

Le ministère de l'Environnement et du Cadre de vie (1978-1981) : un cadre éphémère pour une pensée présidentielle constante

Michel MICHEAU

Professeur des universités à Sciences Po,
Directeur du cycle d'Urbanisme

J'aborderai la question de l'environnement durant le septennat de Valéry Giscard d'Estaing selon un angle précis : le ministère de l'Environnement et du Cadre de vie (MECV)¹ créé en 1978, c'est-à-dire durant la seconde moitié de ce septennat.

Cette forme administrative originale correspondait à une vision politique innovante de la réorganisation de l'action publique en matière d'aménagement, de protection et d'amélioration des conditions de vie des Français. Paradoxe apparent, sa durée de fonctionnement a été très brève alors que les sujets abordés ont été une constante de la pensée présidentielle. Cette organisation, considérée comme efficace par ceux qui l'ont connue, n'a curieusement pas été reprise, sauf très récemment, en 2007, avec la création du grand ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables.

Ce sujet a déjà été abordé lors d'un colloque sur l'histoire du ministère de l'Équipement en 2007². Je le traiterai de manière différente, en insistant sur d'autres aspects et notamment la question de l'environnement³, en m'appuyant sur le fonds d'archives 5AG mais aussi avec le regard d'un universitaire qui est entré à Sciences Po en 1974, donc au commencement du septennat, pour traiter des questions d'urbanisme.

– Comment le MECV a-t-il fonctionné et quelles politiques a-t-il initiées ?

– Quelle vision de l'environnement portait-il et quelle était celle du Président ?

– Quelles sont les questions posées par ce type de politique publique ?

LE MECV : CRÉATION, FONCTIONNEMENT ET POLITIQUES

Quelles sont les caractéristiques essentielles de cette réforme administrative ?

La prise en compte de l'environnement au début du septennat

Durant les premières années du nouveau septennat, le thème de l'environnement et du cadre de vie fut une donnée permanente du discours du Président. Conformément à son « programme de candidature en 18 points du 10 mai 1974 de sauvegarde [de la nature et] de l'environnement », il fut créé un département autonome : le ministère de la Qualité de la vie (André Jarrot et son secrétaire d'État à l'Environnement, Gabriel Perronet).

Les périmètres ministériels bougèrent ensuite plusieurs fois : le 12 janvier 1976 fut créé le ministère de la Culture et de l'Environnement (André Fosset et son secrétaire d'État à l'Environnement Paul Granet), puis le 27 août 1976, on revint à une plus grande autonomie avec la création du ministère de la Qualité de la vie (Vincent Ansquer). En mars 1977, durant le second gouvernement Barre, Culture et Environnement fusionnèrent en un ministère confié à Michel d'Ornano, candidat malheureux à la première élection à la Mairie de Paris. Quatre ministres en 4 ans !

Mais les tensions demeuraient trop vives entre les protecteurs du patrimoine et des sites relevant de ce ministère et les développeurs ou aménageurs localisés à l'Équipement. Quant à l'architecture, véritable lieu d'investissement du Président, la crise y était permanente.

Les principes de la formation du MECV

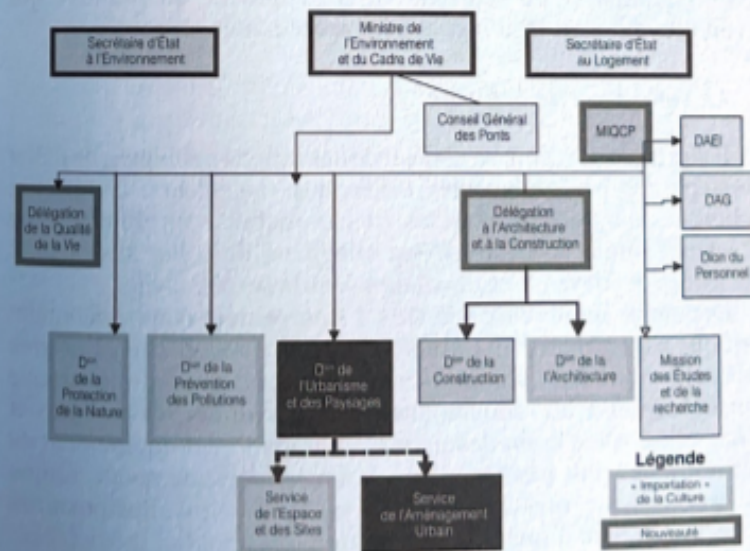
C'est pourquoi le 5 mars 1978, le président Valéry Giscard d'Estaing confia à Michel d'Ornano un ministère (avec un secrétaire d'État à l'Environnement, François Delmas) d'un type nouveau, le MECV, qui dans le principe consista à extraire

les directions de l'Architecture et de l'Environnement qui se trouvaient à la Culture et à les agréger à l'Équipement.

Comme l'organisation administrative avait attisé de fortes oppositions internes et externes, il fallut procéder à une réorganisation interne des services en octobre 1978, puis le ministère demeura stable jusqu'au 22 mai 1981, où cette configuration différents se succédèrent dans des départements ministériels au nom variable. L'environnement, thème très porteur, fut pris en charge de plus en plus verticalement, l'administration de mission initiale se transformant lentement en ministère de gestion.

Au printemps 1978, deux particularités marquèrent l'organisation administrative au niveau central. Il y fut, en effet, créé deux délégations à vocations transversales : d'une part, la délégation à l'Architecture et à la construction, service de coordination et de promotion coiffant les deux directions correspondantes et, d'autre part, la délégation à la Qualité de la vie.

16. Nouvelles organisation des Services du MECV



En octobre 1978, autre innovation, naquit une direction de l'Urbanisme et des Paysages (DUP), avec deux nouveaux services : celui de l'espace et des sites et celui de l'aménagement urbain. Ainsi étaient intégrés des services autrefois « ennemis », relevant de deux ministères (Environnement/Équipement) aux moyens très différents. Cette DUP avait comme objectif, politique

et administratif, d'allier les protecteurs et les aménageurs et d'intégrer les problématiques de l'environnement à l'urbanisme. Il fut aussi créé un organisme de promotion des bâtiments publics : la mission interministérielle à la Qualité des constructions publiques (MIQCP).

Au niveau territorial, s'opèrent aussi des réorganisations, et les services virent le renforcement de leurs moyens. C'est ainsi que furent créés les Services départementaux de l'architecture (SDA) autour de l'Architecte des Bâtiments de France, les délégations régionales à l'Architecture et à l'Environnement (DRAE), et des chargés de missions à l'environnement furent placés auprès des Préfets.

À côté de ce système déconcentré se trouvaient les Conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE), créés en 1977 par Michel d'Ornano, qui exerçaient des missions de conseils aux collectivités et aux particuliers, mais également les architectes-conseils de l'Équipement, non fonctionnaires.

La réforme portée par Michel d'Ornano visait à modifier les mécanismes administratifs à tous les niveaux, à substituer une vision qualitative du cadre de vie à l'approche quantitative qui avait prévalu dans les vingt années précédentes.

Le sens de cette réforme

Il s'agissait de mettre en cohérence des actions publiques, de mêler des cultures professionnelles différentes (ingénieurs, architectes, urbanistes, environnementalistes, etc.), de mobiliser un grand nombre d'acteurs autour du cadre de vie quotidien, de coller aux attentes sociétales qui devenaient insistantes dans la société civile.

Depuis de nombreuses années, l'Équipement était sévèrement critiqué par les maires et l'opinion. Il était accusé d'être à l'origine de la défiguration urbaine de la France ; cette réforme administrative correspondait à un repositionnement pour le corps des Ponts et Chaussées. Avec la fin des urgences en matière d'équipement du territoire, le corps mettait en œuvre une stratégie de revalorisation de son milieu professionnel et préparait ses nouvelles positions dans le contexte d'une décentralisation qui semblait inéluctable.

Par contre, le transfert de la direction de l'Architecture de la rue de Valois vers l'Équipement avait le visage d'une sanction, le ministère de la Culture n'ayant pas eu la capacité de réformer ses écoles d'architecture, et ayant tardé à réorganiser une profession. Fondamentalement, il lui était reproché d'avoir enfermé la question de l'architecture dans la question de la protection du patrimoine et de ne pas s'être ouvert à la production contemporaine.