement, des
Transports et du Logement (juin 97-
mai 02). Le record de longévité pour
un ministre de l'Équipement.
©MTETM/SG/SIC - Photo Suard



1997 : nouvelle alternance, nouvelles ambitions

Alors que le Gouvernement, malgré son impopularité, semble installé pour longtemps, survient un coup de théâtre. La dissolution de l'Assemblée nationale voulue par le Président de la République en avril 1997, produit l'effet d'un boomerang, et c'est une majorité de gauche qui est élue, dans une alternance inattendue qui conduit à une troisième cohabitation. Lionel Jospin forme un Gouvernement de « gauche plurielle ». L'Équipement fait à nouveau partie des portefeuilles confiés, non à la formation majoritaire du moment, mais à un de ses alliés : ainsi c'est à un ministre communiste, Jean-Claude Gayssot, qu'est confié le ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement et du Tourisme. Parallèlement, Dominique Voynet est aux commandes d'un ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement qui gagne en importance, tandis que la politique de la Ville, revient au sein d'un grand ministère de l'Emploi et de la Solidarité (comme au temps du Gouvernement Balladur), confié à Martine Aubry. C'est une période homogène de cinq ans qui s'ouvre, porteuse de fortes ambitions réformatrices.

Signe que le besoin en la matière est toujours aussi fort, sitôt installé, le ministre de l'Équipement commande au CGPC une étude sur les enjeux stratégiques du ministère.

Cette étude ne peut que reprendre la trace des analyses antérieures. Que dit-elle ? Que le ministère inscrit son action dans le cadre de plus en plus contraignant de la mondialisation de l'économie, de la construction européenne, de la décentralisation et de la montée des préoccupations de l'environnement et du développement durable. Le constat sur la situation de l'Équipement est lucide : « ...à l'échelle de l'ensemble du ministère, l'inadaptation croissante des structures ne permet pas d'appréhender certains problèmes globaux et d'y apporter les réponses

appropriées. Elle ne permet pas de développer des synergies possibles, d'élaborer des stratégies pour le long terme ³³ ».

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

- ★ incapacité de promouvoir une politique globale des transports pour la France dans le cadre européen ;
- ★ faiblesse croissante des positions de l'Équipement dans le domaine de l'urbanisme et de l'aménagement ;
- ★ absence d'une redéfinition claire des reponsabilités du ministère et des méthodes d'exercice de ces responsabilités ;
- ★ manque ou retard de réactivité face à la montée des sensibilités et des préoccupations concernant l'environnement, ou la demande de dialogue et de participations des usagers-citoyens pour les grandes décisions qui les concernent ;
- ★ manque d'imagination pour monter des mécanismes financiers originaux permettant de compenser la paupérisation de l'État ;
- ★ difficultés pour le ministère à participer efficacement à la construction européenne.

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

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

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

³³ « Les fonctions stratégiques au ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement » ; Rousselot, M., Gérard, M., Lévy, B.; CGPC, 9 juillet 1997, in « Décentralisation et évolution du ministère.. » op.cit. p.80

plus c'est encore et toujours une claire orientation stratégique globale...

À défaut, J-C. Gayssot va s'employer à « faire tourner la boutique » Équipement avec un grand sens de la communication et de l'efficacité, tout en veillant à limiter au maximum les diminutions d'effectifs ³⁴. Une grande partie de son activité est consacrée à la politique des transports, mais avec le ministre délégué au Logement Louis Besson, il s'intéresse de près aux questions de l'aménagement urbain et de l'habitat. En témoigne notamment la loi SRU ³⁵ qui promeut la mixité sociale dans l'habitat et réforme profondément la planification urbaine.

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

Le CGPC est largement mis à contribution : en juillet 1998, un Comité des directeurs d'administration centrale pour le développement urbain (CODIRDU) voit le jour, réunissant périodiquement les directeurs concernés de l'Équipement, de l'Environnement, de l'Intérieur (DGCL), la DATAR et la DIV. Il est d'abord présidé par Georges Cavallier, puis par J. Frebault, en tant que présidents de la V^{ème} section du CGPC ³⁶.

En janvier 1999 paraît le Programme de modernisation du ministère pour la période 1999-2001, qui n'apporte guère d'idées nouvelles en termes d'orientation stratégique. Le sous-titre « écouter, valoriser, clarifier » indique assez les ambitions limitées de l'exercice ³⁷... Cependant les réflexions sur la stratégie continuent sur un rythme soutenu : à la suite des rapports Mauroy et Delevoye préconisant le lancement d'une nouvelle étape de la décentralisation en 2002-2003, le Comité des directeurs demande à la DRAST en septembre 2001 d'engager une vaste

réflexion sur le thème de la décentralisation et ses incidences sur l'avenir du ministère. Cette étude s'est élargie dans une vaste démarche prospective qui a abouti à des documents souvent mis à contribution par le présent rapport, et qui a été couronnée par un séminaire de réflexion prospective tenu les 10 et 11 juin 2002, à un moment où la vie politique française connaît une nouvelle alternance Gouvernementale.

L'intercommunalité progresse et une nouvelle étape de la décentralisation s'annonce

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

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

Elle vise à mieux organiser le territoire autour des communautés géographiques façonnées par l'histoire et l'économie, à travers la constitution ou le renforcement des « pays » ou des agglomérations, la région devant assurer la mobilisation des acteurs locaux. Les pays élaborent leur projet de développement durable dans une charte de territoire. Ils peuvent contractualiser avec l'État et la région, dans le cadre du volet territorial des contrats de Plan État-régions. Les agglomérations peuvent

³⁴ Le total des effectifs s'élève encore à 112000 agents en 1999. En 14 ans, de 1984 à 1997, 15462 emplois ont été supprimés, soit une moyenne de 1105 emplois par an.

³⁵ voir *infra*, p. 28.

³⁶ Un Comité semblable avait été mis sur pied dans le domaine des transports par C. Brossier en 1992 (d'abord informel, puis formalisé en 1995) ; un nouveau Comité (présidé par Cl. Martinand) verra le jour en 2004, consacré au développement durable.

³⁷ La budgétisation des honoraires qui intervient en 2000 est cependant une réforme importante.

participer à cette négociation, dès lors qu'elles se structurent en communautés urbaines ou en communautés d'agglomérations, en organisant un projet global de développement.

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

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

c) La loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU), (loi Gayssot du 13 décembre 2000). Elle constitue le troisième volet de la grande réforme engagée par l'État sur le terrain de l'administration territoriale. Elle rénove en profondeur l'urbanisme et la planification urbaine en vigueur depuis la LOF de 1967... Ainsi elle intègre l'intercommunalité comme élément clé de la relance de l'urbanisme et met l'accent sur la définition de véritables projets urbains. Les outils juridiques de l'urbanisme sont profondément renouvelés, par des dispositions qui visent à doter les agglomérations d'un instrument mettant en cohérence l'ensemble des politiques sectorielles en matière d'urbanisme (SCOT, PLU), d'habitat, de déplacements et d'équipements commerciaux.

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

- ★ les dispositifs de planification intervenant dans le cadre de l'intercommunalité (SCOT,

PLU) ignorent les schémas régionaux de développement et d'aménagement du territoire (SRADT) ;

- ★ les trois lois définissent chacune des territoires dont les logiques politiques, techniques et financières diffèrent. Des clarifications s'imposent donc. Par ailleurs, les pressions s'accroissent pour qu'une nouvelle étape s'ouvre dans le processus de la décentralisation.

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

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

Sans que cela constitue véritablement une surprise, le rapport se montre particulièrement sévère pour l'Équipement. Pour les sénateurs, la non-partition des DDE cumule tous les défauts. Elle permet notamment à l'État de rester activement présent sur l'ensemble du territoire en contradiction avec l'esprit de la loi du 7 janvier 1983. À leurs yeux, la politique de partition des services s'avère à la fois inefficace et inachevée.

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

Peu après, en octobre 1999, le Premier ministre confie au sénateur-maire de Lille Pierre Mauroy, la présidence d'une Commission pour l'avenir de

la décentralisation. Le rapport de cette commission, « Refonder l'action publique locale », dit rapport Mauroy, est adopté par la Commission le 11 octobre 2000. Les 154 propositions qu'il contient sont regroupées autour de deux axes fondamentaux :

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

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

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

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

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

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

Une telle évolution implique naturellement une profonde modification du rôle de l'Équipement et de ses services extérieurs. « Ceux-ci perdraient la majeure partie de leurs missions opérationnelles au profit des collectivités territoriales. Le ministère, services centraux et extérieurs,

devrait alors se positionner comme une autorité d'impulsion, de régulation, laissant aux collectivités décentralisées et au secteur privé le soin d'engager les missions opérationnelles. Le corps des Ponts et Chaussées et les corps techniques ne pourraient plus dans ce cas exister sous la forme de leur modèle traditionnel »³⁸.

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

Une relance tardive de la politique de la Ville

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

Il ne sera pas suivi sur cette dernière préconisation, généralement considérée comme prématurée et susceptible de déséquilibrer la décentralisation. Cependant les pressions multiples en provenance

³⁸ « III. Quelle perspective de renforcement de la décentralisation ? » Nemery, J.C., p. 95 in « Décentralisation et évolution du ministère de l'Équipement », *op. cit.*

des quartiers en crise, dont la situation s'aggrave manifestement, l'affirmation d'une « nouvelle question urbaine » qui ne se réduit pas à ces quartiers, poussent le Gouvernement à faire face. Au sein du ministère de l'Emploi et de la Solidarité, un ministère délégué à la Ville confié à Claude Bartolone est créé le 2 avril 1998, et les contrats de ville sont relancés. Ils devront s'appuyer sur l'intercommunalité : la politique de la Ville sera une compétence obligatoire des communautés d'agglomérations instituées par la loi Chevènement.

Les futurs contrats de ville du XII^e Plan ne seront plus des dispositifs isolés. Ils devront constituer le volet social des contrats d'agglomérations prévus par la loi Voynet. Si l'échelle du quartier demeure avec les grands projets urbains (GPU), les nouveaux dispositifs prévus au niveau des agglomérations désenclavent la politique de la Ville et pourraient amener l'Équipement à se réinvestir sur un champ dont il n'aurait jamais dû s'éloigner.

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

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

La perte des repères et l'évolution des valeurs

Quelles que soient les circonstances, le score imprévu³⁹ qui au premier tour de l'élection présidentielle, voit un candidat d'extrême - droite devancer le représentant de l'une des deux grandes formations politiques à vocation majoritaire

du pays, et se positionner en compétiteur du représentant de l'autre formation à vocation majoritaire, montre éloquemment le désarroi de l'opinion publique face aux brouillages des messages politiques et à la perte des repères qui s'ensuit. Dans cette circonstance exceptionnelle, « le roi est nu ». Cette crise particulière est à corréluer avec les profonds changements sociaux, économiques, culturels et autres qui transforment notre société.

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

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

Les personnels témoignent donc d'un attachement fort et persistant aux « valeurs fondatrices », en dépit des altérations continues qu'elles ont subies. Et tout laisse à penser que cet attachement ancien et le désarroi devant des changements inéluctables qui sont en cours trouveront encore matière à se manifester à l'avenir⁴⁰.

On parle donc toujours du service public et plus encore du « service au public » : l'ambition centrale, selon le ministre, est d'« accroître la réactivité de notre administration, dans toutes ses

³⁹ Les politologues avaient enregistré dans les derniers temps cette éventualité, sans vraiment la prendre en considération.
⁴⁰ Ainsi l'enquête sociologique lancée en 2004, précisément sur l'évolution des valeurs du ministère, dans le cadre de la réforme du ministère (voir infra, p. 41)

composantes, aux attentes de notre société » (J.-C. Gaysot, préface du Programme de modernisation). Cette préoccupation majeure du ministère aujourd'hui est donc devenue celle de l'efficacité du service au public.

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

Quant à la territorialité, elle évolue également. Si ses liens avec l'ancienne organisation départementale et infra - départementale, soumise à une profonde restructuration, demeurent forts, elle est appelée à trouver une accroche nouvelle au niveau régional, traditionnellement en retrait dans les premières années du ministère, mais dont l'importance n'a cessé de croître depuis ⁴¹.

Phénomène majeur de notre société, le développement multiforme et continu de la notion de risque, et par conséquent de précaution, de prévention, de sécurité est une autre évolution remarquable, génératrice du renouvellement, ou plus exactement de la mutation prolifique d'une valeur très ancienne du ministère. Celui-ci saura-t-il être porteur d'enjeux partagés, et agir à l'articulation des différents pouvoirs publics, tous légitimes à leur échelle ? C'est certainement là une des clés de son avenir. D'autant plus qu'un intérêt de plus en plus marqué est manifesté pour les questions relatives au développement durable (dans sa triple dimension environnementale, économique et sociale), qui poussent désormais à l'interministérialité et notamment à une coopération renforcée avec le ministère de l'Environnement et celui de l'Agriculture.

⁴¹ Voir *infra*, p. 34 et p. 36.

VI. Les enjeux d'aujourd'hui et l'inéluctable mutation de l'Équipement

Après le « séisme » politique du printemps 2002, une nouvelle alternance gouvernementale

Après le « séisme » d'avril 2002, la classe politique et les électeurs réagissent fortement. Jacques Chirac est réélu Président de la République le 5 mai dans un consensus proclamé autour des valeurs républicaines. Le Gouvernement de Jean-Pierre Raffarin formé au lendemain de cette élection si particulière, est confirmé après la confortable victoire de la droite aux élections législatives de juin.

L'Équipement échoit à l'unique personnalité UDF du Gouvernement, Gilles de Robien, dans une configuration assez classique de ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer. L'Environnement échoit à Roselyne Bachelot dans un ministère de l'Écologie et du Développement durable, et la politique de la Ville est confiée à Jean-Louis Borloo dans la configuration d'un ministère délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine au sein d'un ministère des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité, aux mains de François Fillon.

La nouveauté réside dans la configuration qui réunit la politique de la Ville et la Rénovation urbaine, cette dernière étant jusque là sous le contrôle unique de l'Équipement. Cette configuration annonce un tournant radical dans la politique de la Ville.