

n° 2003-0266-01

juillet 2004

Analyse historique des succès et des difficultés rencontrés par le ministère de l'Équipement



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE



ministère
de l'Équipement
des Transports
de l'Aménagement
du territoire
du Tourisme et
de la Mer

**Analyse historique
des succès et des difficultés rencontrés
par le ministère de l'Équipement**

établi par

Bruno MÉGRET,
ingénieur des ponts et chaussées

Destinataires

Mesdames et Messieurs les Membres du Comité de pilotage « Valeurs »



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

note à l'attention de

ministère
de l'Équipement
des Transports
de l'Aménagement
du territoire
du Tourisme
et de la Mer

Mesdames et Messieurs les Membres
du Comité de pilotage « Valeurs »
(cf. liste ci-après)



conseil général
des Ponts
et Chaussées

La Défense, le 27 JUIL. 2004

Rapport n°2003-0266-01

Le Secrétaire Général

Par note du 26 novembre 2003, j'ai souhaité avoir un éclairage historique de l'organisation du ministère de l'Équipement, dans le cadre de la réflexion générale sur la modernisation.

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport établi par M. Bruno MÉGRET, ingénieur des ponts et chaussées.

Ce rapport met en relief, de 1966 à nos jours, aux travers des textes officiels autres que législatifs, tels que discours des ministres, grands débats et consultations, l'évolution des missions du ministère selon la mouvance de ses périmètres et préconise une réforme en profondeur.

Ce rapport me paraît communicable aux termes de la loi n°78-753 du 17 juillet 1978 modifiée.


Pierre CHANTEREAU

Diffusion du rapport n° 2003-0266-01

- Christian SERRADJI, directeur des affaires financières et de l'administration générale	1 ex
- François CAZOTTES, directeur-adjoint DAFAG	1 ex
- Pierre DUMONTET, directeur du service de l'information et de la communication	1 ex
- Stéphanie MAURIN, SIC / Bureau Communication institutionnelle	1 ex
- François PERDRIZET, directeur de la recherche et des affaires scientifiques et techniques	1 ex
- Jean-Michel ETIENNE, directeur-adjoint DRAST	1 ex
- Jean-Claude BOUAL, DAEI / Mission Europe-Equipement	1 ex
- Xavier PIECHACZYK, chef de la mission modernisation, DPSM	1 ex
- Isabelle ORGOGOZO, Comité de recherche et de prospective, DGAFP	1 ex
- Vincent AMIOT, directeur régional et départemental de l'équipement du Rhône	1 ex
- le vice-président du CGPC	1 ex
- la présidente et les présidents de section du CGPC	6 ex
- Alain BILLON, 2 ^{ème} section	1 ex
- Jean-René BRUNETIERE, MIGT 9	1 ex
- Marie-Ghislaine DELACOURT, 2 ^{ème} section	1 ex
- Michel JUFFE, vice-présidence	1 ex
- Bernard PERRET, 6 ^{ème} section	1 ex
- Elisabeth RINIE, 3 ^{ème} section	1 ex
- Katherine VARIN, 6 ^{ème} section	1 ex
- Bruno MÉGRET, 6 ^{ème} section	1 ex
- archives CGPC	1 ex

Analyse historique des succès et des difficultés rencontrés par le ministère de l'Équipement

Sommaire

Résumé

Introduction

Première partie : l'historique du ministère de l'Équipement

- A - Le ministère des travaux publics
- B - Le ministère de la Construction
- C - La création du ministère de l'Équipement
- D - La mise en place des DDE
- E - Les outils du ministère de l'Équipement
- F - L'âge d'or du ministère de l'Équipement
- G - la décentralisation de 1982-1983
- H - L'effort d'adaptation
- I - L'équilibre perdu
- J - La crise d'identité

Deuxième partie : Les raisons des succès remportés

- A - La fusion féconde de deux ministères
- B - Une organisation performante
- C - Des instruments législatifs appropriés
- D - La réponse à une forte demande
- E - Un projet mobilisateur lisible et légitime

Troisième partie : les causes des difficultés rencontrées

- A - L'absence d'ambition
- B - Le refus de choisir entre différentes postures
- C - Le manque d'axe mobilisateur
- D - Des structures inadaptées à la décentralisation
- E - Un réseau scientifique et technique décalé

Quatrième partie : esquisse d'une stratégie pour l'avenir

- A - Il faut une idée mobilisatrice
- B - Il faut une nouvelle synthèse
- C - Il faut une nouvelle structure territoriale puissante

Conclusion

Analyse historique des succès et des difficultés rencontrés par le ministère de l'Équipement

Résumé

La nécessité pour le ministère d'évoluer et de s'adapter n'est pas nouvelle. Dans le passé, le ministère a déjà connu des bouleversements de grande ampleur.

Au début des années soixante émergent de nouveaux enjeux qui conduisent l'État à créer le ministère de l'Équipement en fusionnant le ministère des Travaux publics et celui de la Construction, en créant les DDE et en mettant en place des moyens législatifs adaptés comme les POS, les SDAU et les ZAC. Ainsi réorganisés les services de l'État vont pouvoir mener pendant près de vingt ans une action efficace et de grande ampleur.

À l'origine de ce succès, il y a cette idée féconde de la fusion des ministères des Travaux publics et de la Construction. Le mariage des ingénieurs et des techniciens avec les équipes de sociologues, d'urbanistes et d'architectes, a stimulé la compétence et la motivation de tous. La création des DDE a joué aussi un rôle majeur. Constituant le "bras séculier" du ministère dans chaque département elles ont très vite pu agir avec autorité et efficacité. Par ailleurs le ministère disposait d'un projet mobilisateur qui répondait à une demande importante de la population : il fallait moderniser les routes, construire des autoroutes, multiplier les logements et organiser le développement des agglomérations. Le ministère de l'Équipement disposait dans l'opinion d'une image claire.

Au début des années quatre-vingt commence le processus de décentralisation. Le ministère de l'Équipement connaît dès lors une période moins brillante. D'autant qu'il perd peu à peu son projet mobilisateur. Sa mission "d'équiper" le pays a été largement menée à bien, en tout cas dans sa forme quantitative. Son action ne constitue plus, comme par le passé, une priorité nationale. Et ses missions sont ou peuvent être

dorénavant accomplies par d'autres. S'ajoutent à cela la dérégulation dans les transports, la montée du processus de mondialisation et d'intégration européenne, ainsi que de nouvelles attentes de la société civile. Face à cette situation nouvelle le ministère n'a pas vraiment repris l'initiative. Ses services n'ont pas trouvé clairement leur position face aux collectivités territoriales et n'ont pas tranché entre différentes postures possibles. Il ne s'est pas doté par ailleurs d'une nouvelle ambition forte et claire ni d'une organisation rénovée.

Pour donner un nouvel essor au ministère, les enseignements du passé conduisent à trois grandes idées : il faut afficher un projet mobilisateur, réaliser une nouvelle synthèse et recréer une structure territoriale puissante.

Le ministère doit se fixer une ambition nouvelle et de grande ampleur qui corresponde à une attente de la population et à un besoin véritable du pays. Il s'agit de répondre aux aspirations liées aux impératifs de protection, de conservation et de prévention des risques mais aussi à ceux liés à l'innovation, au développement et à la sécurité des habitants et des usagers. Bref il s'agit de créer un grand ministère de l'Aménagement et du développement durable des territoires et des réseaux. Le ministère est qualifié pour être le moteur de cette grande œuvre puisqu'il s'agirait au fond de passer de l'équipement quantitatif à l'aménagement qualitatif, de la notion d'équipement à celle de territoire et de réseaux et de l'approche ponctuelle à la dimension durable.

Pour concrétiser ce projet il faudrait cependant réaliser une nouvelle fusion. De la même manière que le ministère de l'Équipement a connu son succès lors du mariage entre les Ponts et Chaussées et la Construction, il faudrait aujourd'hui créer une synthèse féconde entre le ministère de l'Équipement et celui de l'Environnement.

Enfin, il faudrait que ce grand ministère dispose d'un échelon territorial suffisamment puissant en moyens et en compétence et qu'il s'ancre en conséquence au niveau régional.

Le ministère de l'Équipement a maintenant près de quarante ans. Les données qui, en 1966, avaient présidé à sa création sont aujourd'hui dépassées. Le moment est venu d'une refondation.

Analyse historique des succès et des difficultés rencontrés par le ministère de l'Équipement

Introduction

Le ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer est confronté, comme tous les grands services de l'État, à des questions majeures concernant ses missions et la place qu'il occupe dans la France d'aujourd'hui. Cette situation résulte principalement des changements d'envergures survenus au cours des dernières années et qui modifient l'environnement dans lequel il intervient. Cette évolution porte à la fois sur la dimension internationale et européenne des nouveaux enjeux. Elle résulte notamment de la libéralisation et de la dérégulation voulues par Bruxelles qui ouvrent les services publics à la concurrence. Elle provient aussi du poids nouveau pris par la société civile et des aspirations de la population à une plus grande participation aux décisions. Mais elle vient surtout des décisions nouvelles concernant la décentralisation et du poids croissant des collectivités territoriales qui ont acquis une

autonomie, des compétences et une légitimité qui en font maintenant des acteurs majeurs de la vie nationale.

La nécessité pour le ministère d'évoluer et de s'adapter n'est cependant pas nouvelle. Dans le passé, le ministère a déjà connu des bouleversements de grande ampleur. Il est donc intéressant d'observer, avec le recul de l'histoire, comment le ministère s'est restructuré pour faire face à d'autres défis et comment son organisation a évolué en fonction des modifications du milieu dans lequel il intervient.

Il ne s'agit pas de faire ici une étude historique détaillée dans le souci de conserver la mémoire de ce qui a été accompli par nos anciens mais de mener une réflexion rétrospective pour tenter de retirer des événements passés tous les enseignements susceptibles d'éclairer le présent et de préparer l'avenir. Il s'agit donc plus concrètement d'essayer de dégager les lignes de force qui peuvent expliquer les succès passés du ministère et dans le même temps de recenser les points de faiblesse qui ont été à l'origine de ses difficultés ou de ses reculs. Encore faut-il bien sûr que cette analyse débouche sur quelques principes durables afin qu'ils puissent servir aujourd'hui pour aider à construire l'avenir.

Tel est donc l'objet de cette étude qui comportera en conséquence quatre grandes parties :

- L'étude historique proprement dite
- Les raisons des succès remportés
- Les causes des difficultés rencontrées
- La mise en perspective des observations effectuées.

Le périmètre de cette étude porte sur la période de 1966 à nos jours. Elle commence donc avec la création du ministère de l'Équipement et se termine avec l'annonce d'une nouvelle vague de décentralisation.

Première partie : l'historique du ministère de l'Équipement

Le ministère de l'Équipement a été créé en 1966 par la fusion du ministère des Travaux publics et du ministère de la Construction et de l'Urbanisme.

A - Le ministère des travaux publics

La composante la plus ancienne de ce nouvel ensemble est indéniablement le ministère des Travaux publics. Fondé en 1830 pour accompagner la première grande vague d'industrialisation de notre pays, le ministère des Travaux publics répondait à la nécessité d'équiper le territoire en grandes infrastructures et notamment en routes, en canaux de navigation et en voies ferrées. Le ministère des Travaux publics, spécialisé dans le génie civil, possédait alors un quasi-monopole dans la maîtrise de cette technique.

Quant à son organisation, elle est décentralisée et largement ancrée dans le monde rural. Sa structure territoriale jouit d'une large autonomie par rapport aux administrations centrales de façon à pouvoir s'adapter à la grande diversité des situations et des configurations locales. Dans le même temps elle jouit d'une forte autorité et d'une grande légitimité à l'égard des collectivités territoriales et de l'ensemble de ses partenaires locaux. En 1914 les Travaux publics comportent quelque 8 500 agents sur les 500 000 que comprend alors la fonction publique.

Chaque département est doté d'un Service ordinaire des Ponts et Chaussées dirigé par un ingénieur en chef qui coiffe des arrondissements et des subdivisions. Les structures territoriales et notamment les arrondissements et les subdivisions poursuivent dès cette époque une triple mission. Ils effectuent des travaux pour l'État, ils assument des actions de

maîtrise d'ouvrage et exercent le contrôle technique des autres entités.

B - Le ministère de la Construction

Le ministère de la Construction est de tradition beaucoup plus récente puisqu'il a été créé en 1944 sous le nom de ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme. Sa mission s'imposait alors d'elle-même après les destructions causées par la guerre. Il s'agissait de reconstruire les villes détruites et d'offrir aux Français les logements décents qui faisaient alors cruellement défaut. À partir de 1949 le ministère prend à sa charge la responsabilité des Habitations bon marché (HBM) qui deviendront en 1950 les Habitations à loyer modéré (HLM). Des 1953 le ministère s'engage dans la construction en masse de logements et notamment de logements sociaux et très vite le nombre de logements construits chaque année dépassera les 250 000.

Le ministère de la Construction, à l'inverse du ministère des Travaux publics, possède des structures très centralisées. Avant la fusion il comportait quelque 7000 agents dont les trois quarts étaient affectés à l'administration centrale. Le ministère disposait cependant de directions départementales de la construction mais celles-ci étaient relativement modestes en effectifs et en influence.

C - La création du ministère de l'Équipement

Au début des années soixante émergent de nouveaux enjeux qui sont ceux de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. La prise en compte de cette nouvelle dimension conduit l'État à créer un certain nombre d'organismes, tous axés sur l'aménagement du territoire et l'aménagement urbain. En 1959 est créé le District de la région parisienne et l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne ainsi que l'Agence foncière et technique. Plus importante encore est la mise sur pied en 1963 de la DATAR, la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale. Mais c'est

par la création du ministère de l'Équipement que cette préoccupation est globalement prise en compte.

Le ministère de l'Équipement est officiellement créé par un décret du 20 janvier 1966 et résulte explicitement de la fusion du ministère des Travaux publics et du ministère de la Construction et de l'Urbanisme. D'emblée la nouvelle structure est imposante. Elle compte dès sa création près de 85 000 agents et gère un budget d'investissement qui représente à l'époque plus du tiers des dépenses en capital de l'État. Les missions de ce ministère consistent à réaliser les infrastructures ou à en contrôler la réalisation, à organiser, financer et contrôler la construction des logements et à assurer l'exploitation des infrastructures et des moyens de transports.

D – La mise en place des DDE

L'une des caractéristiques essentielles de cette fusion réside dans la création des DDE. C'est même à ce niveau que l'intégration entre les deux ministères a pris tout son sens. Alors qu'à l'échelon central la fusion a principalement consisté à rassembler dans un même ensemble et avec des services généraux communs les directions de chacun des deux ministères, au plan départemental, elle s'est traduite par une réelle intégration des services de la construction et de ceux des Ponts et Chaussées. Une opération qui s'est effectuée très rapidement avec une refonte des structures et une réaffectation des personnels et des locaux en fonction d'un schéma préétabli tel qu'il avait été défini dans le rapport Bideau-Foch.

Dès lors, après une période d'adaptation, les directions départementales de l'Équipement vont très vite s'imposer comme un acteur essentiel de la vie locale pendant au moins vingt ans. Les DDE reprennent à leur compte les secteurs d'intervention des deux ministères. Mais surtout elles sont structurées de façon identique d'un bout à l'autre du territoire et leur composition originale est l'expression d'un plan et d'une volonté claire et cohérente de l'État. Le Service infrastructures et son implantation territoriale issue du ministère des Travaux

publics assure la permanence des missions Ponts et Chaussées. Le Service de l'urbanisme opérationnel (UOC) et de la construction prend en compte la construction des logements mais aussi la mise en application des plans d'urbanisme. Enfin le Groupe d'étude et de programmation (GEP), véritable état-major intellectuel de la DDE, constitue l'outil de pensée et de conception en matière d'aménagement urbain et exprime la volonté de l'État de maîtriser pleinement ce domaine.

E - Les outils du ministère de l'Équipement

La création du ministère est d'ailleurs très vite suivie par l'adoption de la LOF, la loi d'orientation foncière de 1967, qui met en place deux grandes démarches planificatrices :

- les Plans d'occupation des sols ou POS qui définissent de façon contraignante le droit du sol à l'échelle de chaque commune.

- les Schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme ou SDAU qui précisent les orientations à long terme de l'occupation des sols et de l'équipement du territoire à l'échelle des grandes agglomérations.

Parallèlement à ces instruments de planification, la LOF crée la procédure des Zones d'aménagement concertées ou ZAC qui remplace les ZUP et qui dote les services du ministère d'un levier particulièrement efficace pour maîtriser le foncier et réaliser de grandes opérations intégrées de production de logements et de construction d'équipements collectifs.

La mise en œuvre de ces outils de planification et de gestion de l'espace conduit durant toute cette période les services de l'Équipement à adopter une démarche nouvelle plus ouverte et plus pédagogique. L'élaboration des POS et surtout des SDAU amène en effet les DDE à rassembler tous les acteurs de l'aménagement, les collectivités locales mais aussi tous les grands services de l'État. Habités à agir et à décider relativement seuls en usant de l'argument d'autorité légitimé par la compétence technique, les responsables du ministère se trouvent engagés dans le dialogue avec la mission de mettre en

cohérence les exigences parfois contradictoires d'un grand nombre d'interlocuteurs.

Les DDE acquièrent dès lors une autorité et une légitimité incontestable suscitant parfois des irritations voire des exaspérations chez certains élus ou certains services de l'État. Mais à travers elles l'État s'est doté d'un outil opérationnel et relativement efficace pour tenter d'organiser l'espace et de planifier l'aménagement et au-delà de construire les infrastructures et les logements.

F- L'âge d'or du ministère de l'Équipement

La création du ministère de l'Équipement et des DDE, suivie immédiatement par la mise en place de moyens législatifs efficaces et puissants, va offrir à l'État la possibilité de mener pendant près de seize ans une action de grande ampleur permettant à la fois la réalisation des infrastructures mais aussi la construction massive de logements et la structuration des villes.

Il faut bien sûr nuancer le bilan à retirer de ces « quinze glorieuses ». Lorsque l'on observe les opérations réalisées durant cette période on peut avancer un certain nombre de critiques majeures quant à leur qualité. Que ce soit par la nature des réalisations urbanistiques des nouveaux quartiers aujourd'hui discutables, que ce soit par l'aspect anarchique et désincarné des entrées de ville ou par le caractère un peu « brutal » de certaines infrastructures, le ministère de l'Équipement n'a sans doute pas pleinement répondu à toutes les exigences de sa mission.

Pourtant cette mise en cause doit être mise en perspective car les services de l'Équipement, comme tous les services de l'État, sont immergés dans les idées ambiantes qui dominent la société. Or la période était encore à un urbanisme très productiviste porté sur la séparation des activités et sur les grands ensembles d'habitation. Quant aux infrastructures, elles n'étaient pas assujetties aux contraintes d'environnement qui

prévalent actuellement. En d'autres termes la période était encore davantage à la quantité qu'à la qualité. Et on pourrait affirmer, en simplifiant, que les structures du ministère ont mieux répondu au premier impératif qu'au second. Sans doute est-ce d'ailleurs aussi en raison de ces dernières faiblesses que les élus ont cherché à acquérir un plus grand pouvoir et que la pression s'est amplifiée pour mettre en œuvre la décentralisation.

G- la décentralisation de 1982-1983

En 1982 et 1983 survient, avec la loi Deferre, la première vague de décentralisation. Elle bouleverse en partie les équilibres sur lesquels avaient fonctionné jusqu'à présent le ministère de l'Équipement. Les collectivités territoriales et principalement les communes et les départements accèdent à une certaine autonomie et les élus à la responsabilité de gestion. La loi établit en effet le principe de la libre administration des collectivités locales et prévoit le transfert de l'exécutif au président des assemblées élues, maires, présidents de conseils généraux et régionaux.

Parallèlement, de nouvelles compétences leur sont octroyées et des transferts de ressources fiscales et budgétaires sont organisés de l'État vers les collectivités locales pour leur permettre de les financer. Dans le même temps les chambres régionales des comptes sont créées et chargées du contrôle budgétaire et financier des collectivités territoriales, le contrôle de la légalité étant assuré a posteriori. Enfin la région est établie en tant que collectivité locale et prend ainsi son essor, sans que soit par ailleurs instaurée une hiérarchie entre les collectivités.

H- L'effort d'adaptation

Cette décentralisation dépossède les services du ministère, et notamment les DDE, de pans entiers de leurs compétences. Des compétences qu'ils exerçaient jusqu'alors sans partage et qui se voient dorénavant confiées aux collectivités locales. Ainsi

par exemple, le département est investi de responsabilités importantes en matière de voirie et de transport, et les communes d'une certaine taille se voient octroyer la responsabilité de leur urbanisme et du droit des sols. Dès lors, certains services des DDE, comme les UOC ou les GEP mais aussi ceux liées à la voirie, qui exerçaient une compétence dorénavant attribuée aux collectivités, sont soit transférés soient mises à leur disposition. Et le système est encadré par une phase de transition à l'issue de laquelle une convention est signée par le représentant de l'État et l'exécutif départemental ou régional.

À la suite de cette première phase de décentralisation 5 000 agents environ ont été transférés aux départements, notamment pour les services ou partie de services dont les activités sont totalement prises en charge par les collectivités comme les transports scolaires, les ports maritimes, de pêche et de commerce, la maîtrise d'ouvrage des collèges et l'exploitation de la voirie départementale. La mise à disposition des parties de subdivisions territoriales, organisée sous forme de convention par la loi du 2 décembre 1992, touchera finalement 25 000 agents sur les quelques 80 000 qui travaillaient dans les DDE.

Cette décentralisation et ce transfert de compétences ont durablement déstabilisé les DDE. Les arrondissements territoriaux et les subdivisions ont été amenées à se transformer en pôle de prestations polyvalentes. Beaucoup de GEP ont été supprimés ou marginalisés. Quant aux services de l'urbanisme opérationnel et de la construction, dépossédés de leurs fonctions liées au droit du sol, ils se sont, dans la plupart des cas, transformés en service de l'habitat. Enfin les services d'exploitation de la route ont été profondément réorganisés. Dès lors, les DDE, autrefois organisées de façon identique pour répondre au projet global que poursuivait le ministère, connaissent maintenant différents types d'organisation selon leur taille, la qualité de leurs rapports avec les départements et la manière dont elles ont pu s'adapter aux nouvelles

contraintes et choisir de nouvelles relations avec leurs partenaires issus de la décentralisation.

I- L'équilibre perdu

Cette nouvelle donne a profondément modifié le visage des services extérieurs. Ils ont ainsi été amenés à jouer un rôle plus flou et moins dominant mais plus impliqué dans la vie locale. Certains y voient une évolution positive permettant aux services déconcentrés de l'État de nouer des partenariats efficaces et de s'adapter à la forme plus polycentrée de l'action publique. Il n'en demeure pas moins que la décentralisation a réduit le rôle territorial de la Direction départementale de l'Équipement qui a cessé d'être l'acteur principal, détenteur non seulement de la compétence mais aussi de l'essentiel des crédits, des moyens techniques et du pouvoir de décider.

Si elle est devenue un acteur parmi d'autres, elle conserve cependant des prérogatives importantes. Elle demeure sur la plupart des sujets techniques le garant en charge du respect des normes. Malgré la création ou le développement des services techniques départementaux ou municipaux, elle continue de disposer de moyens importants, au besoin mis à disposition des collectivités.

La DDE conserve une place indéniable et sans doute aujourd'hui encore irremplaçable. Mais ses compétences comme ses missions sont devenues plus floues, non seulement pour le public et les élus mais aussi pour ses propres agents.

J- La crise d'identité

Ce processus est sans doute encore amené à se développer avec les trois lois Voynet, Chevènement et SRU qui organisent et systématisent les intercommunalités ainsi qu'avec la nouvelle vague de décentralisation liée à la réforme Raffarin. Des réformes qui renforcent la décentralisation et créent une complexité nouvelle qui accentue encore les difficultés de positionnement du ministère. A cela, il faut ajouter la

dérégulation dans les transports, la montée du processus de mondialisation et d'intégration européenne, ainsi que de nouvelles attentes de la société civile comme le développement durable ou la démocratie participative.

Cet ensemble d'évolutions suscite au sein du ministère, et tout particulièrement de ses structures déconcentrées, des interrogations, des inquiétudes, voire des doutes. Sans doute s'agit-il d'une crise larvée d'identité, de positionnement et de légitimité.

Qu'est-ce que le ministère de l'Équipement ? Quelle est dorénavant sa mission majeure ? Quels sont précisément ses prérogatives et ses perspectives ? Autant d'interrogations dont les réponses ne sont plus tout à fait évidentes pour le grand public.

S'y ajoute le problème de la place qu'occupent les structures du ministère dans l'ensemble institutionnel de notre pays notamment par rapport aux collectivités locales. Le ministère est-il un décideur, un contrôleur, un prestataire de service, un régulateur, un expert, un stratège ?

Dès lors survient une autre interrogation : si toutes ces questions se posent, quelle est finalement l'utilité du ministère de l'Équipement et quelle est sa légitimité ? Les collectivités locales et des agences gouvernementales autonomes ne peuvent-elles pas se substituer à lui dans certains domaines ?

Contrairement aux années soixante où il poursuivait avec puissance un projet clair et de grande ampleur, le ministère de l'Équipement éprouve plus de difficultés à définir son rôle et à poursuivre une stratégie et un projet clairs.

Deuxième partie : Les raisons des succès remportés

La création du ministère de l'Équipement en 1966 a ouvert pour le ministère et pour ses services territoriaux, et notamment les DDE, une période particulièrement faste qui leur a permis d'accomplir un travail de grande ampleur, d'équiper le territoire en infrastructures de transport et d'organiser le développement urbain de notre pays. Il est donc intéressant de mettre en exergue les principaux facteurs qui peuvent expliquer les succès enregistrés par le ministère lors de sa création et pendant la période qui a suivi. On peut en distinguer cinq principaux.

A-La fusion féconde de deux ministères

À l'origine du succès du ministère de l'Équipement il y a cette idée fondatrice et féconde de la fusion du ministère des Travaux publics et du ministère de la Construction et de l'Urbanisme. Pourtant à l'origine les deux ministères avaient fort peu de points communs. L'un était très centralisé et totalement axé sur le milieu urbain. L'autre était décentralisé et très enraciné sur tout le territoire principalement en zone rurale. L'un avait une très ancienne tradition de génie civil et une culture d'ingénieur. L'autre était de création beaucoup plus récente et axé sur l'architecture et le bâtiment. L'un était encadré par un corps d'ingénieurs compétents et sûrs d'eux. L'autre était animée par des techniciens, des architectes et des hommes de l'art tant du monde de la construction que de l'urbanisme.

La fusion de ces deux entités, et notamment la fusion de leurs équipes, ont été particulièrement bénéfiques en créant un enrichissement mutuel et en provoquant une nouvelle dynamique. Le mariage des ingénieurs et des techniciens avec les équipes de sociologues, d'urbanistes et d'architectes, a stimulé la compétence et la motivation de tous notamment pour maîtriser les problèmes nouveaux du développement urbain. Cette synthèse qui paraît aujourd'hui naturelle et qui devrait

sans doute être encore amplifiée par la mise en œuvre d'équipes pluridisciplinaires capables de jouer le rôle de synthétiseurs ou d'assembleurs constituait à l'époque une petite révolution qui a considérablement stimulé les équipes du nouveau ministère.

B- Une organisation performante

Les DDE ont joué un rôle majeur dans l'action du ministère et dans ses succès. Constituant le "bras séculier" du ministère dans chaque département elles ont très vite joui d'une autorité qui leur a permis d'accomplir leurs missions avec efficacité.

Disposant de la technicité traditionnelle des services des Ponts et Chaussées et se trouvant renforcées par des équipes pluridisciplinaires de haute qualité, elles concentraient une masse critique de savoir-faire et de compétences. Elles ont pu dès lors être reconnues comme les représentants territoriaux de l'État les plus performants au plan technique. Ce faisant elles se sont imposées comme l'interlocuteur et l'acteur principal de tout ce qui concernait les questions techniques dans la vie administrative locale.

Le modèle des DDE, reproduit à l'identique d'un département à l'autre, a contribué à asseoir la réputation des services territoriaux du ministère. Cette pratique ne représente sans doute plus aujourd'hui le même atout car il ne s'agit plus de produire des infrastructures, des logements et de l'urbanisme comme alors. Mais, après la création du nouveau ministère de l'Équipement, elle a permis de forger aux DDE une notoriété et une réputation à l'échelle nationale qui les a en retour conforté localement, chacune dans son département.

C- Des instruments législatifs appropriés

Les DDE ont disposé d'outils administratifs et législatifs particulièrement efficaces pour accomplir leurs missions. Avec les POS, les SDAU et les ZAC, elles avaient été dotées de leviers d'action relativement clairs et de pouvoirs suffisamment puissants pour régler l'espace, le planifier, l'équiper et le

lotir. Ces outils juridiques, qui comportaient bien sûr des procédures de consultation et de concertation et qui entraînaient souvent des négociations, plaçaient néanmoins les DDE en situation de maîtriser les dossiers et de les faire aboutir en cohérence avec la vision du ministère.

Ces instruments ont été déterminants pour permettre aux DDE d'agir avec efficacité. Certes, la législation et la réglementation se sont aujourd'hui complexifiées car les textes se sont entassés et mériteraient d'être simplifiés et mis en cohérence. Mais à l'époque ils constituaient un outil puissant, fécond et novateur qui a permis aux DDE d'agir avec efficacité.

D- La réponse à une forte demande

Dans les années soixante, alors que les lendemains de la guerre étaient encore proches, le ministère répondait à une demande particulièrement importante dans tous les secteurs relevant de sa compétence. Il fallait moderniser entièrement le réseau routier et créer un vaste réseau autoroutier. Les grandes infrastructures portuaires et aéroportuaires devaient également être développées. Les villes étaient en pleine expansion et il s'avérait indispensable d'organiser leur développement et de gérer le droit du sol en vue de l'intérêt général. De même, la demande en logements était très forte et il était indispensable de procéder à des programmes de construction massifs pour renouveler le parc de logements et répondre à la situation démographique des années 1960-1970.

Dans ce contexte, le ministère de l'Équipement, qui s'était organisé pour répondre à ce besoin et pour «produire» en masse les infrastructures et les logements dont le pays avait besoin, trouvait une place privilégiée dans les préoccupations de la nation. Comme ses compétences et son savoir-faire étaient à la hauteur des exigences de sa tâche, il jouissait d'un grand prestige et d'une réelle légitimité.

E- Un projet mobilisateur lisible et légitime

Le ministère de l'Équipement a dès lors disposé pendant toute cette période d'un projet. Il répondait à un besoin majeur, il portait un grand projet et possédait les outils administratifs et les leviers législatifs et réglementaires pour le mener à bien. Il a dès lors accompli sa mission et réussi à répondre d'une façon relativement satisfaisante à l'attente des politiques et à celles de la population.

Comme conséquence de cette situation, le ministère de l'Équipement disposait dans l'opinion d'une image claire. Son rôle et ses prérogatives étaient comprises de tous, aussi bien des élus que de la population, et n'étaient pas fondamentalement remises en cause. Certes l'aspect technocratique sinon autoritaire du ministère, de ses services et de ses agents ont été assez tôt critiqués. Mais cette critique ne portait ni sur la légitimité des actions menées, ni sur la compétence de ses agents, ni sur la qualité technique de ses prestations.

La contestation portait davantage sur des enjeux de pouvoirs. Les élus contestaient la toute puissance des services de l'État. Quant à la population elle exprimait souvent le sentiment de ne pas être suffisamment écoutée. Ces oppositions n'étaient à l'évidence pas sans portées puisque c'est leur prise en compte qui a conduit aux premières mesures de décentralisation.

Troisième partie : les causes des difficultés rencontrées

Durant la période qui a suivi la loi de décentralisation de 1982, le ministère de l'Équipement a connu une période moins brillante marquée par une nécessaire adaptation à des évolutions qu'il ne provoquait plus mais qu'il subissait. De plus les conditions objectives qui avaient facilité et légitimé son action n'étaient plus aussi clairement réunies. La demande en

équipement d'infrastructures était moins criante. Les POS et les SDAU, qui avaient été largement mis en œuvre, avaient apporté tout ce qu'ils pouvaient fournir au développement urbain et avaient, par la même occasion, montré leurs limites. Quant à la construction de logements elle n'apparaissait plus comme une priorité majeure. De ce fait le ministère a connu et connaît encore une période de flottement. Et face à ces difficultés objectives de positionnement, il a sans doute manifesté certaines faiblesses.

A- L'absence d'ambition

Durant toute cette période le ministère de l'Équipement ne s'est pas doté d'une ambition forte et claire. Dans le nouveau contexte ainsi créé par la décentralisation et face aux nouvelles prérogatives accordées aux collectivités territoriales, les services de l'Équipement n'ont pas trouvé rapidement et clairement la position nouvelle qu'ils devaient occuper dans le schéma d'organisation politique et administrative des territoires français.

On peut considérer que leur attitude a consisté à accompagner les évolutions en limitant les conséquences qui pouvaient en résulter pour le ministère et pour ses services. Les structures ont été adaptées aux nouvelles contraintes et se sont trouvées progressivement amputées de personnels et de prérogatives tout en perdant de leur autorité. Ainsi les DDE, instruments séculiers de l'État pour mener l'équipement et l'aménagement urbain du pays, n'ont pas été restructurées de façon volontariste selon un schéma qui aurait positionné clairement les services par rapport aux collectivités territoriales en définissant leurs missions sans ambiguïté.

Il aurait pu être décidé par exemple que les DDE abandonnent aux départements tous les moyens nécessaires à l'exercice de leurs nouvelles compétences dans le domaine des routes et les aident à créer leurs propres services, quitte à constituer à l'échelon régional un service de l'Équipement chargé du réseau national. Cette formule qui n'était peut-être

pas la meilleure et qui n'a pas été retenue, montre simplement que lorsque la décentralisation est intervenue le ministère a fait le choix de ne pas prendre une initiative importante de réorganisation mais de laisser les DDE s'adapter en souplesse à la nouvelle donne en négociant au coup par coup la meilleure formule locale avec les collectivités territoriales concernées. Cette décision était peut-être opportune, mais elle a progressivement transformé les DDE en des entités à l'image plus confuse et au statut d'interlocuteur parmi d'autres dans le jeu des décisions administratives et politiques.

B- Le refus de choisir entre différentes postures

Ayant perdu la position simple et privilégiée d'un instrument de l'État mettant en œuvre les politiques d'équipement et d'aménagement urbain sur tout le territoire, les DDE n'ont pas tranché entre différentes postures possibles. Fallait-il rester un instrument d'autorité de l'État sur des compétences qui se réduisaient en importance ? Fallait-il s'imposer comme instance normative et de contrôle destinée à faire respecter des normes dont l'État se serait arrogé le monopole ? Fallait-il conserver tout le potentiel technique de réalisation et de capacité d'action en fonctionnant comme un prestataire de services parmi d'autres pour l'ensemble des nouveaux intervenants ? Fallait-il devenir un simple état-major détenteur d'une compétence technique généraliste chargé d'apporter une cohérence entre les différents acteurs et les différents domaines d'intervention dont ceux-ci avaient dorénavant la charge ?

Entre ces différentes voies l'État et les DDE n'ont pas tranché ou plutôt tout s'est passé comme s'ils avaient décidé de ne pas trancher et de chercher à jouer tous ces rôles à la fois pour maintenir le maximum de prérogatives et de pouvoir. Et on peut s'interroger sur les raisons profondes qui ont conduit le ministère de l'Équipement à adopter cette posture. On peut d'abord penser qu'il s'agissait d'une attitude permettant d'attendre que la situation se stabilise et que les nouvelles institutions trouvent leur équilibre. La décentralisation était

une initiative nouvelle dont les effets et les retombées en terme de gestion administrative n'étaient pas entièrement prévisibles. Dès lors, il a pu paraître opportun de ne pas trancher pour conserver le maximum de possibilités ouvertes.

Une autre explication est d'ordre politique. Alors qu'il existait une volonté politique de donner aux collectivités une autonomie et des compétences nouvelles, il n'existait rien de tel s'agissant de la réorganisation de l'État. En même temps que l'on expliquait comment on allait renforcer les collectivités territoriales, on ne précisait pas comment on allait alléger l'État. On peut dire que la décentralisation a été menée de façon asymétrique. Et cette pratique de la «réforme borgne» a été renouvelée lors des autres étapes de la décentralisation.

En l'absence de vision politique claire pour les services de l'État, on peut penser que les organisations ont évolué de façon autonome selon leur propre logique. Or cette logique conduit en général les différentes entités à chercher à se développer et, face à une menace, à assurer leur survie. C'est ainsi que lorsqu'il s'agit de réduire le poids de l'État, la tendance naturelle, faute de décisions volontaristes, conduit à un allègement et donc un affaiblissement quasi homothétiques de toutes les structures alors qu'il serait plus efficace d'en supprimer certaines ou d'en regrouper d'autres pour maintenir des entités fortes. Sans doute est-ce cela qui s'est produit lors de la décentralisation. Les DDE ont cherché à maintenir l'essentiel de leurs services en négociant cas par cas et pied à pied avec les collectivités locales.

Pourtant l'essentiel de l'explication d'une telle démarche n'est sans doute pas là. La réalité est que la décentralisation a été plus subie qu'accompagnée parce que le ministère de l'Équipement n'avait déjà plus à l'époque une vision claire de son projet et de son rôle.

C- Le manque d'axe mobilisateur

Car la véritable question qui se pose est en effet de savoir quel est le projet, le grand projet mobilisateur, dont est porteur le ministère en tant que composante de l'État. À se poser des questions exclusivement centrées sur le fonctionnement des organisations, on perd de vue l'essentiel. Car le plus important est la question de l'utilité pour la collectivité. Ce qui a fait le succès des DDE dans la première phase de leur existence, c'est leur capacité à réaliser des projets importants et attendus par la nation.

Or aujourd'hui on a le sentiment que le ministère a perdu le projet mobilisateur qui l'animait jusqu'alors. Cette situation nouvelle résulte de trois données. La première est que la mission du ministère "d'équiper" le pays a été largement menée à bien, en tout cas dans sa forme quantitative et productiviste. La seconde est que son action ne constitue plus, comme par le passé, une priorité nationale. La troisième est que beaucoup de missions du ministère sont ou peuvent être dorénavant accomplies par d'autres entités.

Dans ces conditions, les subtilités de l'organisation et du rôle des services de l'Équipement sont secondaires et ne sont pas de nature à enrayer durablement leur perte d'utilité et de légitimité. La vraie question qui se pose est de savoir quel projet l'on porte. À cette question, aucune réponse véritable n'a été apportée jusqu'à présent.

D- Des structures inadaptées à la décentralisation

Le ministère n'a pas réellement engagé une adaptation de ses structures à l'évolution des collectivités locales. Il s'est arc-bouté sur la structure départementale sans chercher vraiment à anticiper l'existence et le développement des nouvelles structures territoriales.

Le département ne va pas disparaître dans un avenir prévisible, mais les nouvelles entités territoriales sont amenées

à prendre de plus en plus de poids. Ainsi en est-il de la région, notamment pour tout ce qui concerne l'aménagement. Ainsi en est-il des structures intercommunales comme les communautés de communes ou les pays. Ceux-ci vont également jouer un rôle croissant dans les politiques d'équipement et de gestion des territoires. En restant essentiellement organisé au plan départemental, l'Équipement n'anticipe pas les évolutions en cours et ne se met pas en situation de peser demain là où les décisions se prendront.

E- Un réseau scientifique et technique décalé

Quant au réseau scientifique et technique qui constitue à l'évidence l'une des richesses essentielles du ministère, là où réside son savoir-faire et sa capacité de rayonnement à l'extérieur, on peut se demander s'il n'a pas lui aussi pendant cette période perdu de sa légitimité et de sa qualité. Et cela pour deux raisons.

La première est indépendante de sa volonté car elle est liée à l'usage que l'on fait de ses compétences. Ainsi par exemple, le ministère de l'Équipement ne restera performant sur la conception et la réalisation des ouvrages d'art, que s'il continue lui-même à construire des ouvrages d'art. Si ceux-ci sont le plus souvent dévolus à des entités extérieures, publiques ou privées, c'est au sein de celles-ci que la technicité et la compétence vont se développer.

L'autre raison réside peut-être dans un manque d'anticipation. La vocation d'un réseau scientifique et technique comme celui du ministère de l'Équipement n'est pas de s'investir là où le secteur privé est présent mais d'innover dans des domaines où il y a une grande attente collective et où le secteur privé, faute de débouchés immédiats, n'a pas encore pris pied.

Ainsi par exemple les services scientifiques et techniques qui sont très performants concernant l'aspect technique et quantitatif des productions traditionnelles du ministère n'ont-

ils pas suffisamment investis tous les domaines liés à la qualité auxquels la population et les élus sont de plus en plus sensible, que ce soit au regard des questions d'environnement, de prévention des risques ou d'aménagement des territoires et de gestion des réseaux.

Quatrième partie : esquisse d'une stratégie pour l'avenir

Ces analyses historiques sur les causes des réussites du ministère de l'Équipement et les raisons des difficultés qu'il peut connaître aujourd'hui peuvent donner lieu à des appréciations divergentes. Elles sortent volontairement du cadre exclusif de l'organisation interne du ministère. Elles présentent l'intérêt d'ouvrir des pistes de réflexions sur l'avenir.

Afin d'en tirer le maximum de profit, il peut être intéressant de concevoir un scénario pour l'avenir du ministère découlant directement des analyses ci-dessus. L'idée est d'imaginer sur quoi déboucherait aujourd'hui l'application des recettes qui ont été bénéfiques dans le passé en rompant avec les errements qui ont pu être néfastes.

Il ne s'agit pas d'effectuer ici une proposition de stratégie globale pour le ministère qui n'est pas l'objet de cette étude mais d'illustrer par un scénario concret comment, à titre d'exemple, on peut tirer les leçons du passé.

A- Il faut une idée mobilisatrice

Ce qui a fait le succès du ministère de l'Équipement depuis sa création jusqu'à la décentralisation c'est qu'il était porteur d'une idée simple, correspondant à un besoin clairement ressenti par la population et auquel il répondait avec efficacité. Ce besoin était celui de l'aménagement des villes et de l'équipement du pays en grandes infrastructures. Aujourd'hui

cette attente a été largement satisfaite et même s'il demeure toujours nécessaire de construire des infrastructures et d'aménager les villes, il est clair que les équipements correspondants sont désormais à réaliser à un rythme moins soutenu, qu'ils sont au demeurant souvent réalisés par des instances extérieures au ministère, établissements publics, sociétés privées ou collectivités territoriales, et, que, dans tous les cas, ils sont programmés selon des schémas de décisions collectifs complexes où le ministère n'est plus que l'un des intervenants. Si le ministère continue à se focaliser sur cet axe, il se réduira progressivement à une structure de gestion des procédures et de contrôle des normes techniques.

Il est donc essentiel d'assigner au ministère une tâche nouvelle et de grande ampleur qui corresponde à une attente de la population et à un besoin véritable du pays. Or ce besoin et cette attente existent. Il s'agit d'apporter une réponse à toutes les aspirations liées au développement durable des territoires et des réseaux. Aucune structure ministérielle n'est aujourd'hui identifiée comme étant en charge de cette nouvelle forme d'aménagement et d'équipement qui répond à la fois aux impératifs de protection, de conservation et de prévention des risques mais aussi à ceux liés à l'innovation, au développement, à l'équité dans l'accès aux services et à la sécurité des habitants et des usagers.

Si le ministère prenait pleinement en charge cette vaste mission, il répondrait de surcroît aux inquiétudes qui demeurent dans la population concernant les atteintes au cadre de vie au sens large du terme. Que ce soit la détérioration de nombreux sites urbains ou le saccage visuel de certains paysages, que ce soient les difficultés de transports dans les villes ou les nuisances engendrées par les grandes infrastructures, que ce soit la concentration du transport routier de marchandises sur certains axes, que ce soient la pollution atmosphérique, la pollution des eaux ou l'accumulation des déchets, que ce soient les risques et les dommages causés par l'insécurité routière, les inondations, la sécheresse, les incendies de forêts ou l'industrie, que ce soit le

manque d'équipements de nombreux secteurs ruraux, que ce soit également le problème des énergies renouvelables.

Or tous ces sujets sont traités à la marge par de nombreux départements ministériels qui se contentent de surcroît de mesures partielles à base de règlements, d'obligations ou d'interdictions. La prise en compte de façon cohérente de toutes ces préoccupations en les traitant comme des priorités majeures et en mettant en jeu pour ce faire la capacité d'agir et le savoir-faire d'un très grand ministère technique changerait complètement la donne. Or il est clair que le ministère de l'Équipement est qualifié pour accomplir cette grande œuvre puisqu'il s'agirait au fond de passer de l'équipement quantitatif à l'aménagement qualitatif, de passer de la notion d'équipement à celle de territoire et de réseaux et de passer de l'approche ponctuelle à la dimension durable. Bref de constituer un ministère de l'aménagement et du développement durable des territoires et des réseaux. Il s'agirait de surcroît, s'agissant de l'environnement, de passer d'une culture défensive et anti-technique de contrôle et d'interdiction à une démarche constructive visant à mettre la science et la technique au service de la qualité de vie et du développement durable.

Une telle redéfinition de la mission majeure du ministère pourrait lui rendre à la fois la légitimité et la lisibilité mais aussi l'autorité et le rayonnement. Au demeurant cette nouvelle définition de ses compétences ne l'amènerait nullement à abandonner ses prérogatives actuelles. Ainsi par exemple, la construction d'une autoroute ou d'une voie TGV, très bien intégrées aux sites qu'elles traversent, procède aussi de l'amélioration du cadre de vie. Il s'agirait donc de reprendre les compétences déjà détenues par le ministère en matière d'infrastructures, de transport et d'aménagement urbain mais de les traiter dans une perspective différente, plus axée sur la qualité. Il s'agirait aussi d'y adjoindre d'autres compétences actuellement dévolues à d'autres ministères et tout particulièrement à celui de l'environnement.

B- Il faut une nouvelle synthèse

De la même manière que le ministère de l'Équipement à connu son succès lors du mariage entre les Ponts et Chaussées et la Construction, entre les ingénieurs et les architectes, entre les techniciens et les sociologues, il faudrait aujourd'hui créer une nouvelle synthèse féconde entre deux ministères jusqu'à présents vécus comme antagonistes : le ministère de l'Équipement et le ministère de l'Environnement.

Il ne serait en effet pas impossible de marier les équipes de ces deux départements ministériels. Les uns ont été autrefois considérées comme des "bétonneurs" et les autres comme hostiles au progrès. Leur rapprochement pourrait créer une synergie très enrichissante et chacun y trouverait son avantage dans l'intérêt général. Les uns se verraient ouvrir de nouveaux horizons en phase directe avec les attentes de nos compatriotes. Les autres pourraient s'appuyer sur des compétences nouvelles. Le mariage de ces deux cultures et de ses deux philosophies pourraient apporter une dynamique tout à fait nouvelle à l'action des services techniques de l'État. Car il s'agirait stratégiquement d'utiliser la puissance administrative, technique et territoriale du ministère de l'Équipement pour traiter tous les problèmes encore en suspens lié à la détérioration du cadre de vie, aux pollutions de toutes sortes et aux nuisances innombrables qui pénalisent les Français.

Sans doute faudrait-il d'ailleurs élargir cette approche et intégrer également à ce nouvel ensemble le ministère des télécommunications. Les réseaux de transports et de télécommunications sont en effet de plus en plus liés. Les uns sont progressivement amenés à s'appuyer sur les autres, autoroutes et voies ferrées constituant des axes privilégiés pour le câblage des liaisons telecom. Par ailleurs, les uns et les autres deviennent partiellement interchangeables, en tout cas beaucoup plus que par le passé, la téléconférence pouvant par exemple se substituer à des réunions exigeant des transports de personnes coûteux en argent et en temps.

Enfin une telle fusion de ministères pourrait trouver sa place dans une réorganisation des découpages ministériels qui verrait, à côté de quelques ministères "horizontaux" (comme les finances et le budget, la fonction publique, la justice), se structurer quelques grands pôles "verticaux": économie (industrie, commerce et agriculture); affaires sanitaires et sociales; culture, éducation et recherche; sécurité intérieure et extérieure; relations internationales et enfin un grand ministère du développement durable des territoires et des réseaux issu du ministère de l'Équipement, de l'environnement et des telecom. Mais on sort là du cadre de la présente étude.

C- Il faut une nouvelle structure territoriale puissante

En suivant le schéma mis en œuvre lors de la création du ministère de l'Équipement il faudrait de surcroît doter ce nouveau ministère d'une nouvelle structure territoriale puissante à l'image des anciennes DDE. Et sur ce plan il paraît sage d'abandonner la démarche purement défensive consistant à s'arc-bouter sur la structure départementale pour jouer de façon même anticipée le jeu des régions. Il est en effet vain de vouloir maintenir à tout prix les structures existantes dans un contexte où la substance de l'État va être amenée à diminuer. Cela ne peut aboutir qu'à des structures dispersées et affaiblies.

Mieux vaut donc concentrer les implantations d'un nouveau ministère autour de pôles territoriaux suffisamment puissants en moyens et en compétence pour peser avec efficacité. Aussi, s'il serait absurde d'abandonner toute présence dans des départements qui continuent à jouer un rôle important, serait-il souhaitable que le niveau d'ancrage principal des services du ministère devienne la région quitte à ériger les DDE actuelles en "super arrondissement" départementaux. La création de services régionaux très puissants dotés de moyens lourds, de compétences étendues et de forte capacité d'action pourrait permettre au ministère de connaître, autour d'un nouveau projet mobilisateur, un réel renouveau.

En tout cas il ne paraît pas cohérent, alors que la décentralisation s'amplifie, de vouloir maintenir un maillage territorial étatique aussi dense que par le passé. Si l'on ne veut pas organiser une inflation bureaucratique dont notre pays n'a pas les moyens, il faut que l'État s'allège là où les collectivités se renforcent. Vouloir aller contre cette donnée d'évidence, c'est nager à contre courant. Sans doute faut-il maintenir une présence de proximité sur l'ensemble du territoire et conserver au-delà des départements des antennes infra-départementales. Mais celle-ci devraient être moins nombreuses qu'actuellement et plus en correspondance avec les nouvelles structures intercommunales qui se développent

Conclusion

Le ministère de l'Équipement a maintenant près de quarante ans. Les données qui, en 1966, avaient présidé à sa création sont aujourd'hui dépassées par le cours du temps. Le moment est donc venu de songer à une refondation de ce ministère si important pour la vie quotidienne de nos compatriotes. Et sans doute y a-t-il beaucoup d'enseignements à tirer de son histoire passée pour construire son avenir dans le quart de siècle qui vient.

Secrétariat général
Bureau
Rapports
et Documentation
TOUR PASCAL B
92055 LA DÉFENSE CÉDEX
Tél. : 01 40 81 68 12/ 45