

Politiques Publiques d'Équipement

Intervenant: Thèse sur les politiques de rénovation urbaine: Dynamique de création d'agences et impact sur les projets en termes de relation entre les élus et les administrations: modification des conditions d'expertise de l'administration, des capacités de dialogue ? - Notion de résilience territoriale - Question des mobilités sous l'angle des jumelages: quelle acceptation sociale ? Quelle synergie ? - *Double cursus sciences Po*

Principe du cours: Apporter des éléments pour susciter le débat. A travers d'exemples, montrer les choix d'arbitrages, les processus de décision,...

Intérêt du cours: Cours choisissant de raconter l'histoire des décisions à travers une approche sociologique et une approche historique. S'inscrit dans une évolution de l'enseignement (FPT, controverse, action publique,...).

Modes de validation: Présence - Participation - Dissertation sur table de 2h (lisibilité et propreté), 2 sujets au choix; expliquer les repositionnements des ingénieurs du ministère - Être honnête, être concis.

Plan du cours: 6 séances

- 1 - Introduction
- 2 - La construction historique de l'Etat via son territoire
- 3 - Le ministère de l'Équipement
- 4 - Décentralisation et montée en puissance de l'intercommunalité
- 5 - Renouveau de l'action publique
- 6 - Développement durable et Égalité des territoires

Séance 1 - Introduction

Pourquoi une approche sociologique et historique ?

- Sociologique: déconstruire le rationnel, remettre en cause les idées reçues
 - Historique: poids de l'Histoire dans la construction du ministère dans sa forme actuelle
- => Mise en lumière de la nature construite du ministère

Histoire de la construction et de l'entretien des routes:

Action publique: intervention d'une autorité investie de puissance publique et de légitimité gouvernementale sur un domaine spécifique de la société ou du territoire.

Avant, l'école était un service du Ministère de l'équipement qui avait pour but de former les ingénieurs pour le Ministère. Changement du statut en 2007: établissement public, civils et fonctionnaire. => cf décret relatif à la création de l'ENTPE.

Lecture p146. André Guillerme.

Séance 2 - La construction de l'Etat via l'équipement de «son» territoire

Depuis le 18^s en France les ingénieurs du Ministère des Travaux publics (ingénieurs des Ponts et Chaussées) ont joué un rôle prépondérant dans l'aménagement du territoire. L'aménagement est sujet à des évolutions. Equipement et aménagement du territoire: rôle important dans la construction de l'Etat-nation et de son évolution jusqu'à nos jours. Ces deux tendances sont nourries l'une de l'autre. Parallèle entre le deux.

Organisation assez hiérarchisée du Ministère des TP => témoin de la technocratie française.

Histoire: En France logique centralisatrice depuis Louis XI. Affirmation d'un Etat France.

1. L'affirmation de l'Etat via le contrôle du territoire et de son équipement

Dès Louis XIV: construction d'infrastructures de transports (routes)

Plusieurs logiques:

Logique militaire d'expansion prévalait : le roi décidait de consacrer un budget à des ingénieurs chargés du développement et l'entretien des routes.

Logique commerciale (XIX eme): développement des échanges grâce au développement du fer et des voies navigables

Logique religieuse: déplacement des pèlerins : volonté de faciliter ces échanges

Logique des services postaux qui visent à pouvoir communiquer/diffuser l'information plus rapidement avec des territoires plus ou moins éloignés.

=> Lutte croissantes entre Corps techniques en charge de la réalisation de ces progrès.

1.1 Les services publics de la route: luttes autour d'un monopole

1699: Premier contrôleur. 1716: Création du corps des ingénieurs des ponts et chaussées. Puis diffusion du savoir de manière informelle. Puis en 1747 se pose la question d'une institution: création de l'Ecole des Ponts et Chaussées. Fin 18°s, ingénieurs ont développé plus de 30 000km de routes. Devant cette ampleur, Napoléon décide de scinder le réseau routier en 2: un de niveau national (géré par l'Etat), routes définies par importance stratégique (militaire), un de niveau départemental (pas d'intérêt militaire, financé par le département crée quelques années plus tôt - gestion par le département mais main d'oeuvre technique de l'Etat). Longue concurrence entre services ordinaires Ponts et Chaussées et services régionaux jusqu'à la 2ème moitié du 20°s.

1836: installation des agents voyers (en charge de l'entretien des voies) / Lutte avec le corps des IPC

1870: Thiers accroît la responsabilité des CG (gestion routes vicinales), mais ces derniers doivent recruter des IPC

Réseau des agents voyers: lien avec les élus locaux très fort. Du coup les IPC vont chercher à reprendre la voirie départementale dans leur giron de manière à garder cette notion de service public => vagues de centralisation/décentralisation.

Bataille pour le retour des départementales dans le giron du ministère (180-1940)

Utilisation de statistiques par les IPC pour démontrer leur suprématie: cherchent à montrer qu'il y a une politisation de recrutement des agents voyers tout en présentant une étude statistique de prix: une route par un IPC coûte moins cher qu'une par un voyer. Disparition progressive des services vicinaux.

Première ébauche de fusion terminée en 1940 (Gvt de Vichy: fusion de tous les services vicinaux).

exemple: Bvd Laurent Bonnevay: créé dans les années 30 par les services vicinaux

1.2 Les transports et les grands travaux

1.2.1 Le développement du fer

Angleterre réseau ferré plus développé. 1842: l'Etat prend en charge la construction des infrastructures ferroviaires (MTP). Qui dit rôle de l'Etat dit Ministère technique (MTP). Redoter le territoire d'un nouveau réseau pose la question du financement et de l'exploitation. Système de concessions à des compagnies privées sélectionnées par le CGPC, avec garanties de service public.

exemple: Chemins de fer des Monts du Lyonnais - 3 lignes de tram-train mises en place aujourd'hui

Réflexion croissante sur le rôle de la puissance publique va alors de développer: des entreprises sont plus rentables que d'autres, ministère à l'origine de l'endossement (liaison réseaux rentables avec moins rentables pour maintenir l'activité d'entreprises en mauvaise santé financière).

1.2.2 La coordination des modes de transports comme problème

Développement du transport apparaît comme élément moteur du développement capitaliste, mais intervention de l'Etat en matière de politique des transports.

En 1876 le MTP va se scinder en plusieurs directions sectorielles: DR, DCF (Chemins de Fer), DVN (Voies navigables).

Fin 19°s-Début 20°s: Développement du parc automobile - Dégradation des chaussées => Nécessité d'adapter la technologie de l'infrastructure à la technologie de ce qui circule dessus. Lancement de politiques sectorielles pour éviter le «tout voiture». En effet, concurrence chemins de fer/Transports routiers => Lutte interne / Comment favoriser un mode de transport plutôt que l'autre ?

Volonté d'arrêt des concurrences stériles => Création d'un bureau en charge de la coordination des transports affecté au transport automobile (compagnies ferroviaires en déficit et mode routier qui se développe). Conflits d'intérêt entre IPC au sein du ministère qui développe le routier et les IPC qui sont partis en compagnies ferroviaires.

1934: Loi de coordination des transports => Naissance d'une politique transversale des transports qui s'attachera d'abord à défendre le Chemin de Fer.

Direction des Chemins de Fer et des Transports (changement de nom - prédominance) - Volonté de faire du chemin de fer le transport principal.

2. Génie Civil et Corps d'Etat: l'exception française

Révolution industrielle: ingénieurs du GC supports. 2 grandes idées structurantes des pratiques:

- progrès social est une affaire de technique uniquement (ni politique ni administratif). En 1904 « le MTP dirige la transformation matérielle de la société » (propos d'un IPC.
- MTP doit être géré par des ressortissants de son organisation (auto-gestion).

En //, montée en puissance du MTP grâce au lien fort entre IPC et Ministère et à l'expertise reconnue et sa position d'articulation entre l'Etat et la société rurale.

On dénombre ajd en France 7 grands corps d'Etat: - Conseil d'Etat
- Inspection générale des finances
- Cour des comptes
- Corps préfectoral
- Corps diplomatique
- Corps des Ponts
- Corps des Mines

Ces corps conditionnent le déroulement de carrière, les promotions, les rémunérations de leurs membres mais également les conditions de circulation dans le privé.

2.1 La légitimité technique et scientifique

Prestige du passage à l'Ecole Polytechnique. Légitimité repose sur le courant de pensée St-Simonien considérant le progrès comme un processus continu bénéficiant à toute la société.

En 1789, création des départements par la Constituante avec nomination d'un IPC dans chacun d'eux et qui joue le rôle d'intermédiaire entre l'Etat et le pouvoir local.

2.2 La légitimité politique en question ou le rapport privilégié des ingénieurs du MTP au territoire

Les IPC sont en concurrence avec le Corps préfectoral, mais ils sont présents dans tout le territoire rural. Le MTP agit comme prestataire auprès des autres administrations de l'Etat et les CT. Les IPC et ITPE sont des pivots du système politique local (conseillers techniques du maire, maîtres d'oeuvre et d'ouvrage) => Poids du MTP dans le génie civil grâce à son expertise technique et à la présence des ingénieurs au niveau local. CT premier client en terme de revenus financiers pour les IPC.

Vrai intérêt pour les élus locaux d'être proches des ingénieurs déconcentrés. Et réciproquement: élus locaux porteurs de projet.

QUESTION DU LOGEMENT

Constat d'un problème donné (dans le cas des routes, nécessité de circulation) et recherche de solutions.
19^os: Problème de logement des personnes.

Objectif de la partie: Comment un secteur relevant de la seule initiative privée fait progressivement l'objet de l'action publique ? Quels acteurs se sont intéressés à cette question ?

C'est la bourgeoisie qui s'est aperçue de ce problème: nécessité d'avoir une main d'oeuvre ouvrière la plus en santé possible. Du coup intérêt pour les maintenir en bonne santé et par crainte d'une montée révolutionnaire.

AU 19^os, deux types de prolétariat:

- artisans, ouvriers de métier, plutôt favorables aux idées socialistes émergentes (dans les villes)
- peu qualifié, ne pensant pas (mines, chemins de fer, nord, alsace, normandie), pathologie sociale

Pensée stigmatisante. Au niveau politique 1896: arrivée des socialistes et des radicaux de gauche: politiques sociales (cités jardin par exemple). Renforcement au niveau national de la législation urbaine.

1- L'obsession hygiénique: entre salubrité publique et péril social (1850 - 1894)

Dominée par le Second Empire. Nombreuses émeutes au cours des années 1830. Epidémies de choléra.
=> Sensibilisation à la question du logement ouvrier sous les traits de l'hygiénisme.

Volonté d'ouvrir la ville, d'y faire entrer la lumière => tracer de nouvelles perspectives. Pari fait: réorganiser la ville pour assurer le plein emploi.

Catégories de population en banlieue.

Objectif de Louis-Napoléon Bonaparte: Remodeler la ville afin d'éradiquer les émeutes

Loi du 13 avril 1850 sur l'insalubrité des logements: «Une loi d'humanité, Une loi de haute police sociale».

Première fois que l'on lie la question du logement à la question sociale.

Le logement ouvrier: oeuvre des industriels et des philanthropes. Initiatives privées.

19^os: Conditions de logement du peuple s'aggravent.

Seulement 1118 locataires logés par le pouvoir public (1870), tout le reste par des privés.

Premières vraies lois en terme de logement au début du 20^os

Loi Siegfried de 1894 relative aux HBM (habitations à bon marché) - Première fois que l'Etat considère qu'il y a une catégorie de personnes un peu délaissées par rapport au logement => nécessité de favoriser cette catégorie / Première forme de discrimination positive;

- Loi très modeste adoptée dans un contexte libéral
- Portée par les industriels de la société française d'HBM (SFHBM)

2- L'émergence d'une action publique dans le domaine de l'urbain et du logement (1894- 1953)

Question urbaine devient une politique publique qui intègre la question du logement. C'est d'abord l'oeuvre de pouvoirs locaux, puis centralisation sous l'effet des deux-guerres. (avant question urbaine - publique et question sociale - privée). Emergence des ingénieurs sociaux.

Socialisme municipal: alternative à la politique de la bourgeoisie industrielle et/ou philanthropique

- Implication des collectivités locales dans la question du logement
- Département comme échelle pertinente
- Cité-jardin et projet social démocrate socialiste

1913: Création de la société française des urbanistes. Naissance des urbanistes va contribuer à l'émergence de nouveaux concepts: plans pour ville de plus de 100 mille habitants.
Idée: ne pas reconduire les erreurs reconnues.

Rares exceptions des plans: Herriot - Lyon (aménagement 6ème arrondissement, maillage perpendiculaire).
Enquête en 1923: il manque 500mille logements en France (dont 60mille à Paris).

Bilan 1894-1928: La mise en place progressive de caractéristiques essentielles de la politique urbaine et du logement contemporain.

- Des cadres admin. et juridiques permettant la naissance d'un secteur public du logement,
- Une intervention publique en matière de financement,
- L'émergence d'une conception de la planification spatiale,
- L'expérimentation de ces instruments

Année 1928: un tournant dans l'action publique urbaine

Loi Loucheur de 1928:

- Création des «habitats à loyers moyens» destinées aux «classes moyennes»
- Engagement de l'Etat sur un programme de financement de 200 000 HBM et 60 00 HLM sur 5 ans.

Loi Sarraut de 1928: la participation de l'Etat dans l'aménagement des lotissements

Rôle de contrôle et de soutien financier attribué à l'Etat.

1929-1940: L'émergence d'une idéologie «planiste» (diffusion dans les milieux de gauche et de droite)
Idéologie «planiste»: l'ordre, une approche scientifique de la gestion de la société, intervention plus volontariste de l'Etat.

1941: Création d'une délégation générale à l'équipement national. Institution d'une charte de l'urbanisme => nouvelle échelle admin. des groupements d'urbanisme (prémice du fait intercommunal).

Conséquence de la guerre: on a un territoire à reconstruire. 1944: Constat destruction 270 mille bâtiments d'habitation, 1million à usage d'habitations dégradés, des milliers de bâtiments agricoles, indus.

Raoul Daoutry: polytechnicien à la tête du MRU crée en 1944 (Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme). MRU = 1ère organisation étatique chargée spécifiquement de l'urbain, assume les «dommages de guerre», planifie le développement des communes non rurales, répartit la population sur l'ensemble du territoire.

1944 - 1953: MRU ministère ambitieux affirmant sa volonté d'être un ministère de la Construction mais les financements manquent. Le logement n'est pas une priorité du 1er plan. Besoins en logements évalués à 4 millions. Evolution très lente, décalage total entre les objectifs de reconstruction et le nombre faible des reconstructions annuelles.

3- La planification et la rationalisation dans les politiques urbaines

Suite à cette reconstruction, en 1958, arrivée du général DG porteur de nouvelles perspectives. Volonté affichée d'une reconstruction économique et sociale via l'affirmation de l'infrastructure urbaine. Ministère de la construction va créer 2 procédures:

- une sur la rénovation urbaine: adaptation des équipements existants
- une sur les Zones à Urbaniser à Priorité (ZUP), but du jeu: faire des économies: un seul architecte va rationaliser un ensemble urbain. C'est sans doute là que l'on trouve le moyen de rationaliser la construction urbaine. ZUP créées dès lors que le projet dépasse 100 logements.

Modernisation de l'industrie par le logement.

Rupture radicale, c'est l'économie qui prime (ce qui n'était pas le cas avant). C'est à ce moment là que l'on va se voir constituer le modèle des grands ensembles, c'est également là la différence entre le MTP et le Ministère de la construction et la reconstruction (peu de moyens), instance de la DATAR (Délégation à l'aménagement du territoire et action régionale) qui se développe.

Modèle pré-dominant = modèle du «grand ensemble». Pose un pb de fond: confusion de deux concepts: logement social et forme urbaine. Aucune référence à la ville existante, on ne parle que d'aménagement du territoire, hors la ville existante constitue 80% de l'urbain.

Existe-t-il réellement une véritable politique du logement ? Si on ne réfléchit pas sur l'ensemble (réflexion sur les modes de déplacement, les utilisations des logements, ..) peut-on vraiment dire que construire du logement est une politique ?

A la fin des années 60, deux tendances se dessinent: urbanisme opérationnel va prendre le pas sur la politique du logement (zones concertées, ZUP,...), techniciens au service d'une procédure administrative ET orientations nouvelles en matière de politique du logement (nouveau ministre de l'équipement et du logement qui va commencer à entendre les premières critiques qui émergent et va repenser le lien entre logement et urbanisme).

Séance 3 - Le ministère de l'Équipement

Résulte fusion travaux publics et reconstruction. Contexte: moment où on a la volonté de limiter l'influence des élus locaux. Développement de la ville selon l'influence américaine (de par l'intermédiaire de stages) => renouvellement de la ville. De plus, perturbation au sein du corps des Ponts et Chaussées: sortie de la prédominance rurale pour s'accaparer de la ville.

1- La réforme de l'action publique urbaine

1.1 De nouveaux territoires pour l'action

Années 60: Prise de pouvoir De Gaulle

Fil conducteur: faire émerger de nouveaux territoires pour l'action, limiter l'influence des différents niveaux de la représentation politique (concurrence).

1963: Création de la DATAR.(Délégation Aménagement du Territoire et Action Régionale).

Développer une dizaine de métropoles d'équilibre pour homogénéiser le dvpt français

1964: Réforme régionale

Pouvoir confié aux préfets, Création des missions régionales (permettent au préfet de région de coordonner) et CODER (Commission Développement Economique et Régionale).

1966: Création des communautés urbaines

Objectif: faire se développer une nouvelle échelle plus pertinente en termes de territoire et de croissance urbaine + Essayer d'avoir une action transversale, professionnaliser les élus, éviter les luttes internes.

1.2 De nouvelles sciences pour la ville

Liées avec les mouvements en collaboration avec les EU. Etudes américaines de Traffic Engineering. Objectif: Adapter la ville à l'automobile. Faire en sorte que tout le monde puisse adapter la ville. Promotion: Lyon première ville de France à être traversée par l'autoroute => Progrèèèèè !

Lancement des ZUP (1957) (planning).

Dans les années 60 => Mise en place de la DGRST (Délégation Générale à la Recherche Scientifique et Technique) dans le but de participer au dvpt des recherches scientifiques et industrielles + dvpt activités d'expertise. Contexte de dvpt industriel, aujourd'hui le RST découle de cette délégation. On intègre aussi des aspects moins techniques: qui vit dans les nouveaux lieux de vie qui se créent ?

MTP à l'origine de dispositifs de financement de recherche sociologique (urbaine et sciences de gestion avec la sociologie des organisations).

1.3 L'apparition d'un modèle contractuel de gestion de l'urbain

Création des SEM (Sociétés d'Economie Mixte) pour financer les projets onéreux. Ancêtres des partenariats public/privé actuels.

Retour des élus locaux dans la nouvelle configuration politique locale.

Toute cette volonté de développer le territoire => aussi contexte institutionnel

En 1965, c'est la première fois que le psdt est élu au suffrage universel.

2 - Le corps des Ponts imagine l'Equipement du territoire

Configuration retenue qui place les ICPE au devant de la scène traduit une volonté de repositionnement de ce corps au sein des grands projets technocratiques.

Rapprochement des 2 ministères au profit du plus ancien ministère: MTP

2.1 Le contexte administratif et institutionnel

2.1.1 Le ministère de la construction en 1965: issu du MRU créé en 1944, pas identifié à un corps de hauts fonctionnaires. Lutttes internes pour détenir les postes clés. Faibles effectifs (6500, par rapport à 65000 MTP). Faible implantation territoriale (de par les effectifs). Peu de compétences techniques identifiées.

2.1.2 Le ministère des TP en 1965: c'est une administration puissante, poids du corps des IPC très important, le ministère est comme un outil, un service pour le corps. Implantation locale très forte: échelon plus fin que celui du canton: arrondissement. Liens très étroits avec le système politico-administratif local.

2.2 Le contexte politique et corporatiste de création du Ministère de l'Equipement

2.2.1 Crise institutionnelle et corporatiste.

Fusion: véritable volonté d'intégrer le MRU. Début 60's: construction des routes achevée: moindres prestations commandées au service des Ponts et Chaussées => baisse des rémunérations.

Contexte de la guerre d'Algérie - 1962: Rapatriement des Pieds noirs: Ralentissement des carrières

Rapidement création d'une opposition entre les anciens et les jeunes qui remettaient en cause la pertinence des enseignements à l'ENPC. Augmentation des postes dans les autres ministères et dans le privé.

2.2.2 Le bouillonnement intellectuel chez les IPC

Réflexion sur: travailler sur l'urbain actuel doit s'accompagner d'une réforme des outils qui accompagnent ces nouvelles compétences.

Dès 1964, Pébereau (PCM) dénonce la juxtaposition des 2 ministères. Emile Bideau (IGPC) et Jacques Foche (IPC détaché à la Construction à réfléchissent à des Organismes d'études supra-régionaux (actuels CETE). 1965 rapport Pébereau propose la réunion des 2 ministères dans le Ministère de l'Equipement (rapport parlementaire), qui aurait en charge «l'ensemble des grands infrastructures qui forment la trame matérielle d'aménagement du territoire». On dépasse le cadre de la construction, on essaie de lui donner une vocation - Idée de progrès et d'intérêt général.

Une fois de plus, c le corps des P&C qui est à l'origine de ce nouveau projet.

2.2.3 La présidence de la République et la naissance du Ministère de l'Equipement (ME)

20 janvier 1966: naissance du ME «Le ministre de l'équipement exerce l'attribution dévolue au ministre de la construction et au ministre des travaux publics» Fusion pure et simple.

A l'époque ce ministère était le plus convoité.

2.3 La conquête des postes de direction

Qui dit création d'un nouveau ministère dit quelle accessibilité aux hauts postes de direction ?

Le ministre va vouloir s'entourer d'un nouveau cabinet.

2.3.1 L'administration centrale recomposée

MEQ: 85000 agents, budget très important. Admin. centrale recomposée. Maintien des ancestrales directions mais création d'un Secrétariat d'Etat aux transports. Question des transports trouve un affichage au sein de ce gouvernement.

2.3.2 Création des Directions Départementales de l'Equipement: Fusion des anciennes DDC et SOPC. Mise en place des GEP (Groupes d'étude et de programmation).

Divergences ministre/IPC sur l'ouverture du ministère à d'autres professions de l'aménagement et de l'urbanisme. Conquêtes des «beaux» postes par les IPC.

La personne nommée ministre est de diversifier et de garantir le pluralisme au sein du ministère et d'ouvrir les postes à des économistes, urbanistes etc. (même s'ils n'ont pas le droit de briguer les postes dans les DDE).

2.4 Des outils d'urbanisme opérationnel à la disposition des ingénieurs

La création du ME en tant que tel permet d'avoir des moyens techniques et budgétaires supplémentaires.

2.4.1 La mise en place de plans contrôlés par l'Etat

1967: Loi d'Orientation Foncière (LOF). Outils d'urbanisme opérationnel.

Volonté de rationaliser la formulation des politiques d'équipement du territoire. Reprendre le pouvoir dans les villes à travers des outils votés par le parlement.

Deux outils concrets:

2.4.1.1 Plans d'Occupation des Sols (POS), ancêtres des PLU, révisés tous les 5 ans, opposables au tiers, délimitent zones constructibles ou non, rationalisent l'équipement en réseaux techniques et organisent des espaces verts et ZI, très demandés par les communes => Succès

2.4.1.2 Les Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU), ancêtres des SCOT, non opposables au tiers, 190 SDAU approuvés concernant 5000 communes, faible succès, donne une idée de l'aménagement mais ne conditionne en rien un projet => moins contraignant

2.4.2 Les ZAC remplacent les ZUP en 1958.

Face à la faible construction de logements par les ZUP, à la situation des terrains des ZUP (enclavés, isolés économiquement). Vocation d'une vision moins dirigiste, aménager n'implique pas forcément urbaniser. Intervention du privé => biais «urbanisme d'argent». Dynamique plus contractuelle (entrée de capitaux privés). On habitait pas dans ses territoires, juste logements. ZAC: appel à des espaces de loisirs, réimplantation de commerces, d'activité,...ZAC se révèlent efficaces mais ne garantissent pas tous les aspects sociaux. Volonté des élus locaux de développer telle ou telle partie du territoire.

Les IPC important dans les villes des réflexions et des pratiques d'un type nouveau.

3 - Des financements privés pour les autoroutes interurbaines

3.1 La mise sur agenda du programme autoroutier

Création ME occasion pour les IPC de s'emparer du domaine d'aménagement urbain. Construction des autoroutes décidée par le gvt confiée à des sociétés concessionnaires en raison non pas de l'expertise technique mais de la faiblesse budgétaire. Est ce une remise en question de la place des IPC ? Limite bureaucratique ? Ou simple effet conjoncturel ? IPC au centre et à l'initiative de ce projet, comme à l'époque du ferroviaire. Leurs compétences vont quand même s'exprimer.

En 1960: 800 000 km de routes en France.

3.1.1 Des autoroutes qui promeuvent le développement

Parc automobile: 1,3 million en 1946 contre plus de 5 millions en 1958. Poids lourds dégradant les nationales. France: plus faible quotient d'autoroutes d'Europe => Nécessité d'investir dans la construction d'infrastructures autoroutières en terme de développement autoroutier et de sécurité routière: Lobby de la sécurité routière qui va prendre une place assez importante.

3.2 Un péage pour les autoroutes

3.2.1 Un premier système de concession autoroutière «à la française».

Financement: au début on envisageait des taxes sur le carburant (en 1950, décision de l'Union des Routes de France - URF). qui alimenterait un Fonds Spécial d'Investissement Routier (FSIR) mais cette proposition a été refusée. Système de paiement: on retourne à l'époque avec les droits de passage. (routes 4 voies en Bretagne ne peuvent pas passer à 130 pour des questions de statut).

3.2.1.1 L'abandon du principe de gratuité des autoroutes: loi autorisant la constitution de SEM assurant la construction des autoroutes. Les premières SEMCA apparaissent en 1956 avec l'ESCOTA, puis la SAVR. Dès 1958 l'Etat est garant des emprunts des SEM et dès 1963 Caisse Nationale des Autoroutes.

3.2.1.2 L'omniprésence de l'Etat => dvpt d'autres SEMCA

Système inédit de concession autoroutière, Etat au centre du dispositif financier et technique mais rythme annuel plus faible qu'en Allemagne (où on est à 200km/an) en raison de la faiblesse des fonds disponibles. Rq: AR concédée: construction, entretien et exploitation confiés à une société concessionnaire (péage).

3.2.2 La libéralisation des concessions autoroutières

1968: Rapport Balladur sur la nécessité d'un nouveau mode de financement par des sociétés privées (construction intégrale de l'autoroute). Création de COFIROUTE, autoroute alpine (AREA),.. on passe de 85km/an en 1971 à 579km/an en 1976. On garde quelques sociétés mixtes... => Succès de cette libéralisation des concessions !

Des résultats tonitruants jusqu'en 1976 puis conséquences du choc pétrolier de 1973 (augmentation du prix du bitume). Doublement du prix du km, les sociétés n'arrivent plus à rembourser leurs emprunts, recours à la garantie de l'Etat.

3.2.3 Entre suppression des péages (volonté de F.Mitterand élu en 1981) et maintien d'un service de qualité => position délicate. Nationalisation des sociétés privées (sauf COFIROUTE), création d'un Etablissement Public Autoroutes de France en 1983. A la fin des années 1980, le réseau autoroutier français comparable à celui des voisins européens.

Conclusion

Création du MEQ à la fin des années 60: grand projet technocratique de conception et de mise en oeuvre d'une politique nationale d'équipement du territoire. IPC de nouveaux maîtres et experts dans les politiques d'équipement des territoires, ruraux, urbains,...

Il manque un acteur principal: la société civile ! Prise en compte de nouveaux enjeux, décentralisation,... témoignent d'essoufflement de ce modèle technocratique français qui concentrait l'expertise dans un seul corps sans prendre les intérêts de plus en plus variés dans un contexte de crise qui conduit l'Etat à agir différemment.

Séance 4 - Décentralisation et montée en puissance de l'intercommunalité

1- La décentralisation: acte I

Décentralisation = transfert d'attributions de l'Etat à des institutions (territoriales ou non) juridiquement distinctes et lui et bénéficiant, sous la surveillance de l'Etat, d'une autonomie de gestion. (déf. du droit admin. général, René Chapus)

Transfert de compétences: Années 1970 mouvements

- de protestation: Etat aux mains des grands corps, - Exemple volonté sur Paris de détruire un bâtiment du 4° => associations se rebellent. Autre exemple: aménagement transports: manifestations à vélos technocrate - , Etat au service du grand capital, Etat interventionniste peu efficace (critique idéologique)
- de bouillonnement intellectuel: Mai 1968, Loi Marcellin (1971) : première tentative de fusion des communes entre elles, Rapport Guichard (1976): intérêt de nouveaux échelons de collectivités, parle de régions en tant qu'administrations territoriales
- d'émergence de nouvelles pratiques: historiquement fonctionnement rural sur le territoire: triangle entre une loi nationale et pour son application les élus locaux et les ingénieurs locaux. Du coup fort pouvoir d'évolution des lois nationales en provoquant des discussion entre ingénieurs et élus. Contractualisation des pp, fin de la régulation croisée, élection municipale de 1977.

1981: Mitterrand élu de manière confortable => lance des projets

Lois Gaston Deferre

Loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, départements et régions

4 grands principes:

- La libre administration des collectivités locales:

Contrôle de légalité mais à postériori: avant tout acte du CG devait être contrôlé par le préfet à priori. Maintenant les préfetures regardent les actes une fois actés et on les envoie au tribunal administratif s'il y a problème

Disparition du principe de tutelle: préfet service de l'Etat perd la tutelle des CT,

Conservation du pouvoir de substitution: le préfet peut se substituer au maire et agir au nom du maire (exemple des anciennes décharges).

- La Région devient une collectivité de plein exercice

Echelle de construction de l'aménagement, lieu d'application des pp (SRADT- Schéma Régional d'Aménagement du Territoire)

Promouvoir le dvpt économique, sociale

Echange Etat/elus locaux pour les grands projets

Consolidation départementale

- Transfert de ressources fiscales et budgétaires de l'Etat vers les collectivités

Attribution de la DGF en fonction du bloc de compétence

Possibilité de recourir à l'emprunt

Possibilité de déterminer le taux de la fiscalité locale

- Contrôle budgétaire

Création des chambres régionales des comptes

Règle de l'équilibre budgétaire

=> Capacité d'une gestion autonome des collectivités au sein d'un cadre juridique fixé et contrôlé par l'Etat.

Loi du 10 juillet 1982 conférant aux chambres régionales des comptes le contrôle budgétaire, financier et juridique des collectivités locales

Lois du 7 juillet 1983 et du 22 juillet 1983 portant répartition de compétences entre l'Etat et les collectivités locales.

2 grands principes:

- Création de «blocs de compétences»: au niveau communal (économie, logement, urbanisme), au niveau départemental (sanitaire, social, solidarité, aménagement), au niveau régional (formation, apprentissage,..) => PAS DE TUTELLE !

- Transfert financier par «bloc de compétence»: droit de lever l'impôt, création de la Dotation Globale de Décentralisation (DGD) pour compenser. Senat repose sur les élus locaux et le fait de mettre un nouvel échelon pose des problèmes d'acteurs.

2 - Ajustement de la décentralisation

A l'issue du vote de ces 2 lois, critiques:

- Remise en question des équilibres anciens : concurrence entre les collectivités, amputation du pouvoir des grands corps, malaise dans la fonction publique de l'Etat
- «Les 7 plaies de la décentralisation»: anarchie, bureaucratisation, politisation du local et corruption, irresponsabilité politique et professionnelle, gaspillage des finances publiques. Risque d'éclatement national.

Nouvelle génération de fonctionnaires => nouveau management.

Pour pallier à ces critiques, ensemble de lois pour ajuster le nouveau fonctionnement:

Loi du 5 janvier 1988 dite «d'amélioration de la décentralisation»

Loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (ATR)

Définition d'administration déconcentrée/central + Préfet de région coordonateur des préfets de département + Propose aux conseils généraux soit de prendre pleinement l'exercice d'entretien de gestion des routes (distinction RN et RD), soit de laisser la gestion à l'Etat + Mise en place de nouvelles structures de coopération: communauté de communes et communauté de villes.

Administration territoriale conjointement assurée par les CL et les services déconcentrés de l'Etat
Intercommunalité concertée sur la base de la volonté des élus

Loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (loi Pasqua).

Schéma national d'aménagement et de développement du territoire (SNADT) et DTA.

Création des PAYS

=> Retour à la planification: recherche d'une cohérence territoriale des politiques d'aménagement et de développement.

3 - Approfondissement de la décentralisation

Lois qui viennent poursuivre le mouvement, émergence de la notion de développement durable. Idée d'accroître la démocratie locale - Idée de donner plus de poids aux agglomérations

Loi Voynet - LOADT 25 juin 1999: Création des ZUS et des Zones de développement prioritaires, rénove des outils traditionnels de programmation et de prospective (SRADT), contrat sur des territoires de bassins de vie (charte d'agglomération, de pays)

=> Mobilisation des acteurs locaux qui doivent proposer leur développement

=> Performance économique, cohésion sociale, qualité environnement et ressources naturelles

Loi Chevènement - 12 juillet 1999: Maintien 4 structures de coopération intercommunale (communauté urbaine, communauté d'agglomération, communauté de communes; syndicat d'agglomération nouvelle).

Intercommunalité de gestion vs Intercommunalité de projet

=> Promotion communauté d'agglomération, transparence de fonctionnement, solidarité fiscale (taxe professionnelle unique)

Loi de Solidarité et de Renouveau Urbain (SRU ou loi Gayssot) 13 décembre 2000

Modernisation des outils de planification territoriale:

- Mise en cohérence PDU - SDEC- PLH

- Instaure les SCoT et les PLU

- Maintien la DTA et le SNADT

=> Principes de «mixité», «densité», «démocratisation» par la démarche projet

4 - La décentralisation: acte II

1. Emergence de l'idée de décentralisation

Démarche prônée à l'international, Exemple anglais => Recherche du «best value service»

Amélioration de la démocratie

Meilleur service

Réduction des dépenses publiques

2. Le contexte français

Succès médiatique du gouvernement britannique.

Volonté de réduire les dépenses publiques pose question aux élus locaux sur leur capacité à maintenir un service public en CT. Levée de bouclier par ces élus

=> Principal débat se focalise sur le transfert de moyens par rapport aux missions: est ce qu'on transfère des taxes ou est ce qu'on alloue des ressources budgétaires ?

Loi du 13 août sur le transfert des compétences: pas d'avancée vers l'autonomisation des CL.

Création des DIRE.

5- Evolution du système territorial

Perspectives historiques

- Emiettement des périmètres administratifs et des collectivités
- Difficulté de réforme

Projet Balladur:

- Réduction du nombre d'élus locaux: conseiller territorial (département et région)

Décentralisation: acte III ?

- Confier à la région la responsabilité de la planification stratégique en région mais pilotage partagé avec d'autres acteurs.
- Conforter le CG dans ses missions sociales
- Renforcer le «bloc local»: création de 2 niveaux d'EPCI urbains supplémentaires (eurométropoles)
- Création d'un «haut conseil des territoires», instance de dialogue avec l'Etat, au niveau national
- Création de conférences territoriales de l'action publique
- Pouvoir des collectivités d'adaptation de la loi, du règlement ou de la norme

Séance 5 - Politiques de l'environnement

1. Emergence de la protection de l'environnement en France: une difficile institutionnalisation

Création ministère environnement 1971.

Question de la protection des territoires, idée venant principalement des USA et du monde anglo-saxon, parc Yellow Stone; notion d'accès à la nature non transformée par l'homme, notion de conservation du territoire tel que découvert par les pionniers.

En France, la question s'est posée après la 2GM avec le CNPN, réflexion en 1946 de la définition de la notion de parc naturel. 1948: conférence de Fontainebleau de l'UNESCO pour la création de l'Union mondiale pour la protection de la nature (IUCN). Dans les faits difficulté de l'émergence de parc nationaux (Loi 22/07/1960). Décret d'application de la loi de 1960 du 27/11/1964 permis par le soutien de la DATAR.

Lutte contre la pollution de l'eau et de l'air. Création dès 1810 liée aux politiques de l'hygiène.

Débat sur le parc de la Vanoise.

1969 vote par le Congrès américain d'une loi de protection de l'environnement «National Environmental Policy Act» (NEPA). Aux USA, on «sacralise» le territoire alors qu'en France émerge l'activité économique (tourisme). France-Nature-Environnement : associations (en Rhône Alpes: FRAPNA).

PPE - 2013

Bataille rend médiatique le pb et aide des acteurs du territoire à se structurer.

1962: Silence Springs, bouquin sur l'impact des pesticides sur la santé humaine. Constitution d'un discours très scientifique.

Lutte contre la pollution de l'eau et de l'air:

- Loi 2 août 1961 sur la pollution atmosphérique
- 1963: Création d'un secrétariat permanent à l'Etude des Pbs de l'eau (SEPE)
- Loi du 16 décembre 1964, fondement de la politique sur la protection des ressources en eau

Printemps 1970: création d'une «Direction générale de protection de la nature» au sein du ministère de l'Agriculture

2 février 1971: décret fixant les attributions d'un nouveau «ministère chargé de la protection de la nature et de l'environnement»

1973: création d'une direction de la prévention des pollutions et nuisances au sein du ministère (alors qu'avant c'était le ministère de l'industrie).

Différents acteurs. Récalcitrants à la création ministère de l'environnement: industrie, équipement, ..

Quand on touche l'environnement, on parle de tout. Absence de corps d'Etat dédié à l'environnement: le choix de recruter des contractuels.

Absence d'une administration déconcentrée.

Idée d'une culture transversale de la protection de l'environnement: toute personne qui fait de l'aménagement doit intégrer cette notion.

Blocage du développement de politiques sectorielles ayant pour objectif la protection de l'environnement.

2. La société civile: vecteur de l'essor des préoccupations environnementales

Les mouvements associatifs puis politiques écologistes ont permis:

- la construction d'un pb public autour des atteintes à l'environnement
- l'inscription de ce pb à l'agenda politique => constance des revendications, constitution des preuves scientifiques, coordination à l'échelle internationale

Contestations écologiques au mouvement politique : contestation face à l'Etat aménageur, construction en associations => formation d'une expertise et reconnaissance de ces associations.

Emergence du mouvement politique: 2 candidats écologistes en 1973

René Dumont candidat écologiste à la présidentielle de 1974. Brice Lalonde en 1980.

Mouvement Ecologique (ME) créé en 1978.

Election européenne de 1979 => aucun député (traumatisme)

Création du «Mouvement d'écologie politique» (qui deviendra «Les verts - partie écologiste»).

Progression dans la présence politique nationale du mouvement basé sur l'environnement. Existence surtout dans les exécutifs locaux.

Pourquoi prise en compte de ces questions ? Acteurs internationaux, Club de Rome 1972 «Limits of Growth» (on essaie d'avoir une vision long terme sur la croissance mondiale), Rio de Janeiro 1992 (Action 21 => Agenda 21).

Modèles du club de Rome => couplés avec les scénarios d'évolution du climat

D'un autre côté, il y a structuration du monde économique qui y voit un intérêt. Il y a l'émergence d'une demande. Régime de labellisation internationaux: USA (LEED 1994), RU (BREEAM 1990), France (HQE, Effinergie,..). En France on labellise les processus alors qu'ailleurs c'est plus les produits. (c'est pour ça qu'on a pas eu les JO 2012).

Création de la Mission Interministérielle sur l'effet de serre (1992) (MIES, ajd intégrée à la direction générale de l'énergie et du climat).

Rapport Bidou «habitat, environnement» 1993

Directive 13/09/93: limitation des émissions de CO2 et amélioration de l'efficacité énergétique

Ajd équilibre entre monde économique et Etat: collaboration pour que la réglementation pousse les entreprises à être compétentes et à être innovantes à l'international.

3. De l'environnement au «développement durable»

Construction de la notion de «développement durable». Rapport Bruntlandt 1987.

DD fait suite à d'autres termes promus par l'ONU à travers ses conférences sur l'environnement comme l'éco-dvpt (mise en avant d'un pb de distribution des richesses)

Stratégie de l'ONU va à l'encontre de la démarche française: politiques environnementales sectorielles.

En France, on arrive à cette notion qu'à partir de 2002, Chirac ouvre un chantier sur la question. Stratégie nationale du dvpt durable. Adoption Charte de l'environnement en 2005.

Election présidentielle de 2007:

- idée d'un grand rassemblement de l'ensemble des parties écologistes
- acceptation de l'utilisation de la notion de dvpt durable (passage du sectoriel au transversal)

Conséquences nombreuses, en autre augmentation popularité Nicolas Hulot.

Lois Grenelle 1 et 2

Projet de «transition écologique» - Débat septembre 2012

4. Conclusion

Stratégie du passage de politiques sectorielles vers des politiques transversales peut poser question:

- Efficacité: passage d'objectifs de protection de l'environnement vers des objectifs d'amélioration de politiques du développement
 - Efficience: orientation des masses budgétaires et financières
 - Développement durable et démocratie: la place des sciences au sein des régimes démocratiques
 - Exemple du développement durable comme technique de management d'entreprise: une dérive ?
- => un formidable levier pour faire évoluer les pp dont on sera les acteurs

Séance 6 - De nouvelles exigences démocratiques

Complexité des processus de décision.

Démocratie représentative (avant 1930): parole du représentant de la nation: système représentatif

Démocratie délégative (1930 - 1980): parole de l'expert officiel: technocratie et appareil de l'Etat

Démocratie dialogique (depuis 1980): parole du citoyen: démocratie de proximité et de l'opinion, démocratie participative locale.

1 - La démocratisation de l'action publique

Un contexte national critique. Nouvelles aspirations démocratiques en tension avec la tradition républicaine française:

- l'empowerment: capacité des individus à avoir plus de pouvoir, permet d'avoir une plus grande marge de manoeuvre, modèle anglo-saxon
- décalage important avec le modèle français: fondée sur une société stato-centrée, universalisme (il y a quelque chose qui dépasse les intérêts privés, individuels, corporatistes), individualisme absolu.

=> Remise en cause de l'intérêt général en France: ensemble de valeurs et de représentations qui fondent un rapport hiérarchique faisant prévaloir les institutions publiques sur les personnes privées et leurs activités. L'IG constitue ainsi le principe directeur qui va définir la finalité de l'action des pouvoirs publics et lui confère sa légitimité principale.

On va avoir une acceptation anglo-saxonne de l'IG (approche d'un IG horizontal et négocié). En France, IG se construit comme un pyramide, tandis qu'en GB, chaque intérêt se vaut.

Prise en considération massive de la pluralité des acteurs et surtout de la pluralité des intérêts légitimes. En passant à ce système là, c'est plus difficile de faire passer des fortes politiques (besoin d'un pouvoir fort pour l'urgence sociale > réaffirmation d'une souveraineté politique unique).

Que retenir du cours de PPE ?

- Les plus anciennes politiques publiques: des accents technocratiques forts pour les infrastructures de transport et l'équipement du territoire

Consignes pour la dissertation:

Raisonnement. Types de sujet «Quel est le rôle d'un ingénieur aujourd'hui ?». «Quels sont les nouveaux champs des ingénieurs ?».

Conclusion

Ajd modèle mis à mal:

- Nouveau secteur d'intervention
- Nouvelles compétences
- Nouveau partage des missions