

Les temporalités de la décentralisation
Éléments de réflexion pour la journée d'études du 8 juin 2009 consacrée à
L'Équipement et la décentralisation (1981-1992)¹

Par Loïc Vadelorge
Centre d'histoire culturelle des sociétés contemporaines
Université de Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines
Mai 2009

Présenté dans l'euphorie politique qui caractérise les semaines suivant l'élection de François Mitterrand (10 mai 1981) et la nette victoire des socialistes aux législatives (21 juin 1981), le projet de loi relatif *aux Droits et libertés des communes, départements et régions* apparaît comme « la première réforme importante du septennat »². Annoncé par le président de la République dans son discours du 15 juillet, déposé à l'Assemblée le 16, le texte est discuté une première fois lors de la séance du 27 juillet 1981. Son initiateur, Gaston Defferre, ministre d'Etat chargé de l'Intérieur et de la Décentralisation, intervient dans ce premier débat et présente d'emblée sa loi de décentralisation sur le mode de la rupture. Comme la plupart des ministres intervenant à l'Assemblée en ces temps d'état de grâce, il n'hésite pas à inscrire son projet de loi dans la grande histoire.

« En quelques années tout a changé : les sciences, les techniques, les moyens de transmission, de communication, aussi bien en ce qui concerne l'information, que la culture, les modes de vie, les aspirations des hommes et des femmes, des jeunes et des vieux, oui, vraiment tout a changé. Dans tous les pays démocratiques, il a été fait droit au besoin de concertation, d'association, de participation au travail qui prépare les décisions, concernant les citoyens dans tous les domaines : politique, administratif, culturel, dans l'entreprise, le temps libre, la vie associative. Partout un nouveau droit a été reconnu. Partout, pour y parvenir la décentralisation est devenue la règle de vie ; Partout, sauf en France »³.

Sur le sujet de la décentralisation comme sur beaucoup d'autres, c'est donc à chaud que se crée la légende de l'acte I⁴. La recherche juridique ou sociologique entérinera d'ailleurs très tôt le discours politique, en présentant la loi du 2 mars 1982 comme une « révolution administrative »⁵. Si la plupart des spécialistes reconnaissent aujourd'hui que la décentralisation ne commence pas en 1982, ils conviennent néanmoins que la loi Defferre marque une rupture importante, celle de la « décentralisation reconnue »⁶.

Du point de vue de la stricte histoire des textes, la décentralisation des années 1980 apparaît comme une question simple, même si les juristes comptent à son sujet 71 lois et 748 décrets pour les dix années qui séparent la loi Defferre et la loi d'orientation du 6 février 1992, relative à l'administration territoriale de la République (ATR), qui clôt provisoirement

¹ Nous tenons à remercier tout particulièrement Messieurs les Secrétaire et Secrétaire-délégué du comité d'histoire pour leur soutien à la réflexion engagée sur ce thème.

² Archives de l'Assemblée nationale, session extraordinaire du 27 juillet 1981, 1^e session, intervention d'Alain Richard, rapporteur du projet de loi déposé le 16 juillet 1981, p. 308

³ Archives de l'Assemblée nationale, session extraordinaire du 27 juillet 1981, 1^e session, intervention de Gaston Defferre, p. 317

⁴ AUBRY, François-Xavier, « Démocratie locale : L'an I ou l'an 100 », *Annales de la Voirie*, 11, novembre 1981, p. 287-288

⁵ « La loi du 2 mars a créé l'irréversible » écrivent par exemple GONTCHAROFF, Georges et MILANO, Serge, *La décentralisation. Nouveaux pouvoirs, nouveaux enjeux*, Paris, Syros, ADELS, 1985

⁶ BODINEAU, Pierre et VERPEAUX, Michel, *Histoire de la décentralisation*, Paris, PUF, 1993, p. 101

le cycle décentralisateur des années 1980⁷. Au-delà de l'empilement des textes juridiques en effet, le « moment Defferre » peut se résumer à un nombre limité de grands principes⁸ :

- transfert de l'exécutif à un élu et définition du contrôle de légalité (loi du 2 mars 1982)
- transformation des établissements publics régionaux (1972) en collectivités territoriales (loi du 2 mars 1982)
- transfert d'un nombre limité de compétences en direction des collectivités territoriales (lois des 7 janvier et 22 juillet 1983)
- création d'une fonction publique territoriale (loi du 26 janvier 1984)

Le champ de l'Equipement⁹, éclaté à cette époque en plusieurs ministères¹⁰, est directement impliqué par la plupart de ces lois, qu'elles concernent les principes généraux de l'administration (loi du 22 juillet 1982 sur le contrôle administratif) ou les transferts/partages de compétence (loi du 29 juillet 1982 sur la réforme de la planification, loi du 30 décembre 1982 dite d'Orientation des Transports (LOTI), loi du 7 janvier 1983 concernant notamment les nouvelles règles locales d'urbanisme, l'Aménagement du territoire, loi du 22 juillet 1983 sur les ports fluviaux, loi du 9 janvier 1985 sur les remontées mécaniques dans les stations de sport d'hiver, loi du 18 juillet 1985 sur le droit de préemption urbain, etc.)¹¹. Une période d'incertitude s'ouvre alors pour l'Equipement, qui dure jusqu'à la loi du 2 décembre 1992 qui vise à clarifier, via son article 30, les modalités de la « mise à disposition » des services extérieurs de l'Etat auprès des collectivités locales.

Ces « wagons de lois » (Alain Richard) ont suscité l'intérêt d'une quantité impressionnante de chercheurs, qu'ils soient directement concernés par les transformations institutionnelles (sciences juridiques, sciences de l'aménagement) ou qu'ils s'appuient sur elles pour analyser les nouvelles modalités de gouvernement induites par la décentralisation (sociologie des organisations, sciences politiques). La profusion des recherches, dont certaines sont devenues des classiques de l'histoire récente de l'Equipement¹² décourage la synthèse¹³,

⁷ PRATS, Yves, « Décentralisation administrative » in CHOAY, Françoise et MERLIN, Pierre (dir), *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'Aménagement*, Paris, PUF, 2000, 3 e édition, p. 236

⁸ La présentation de ces principes est depuis cette date entérinée par les sciences juridiques, politiques et historiques. Cf par exemple BONNARD, Maryvonne (dir), *Les collectivités territoriales en France*, Paris, La Documentation française, collection « Les notices », 2005 et FONTAINE, Joseph, « Décentralisation » in GARRIGUES, Jean (dir), *La France de la Ve République. 1958-2008*, Paris, Armand Colin, 2008, p. 597-599

⁹ On ne reviendra pas ici sur la question complexe de la bonne définition de « L'Equipement ». La majuscule désigne ici un champ institutionnel, construit on le sait en 1966 au moment de la réunion des services des Ponts et Chaussées et des services de la Construction. Dès les années 1970, le champ de l'Equipement s'élargit à l'Aménagement du territoire et à l'Environnement, préfigurant la configuration actuelle d'un ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de l'Aménagement du Territoire (MEEDDAT)

¹⁰ Au sein du gouvernement Mauroy, le ministère de l'Equipement n'existe plus. Ses attributions traditionnelles sont réparties entre le ministère de l'Urbanisme et du Logement (Roger Quilliot), le ministère des Transports (Charles Fiterman), le ministère du Plan et de l'Aménagement du Territoire (Michel Rocard), le ministère de l'Environnement (Michel Crépeau), le ministère de la Mer (Louis le Pen), le ministère délégué chargé de l'énergie (Edmond Hervé) et le Secrétariat d'Etat au Tourisme (François Abadie)

¹¹ AUBY, Jean-Bernard, AUBY, Jean-François, NOGUELLOU, Rozen, *Droit des collectivités locales*, Paris, PUF, Thémis, droit public, 2004, p. 217-254

¹² DUPUY, François et THOENIG, Jean-Claude, *L'administration en miettes*, Paris, Fayard, 1985; RONDIN, Jacques, *Le sacré des notables : La France en décentralisation*, Paris, Fayard, 1985 ; GAUDIN, Jean-Pierre, *Les nouvelles politiques urbaines*, Paris, PUF, 1993 ; MARQUIS, Jean-Claude, *Ingénieurs de l'Etat et élus locaux. Les concours prêtés par les services techniques de l'Etat (Equipement, Agriculture) aux collectivités locales*, Lille, L'Espace juridique, 1988

¹³ Parmi les tentatives récentes et stimulantes de synthèse, Cf FAURE, Alain, « La décentralisation en panne de controverses intellectuelles ? », in IHL, Olivier (dir), *Les sciences de l'action publique*, Grenoble, PUG, Collection Symposium, p. 149-160

même si certaines grandes questions traversent les préoccupations disciplinaires : Quelle est la réalité historique des nouveaux pouvoirs locaux¹⁴ ? Comment se régulent les questions liées à l'Équipement et à l'Aménagement du Territoire après 1982¹⁵ ? Peut-on parler d'un modèle français de décentralisation¹⁶ ? En quoi la décentralisation engendre-t-elle une crise identitaire pour les métiers de l'Équipement¹⁷ ?

Cette séquence historique (1982-1992) a peu intéressé à chaud les historiens, même si certains ont très tôt voulu rappeler que les pouvoirs locaux ne naissent pas en 1982¹⁸. Si on peut aujourd'hui considérer la décentralisation comme un objet d'histoire, c'est en premier lieu parce que la législation territoriale du tournant du XXI^e siècle (lois relatives à l'intercommunalité dite loi Chevènement du 12 juillet 1999, loi sur la Solidarité et le renouvellement urbain du 13 décembre 2000, révision constitutionnelle du 2 mars 2003, loi du 13 août 2004 sur les nouveaux transferts de compétence, etc.) a remodelé la réalité administrative issue de la loi Defferre. En ce sens, la législation décentralisatrice des années 1980 appartient désormais au passé. Le moment est donc propice à la saisie historique du sujet, d'autant que les historiens s'intéressent depuis plusieurs années à la genèse des politiques publiques contemporaines, qu'elles soient liées à la ville¹⁹, aux transports²⁰, à l'environnement²¹ ou à l'aménagement du territoire²².

Reste que si les conditions objectives d'une mise en histoire de la décentralisation de l'Équipement sont bien présentes, le questionnement historique n'en est pas pour autant vraiment dégagé. L'objet de la journée d'études du 8 juin 2009 est précisément de contribuer à préciser ce questionnement, en regroupant des historiens intéressés par le sujet, des chercheurs qui ont investi le champ de longue date et des grands témoins qui ont accepté le principe d'une mise en perspective de leur expérience. En l'état actuel de la recherche – absence de repérage exhaustif des sources archivistiques, absence de travaux historiques de référence sur la période la plus récente – la mise en histoire de la décentralisation de l'Équipement doit s'appuyer sur l'échange et le débat. En ce sens, la journée d'étude se veut pierre fondatrice d'une entreprise de longue haleine plutôt que production d'un récit historique constitué et définitif.

¹⁴ MABILEAU, Albert, *Le système local en France*, Paris, Montchrestien, 1991 et MABILEAU, Albert (dir), *A la recherche du local. Actes du colloque de Paris des 30 et 31 mai 1991*, Paris, L'Harmattan, 1993

¹⁵ REIGNER, Hélène, *Les DDE et le politique : quelle co-administration des territoires ?*, Paris, L'Harmattan, collection Logiques politiques, 2002 et MASSARDIER Gilles, *L'Etat savant. Expertise et Aménagement du Territoire*, Paris, L'Harmattan, 1996

¹⁶ BOEUF, Jean-Luc. *Quinze ans de décentralisation*. Paris : La Documentation Française, Problèmes politiques et sociaux, 787,1997 ; OHNET, Jean-Marc, *Histoire de la décentralisation française*, Paris, le Livre de Poche, 1996

¹⁷ THOENIG, Jean-Claude, *L'ère des technocrates. Le cas des Ponts et Chaussées*, Paris, L'Harmattan, collection Logiques sociales, 1987, réédition d'un ouvrage paru en 1973 et CLAUDE, Viviane, *Faire la ville. Les métiers de l'urbanisme au XX^e siècle*, Paris, Parenthèses, collection Eupalinos, 2006

¹⁸ DEYON, Pierre. Paris et ses provinces. *Le défi de la décentralisation 1770-1992*, Paris, Armand Colin, 1992 ; DEYON, Pierre. *L'Etat face au pouvoir local. Un autre regard sur l'histoire de France*, Paris, Editions locales de France, 1996

¹⁹ Dans le sillage de l'appel à la recherche lancé par Antoine Prost en 1999, plusieurs historiens se sont penchés sur l'histoire récente des grands ensembles (Annie Fourcaut, Danièle Voldman), du financement du logement (Sabine Effosse), de la Politique de la Ville (Thibault Tellier) ou des villes nouvelles (Loïc Vadelorge). Cf PROST, Antoine, « Une histoire urgente : le temps présent des villes », *Vingtième Siècle, revue d'Histoire*, octobre-décembre 1999, n° 64, p. 121-126

²⁰ FLONNEAU, Mathieu et GUIGUENO, Vincent (dir), *De l'histoire des transports à l'histoire de la mobilité*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, à paraître 2009

²¹ BOCQUET, Denis et FRIOUX, Stéphane (dir), « L'histoire environnementale comme histoire sociale : vers de nouveaux terrains de recherche », *Histoire et Sociétés*, 27, 1^{er} trimestre 2009, p. 4-64

²² CARO, Patrice, DARD, Olivier et DAUMAS, Jean-Claude (dir), *La politique d'aménagement du territoire. Racines, logiques et résultats*. Actes du colloque de Besançon, 2000, rennes, PUR, 2002

Il nous a cependant souhaité indispensable de cadrer l'échange à venir en proposant une première lecture de la période, assortie d'un ensemble de questions que nous semblent poser le sujet, à l'examen d'une partie des sources très nombreuses déjà disponibles²³. Il s'agit moins ici d'imposer un regard disciplinaire sur un thème qui a suscité et suscite légitimement différentes approches, que de tenter de définir l'horizon de la plus value que pourraient apporter les historiens sur cette période. Les attendus de la recherche historique sont connus. Faire l'histoire, c'est constituer un récit explicatif et restituer un objet historique dans son contexte. C'est à ce niveau que la décentralisation de l'Equipement dans les années 1980 nous semble constituer un problème. Comment trouver la bonne focale d'observation ? Faut-il centrer l'analyse sur la période ou au contraire prendre du champ pour restituer les enjeux dans une autre temporalité que celle des années 1980 ?

En posant cette question, on ne prétend pas orienter le débat vers l'inévitable question des origines²⁴. L'histoire n'est pas une science des origines, mais une « science des différences » selon le mot de Marc Bloch²⁵. Sur une thématique comme la décentralisation, elle est confrontée d'emblée à la longue durée et donc au risque de l'anachronisme. Le mot « décentralisation » apparaît en effet dans la langue française en 1829 et le verbe « décentraliser » en 1834²⁶. Ils sont postérieurs à « centraliser » (1790) mais leur usage précède largement celui de « déconcentration » (1929). Faut-il pour autant considérer que l'histoire administrative française du second XXe siècle est toujours dépendante des choix fondateurs du XIXe siècle (Monarchie de Juillet) voire même de la Constituante (création des municipalités en novembre 1790 et des départements en janvier 1790)? Faut-il au contraire considérer le sujet à compter du moment où l'Etat se donne les moyens administratifs de mettre en œuvre une véritable politique nationale d'Equipement, c'est-à-dire le XXe siècle, voire le second XXe siècle ? Faut-il encore l'aborder via une temporalité plus spécifique, d'essence politique, et évoquer un « moment Defferre » de l'Equipement comme on a pu naguère évoquer un « moment Guizot » des politiques sociales²⁷ ? Ce sont ces trois hypothèses de travail qu'on se propose de présenter ici, en guise d'introduction aux débats du 8 juin.

²³ Le corpus sur lequel s'appuie cette analyse est constitué d'une part des grandes analyses de référence sur l'histoire de l'Equipement et de ses services déconcentrés, d'autre part de la littérature grise très abondante rassemblée par le Comité d'histoire du ministère lors de la préparation de cette journée. S'y ajoute un ensemble d'entretiens réalisés par Brigitte Druenne-Prissette, Thibault Tellier, Loïc Vadelorge entre janvier et mars 2009, entretiens consultables au Comité d'histoire du ministère, sous réserve de l'accord préalable des personnes concernées. S'y ajoute enfin le dépouillement de la presse syndicale, des publications internes du ministère et de revues techniques (*Annales de la voirie et de l'environnement*, etc.). Nous tenons ici à remercier Brigitte Druenne-Prissette, Stève Bernardin, Françoise Porchet et Thibault Tellier de leur aide précieuse.

²⁴ Les historiens du temps présent réaffirment régulièrement que leur travail ne consiste pas à restituer l'origine des phénomènes qu'ils étudient. Sur cette question voir les pages fondamentales de LEPETIT, Bernard, « Histoire des pratiques, pratique de l'Histoire » et « Le présent de l'Histoire » in LEPETIT, Bernard (dir), *Les formes de l'expérience. Une autre histoire sociale*, Paris, Albin Michel, 1995, p. 19 et 296 ; Le refus des origines est aussi au cœur de la démarche de NOIRIEL, Gérard, *Penser avec, penser contre. Itinéraire d'un historien*, Paris, Belin, 2003 et *Introduction à la socio-histoire*, Paris, La Découverte, 2006

²⁵ BLOCH, Marc, « Que demander à l'Histoire ? », Bulletin du centre polytechnicien d'études économiques », janvier 1937, cité par BURGUIERE, André, « Le changement social : brève histoire d'un concept » in LEPETIT, Bernard (dir), *Les formes de l'expérience. Une autre histoire sociale*, Paris, Albin Michel, 1995, p. 253

²⁶ Trésor de la langue française informatisé et Dictionnaire Robert de la langue française.

²⁷ ROSANVALLON, Pierre, *Le moment Guizot*, Paris, Gallimard, 1985

I. La décentralisation forme-t-elle une question structurelle pour l'Équipement ? La loi Defferre au miroir du XIXe siècle

Les historiens n'ont certes pas l'apanage de l'usage de la longue durée lorsqu'il s'agit d'éclairer l'histoire des politiques publiques²⁸. La littérature grise produite par les services du ministère de l'Équipement dans les années 1980-2000 convient que les questions posées par les lois Defferre ne sont pas neuves, ni pour l'administration de la Construction, ni pour celle des routes²⁹. Dans la vision qu'il a lui-même de son histoire, le ministère reconnaît avoir connu, entre 1824 (loi sur la classification des routes) et 1836 (création des services vicinaux départementaux) une « vague de décentralisation »³⁰. Plus encore, il se présente comme un ministère de terrain :

« La territorialité est la caractéristique la plus spécifique du ministère de l'Équipement. Elle se concrétise par une présence très ancienne sur l'ensemble du territoire, dans tous les domaines d'intervention maritimes, aériens ou terrestres, de l'Équipement et des transports. Elle se matérialise également dans le réseau des subdivisions, ces unités polyvalentes qui permettent, partout sur le terrain, d'assurer la mise en œuvre des politiques nationales et les services de proximité aux communes et aux départements. Elle est essentielle car elle instaure une relation constante avec les élus et l'ensemble des acteurs locaux de la vie économique et sociale. Par ailleurs, elle donne aux personnels une mémoire des « pays » de leurs réalités physiques et de leur potentiel socio-économique. »³¹

Dans l'absolu, cette présentation du ministère de l'Équipement comme un « ministère de terrain » ne pose guère de problème. Dès le milieu du XIXe siècle, 10 000 cantonniers sillonnent les routes pour le compte de la vicinalité³². En 1904, 95% des effectifs de l'administration des Travaux publics – soit 8 500 agents - sont affectés dans les services territoriaux, ancêtres des Directions départementales de l'Équipement (DDE)³³. L'ancrage voir l'enracinement des métiers de l'Équipement frappe fortement dans les années 1950 le jeune subdivisionnaire de Neuilly-Saint-Front (Aisne) Serge Vallemont, qui aura à gérer trente ans plus tard, lorsqu'il sera à la tête de la Direction du personnel du ministère, le lourd dossier de la décentralisation des DDE :

« Le titre de cantonnier faisait sens, puisqu'il rendait compte d'un travail, qui était d'assurer l'entretien d'un « canton », c'est-à-dire d'une section de route, dont ils étaient responsables à longueur d'année, débroussaillant les talus, curant les fossés et les saignées, bouchant les nids de poules, fauchant les accotements. Cette responsabilité, ils l'assumaient au vu de tous les habitants du pays, leurs concitoyens, ce qui donnait à celle-ci un relief tout particulier et créait une véritable émulation entre eux. Pour un peu, chaque cantonnier se serait considéré comme propriétaire de sa section de route, ce qui expliquait cet attachement aux appellations de cantonnier et de chef cantonnier »³⁴

²⁸ Sur la question des politiques urbaines par exemple, Jean-Pierre Gaudin fait lui aussi usage de la longue durée dans GAUDIN, Jean-Pierre, *Technopolis. Crises urbaines et innovations municipales*, Paris, PUF, 1989.

²⁹ THEYS, Jacques et alii (dir), *Décentralisation et évolution du ministère de l'Équipement*, Notes du CPVS, Direction de la Recherche et des Affaires scientifiques et Techniques – Center de Prospective et de veille scientifique, novembre 2002

³⁰ Service de l'Information et de la Communication, *Présentation du ministère. Missions et Structures*, Paris, Ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme, 1995, dactyl., p. 14

³¹ Service de l'Information et de la Communication, *Présentation du ministère. Missions et Structures*, Paris, Ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme, 1995, dactyl., p. 8

³² GUILLERME, André, *Corps à corps sur la route. Les routes, les chemins et l'organisation des services au XIXe siècle*, Paris, Presses de l'École nationale des Ponts et Chaussées, 1984, p. 47

³³ THEYS, Jacques et alii (dir), op. cit., p. 14

Mais de « terrain » à « territoire », il y a sans doute une nuance à interroger³⁵. Une politique publique territorialisée comme celle de l'Équipement n'est pas pour autant une politique qui se décide sur le terrain. Pour le dire autrement la territorialisation n'implique pas nécessairement la décentralisation, même si l'une et l'autre sont en tension réciproque dès le début du XIXe siècle. Et l'on peut sans doute s'interroger ici sur le sens qu'on a voulu donner dans les années 1980 au terme de « décentralisation » au sein du ministère de l'Équipement. En affichant systématiquement l'ancienneté de sa « territorialisation », l'Équipement n'a-t-il pas finalement fait l'impasse ou l'économie de ce que devait représenter pour lui la décentralisation ?

Aborder la longue durée de la décentralisation de l'Équipement, c'est tenter de croiser deux traditions historiographiques différentes : celle de l'histoire administrative d'une part et celle de l'histoire des Ponts et Chaussées et plus largement des grandes familles de l'Équipement d'autre part. De la première, on tirera l'idée que la décentralisation ne forme pas un processus historique continu, qui ferait de la loi Defferre l'aboutissement d'un combat bi-séculaire pour la démocratie locale. Rappelons ici l'essentiel à grands traits.

L'histoire administrative a depuis longtemps isolé des régimes « décentralisateurs » comme la Monarchie de Juillet³⁶ et des régimes « centralisateurs » comme le Consulat³⁷. Juristes et historiens ont également démontré que les avancées en matière de décentralisation ne sont jamais définitives et peuvent être remises en cause ultérieurement. Ainsi, le Second Empire réinstaurera la prééminence préfectorale via un décret dit de « décentralisation administrative »³⁸, au détriment des conseils généraux et municipaux, dont la légitimité avait été admise entre 1831 et 1852. La « déconcentration administrative » caractérise d'une manière générale les régimes autoritaires comme le Second Empire, le régime de Vichy et les débuts de la république gaullienne. À l'inverse, les régimes républicains mettent systématiquement en avant « les libertés locales »³⁹, tout en refusant de libérer communes et départements de la tutelle préfectorale. Pendant près de deux siècles, le jeu se joue entre l'État, les communes et les départements. Le regroupement communal, expérimenté sous le Directoire (1795-1799) puis les coopérations entre communes ou départements s'exercent dans un cadre étroit, de nature technique⁴⁰. Il en est de même pour la question régionale, qui apparaît avec le Programme de Nancy (1865), mais que les régimes républicains successifs cantonnent dans l'univers de la « programmation » jusqu'aux années 1970⁴¹.

Cette histoire, complexe dans ses détails, aboutit à sédimer un modèle administratif articulant une culture politique centralisatrice et la reconnaissance de pouvoirs locaux issus du

³⁴ VALLEMONT, Serge, *Une vie d'ingénieur aux Ponts et Chaussées. 1951-1995. Chroniques d'un témoin engagé*, Paris, Presses de l'École nationale des Ponts et Chaussées, 2004, p. 62

³⁵ Rappelons que les sciences sociales et politiques considèrent qu'un territoire est avant tout une construction sociale. Cf SACK, Robert David, *Human territoriality. Its Theory and History*, Cambridge, Cambridge University Press, 1986

³⁶ Loi du 21 mars 1831 sur l'élection des conseillers municipaux, loi du 22 juin 1833 sur l'élection des conseillers généraux, loi du 18 juillet 1837 sur la personnalité civile de la commune auxquelles il faut ajouter la loi du 28 juin 1833 sur les écoles (communes) et la loi du 30 juin 1838 sur les asiles d'aliénés (départements)

³⁷ BURDEAU, François, *Histoire de l'administration française du XVIIIe au XXe siècle*, Paris, Montchrestrien, 1989

³⁸ Décret du 25 mars 1852, transférant la signature des ministres aux préfets pour un nombre important de décisions, au nom de l'efficacité administrative

³⁹ Loi du 29 mars 1871 rétablissant l'élection des conseillers généraux, loi du 10 août 1871 donnant la possibilité au conseil général de prendre des décisions sans l'approbation préalable du préfet, loi du 5 avril 1884 octroyant des compétences générales aux communes et dite « charte communale »

⁴⁰ Loi du 22 mars 1890 instituant les syndicats de communes

⁴¹ RONCAYOLO, Marcel, « L'invention de la région », in BURGUIERE, André et REVEL, Jacques, *L'Espace français, Histoire de la France*, tome 1, Paris, Ed. du Seuil, 1989, p. 186-191

suffrage universel (communes et départements). Les interfaces entre le centre et la périphérie (préfets, directeurs des services extérieurs de l'Etat) occupent une position essentielle dans la régulation de l'ensemble du système⁴². On peut dès lors se demander si les années 1980 ne constituent pas le nième avatar d'un débat décentralisateur qui traverse l'époque contemporaine et que les sphères politiques réactivent périodiquement. On ne peut en effet qu'être frappé par l'étonnante pérennité des termes du débat sur la longue durée. L'article « intendant » de l'*Encyclopédie* de Diderot et d'Alembert s'achève ainsi par un plaidoyer en faveur des Etats provinciaux, version archaïque et élitiste des conseils régionaux que la loi Defferre placera en situation de responsabilité :

« Les Etats provinciaux sont le meilleur remède aux inconvénients d'une grande monarchie; ils sont même de l'essence de la monarchie, qui veut non des *pouvoirs*, mais des *corps intermédiaires* entre le prince et le peuple. Les Etats provinciaux font pour le prince une partie de ce que feraient les préposés du prince; Et s'ils sont à la place du préposé, ils ne veulent ni ne peuvent se mettre à celle du prince; C'est tout au plus ce que l'on pourrait craindre des Etats généraux. Le prince peut avoir la connaissance de l'ordre général, des lois fondamentales, de sa situation par rapport à l'étranger, des droits de sa nation, *etc.* Mais sans le secours des Etats provinciaux, il ne peut jamais savoir quelles sont les richesses, les forces, les ressources; ce qu'il peut, ce qu'il doit lever de troupes, d'impôts, *etc.* En France, l'autorité du roi n'est nulle part plus respectée que dans les pays d'Etats: c'est dans leurs augustes assemblées où elle paraît dans toute sa splendeur. [...] L'approbation que les notables qui composent ces états, donnent aux demandes du prince, servent à persuader aux peuples qu'elles étaient justes et nécessaires; ils sont intéressés à faire obéir le peuple promptement: on donne plus que dans les pays d'élection, mais on donne librement, volontairement, avec zèle, et on est content. »⁴³

Les promoteurs de la décentralisation des années 1980 ne semblent pas dire autre chose, quand ils plaident pour un rapprochement entre le décideur et l'utilisateur. Ainsi de Jean-Pierre Worms, adjoint au maire de Mâcon (1977), député de Saône-et-Loire (1981-1993) et rapporteur de cinq lois de décentralisation⁴⁴ :

« La décentralisation vise une autre relation du citoyen à l'institution, au pouvoir. Mais la loi ne parle pas de ce destinataire final, elle ne porte pas directement sur la capacité d'intervention du citoyen. Elle ne concerne apparemment que l'Etat et les élus locaux, mais elle rend plus perceptibles, plus préhensibles, plus motivants, les enjeux créés par les pouvoirs institutionnels. Décentraliser, c'est parier que les usagers d'un domaine de compétence – l'urbanisme par exemple – peuvent peser sur la nature et la qualité du service rendu. Pour cela, on ne définit pas un pouvoir de l'utilisateur (même si cela devrait également être fait) mais on rapproche le détenteur du pouvoir pour faciliter la sanction par l'utilisateur. Les pouvoirs deviennent vulnérables, leurs détenteurs connus et interpellables »⁴⁵

Parallèlement à cette tradition historiographique, l'histoire plus spécifique des routes et des transports, s'est aussi attachée à analyser la nature exacte des liens entre les politiques publiques d'Equipements et les territoires communaux ou départementaux. Le thème de la

⁴² GREMION, Pierre. *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*. Paris: Ed. du Seuil, 1976 et DURAN, Patrice et THOENIG, Jean-Claude, « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue Française de Science Politique*, 46-4, 1996, 580-623

⁴³ <http://portail.atilf.fr/encyclopedie/> (Le texte de l'*Encyclopédie* a été mis en ligne par des chercheurs de l'Université de Chicago dans le cadre du projet ARTFL)

⁴⁴ Sociologue, rattaché au Centre de sociologie des Organisations, Jean-Pierre Worms est aussi un spécialiste des pouvoirs locaux. Cf GREMION, Pierre et WORMS, Jean-Pierre, *Les institutions régionales et la société locale. Rapport d'enquête*, Paris, Hachette, 1973

⁴⁵ « La décentralisation. Une boîte à outils simples et robustes. Entretien avec Jean-Pierre Worms. Propos recueillis par Anne Querrien, *Les Annales de la recherche urbaine*, 28, octobre 1985, p. 9

décentralisation apparaît là encore très tôt, tant dans les conceptions que dans les pratiques. Au début de la Monarchie de Juillet, les polytechniciens saint-simoniens considèrent qu'en matière d'infrastructure, « l'Etat est le pire des constructeurs »⁴⁶. Derrière les affrontements des grands corps d'Etat concernés⁴⁷, se dessine très clairement une politique publique qui fait le choix d'une gestion décentralisée⁴⁸. La loi du 21 mai 1836 crée un système d'agences départementales pour construire les chemins vicinaux. Ce service vicinal, placé sous l'autorité des préfets pendant le premier XIXe siècle, est remanié par les lois décentralisatrices des débuts de la Troisième république. De 1871 à 1940, chaque département choisit son mode d'organisation du service (concession aux services des Ponts et Chaussées ou constitution d'un service départemental). Cette expérience préfigure-t-elle la décentralisation des années 1980⁴⁹ ? Il s'agirait alors d'un précédent historique mais en aucun cas d'une origine, car le régime de Vichy met un terme à cette première décentralisation des routes, en organisant la fusion des Services vicinaux et des Services des Ponts et Chaussées.

L'apport historiographique de ces travaux sur le XIXe siècle est double. D'une part, ils nous permettent d'interroger la décentralisation des années 1980 sous l'angle possible d'un retour en arrière, comme si l'héritage structurel du XIXe siècle se rappelait aux législateurs. Pour André Guillerme par exemple, qui rédige son histoire des routes au temps de la décentralisation Defferre :

« Combien de choses persistent aujourd'hui encore ? Les structures elles-mêmes : l'organigramme des Directions départementales de l'Equipement copie, en l'étoffant, le service des Ponts et Chaussées mis en place par Napoléon Ier ; celui de la vicinalité, beaucoup moins hiérarchisé, est oublié depuis fort longtemps. Pourtant en 1977, ce « cahier de doléances » qu'est le Dossier des maires souligne que « l'organisation même des services de l'Equipement, dont les attributions peuvent se chevaucher, est loin d'être parfaite »⁵⁰

D'autre part, ces travaux d'historiens invitent à abandonner l'idée d'une homogénéité des politiques d'Equipements. Si les enjeux sont très tôt nationaux⁵¹ et si les paysages font aussi très tôt l'objet de lois, visant à les homogénéiser (par exemple le décret du 15 octobre 1810 sur la réglementation des manufactures polluantes), les modalités d'application varient fortement d'un territoire à l'autre, non seulement en raison du poids différencié des élites politiques locales et des populations concernées⁵², mais aussi parce que l'administration territoriale est elle-même différente d'un territoire à l'autre. Le cas de la région parisienne est

⁴⁶ CLAPEYRON, E., FLACHAT, E., FLACHAT, S., LAME, G., *Vues politiques et pratiques sur les travaux publics en France*, Paris, Everat, 1832 cité par PICON, Antoine, « Industrie et régénération sociale. Les polytechniciens saint-simoniens », cours de l'ENPC, <http://www.enpc.fr/enseignements/Picon/XStS.html>

⁴⁷ Conseil général des Ponts et Chaussées (1747), Corps des Ingénieurs des Travaux publics de l'Etat (1920), Ingénieurs du Service vicinal (1927)

⁴⁸ On suit ici les travaux de GUILLERME, André, *Corps à corps sur la route. Les routes, les chemins et l'organisation des services au XIXe siècle*, Paris, Presses de l'Ecole national des Ponts et Chaussées, 1984

⁴⁹ THOENIG, Jean-Claude, *L'administration des routes et le pouvoir départemental. Vie et mort de la vicinalité*, Paris, Cujas, 1980

⁵⁰ GUILLERME, André, *Corps à corps sur la route. Les routes, les chemins et l'organisation des services au XIXe siècle*, Paris, Presses de l'Ecole national des Ponts et Chaussées, 1984, p. 161

⁵¹ PICON, Antoine, « Le corps des Ponts et Chaussées. De la conquête de l'espace national à l'aménagement du territoire », in GRELON, A et STUCK, H (dir), *Ingenieur in Frankreich, 1747-1990*, Francfort-New York, Campus, 1994, p. 77-99

⁵² Voir par exemple sur la question de la gestion des pollutions, MASSARD-GUILBAUD, Geneviève et BERNHARDT, Christoph (dir), *Le Démon moderne. La pollution dans les sociétés urbaines et industrielles d'Europe / The Modern Demon. Pollution in Urban and Industrial European Societies*, Clermont-Ferrand, Presses universitaires Blaise-Pascal, 2002 et deux articles de Geneviève Massard-Guilbaud, « « La régulation des nuisances industrielles urbaines (1800-1940) », *Vingtième Siècle, Revue d'histoire*, n°64, oct.-déc. 1999, pp. 53-66 et « Les citoyens auvergnats face aux nuisances industrielles, 1810-1914 », *Recherches Contemporaines*, n° 4, novembre 1997, p. 4-48

ici explicite⁵³ mais il n'est pas isolé (Corse, Alsace, ...). Les entretiens réalisés au premier semestre 2009 auprès d'anciens DDE en poste dans les années 1970-1980⁵⁴, dans le cadre de la préparation de la journée d'études du 8 juin confirmeront cette évidence : Les relations avec les élus diffèrent d'un département à l'autre et d'une subdivision à l'autre, non seulement en fonction du poids des notables, mais aussi en fonction des problèmes à régler.

II. La décentralisation est-elle soluble dans le dirigisme ? Les années 1980 dans l'histoire de l'Aménagement

« Le général de Gaulle, avec son don exceptionnel de visionnaire de l'avenir, avait perçu ce qu'il appelait le besoin de participation dont il voulait faire un droit. »⁵⁵. Cette évocation voilée du référendum d'avril 1969 sur la régionalisation, que Gaston Defferre place en exergue de son intervention à l'Assemblée nationale en juillet 1981 constitue pour l'historien à la fois une évidence et un piège. Evidance car la carrière de Gaston Defferre, qui avec François Mitterrand partage le rare privilège d'avoir été ministre sous la IV^e République, est marquée par la volonté d'associer les territoires, leurs élus et leurs populations aux décisions qui les concerne. De la loi-cadre sur la décolonisation (1958) à sa candidature à la présidentielle de 1969 en passant par la publication d'un programme politique en 1965⁵⁶, l'ex « Monsieur X » a toujours été un fervent défenseur de la participation et de la responsabilité des pouvoirs locaux. C'est sous ce signe qu'il place son plaidoyer pour la décentralisation en juillet 1981. Mais en citant de Gaulle, Defferre fait aussi un usage politique des débuts de la Ve République, usage caractéristique de l'alternance politique de l'année 1981. Derrière Defferre et la loi de décentralisation, c'est en fait le rejet d'une conception dirigiste de l'administration territoriale et du politique qui s'exprime, refrain connu depuis *Le coup d'Etat permanent*⁵⁷ mais aussi contrepartie d'un retour du dirigisme en matière économique (nationalisations) et en matière sociale (hausse radicale des minimas sociaux, abaissement de cinq ans de l'âge de la retraite, etc.) sous le gouvernement Mauroy⁵⁸. L'erreur consisterait pour l'historien de s'en tenir à la temporalité tendue par Defferre, même si elle n'est pas dénuée de signification.

La réforme administrative dirigiste caractérise en effet les premières années du régime gaulliste. Sous l'impulsion de Michel Debré, l'Etat tente de reprendre la main sur les affaires territoriales⁵⁹, ouvrant une séquence de l'histoire administrative très prolix, que prolonge la période Pompidou jusqu'en 1972. Cette séquence conditionne de toute évidence le débat ultérieur des années 1980 et ce pour au moins deux raisons. En premier lieu, le dirigisme gaulliste nourrit une contestation qui réunit à la fois les élus locaux, toutes tendances confondues et les nouvelles « capacités » technocratiques du Club Jean Moulin⁶⁰. Au même

⁵³ GUILLERME, André, LEFORT, Anne-Cécile, JIGAUDON, Gérard, *Dangereux, insalubres et incommodes. Paysages industriels en banlieue parisienne. XIXe-XXe siècles*, Paris, Chgamp Vallon, 2004

⁵⁴ On pense en particulier à Maurice Bourges, Jean Grammont et Delphin Rivière

⁵⁵ Archives de l'Assemblée nationale, session extraordinaire du 27 juillet 1981, 1^e session, intervention de Gaston Defferre, p. 317

⁵⁶ DEFFERRE, Gaston, *Un nouvel horizon*, Paris, Gallimard, 1965

⁵⁷ MITTERRAND, François, *Le coup d'Etat permanent*, Paris, Plon, 1964

⁵⁸ BECKER, Jean-Jacques et ORY, Pascal. *Crises et alternances. 1974-1995*. Paris, Le Seuil, NHFC, 1998 et BERNARD, Mathias, *Histoire politique de la Ve République. De 1958 à nos jours*, Paris, Armand Colin, collection U, 2008

⁵⁹ DAGNAUD, Monique, *L'aménageur et le politique : le cas des villes nouvelles*, Paris, Fondation des villes, 1979

⁶⁰ KOUKARKINA, Olga, *La décentralisation politique en France dans le débat autour de la réforme administrative du 14 mars 1964*, Université de Paris I-Sorbonne, mémoire de master 2, recherche, sous la direction d'Annie Fourcaut, juin 2007

titre que l'autogestion, la décentralisation apparaît comme un mot d'ordre suffisamment large pour fédérer des conceptions pourtant fort différentes. La gauche s'y convertit en ordre dispersé, renouvelant son attachement ancien pour le socialisme municipal⁶¹.

En second lieu, les premières années de la Ve République donnent un coup d'accélérateur décisif à la régionalisation, en souhaitant associer réforme territoriale et réforme administrative. En créant en 1964 la fonction de préfet de région coordonnateur, le gouvernement Pompidou retrouve les accents du décret de 1852 et la croyance en l'efficacité du moteur unique⁶². Les formules d'assemblées régionales, mises en place en 1964 (Commissions de développement économique régional) et renouvelées en 1972 (Etablissements publics régionaux) ne permettent guère qu'une participation de façade. En ligne de mire cependant, c'est la survie des départements qui est posée, même si le débat n'est pas tranché, du fait des hésitations à la tête même de l'Etat. Le régime gaulliste s'interroge également sur l'avenir des communes. Il tente de promouvoir le regroupement communal, que ce soit à travers l'expérimentation de la mise en œuvre des villes nouvelles (1965-1968), la coercition des communautés urbaines (1966) ou l'incitation à la fusion (1971). Peine perdue, mais débat ouvert, qui traverse encore le septennat giscardien et nourrit les rapports Guichard (1976) et Aubert (1977) et le dépôt de la loi Bonnet (1980), ces matrices indiscutables de la loi Defferre. D'une certaine manière cependant, les grandes lois des années 1980 marquent la fin du cycle ouvert par l'avènement de la Ve République. En renforçant le pouvoir des maires et de présidents de conseils généraux, le premier magistrat de Marseille offre aux projets régionaux et intercommunaux gaullistes un enterrement de première classe.

Cette lecture politique et administrative centrée sur la Ve République apparaît cependant comme insuffisante pour éclairer les enjeux généraux de la décentralisation des années 1980 et ses enjeux particuliers pour l'Equipement. Si la décentralisation est un thème récurrent de l'histoire politique de la France contemporaine, elle n'est pas pour autant un thème continu. Les pouvoirs centraux la réactivent périodiquement, à la fois pour contourner l'inertie présumée des pouvoirs locaux et pour leur imposer les priorités du moment. Ces priorités sont connues pour ce qui concerne le second XXe siècle : urbanisme opérationnel des ZUP et des villes nouvelles, politique du cadre de vie, Equipement autoroutier, construction des voies de TGV, Equipement universitaire et hospitalier, décentralisation puis reconversion industrielle et portuaire. Le ministère de l'Equipement (1966) est naturellement au cœur de ses politiques, qui se déploient sur la durée, mais qui toujours s'articulent avec des territoires politiques locaux. La difficulté de l'analyse historique consiste à croiser ici ce qui relève d'une histoire de moyenne durée sur l'ensemble du XXe siècle et ce qui relève d'une histoire de courte durée, qu'on pourrait borner aux trente premières années de la Ve République. Il s'agit ici de croiser l'histoire économique et l'histoire politique, en s'appuyant sur le modèle dessiné par Richard Kuysel⁶³. En l'état actuel de l'historiographie, on ne peut que segmenter l'approche.

Le domaine des transports constitue un premier élément d'appréciation des modalités et des limites du dirigisme. Terrain de prédilection de l'intervention économique de l'Etat depuis le XIXe siècle, le rail, la route et les voies navigables entrent à compter du premier XXe siècle dans l'ère de la coordination. La nationalisation du secteur est cependant très progressive. Entre la loi Freycinet (1878) et la création de la SNCF (1937), ce sont des Offices régionaux de transports, issus des chambres de commerce, qui règlent la politique des

⁶¹ GIRAULT, Jacques et BELLANGER, Emmanuel (dir), *Villes de banlieue : Personnel communal, élus locaux et politiques urbaines en banlieue parisienne au XXe siècle*, Paris, Créaphis, 2008

⁶² VADELORGE, Loïc, « Mythe et réalité de la décentralisation en Normandie de 1951 à 1972 », *Etudes normandes*, 4, 2006, p. 27-42

⁶³ KUYSEL, Richard, *Le capitalisme et l'Etat en France. Modernisation et dirigisme au XXe siècle*, Paris, Gallimard, Bibliothèque des Histoires, 1984

transports ferroviaires⁶⁴. Les décrets de coordination des transports routiers et ferroviaires signés en 1934⁶⁵ peinent à s'appliquer, de même que la loi du 5 juillet 1949 qui affirme le caractère nécessairement global d'une politique des transports. Il faut encore attendre la création de la DATAR pour que le plan autoroutier français, établi en 1935, connaisse une accélération significative. Dix ans après les débuts de la Ve République, on ne compte que 1 000 kms d'autoroutes en France. En ce domaine, comme dans celui voisin de la construction de la ligne TGV Paris-Lyon (décidée en 1974), le dirigisme étatique est contesté dès la fin des années 1960, que ce soit par le ministère des Finances (Valéry Giscard d'Estaing) ou l'Équipement (Albin Chalandon). En matière de politique des transports, l'arrivée des socialistes au pouvoir marque le retour de l'interventionnisme via la Loi d'orientation sur les transports intérieurs (30 décembre 1982). La LOTI fait explicitement référence au partenariat avec les collectivités locales, dont on affirme la responsabilité en matière de transport.

Le domaine de l'Aménagement du Territoire est une autre entrée évidente de la question. Longtemps, on a situé l'histoire de l'Aménagement dans la courte durée d'une administration de mission, née aux débuts de la Ve République : la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action régionale (1963). La recherche historique a conduit à revoir cette chronologie et à faire remonter les origines de l'Aménagement au régime de Vichy⁶⁶ et aux débuts de la IV^e République⁶⁷. Les débats fondateurs (décentralisation industrielle, régionalisation économique) remontent même au premier XX^e siècle. La dénonciation sévère du centralisme parisien nourrit le maître livre de Jean-François Gravier, publié une première fois en 1947 et dont Gaston Defferre se fait encore l'écho en 1981 :

« La vie ou la mort d'une province, d'un département, voire même d'un canton, portent en elles la vie ou la mort de la France »⁶⁸

« Et pourtant, la France profonde est dans nos villes, dans nos villages. Elle aspire à tenir sa place, à être considérée, à jouer son rôle, à choisir son destin. Il est injuste et dangereux de la maintenir sous le boisseau, de l'empêcher de s'exprimer, de décider pour elle-même »⁶⁹.

Certes l'Aménagement du Territoire est rattaché au Plan au sein du gouvernement Mauroy et confié à Michel Rocard, ce qui est une façon à peine voilée de le détacher de tout cadre opérationnel. Mais les enjeux de l'Aménagement du Territoire qui se dessinent dans les années 1980 sont bien réels : constitution d'un réseau TGV, développement des connexions intermodales, déréglementation des transports routiers, ouverture du ciel à la concurrence, libre circulation des marchandises et des hommes au sein d'une Europe relancée par la signature de l'Acte unique en 1986⁷⁰. Ils concernent aussi bien le ministère des Transports (Charles Fiterman) que celui du Logement et de l'Urbanisme qui garde autorité sur les DDE (Roger Quilliot). De surcroît, la seconde moitié des années 1980 voit la relance de

⁶⁴ CARON, François, « Les réseaux et les politiques d'aménagement du territoire : l'exemple des chemins de fer », in CARO, Patrice, DARD, Olivier et DAUMAS, Jean-Claude (dir), *La politique d'aménagement du territoire. Racines, logiques et résultats*. Actes du colloque de Besançon, 2000, Rennes, PUR, 2002, p. 17-29

⁶⁵ NEIERTZ, Nicolas, *La coordination des transports en France de 1918 à nos jours*, Paris, Comité pour l'Histoire économique et financière, 1999

⁶⁶ BAUDOUI, Rémi, *Raoul Dautry (1880-1951) : le technocrate de la République*, Paris, Balland, 1992

⁶⁷ VOLDMAN, Danièle, *La reconstruction des villes françaises de 1940 à 1954 : histoire d'une politique*, Paris, L'Harmattan, 1997

⁶⁸ GRAVIER, Jean-François, *Paris et le désert français*, Paris, Le Portulan, 1947, p. 122 cité par DARD, Olivier, « La construction progressive d'un discours et d'un milieu aménageur des années Trente au début des années Cinquante », in CARO, Patrice, DARD, Olivier et DAUMAS, Jean-Claude (dir), *La politique d'aménagement du territoire. Racines, logiques et résultats*. Actes du colloque de Besançon, 2000, Rennes, PUR, 2002, p. 74

⁶⁹ Archives de l'Assemblée nationale, session extraordinaire du 27 juillet 1981, 1^e session, intervention de Gaston Defferre, p. 317-318

⁷⁰ BELLON, Christophe, « Transports » in GARRIGUES, Jean (dir), *La France de la Ve République. 1958-2008*, Paris, Armand Colin, 2008, p. 597-599

l'investissement routier, via la production d'un Schéma directeur routier national (avril 1988) proposant d'accélérer la réalisation des rocadés urbaines et des voies rapides transversales, en vue de dégager de nouveaux parcours européens (entrée de l'Espagne et du Portugal dans la CEE, réalisation du tunnel sous la Manche, liaisons plus directes avec l'Europe du Nord)⁷¹. En quoi cette politique nationale voire supra-nationale peut-elle s'appuyer sur les pouvoirs locaux ?

L'organigramme ministériel de 1981 dilue on le voit l'Équipement dans l'Urbanisme, ce qui n'est qu'une façon de relire l'histoire originelle de la fusion des Services de la Construction et des Ponts et Chaussées⁷². Les politiques urbaines comptent parmi les politiques publiques les plus importantes de la Ve République. Placées sous le signe de la rénovation et de la construction de masse dans les années 1960 (ZUP⁷³, villes nouvelles⁷⁴), elles ont pris le tournant du cadre de vie dès le début des années 1970 (circulaire Guichard, procédure Habitat et Vie sociale) avant de devenir des politiques sociales de l'urbain à l'orée des années 1980⁷⁵. Le dirigisme étatique en matière est bien antérieur à la Ve République⁷⁶, les historiens pointant aujourd'hui le rôle fondateur du régime de Vichy et du ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme de la IVe République⁷⁷. A bien des égards cependant, ce dirigisme urbain mérite d'être fortement nuancé. La première grande loi de planification urbaine, la loi Cornudet de 1919 qui imposait à un nombre restreint de communes d'établir un plan d'extension et d'embellissement reposera sur le bon vouloir des pouvoirs locaux. Dans les deux tiers des cas, les municipalités s'appuieront sur des professionnels locaux, issus du secteur public (services municipaux, vicinaux, conducteurs de Ponts et Chaussées) ou du secteur privé (architectes, géomètres, ingénieurs)⁷⁸.

La loi du 15 juin 1943 généralisant le permis de construire est parfois considérée comme l'amorce d'une « prise en charge de l'urbanisme par l'État »⁷⁹, mais ce dernier s'appuie fortement sur les collectivités locales pendant les années 1940-1950. Le décret du 10 novembre 1954 qui définit l'alternative de l'établissement public d'aménagement ou de la société d'économie mixte comme cadre juridique des zones industrielles et des zones d'habitation à venir, témoigne des limites de l'État bâtisseur. C'est sous la responsabilité des communes et des départements, dans le cadre de SEM fédérées en réseau par la Caisse des Dépôts⁸⁰, que se construiront la plupart des grands ensembles. La formule de l'établissement public, expérimentée à la Défense à compter de 1958 et plus encore dans le cadre des neuf

⁷¹ BERTHIER, Jean « Le nouveau Schéma directeur routier national », *Annales de la Voirie et de l'Environnement*, 11, décembre 1988, p. 377-379

⁷² FRIEDBERG, Ehrard et THOENIG, Jean-Claude, *La création des DDE. Rapport d'enquête*, Paris, Hachette, 1973

⁷³ FOURCAUT, Annie et DUFAUX, Frédéric (dir), *Faire l'histoire des grands ensembles. Bibliographie 1950-1980*, Lyon, ENS Editions, 2003 et FOURCAUT Annie et PAQUOT Thierry (dir), « Le grand ensemble, histoire et devenir », *Urbanisme*, janvier-février 2002, 322, p. 35-88

⁷⁴ VADELORGE, Loïc, *La création des villes nouvelles. Contribution à l'histoire urbaine du second XXe siècle*, Université de Paris I-Panthéon-Sorbonne, Mémoire d'habilitation à diriger des recherches, sous la direction d'Annie Fourcaut, 2008

⁷⁵ TELLIER, Thibault, *Le temps des HLM 1945-1975. La saga urbaine des Trente Glorieuses*, Paris, Editions Autrement, collection Mémoires/Culture, 2007

⁷⁶ BOURILLON, Florence, FOURCAUT, Annie, VADELORGE, Loïc (dir), « Villes nouvelles et grands ensembles », *Histoire urbaine*, 17, décembre 2006, p. 5-146

⁷⁷ POUVREAU, Benoit, *Un politique en architecture. Eugène Claudius-Petit (1907-1989)*, Paris, Editions Le Moniteur, collection Architextes, 2004

⁷⁸ CLAUDE, Viviane, *Faire la ville. Les métiers de l'urbanisme au XXe siècle*, Paris, Parenthèses, collection Eupalinos, 2006, voir p. 72-80

⁷⁹ JACQUOT, Henri et PRIET, François, *Droit de l'urbanisme*, Paris, Dalloz, 2004, p. 29

⁸⁰ VOLDMAN Danièle et FOURCAUT, Annie (dir), « Financer l'habitat : le rôle de la CDC aux XIXe-XXe siècles. Actes des journées d'études sur le rôle de la CDC et de ses filiales dans les politiques de construction de logement en France au XXe siècle », *Histoire urbaine*, 23, décembre 2008

villes nouvelles françaises à partir de 1969⁸¹ ou encore celle du District de la région parisienne⁸² ne sont pas exemptes de compromis forts avec les collectivités locales. En d'autres termes, à l'époque même où le dirigisme urbain semble triompher, la part des communes et des départements reste considérable. En ce sens, le transfert de la compétence d'urbanisme aux communes en 1983 apparaît sans doute moins comme une révolution que comme la mise en adéquation du droit et de la réalité⁸³.

Que conclure de ce rapide inventaire historiographique sinon qu'il souligne l'indissociabilité historique de la coopération entre l'Etat et les pouvoirs locaux dans la mise en œuvre des grandes politiques d'Equipements et la difficulté pour l'Etat d'asseoir durablement une politique d'Aménagement du territoire. A cet égard, il faut aussi s'interroger sur le sens économique du moment Defferre, que beaucoup de chercheurs ont perçu à chaud comme le signe d'un « désengagement de l'Etat »⁸⁴ alors qu'il est peut-être aussi analysé comme une forme de relance, s'appuyant sur la « co-production » des Equipements.

III. L'Equipement dans la tourmente ? Petite ou grande histoire de la « mise à disposition »

En mars 1983, une publication interne de la Direction du personnel du ministère affirme que « la mise à disposition est une étape qui peut et doit se vivre avec dynamisme et confiance »⁸⁵. On imagine aisément que la confiance est loin de régner au sein des DDE à l'orée des années 1980. A cette date, près de 90 000 agents sur les 100 000 que compte le ministère travaillent dans des services déconcentrés⁸⁶. La décentralisation représente pour eux un ensemble de questions, que relayent la presse syndicale (*Courrier du militant de l'Equipement*⁸⁷, *Tribune des Travaux publics*)⁸⁸ et les forums organisés par la Direction du personnel⁸⁹. La première est de nature politique. Les transferts de compétence votés en 1983 vont-ils engendrer de nouveaux rapports avec les élus locaux ? En d'autres termes, qui aura autorité sur les personnels ? La seconde est de nature statutaire. Les agents de l'Equipement ont-ils pour vocation de devenir des fonctionnaires territoriaux et quels changements occasionnera pour eux cet éventuel passage aux collectivités locales ? La troisième est d'ordre technique. Comment prolonger et relancer la réorganisation des services et leur adaptation aux mutations technologiques en cours, notamment l'informatisation ?

A dire vrai, le principe de la décentralisation ne constitue pas une surprise pour le ministère. En son sein même, les partisans de la décentralisation sont nombreux, au premier rang desquels on compte d'ailleurs les directeurs du personnel en poste comme Pierre Mayet

⁸¹ VADELORGE, Loïc (dir), *Gouverner les villes nouvelles. L'Etat et les collectivités locales (1960-2005)*, Paris, Manuscrit.com, collection Manuscrit Université, 2005

⁸² FOURCAUT, Annie, BELLANGER, Emmanuel et FLONNEAU, Mathieu (dir), *Paris/banlieues. Conflits et solidarités*, Paris, éditions Créaphis, 2007

⁸³ *Décentralisation et urbanisme. Actes de la journée d'études de l'Association française de droit de l'urbanisme, Rennes, 24 septembre 1982*, Paris, Direction de l'Urbanisme et des Paysages, 1982

⁸⁴ DONZELOT, Jacques et ESTEBE, Philippe, *L'Etat animateur. Essai sur la Politique de la Ville*, Paris, Esprit, 1994

⁸⁵ « Mise à disposition : nouvelle étape », *DP Contact*, 2, mars 1983, p. 2

⁸⁶ DURIEUX, Bruno et alii, *Rapport sur l'impact de la décentralisation sur les administrations de l'Etat. Ministère des Transports, de l'Equipement, du Tourisme et de la mer*, CGPC, juillet 2007

⁸⁷ Organe de La Fédération CGT de l'Equipement, dirigée à l'époque par Jean-Claude Boual.

⁸⁸ Organe du Syndicat des Ingénieurs des Travaux publics de l'Etat (Equipement et Mines) dirigé à l'époque par Delphin Rivière

⁸⁹ Voir sur cette question les entretiens réalisés en février-mars 2009 auprès de Jean-René Brunetière et Agnès Denis

(1978-1982) ou Michel Rousselot (1982-1985). Pour le second, la décentralisation est une condition nécessaire à la modernisation du pays. Il s'en fait l'apôtre aussi bien via le Club Jean Moulin dès 1967 qu'au sein des Commissions du Plan et de l'Aménagement du Territoire, à l'époque de la Nouvelle Société. Partisan précoce d'une simplification de la carte administrative (regroupement communal, essor des régions), il anime entre juin 1981 et janvier 1982 un groupe de travail sur les transferts de compétence, plaidant pour des choix radicaux, notamment en matière d'urbanisme⁹⁰. De son côté, Pierre Mayet, dont on sait le rôle clé dans l'histoire du ministère des années 1970, explique avoir participé, aux côtés de Pierre Richard au processus qui a conduit aux lois de décentralisation, processus engagé dès 1974 et qui s'affirme à l'époque du ministère d'Ornano⁹¹. C'est dire que si l'inquiétude règne au sein des bureaux de l'administration centrale⁹², l'annonce de la décentralisation ne forme pas pour une surprise.

Reste qu'elle suscite des craintes dont *la Tribune de l'Équipement*, mensuel lancé en janvier 1982 par le Service de l'Information du ministère de l'Urbanisme et du Logement se fait rapidement l'écho : « S'adapter d'accord mais à quel prix ? Il y a longtemps qu'on propose mais demain on ne décidera plus »⁹³ lance par exemple un ingénieur TPE, chef de la subdivision d'Aubagne en juin 1983. Le pouvoir des grands maires était certes connu de longue date et les DDE avaient appris à s'en accommoder. Dans le domaine de l'urbanisme par exemple, les collectivités locales s'étaient dotées d'instruments de planification (agences d'urbanisme) dans le sillage de la Loi d'orientation foncière de 1967⁹⁴. Sur ce terrain-là, la décentralisation ne change rien. Elle semble en revanche donner un regain d'autorité à ces « nouveaux notables » que deviennent les présidents de conseils généraux. A la crainte diffuse d'un nouveau pouvoir des élus, exprimée par les agents de terrain fait ici écho l'analyse à chaud des sciences sociales :

« Si la volonté du décentralisateur a été de porter atteinte non pas à une centralisation perçue abstraitement comme la manifestation d'un désir effréné de pouvoir du centre parisien, mais comme un système secrétant une irresponsabilité généralisée, certaines mesures concrètes tendant à réintroduire la responsabilité de l'élu devant l'électeur peuvent modifier profondément et durablement les régulations antérieures : la suppression de la tutelle a priori de l'administration sur les collectivités locales, comme la capacité des maires à instruire et à délivrer sous certaines conditions le permis de construire, privent les petits élus – les maires – de leurs interlocuteurs privilégiés – les fonctionnaires – et accroissent leur dépendance vis-à-vis des grands élus, regroupés sous la houlette du président du Conseil général. C'est bien de

⁹⁰ ROUSSELOT, Michel, « Une grande réforme : la décentralisation » in *X. 1949. 55 ans après, Bulletin de l'École polytechnique*, 2004, p. 211-217. Voir aussi l'entretien réalisé auprès de Michel Rousselot dans le cadre de la préparation de la journée du 8 juin

⁹¹ Actes de la journée d'études L'expérience du ministère de l'Environnement et Cadre de vie (1978-1981), 15 février 2007, Pour Mémoire, Hors série, septembre 2007, p. 34-35. Ce numéro est consultable gratuitement en ligne sur le site du comité d'histoire du ministère. Cf http://www.developpement-durable.gouv.fr/article.php3?id_article=2275

⁹² Sur cette période, le témoignage de Serge Vallemont constitue une source incontournable. Voir notamment le chapitre 11 « 1981-1984. Adjoint au directeur du personnel » in VALLEMONT, Serge, *Une vie d'ingénieur aux Ponts et Chaussées. 1951-1995. Chroniques d'un témoin engagé*, Paris, Presses de l'École nationale des Ponts et Chaussées, 2004, p. 253-282

⁹³ *La Tribune de l'Équipement*, 8, juin 1983, p. 2 La collection complète des périodiques d'information édités par le ministère est consultable au Centre de Documentation de l'Urbanisme, Grande Arche de la Défense.

⁹⁴ BENDJADOR, Yasmine, *Les agences d'urbanisme en France : des outils évolutifs ?*, Université de Tours, thèse de doctorat en Aménagement de l'espace et urbain, sous la direction de Serge Thibault, 2007. texte consultable en ligne http://tel.archives-ouvertes.fr/docs/00/23/50/72/PDF/these_ybendajor.pdf. Voir aussi COUDROY de LILLE, Laurent, ECREMENT, Bernard, PAQUOT, Thierry, *Une histoire en devenir... 1963-2003. Les agences d'urbanisme d'agglomération*, 2003 et PREVOT, Maryvonne et alii, « Les agences d'urbanisme en France », revue électronique *Métropoles*, texte consultable en ligne <http://metropoles.revues.org/document2322.html>

l'apparition d'un véritable « boss politique » départemental qu'il s'agit, sans que par ailleurs le problème de la région ait été jusqu'à aujourd'hui véritablement posé. »⁹⁵

On pourrait certes discuter de la nouveauté de ce pouvoir départemental, tant l'histoire nous démontre son ancienneté, mais l'inquiétude manifestée par les chercheurs a le mérite de mettre l'accent sur la bonne échelle d'analyse. Les enjeux de la décentralisation se jouent sans doute moins à l'échelle de la commune (malgré le transfert spectaculaire des compétences d'urbanisme) qu'à celle du département. L'histoire économique et sociale doit ici venir en complément de l'histoire politique pour prendre l'exacte mesure de la décentralisation. En termes d'effectifs (agents territoriaux) mais aussi de moyens (parcs de matériels d'entretien) en effet, c'est bien le secteur routier qui est au cœur de la problématique. Les lois des 7 janvier et 22 juillet 1983⁹⁶ qui détaillent les transferts de compétence prévoient en effet le transfert de la maîtrise d'ouvrage, de l'entretien, de la gestion et de l'exploitation des routes départementales aux départements. Ce transfert concerne directement les 88 650 agents qui travaillent dans les services déconcentrés de l'Équipement, c'est-à-dire pour l'essentiel, les DDE. Du point de vue de la Direction du personnel, l'enjeu est de savoir si l'on s'oriente vers un transfert total, partiel, une mise à disposition temporaire ou si l'on opte pour une transformation des DDE en établissement public industriel et commercial, comme le suggère le corps des Ponts et Chaussées.

Cette bataille se joue sur le terrain politique local et national. Il s'agit d'arbitrer entre l'Intérieur, les Finances et l'Équipement pour savoir jusqu'où doit aller la décentralisation des services de l'Équipement. Il s'agit aussi de rencontrer les conseillers généraux, rassurant les plus inquiets (souvent de droite) et calmant les ardeurs des plus décentralisateurs (souvent de gauche)⁹⁷. Les récits publiés ou recueillis insistent sur le combat avec l'Intérieur, partisan sinon d'une franche décentralisation du moins d'une partition des DDE, sur le modèle des Directions départementales des Affaires sanitaires et sociales. Il faudrait aussi interroger le poids du ministère des Finances dans cette négociation. Si le compromis de la « mise à disposition » a été obtenu, n'est-ce pas parce que la Direction du personnel a réussi à démontrer que la partition coûterait plus cher (entretien de deux parcs pour les routes départementales et nationales, doublons de personnels techniques) que le maintien d'un seul service ? La bataille se joue aussi à l'intérieur même du ministère de l'Équipement où la personnalité des ministres ayant en charge les DDE compte beaucoup dans la mise en place du compromis que sera la « mise à disposition ». A Roger Quilliot très favorable au transfert des hommes et des parcs succède en effet en octobre 1983 Paul Quilès plus prudent selon le récit de Serge Vallemont :

« La route pour l'automobiliste n'a pas de statut : qu'elle soit nationale, départementale, communale, peu lui importe. Ce qui est essentiel pour l'utilisateur de la route, c'est la continuité des itinéraires, la sécurité, l'homogénéité de la signalisation, les conditions d'exploitation du réseau garantissant les meilleures conditions possibles de trafic, y compris en cas d'intempéries ? A partir de ces considérations, je développai mes propositions de

⁹⁵ DUPUY, François et THOENIG, Jean-Claude, « La volonté politique devant l'état des lieux », *Projet*, mai-juin 1984, n° 185-186, p. 545-551

⁹⁶ Au-delà des routes, les lois de 1983 concernent également transfert des transports scolaires et des transports interurbains de voyageurs aux départements ; le transfert des ports maritimes de pêche et de commerce (hors ports autonomes et ports d'intérêt national) aux départements et des autres ports aux communes ; le transfert de compétence aux communes pour la délivrance des documents d'urbanisme (permis de construire, autorisations d'utilisation du sol, certificats d'urbanisme, certificats de conformité, permis de démolir)

⁹⁷ Sur l'appréciation politique de cette période voir l'exemple normand détaillé dans VADELORGE, Loïc (dir), « Décentralisation en Normandie. Acteurs et politiques », *Études normandes*, 4, 2006 et notamment les entretiens avec Pierre Bourguignon (PS) et Pierre Albertini (UMP)

maintenir un service unifié d'entretien et d'exploitation du réseau routier dans son ensemble, formule garantissant à l'usager de la route cohérence et qualité de service au moindre coût. »⁹⁸

La Direction du Personnel n'est pas la seule à s'emparer de la question de la décentralisation et à la placer au centre de son action. Les syndicats le font aussi, mais sur un autre mode. Dès le 22 janvier 1982, la CGT⁹⁹ organise une grève préventive au nom d'un « grand service public national et démocratique de l'Équipement »¹⁰⁰. Les mots d'ordre de la CFDT (« statut unique pour l'ensemble des personnels ») et de FO (« maintien à tous du statut général de la fonction publique ») sont comparables. Avant même le vote de la loi Defferre, il s'agit de peser sur la négociation à venir sur le statut de la fonction publique. La défense de l'unité et du statut de la fonction publique est largement reprise par Anicet Le Pors, ministre communiste de la Fonction publique et des Réformes administratives de 1981 à 1984. Elle nourrit les premières lois définissant les attendus d'une Fonction publique territoriale (loi du 13 juillet 1983 et du 11 janvier 1984). La stratégie syndicale a consisté à accepter très tôt le principe de la décentralisation, y compris pour la CGT, tout en pesant pour obtenir des contreparties en termes de titularisation des agents, de recrutement et de participation.

Dans le détail cependant, les divergences sont fortes entre la CGT et FO. Pour la première, l'unité des services est une condition de l'unité de la fonction publique. Jean-Claude Boual dénonce ainsi avec vigueur le rapport Funel qui propose en octobre 1982 de répartir les agents des DDE entre l'État, les départements, les préfetures et des établissements publics associant communes et départements en fonction de la nature des activités. Pour le secrétaire général de la Fédération de l'Équipement, il ne s'agit ni plus ni moins que de la « liquidation des DDE »¹⁰¹. Peut-on considérer que la pression de la Fédération de l'Équipement tout comme son choix de soutenir la décentralisation ont été déterminantes dans le devenir des DDE? L'évaluation des transferts d'effectifs semble plaider en faveur de cette interprétation. Seuls 3 694 agents (services en charge des transports, des ports et de la maîtrise d'ouvrage des routes départementales) sont transférés aux départements tandis que 20 000 agents affectés dans les DDE en 1983 mais rémunérés par les départements sont intégrés dans la fonction publique d'État¹⁰². Pour autant, la loi Galland du 13 juillet 1987 réforme la fonction publique territoriale en posant le principe de sa spécificité et en permettant le recrutement d'agents non titulaires. Certes la parenthèse de la cohabitation est refermée en 1988 et le compromis de 1983 se prolonge au-delà de la loi de 1987, mais la question n'en demeure pas moins ouverte : En quoi la « mise à disposition » constituait-elle une solution durable pour les DDE ?

C'est sur ce point sans doute que la position du Syndicat des Ingénieurs des Travaux publics (SNITPE) diffère le plus de celle de la CGT. En 1983, le SNITPE forme une « Commission permanente sur la décentralisation ». La position des 11 membres de cette commission est présentée lors du Congrès national des 15 et 16 décembre 1983. Acceptant le principe de la décentralisation, le SNITPE propose de réfléchir sur « une nouvelle territorialité » consistant à redéfinir les tâches de l'État et à accepter in fine le principe de partition :

« Les deux idées-forces de la décentralisation, pour notre Corps sont les suivantes : 1) Dégager l'État central du maximum de tâches de gestion des affaires locales. Permettre à

⁹⁸ VALLEMONT, Serge, *Une vie d'ingénieur aux Ponts et Chaussées. 1951-1995. Chroniques d'un témoin engagé*, Paris, Presses de l'École nationale des Ponts et Chaussées, 2004, p. 288

⁹⁹ La Fédération CGT de l'Équipement, fondée en 1973, revendique 45 000 adhérents à la fin des années 1970. Cf SIWEC-POUYDESSEAU, Jeanne, *Les syndicats des fonctions publiques au XXe siècle*, Paris, Berger-Levrault, 2001, p. 184

¹⁰⁰ *La Tribune de l'Équipement*, 1, janvier 1982, p. 1

¹⁰¹ *Le Courrier du militant de l'Équipement. Bulletin de liaison de la Fédération CGT de l'Équipement*, 24 novembre 1982

¹⁰² DURIEUX, Bruno et alii, *Rapport sur l'impact de la décentralisation sur les administrations de l'État. Ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la mer*, CGPC, juillet 2007, p. 6

l'Etat de se recentrer sur les problèmes de régulation du développement national, de donner les impulsions et les orientations de ce développement. Désengorger l'Etat pour le rendre plus dynamique, plus actifs, sur ce qui est de la responsabilité nationale [...] 2) Rapprocher toutes les décisions relatives à la vie quotidienne de ceux qu'elles concernent. Faire en sorte que le contrôle et l'expression des besoins puissent se faire de la façon la plus directe possible. [...] Ne prenons pas une règle trop simple qui, à l'usage, se révélerait simpliste : mise à disposition, ou transfert, n'est pas la seule alternative. Sachons utiliser ce qui nous sera favorable dans le nouveau statut de la fonction publique. Sachons que rien ne sera uniforme, d'un département à l'autre, d'une commune à l'autre. »¹⁰³

Ce plaidoyer en faveur de l'expérimentation sera entendu par certains responsables des DDE, qui très tôt font le choix de la « territorialisation » en se mettant au service des présidents de conseils généraux. Ainsi de Jean Grammont dans l'Ain ou Sylvain Penna dans l'Eure-et-Loir. Ces choix radicaux forment toutefois l'exception et ne semblent guère avoir fait école au sein des DDE qui adoptent dans l'ensemble une position plutôt attentiste au risque de manquer le tournant politique de la décentralisation, contrairement aux préfets¹⁰⁴. On peut cependant suggérer une autre lecture de cette séquence ambiguë qu'a été la « mise à disposition » des services de l'Equipement. Comme tout compromis, elle a permis avant tout de gagner du temps, à un moment clé pour l'histoire de l'Equipement, celui de la nécessaire adaptation des services aux conditions techniques nouvelles de la production et de la gestion des Equipements.

Les années 1980 correspondent en effet non seulement à l'arrivée de la micro-informatique dans les services centraux et les subdivisions – ce qui n'est pas propre à l'Equipement – mais aussi à l'irruption de la télématique dans l'exploitation routière, suite à la publication en 1978 du rapport Nora-Minc¹⁰⁵ et la modernisation des matériels d'entretien. Cette modernisation n'induit pas simplement un surcoût pour l'Etat dans une période de ralentissement de la croissance économique, mais aussi un effort indispensable de formation des personnels, à tous les niveaux hiérarchiques. Parallèlement à la décentralisation, la formation devient l'un des mots d'ordre la période et lui est clairement liée. A en croire les publications internes des années 1980, elle constitue une nouveauté, impulsée par la Direction du Personnel à partir de 1985 et traduite dans un Schéma directeur de la formation continue, adopté en 1986. Il faudrait sans doute ici prendre le recul nécessaire par rapport à cette « nouveauté », à la fois dans l'espace général des années 1980, qui favorisent l'essor de la formation professionnelle (création d'un ministère de la Formation en 1981, loi du 24 février 1984 sur le congé individuel de formation, mise en place en 1989 du crédit formation) et dans le temps (loi Delors du 16 juillet 1971 sur la formation professionnelle). Il n'en reste pas moins que l'effort réalisé apparaît significatif. A l'orée des années 1990, on compte en moyenne 5 jours de formation par an pour les agents de catégorie A et 6 pour les agents de catégorie B¹⁰⁶.

Cet effort est d'autant mieux accepté, qu'une partie de l'administration de l'Equipement a intégré les reproches de gaspillage que lui avaient adressés les élus locaux dans les années 1970. Parmi les réflexions qui fusent au début des années 1980 sur la meilleure manière de concevoir la décentralisation, on trouve ainsi les propositions d'un petit

¹⁰³ BELLEC, Alain, « Rapport de la Commission permanente sur la Décentralisation », *La Tribune des Travaux publics*, n° 1110, octobre 1983, p. 32-33

¹⁰⁴ C'est l'opinion de Jean-Claude Thoëny qui oppose sur ce point les préfets et les ingénieurs des Ponts. Cf THOENIG, Jean-Claude, *L'ère des technocrates. Le cas des Ponts et Chaussées*, Paris, L'Harmattan, collection Logiques sociales, 1987, p. 308-309

¹⁰⁵ NORA, Simon et MINC, Alain, *L'informatisation de la société*, Paris, La Documentation française, 1978

¹⁰⁶ *La Modernisation au ministère de l'Equipement, du Logement et des Transports*, rapport dactylographié, octobre 1992

groupe de directeurs départementaux de l'Équipement soulignant la nécessaire adaptation des DDE via « une administration faite d'hommes compétents, où il faudrait élaguer ce qui ne représente pas de valeur ajoutée dans le traitement d'une affaire. »¹⁰⁷

Ce discours, qui a de quoi surprendre à l'heure de la victoire socialiste, sera pourtant largement repris par le ministère de l'Équipement qui survit à la tourmente de la décentralisation en suscitant le contrefeu d'une réforme de fond, visant à transformer les services de l'Équipement en entreprises publiques. Persuadée de l'inéluctabilité d'une mise en concurrence des services territoriaux et des agences privées (bureaux d'études notamment), la Direction du personnel fait entrer à marche forcée les DDE dans le contrôle de gestion, s'inspirant ouvertement des méthodes du secteur privé. La période est au renouveau des sigles (GEODE¹⁰⁸, CORAIL¹⁰⁹, POM¹¹⁰) et des slogans (Opération Claire¹¹¹) souvent incompréhensibles pour le néophyte, mais qui semblent avoir mobilisé les équipes et créé une forme de consensus¹¹².

Là encore, il faut sans doute se garder de l'idée d'une année zéro, puisque le contrôle de gestion relève pour les DDE d'une histoire remontant au moins aux années 1970 et à la politique dite de Rationalisation des choix budgétaires (RCB)¹¹³. Il semble cependant que les piqûres de rappel que constituent les programmes lancés à l'initiative de la Direction du personnel au milieu des années 1980 aient davantage touché les services extérieurs que leurs prédécesseurs des années 1980. Il s'agit non seulement de rendre indiscutable le recours aux DDE en démontrant qu'elles sont entrées dans les mêmes « démarches qualité » que les entreprises privées¹¹⁴, mais aussi de contrecarrer les tendances centrifuges apparues au sein de certaines DDE au début des années 1980. Paradoxalement, alors que les Directions de l'administration centrales de l'Équipement apparaissent comme anachroniques à l'heure de la décentralisation, elles semblent renforcer leur autorité sur les DDE en coordonnant le chantier de la modernisation. Le ministère sort de la tourmente la tête haute, avec une légitimité certaine¹¹⁵.

Au final, on peut s'interroger sur l'impact réel de la décentralisation des années 1980 pour le ministère de l'Équipement. L'hypothèse d'une réorganisation en profondeur des DDE ouverte par les lois de 1983 sur le transfert des compétences a été en grande partie repoussée au profit du maintien, non seulement de l'unité des services mais aussi de leur position de

¹⁰⁷ Archives de Michel Rousselot (Comité d'histoire du ministère de l'Équipement), Propositions d'un groupe de DDE pour décentraliser le ministère, 13 mai 1981. Il s'agit de MM. Bourges (DDE du Nord), Coste (DDE du Morbihan), Deligny (DDE du Tarn et Garonne), Faure (DDE de l'Isère), Grammont (DDE de l'Ain), Largardere (Puy-de-Dôme), Lapillonne (DDE de Saône et Loire), Morelon (DDE de Haute Savoie), Villaret (DDE des Bouches du Rhône)

¹⁰⁸ Schéma de gestion opérationnelle lancé en 1989

¹⁰⁹ Outil national de suivi de l'entretien routier lancé en 1985

¹¹⁰ Plan Objectifs Moyens lancés en 1989 dans les DDE

¹¹¹ Campagne lancée en 1985 par la Direction du personnel et visant à clarifier les comptes de gestion des DDE. L'objectif était de faire la double démonstration de l'efficacité des DDE et de la supériorité de la mise à disposition par rapport au transfert aux départements

¹¹² Sur ces questions voir les témoignages d'Agnès Denis et Jean-René Brunetière

¹¹³ CHOMIENNE, Hervé, *Le rôle du management dans la modernisation des organisations administratives publiques françaises : le cas de l'informatisation des services déconcentrés du ministère de l'Équipement*, Université de Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines, Thèse de Sciences de Gestion, sous la direction d'Annie Bartoli, 2001. Voir aussi l'étude du Service des Affaires Économiques et Internationales actuellement en cours au Comité d'histoire du ministère

¹¹⁴ Les fameuses normes ISO (International Organization for Standardization, fondée en 1947) s'imposent dans le secteur du Bâtiment et des Travaux publics français dans les années 1980

¹¹⁵ C'est évidemment le point de vue défendu par les principales chevilles ouvrières de cette histoire. Voir DENIS, Agnès, *Développement du contrôle des gestion au ministère de l'Équipement*, note dactylographiée du 24 février 1992 (Fonds documentaire du Comité d'histoire)

monopole technique, notamment pour ce qui concerne le tissu des communes rurales. A la veille du vote de la loi du 6 février 1992 sur l'Administration territoriale de la République, qui transforme les « services extérieurs de l'Etat » en « services déconcentrés », certains n'hésitent pas à dénoncer la « libre administration toute relative » des communes et des départements, contraints de solliciter des services sur lesquels ils n'ont pas pleine et entière responsabilité¹¹⁶. C'est dire qu'en ce domaine comme en d'autres, il faut se méfier de l'idée facile de « rupture historique » et lui préférer sans doute le terme plus prudent de « transition ». Reste, et ce sera l'objet de la journée du 8 juin à éclairer le sens de cette transition, c'est-à-dire à en restituer les enjeux, tels qu'ils peuvent être perçus – à distance raisonnable – par les témoins et les chercheurs.

¹¹⁶ CHRETIEN, Fabrice, « Les DDE à l'épreuve de la décentralisation », *Annales de la Voirie et de l'Environnement*, mai 1990, p. 33-35