



HAL
open science

Redessiner les frontières de l'État environnemental en région. Quête de transversalité et contraintes bureaucratiques

Jean-Pierre Le Bourhis, Laure Bonnaud, Emmanuel Martinais

► To cite this version:

Jean-Pierre Le Bourhis, Laure Bonnaud, Emmanuel Martinais. Redessiner les frontières de l'État environnemental en région. Quête de transversalité et contraintes bureaucratiques. *Gouvernement & action publique*, 2023, 12 (1), pp.119-139. 10.3917/gap.231.0119 . hal-04077216

HAL Id: hal-04077216

<https://hal.inrae.fr/hal-04077216>

Submitted on 23 Jan 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Copyright

Auteur correspondant

Jean-Pierre Le Bourhis, ARENES - Centre de Recherches sur l'Action Politique en Europe,
UMR 6051, 35700 Rennes

Laboratoire Arènes
140 Boulevard de la Duchesse Anne
35700 Rennes
Courriel : jean-pierre.lebourhis@cnrs.fr

Co-auteurs

Laure Bonnaud, MOISA – Montpellier Interdisciplinary center on Sustainable Agri-food
systems, 34060 Montpellier

Courriel : laure.bonnaud@inrae.fr

Emmanuel Martinais, EVS-RIVES, ENTPE, UMR CNRS 5600, Université de Lyon, 69007
Lyon

Courriel : emmanuel.martinais@entpe.fr

Redessiner les frontières de l'État environnemental. Quête de la transversalité et contraintes bureaucratiques

Jean-Pierre Le Bourhis, Laure Bonnaud et Emmanuel Martinais

Résumé. L'article analyse un déplacement des frontières sectorielles dans l'État environnemental en suivant la création du ministère de l'Écologie et du Développement durable et de ses directions régionales (DREAL) entre 2007 et 2015. Portée par des acteurs politiques lors de la campagne présidentielle de 2007, la réforme doit faire naître une bureaucratie faisant travailler ensemble les administrations chargées des activités productives à fort impact sur les ressources (Équipement, Industrie) et celles centrées sur les écosystèmes (Environnement) afin d'accroître la transversalité ministérielle au nom du développement durable. À partir de données d'archives et d'entretiens auprès de hauts fonctionnaires nationaux et régionaux, nous montrons, à rebours d'une approche essentialiste, l'existence de conceptions concurrentes de cette transversalité et le poids des enjeux bureaucratiques et professionnels dans la mise en place des DREAL. Dans un contexte de restrictions budgétaires, l'effort pour introduire plus de transversalité est réorienté par des jeux de compétition et d'alliance entre cadres intermédiaires et entre fiefs bureaucratiques des corps techniques de l'État. La réforme conduit à redessiner les organigrammes, regrouper les équipes de direction et unifier leurs discours mais elle laisse persister des identités professionnelles, des cloisonnements et la nécessité de coordinations internes. Les changements observés sont limités et ne répondent pas aux objectifs initiaux d'une transversalité ambitieuse et d'une administration intégrée du développement durable.

Mots-clés : Environnement ; Secteurs ; Cadres intermédiaires ; Changement institutionnel ; Réforme de l'État ; État territorial ; Rationalisation ; Intégration.

Abstract. Redrawing the boundaries of the environmental state. The quest for transversality under bureaucratic pressure

The article analyzes how sectoral boundaries have shifted in the environmental state after the creation of the french Ministry of Ecology and Sustainable development and its regional directorates (DREAL) between 2007 and 2015. Prompted by political players during the 2007 presidential campaign, the reform was intended to create an integrated bureaucracy by merging together three public administrations in charge of the Environment, the Transports and the Industry, in order to increase ministerial transversality in the name of sustainable development. Based on archival data and interviews with national and regional senior civil servants, we highlight, contrary to an essentialist conception, the existence of competing conceptions of transversality and the weight of bureaucratic and professional stakes in the creation of the DREALs. In a context of budgetary restrictions, the effort to introduce more transversality is reoriented by the competition and alliances between middle managers from various bureaucratic fiefs of the State's administrative and technical corps. The reform has led to the regrouping of management teams, an unified discourse, and a consolidated organization chart in the DREALs but it has allowed professional identities, compartmentalization and the need for internal coordination to persist. The changes observed are limited and do not meet the initial objectives of a strong transversality and a fully integrated administration of sustainable development.

Keywords: Environment; Sectors; Middle managers; Institutional Change; Public Sector Reform; Territorial Government; Rationalization; Integration.

Introduction

Inscrite sur l'agenda gouvernemental au début des années 1970, la question environnementale a rapidement entraîné des bouleversements importants dans l'organisation des États. Des ministères et agences sont créés dès cette époque, opérant des déplacements de frontières par scissions, fusions ou redécoupages de services, en charge de la protection des espèces, de la prévention des pollutions, de la maîtrise de l'énergie. L'*Environmental Protection Agency* est créée en 1969 aux États-Unis, par le regroupement de plus de 5700 fonctionnaires issus de 15 agences aux missions variées (Eisner, 2006). En France, le ministère de la Protection de la nature et de l'environnement rassemble en 1971 des services s'occupant de thèmes allant de la sécurité industrielle à la gestion forestière (Chevallier, 1999). Ces aménagements de la structure administrative s'observent dans d'autres pays avec des choix différents selon les priorités des gouvernements (Jansen, Hanf, 1998).

Un demi-siècle après la création des premiers services environnementaux, ce chantier administratif n'est pas achevé en France. La composition des institutions en charge de ce domaine reste instable, à l'image de sa désignation ministérielle¹. Les lignes de clivages portent sur le rôle et les pouvoirs des bureaucraties regroupées, la définition du problème public au centre du mandat environnemental (Laville, 2010), mais aussi sur la façon de coordonner les interventions de l'État autour de problèmes hétérogènes et évolutifs, en l'absence d'un secteur étatique reconnu (Lascoumes et al., 2014). Dans la période la plus récente, ces débats se sont centrés sur l'intégration des objectifs environnementaux dans les autres secteurs administratifs. En consacrant pour la première fois l'objectif d'un « développement durable », le rapport Brundlandt appelle en 1987 à corriger les « lacunes institutionnelles »² de la machinerie de l'État : il s'agit alors remettre en cause la propriété du problème et du domaine de l'environnement par les bureaucraties chargées de sa protection créées dans les décennies précédentes. Le souci affiché est de faire reconnaître les priorités environnementales par toutes les administrations, en particulier celles chargées de réguler les secteurs productifs. Les réformes en débat visent donc à accroître la coordination entre les administrations et diffuser les objectifs écologiques au-delà du noyau dur de la préservation des écosystèmes. Cette volonté de dépassement d'une approche sectorielle est justifiée dans le rapport Brundlandt par la prise en compte de l'interdépendance des processus naturels et des activités humaines, qui, par homologie, doit déboucher sur des rapprochements entre les administrations des écosystèmes (protection, gestion et maintien des milieux écologiques et des ressources) et celles qui régulent les activités économiques (incluant le contrôle de leurs pollutions et impacts). Le virage du « développement durable » en France à la fin des années 1990 (Laville, 2010, p. 292) conduit à l'émergence de propositions de recompositions ministérielles dans ce sens, *via* la création de dispositifs instaurant une coordination entre secteurs bureaucratiques, ce qui fait écho à des évolutions similaires dans d'autres pays (Carter, 2011 ; Voisey, O'Riordan, 1997).

Ces préoccupations relatives aux frontières administratives ont aussi nourri au plan international un corpus de travaux autour des processus d'engendrement d'un « État environnemental »³, des modalités et des conditions de son émergence. Ces recherches

¹ Pour mémoire, les principales dénominations du Ministère depuis 1971 ont été successivement : « Protection de la Nature et Environnement », « Cadre de vie », « Environnement », « Développement durable », « Écologie », « Transition écologique », et des combinaisons entre ces termes. Par convention, nous utiliserons ici uniquement le terme « Ministère du Développement durable » pour qualifier cet acteur durant la période couverte (2007-2015)

² Commission mondiale sur l'environnement et le développement de l'Organisation des Nations unies, « Notre futur commun », 1987, p. 21

³ La référence à l'État-Providence est ici explicite pour nombre d'auteurs (Gough, 2016), dans un rapprochement historique entre le débouché institutionnel des mouvements ouvriers et sociaux du XIX^e siècle, et celui du mouvement écologique de la fin du XX^e siècle.

partagent pour la plupart le constat d'un décalage entre la sectorisation administrative traditionnelle et le cortège des problèmes « transversaux » et « multiniveaux » allant de la prévention des pollutions à la transition vers une économie sans carbone (Torgerson, 2005, p. 11 ; Duit, 2014, p. 2). Elles débouchent majoritairement sur des recommandations de réformes institutionnelles visant à accroître la transversalité et introduire une intégration plus poussée des objectifs des politiques environnementales dans l'action gouvernementale (Hatzisavvidou, 2020). Cette même question est au centre d'un corpus de travaux moins normatifs ayant pour point commun d'étudier plus spécifiquement les mécanismes et outils d'intégration des politiques environnementales (*Environmental policy integration*) dans l'ensemble des secteurs d'intervention de l'État. Ce champ de recherche est en développement continu depuis le début des années 2000, pour répondre à la demande, en particulier de l'Union européenne⁴, de politiques publiques prenant mieux en compte les enjeux écologiques (Trein, 2019). À partir d'analyses des instruments de transversalité ou d'intégration des politiques, ils montrent de façon convergente la faible capacité de transformation des États face aux enjeux environnementaux et l'inertie de leur fonctionnement en silos organisationnels, correspondant aux découpages traditionnels en secteurs de l'administration (Carter, 2011 ; Jordan, Lenschow, 2009).

Ces travaux centrés sur l'intégration environnementale restent cependant limités dans leur pouvoir explicatif par une approche essentialiste des problèmes publics environnementaux, outre leur dimension normative et prescriptive. Ils reposent sur le postulat selon lequel les caractéristiques de l'environnement comme problème « complexe » ou « pernicieux » (*wicked issue*) sont la source principale des échecs de la régulation par l'État. Cette essentialisation résiste toutefois mal à l'analyse des conditions de l'apparition de ce problème public, qui montre le rôle central des gouvernements dans son formatage, par agrégation et labellisation de questions éparpillées (Charvolin, 2003). Parallèlement, ces travaux s'intéressent peu aux mobilisations stratégiques et usages politiques qui sont faites des instruments de transversalisation. D'autres recherches ont pourtant montré que l'introduction de mécanismes transversaux, transsectoriels ou de déssectorisation permet le démantèlement, ou la marginalisation de la politique ciblée, de façon intentionnelle ou non (Douillet et al., 2019 ; Jacquot, Halpern, 2015, p. 78). Au niveau européen, l'effort d'intégration des politiques poussé par le référentiel du développement durable a ainsi eu pour effet de diluer le contrôle normatif des bureaucraties de protection environnementale. L'intégration de l'environnement dans les DG européennes a ainsi conduit à une perte de monopole par la DG Environnement, une baisse de la priorité accordée à cet enjeu et l'inclusion d'interlocuteurs administratifs plus ouverts aux intérêts industriels et productifs (Dezalay, 2007, p. 70).

Au-delà d'une adaptation forcée par l'essence des problèmes environnementaux, on est donc fondé à interroger les logiques qui, depuis l'avènement du développement durable, visent à introduire la transversalité et promouvoir une approche intégrée des politiques : quels processus amènent à la remise en question des frontières sectorielles entre ministères, quels sont les objectifs poursuivis, par quels acteurs ? Cet article vise à répondre à ces questions en prolongeant des travaux antérieurs (Lascoumes et al, 2014 ; Bonnaud, Martinais, 2014 ; Le Bourhis, Martinais, 2014) dont les résultats peuvent éclairer la façon dont la « transversalité » est invoquée pour déplacer des frontières sectorielles et les conséquences de cet effort bureaucratique. Nous nous appuyons en particulier sur l'étude d'un cas empirique exemplaire de ce type d'action en France : la réforme visant à la création d'un grand ministère devant gérer le développement durable, aujourd'hui dénommé ministère de la Transition Écologique. Dans

⁴ L'article 6 du Traité d'Amsterdam mentionne l'objectif d'intégration de la protection de l'environnement dans les politiques communautaires à l'origine d'une série de réformes (Jordan, Lenschow 2009, p. 159).

le cadre de la campagne présidentielle française de 2007, l'idée d'une fusion émerge entre le ministère de l'Écologie, aux missions exclusives de protection de l'environnement, et deux autres ministères orientés vers le développement économique, l'Équipement et l'Industrie. Dans ses discours de candidat à la présidence de la République, Nicolas Sarkozy appelle à une « *révolution écologique* » qui exige une « *révolution dans notre paysage administratif* », et la « *création d'un grand ministère (...) de l'environnement, de l'eau, des transports et de l'énergie* ». Le propos fait référence au paradigme du développement durable et à la recherche d'une « croissance verte » associant activités économiques et préoccupations environnementales. Suite à l'élection, le grand ministère annoncé est créé sous la responsabilité d'Alain Juppé, puis de Jean-Louis Borloo, qui reçoit le statut honorifique de « ministre d'État ». Cette réforme lance un processus volontariste de transversalisation qui doit permettre de réguler les conflits et d'internaliser les arbitrages entre des administrations défendant des intérêts opposés (protéger les écosystèmes contre favoriser la croissance).

Ce que l'on peut désigner comme « l'État environnemental » au sens large déborde certes les acteurs ministériels et les services considérés ici, puisque les programmes d'action publique relevant de son périmètre sont portés par de nombreux opérateurs spécifiques (agences telles que l'OFB, l'ADEME, les Agences de l'Eau, les Parcs naturels, etc.), des collectivités territoriales en charge de politiques sectorielles (Régions, Départements, Métropoles, Intercommunalités et leurs propres agences), ou encore des acteurs ministériels ayant des compétences liées (Ministère de l'Agriculture et ses services régionaux par exemple). Nous considérons cependant que le ministère du Développement durable offre un site d'observation exemplaire dans la mesure où il est un pivot central dans cet archipel d'intervenants, assurant la tutelle des opérateurs cités, ou en ayant un rôle d'animation, de pilotage ou de suivi des politiques mises en œuvre. Par son poids relatif⁵, sa centralité et sa vocation exclusive sur le domaine, l'administration ministérielle et ses relais territoriaux constituent des lieux d'observation privilégiés pour saisir les dynamiques qui touchent l'État environnemental.

Nous nous concentrerons dans notre analyse plus précisément sur le lieu où s'opèrent l'intégration et l'arbitrage entre objectifs concurrents de protection et de développement, à savoir les services d'exécution régionaux du ministère, les Directions régionales de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL). L'échelon régional reste en effet le lieu principal de mise en œuvre des actions publiques environnementales et donc de concrétisation des logiques transversales et intersectorielles⁶. Pour éclairer cette réforme et ses logiques, nous nous intéresserons aux processus de reconstruction engagés par les promoteurs de la réforme, au nom du développement durable. Notre approche consiste à prendre comme objet d'enquête les transformations de l'État, par fusion ou recombinaison, en tant que processus social, en suivant les débats et interactions dans lesquels il se développe. Ceci suppose de s'interroger sur les acteurs qui agissent pour faire prévaloir leur vision de la structure idéale de l'État et de ses découpages internes : promoteurs centraux des réformes, politiques et administratifs, mais aussi porteurs locaux et agents qui mettent en forme les redécoupages de services. Des analyses préexistantes ont déjà retracé la genèse de ces mutations de l'État introduites en France entre 2007 et 2010 (Bezès, Le Lidec, 2009 et 2013). Ces recherches ont

⁵ Pour donner un ordre de grandeur des effectifs concernés, la loi de finance 2021 recense les emplois suivant pour la fonction publique d'État en charge des politiques environnementales : 36212 pour le Ministère et 20742 pour ses opérateurs. Pour les collectivités territoriales, près de 92000 agents sont concernés dans les professions de l'environnement, avec un fort taux (90%) de personnels d'exécution en catégorie C (Enquête nationale métiers, CNEPT, 2013).

⁶ Les échelons départementaux restent structurés autour des administrations de l'Équipement (ex-DDE) et de l'agriculture (ex-DDAF) que la réforme de 2007 fusionne (Poupeau, 2011 ; Duran 2006).

montré l'existence de projets globaux de restructuration de l'État à cette époque, qui visent à réduire le nombre de ministères et favoriser la transversalité, au nom de la réduction de la dépense publique⁷ et d'un pilotage centralisé de la machinerie bureaucratique par les acteurs politiques (Gaïti, 2019). Dans ce contexte, la restructuration de l'administration environnementale reflète les tendances d'un mouvement plus large qui est marqué par un « affaiblissement de la logique ministérielle au profit d'une logique intersectorielle » et débouche sur une hybridation du modèle de l'administration territoriale de l'État (Bezes, Le Lidec 2010, p. 937).

Dans le domaine environnemental, la remise en cause des frontières ministérielles au nom de la transversalité répond à l'évidence à ces logiques. Elle entraîne là aussi des luttes d'intérêts, des conflits sur les juridictions et des alliances dans l'État qui conduisent à des compromis complexes, des ambiguïtés institutionnelles, plus qu'à des transformations radicales (Bezes, Le Lidec, 2016, p. 513). Il est utile alors de prolonger ces analyses dans le domaine des politiques environnementales pour une meilleure compréhension des logiques spécifiques à ce secteur. On s'intéressera plus particulièrement aux rouages et acteurs intermédiaires de ces restructurations, en se focalisant sur la mise en œuvre à l'échelon régional, et le rôle qu'y jouent les cadres administratifs. Outre le fait que c'est seulement à ce niveau que l'on peut mesurer de façon fine les déplacements de frontières – ou le maintien des cloisons de l'appareil d'État – ces cadres intermédiaires se révèlent aussi des acteurs importants dans la mise en œuvre au concret des restructurations, étant « investis d'un travail de traduction et d'opérationnalisation d'objectifs généraux » (Barrier et al., 2015). Les logiques de la transversalisation dépendent de ce transfert de capacités et de l'usage qu'ils en font.

Nous montrerons dans la première partie comment, au moment de la conception de la réforme, l'objectif d'une plus grande transversalité au service du développement durable est retraduit sous la pression d'enjeux internes, notamment entre composantes sectorielles de l'État environnemental. La seconde partie analyse la façon dont la mise en œuvre dans les services prolonge ce jeu des transactions sectorielles, du fait de la place laissée aux compromis entre acteurs intermédiaires de l'administration déconcentrée. Ces interactions à plusieurs niveaux réduisent la transversalité ambitieuse affichée dans le projet gouvernemental qui devait, en théorie, faire travailler ensemble les agents défenseurs de l'environnement et ceux administrant les activités productives.

Matériaux empiriques

L'article repose sur une analyse secondaire de matériaux issus d'un projet collectif portant sur les mutations organisationnelles dans l'administration française⁸, dans lequel les auteurs ont travaillé sur les restructurations des services régionaux du Ministère de l'Écologie et du Développement Durable entre 2007 et 2015. La première partie, consacrée au niveau central de l'État environnemental, croise des données tirées de matériaux écrits et d'archives (rapports officiels, notes et courriers administratifs, documents de travail, presse spécialisée) et de vingt entretiens semi-directifs avec des hauts fonctionnaires et responsables politiques ayant

⁷ Le rapport dit Pébereau, intitulé « Rompre avec la facilité de la dette publique » (2006), regrette la « prolifération des acteurs » publics et cite en exemple la création du Ministère de l'Environnement (page 93). De même il déplore l'absence de « réorganisation effective » face « au caractère de plus en plus transversal de certaines politiques publiques » tel que celles de la ville ou de l'environnement (p. 108).

⁸ Ce projet ANR (baptisé MUTORG-ADMI) était consacré aux fusions et restructurations administratives en France dans le cadre notamment de la RGPP (Révision générale des politiques publiques).

contribué à la restructuration du ministère du Développement durable. La seconde partie, relative à la restructuration du niveau régional entre 2009 et 2015, mobilise des sources écrites et archivistiques, principalement composées de documents de travail recueillis lors d'entretiens réalisés avec les principaux acteurs de ces fusions (notamment des directeurs régionaux de l'environnement, de l'équipement et de l'industrie). Elle s'appuie également sur une analyse comparée des organigrammes de ces services fusionnés dans les 21 régions métropolitaines concernées en 2010, avec une mise à jour de l'analyse intégrant les organigrammes des 13 régions de 2020.

Les enjeux bureaucratiques dans la création d'une administration intégrée du développement durable

Dans le sillage de la création du ministère de 2007, la question est très tôt posée de la forme à donner à ses services extérieurs, principaux porteurs de ses politiques. Dès l'année suivante, l'objectif fixé par le gouvernement est de « créer un échelon régional unifié du [ministère], capable de développer *une approche transversale et intégrée du développement durable* »⁹. Le contour donné à ce nouveau service, la DREAL, doit alors traduire en acte la transversalité environnementale. La mise en œuvre de cet objectif se révèle cependant moins déterminée par ce contenu substantiel – incarner le développement durable – que par des jeux bureaucratiques sectoriels, qui se déploient autour de trois enjeux : la poursuite d'efforts antérieurs de rationalisation administrative ; la préservation des intérêts des corps techniques de l'État ; enfin, le choix d'un échelon de référence (département ou région) pour l'administration locale. Nous allons éclairer plus en détail ces trois séries de débats internes pour comprendre les logiques plurielles qui déterminent les conceptions de la transversalité à l'œuvre, la forme donnée au nouveau service et la reconfiguration des frontières entre secteurs administratifs.

La transversalité au service d'un État rationalisé

Engagée après l'élection présidentielle de 2007, la restructuration de l'échelon régional du ministère s'inscrit dans un processus plus ancien de réorganisation des services, où se manifeste d'abord un souci de rationalisation et d'efficacité de l'État. Bien avant l'invocation du « développement durable » au niveau central, des tentatives visent, dès 2004, le rapprochement entre services techniques, notamment ceux liés à l'environnement, comme les « pôles régionaux »¹⁰, instaurés par le gouvernement Raffarin dans le but d'éviter les redondances et les conflits de compétences, le tout dans une perspective de réduction budgétaire. Un dispositif transversal, la Mission Inter-Services de l'Eau, est alors érigé en modèle de coordination dans le domaine environnemental. Une seconde tentative consiste dans le rapprochement envisagé fin 2004 entre, d'une part, les services régionaux des ministères de l'Industrie (DRIRE), en particulier leurs agents chargés de réguler les pollutions industrielles, et d'autre part ceux de l'Environnement (DIREN), avec une expérimentation dans cinq régions.

Ce rapprochement des DRIRE (environ 3000 agents) et des DIREN (environ 1500 agents) fait partie des serpents de mer administratifs : le sujet est régulièrement abordé depuis la création des DIREN en 1991 mais ne débouche pas jusqu'alors sur une réforme. Dans la réflexion

⁹ Conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP), compte-rendu du 4 avril 2008, p. 119.

¹⁰ Circulaire du 19 octobre 2004 relative à la réforme de l'administration territoriale de l'État (création de pôles régionaux - organisation des préfetures de région).

interne à l'administration, cette fusion a d'abord une logique bureaucratique : il s'agit de doter le ministère de services décentralisés unifiés, couvrant les sujets de l'environnement industriel comme naturel, pour mieux défendre localement les positions ministérielles. Les deux services régionaux apparaissent en effet régulièrement en conflit sur des dossiers qu'ils traitent de façon parallèle, en appliquant des réglementations qui s'ignorent mutuellement : respect de l'intégration paysagère et préservation de la faune et de la flore contre application de la réglementation des activités extractives, dans le cas des carrières de granulats par exemple. L'évaluation de l'Inspection générale de l'environnement et des mines (Gaillard et al., 2006) dresse un tableau positif de l'expérience en 2006, qui est également soutenue par les cinq directeurs de services engagés dans l'expérimentation, favorables à sa pérennisation et sa généralisation, qu'ils défendent en 2007 devant leurs collègues cadres de l'administration régionale. Les inspecteurs généraux relèvent la dynamique de ces expérimentations qui, de leur point de vue, ont poussé des services régionaux antagonistes à travailler sur une parole unique dans les réunions extérieures et à promouvoir une action publique environnementale plus intégrée.

Cette double logique de rationalisation et d'affirmation bureaucratique rencontre néanmoins des résistances, qui ont à voir avec des concurrences entre bureaucraties concernées et à leurs rapports à la désectorisation proposée. Les diagnostics issus de l'expérimentation soulignent en ce sens l'absence de fusion structurelle effective, au profit de coordinations souples, la défense des territoires et des capacités administratives (refus de mutualiser les moyens logistiques et fonctions supports) et le manque d'adhésion des personnels. Les organisations syndicales consultées sont notamment opposées au rapprochement pour une série de raisons qui révèlent les limites bureaucratiques de l'intégration recherchée : différences de statuts et de déroulement de carrière des agents associés à chaque ministère, avec une crainte de nivellement par le bas pour les personnels de l'Industrie bénéficiant des avantages d'un rattachement au ministère des Finances ; constats d'écart de rémunération, qui peuvent aller du simple au double pour des agents de même catégorie ; rejet d'une possible prise de pouvoir d'une administration sur l'autre. Sur ce dernier point, les personnels rejoignent les associations de protection de l'environnement, qui craignent la nomination de directeurs issus de l'Industrie et « sans fibre écologique » (Gaillard et al., 2006, p. 18).

L'intégration environnementale sous la pression des corps administratifs

À partir de la fin 2007, la question des services régionaux du nouveau grand ministère du Développement durable prend place sur l'agenda gouvernemental. S'engage alors une série de débats dans l'administration centrale sur la forme et le périmètre de ces entités, et sur la traduction à donner à l'impératif politique de créer une administration transversale du développement durable. Ces discussions mettent en relation, dans les cabinets et les directions centraux, des acteurs ministériels généralistes (en particulier issus du corps préfectoral et de l'Inspection des finances) et sectoriels venant des corps techniques de la fonction publique d'État : ingénieurs des Mines, Ponts et Chaussées, Génie rural des Eaux et Forêts (GREF)¹¹. Ceux-ci sont particulièrement concernés par la réforme dans la mesure où le ministère fusionné doit rassembler des fonctionnaires qui en relèvent, avec des conséquences sur les postes de responsabilité, le contrôle de services et des politiques publiques qu'ils portent.

¹¹ Ces deux derniers corps ont été fusionnés en 2009 pour former le corps des IPEF (Ingénieurs Ponts Eaux Forêts).

Plusieurs conceptions de la réforme se révèlent ici à l'œuvre et entrent en conflit. Les analyses des restructurations de l'État en 2007 (Bezes et Le Lidec, 2016) montrent tout d'abord le caractère central, à l'origine, d'un projet de transversalisation administrative généraliste, sous contrôle préfectoral, défendu par des hauts fonctionnaires et intervenants politiques proches du ministère de l'Intérieur. Ce premier « script réformateur préfectoral » (Bezes et Le Lidec, 2016, p. 524) doit avoir pour conséquence, dans le domaine environnemental, d'opérer un rassemblement des services régionaux et départementaux concernés (Équipement, Industrie, Agriculture, Environnement) sous le contrôle des préfets, en coupant les chaînes hiérarchiques verticales des ministères sectoriels et donc leur capacité à gérer leurs budgets et leurs personnels. Si cette vision intersectorielle est porteuse d'intégration, elle vise d'abord un objectif de mise en cohérence globale des actions de l'État par les préfets.

Une seconde conception de l'intégration des services s'oppose assez rapidement à cette tentative de prise de contrôle préfectoral. Dès la fin 2007, une mobilisation sectorielle est engagée par le Ministre de l'Écologie lui-même, Jean-Louis Borloo, soutenu par les syndicats de personnels de ses services qui refusent de perdre la maîtrise des moyens d'action et des ressources humaines nécessaires aux politiques environnementales. Le poids politique du ministre, personnalité de premier plan, entraîne un arbitrage gouvernemental en sa faveur au début de 2008 et l'acceptation du maintien d'une part de logique ministérielle verticale. L'organisation de la fusion des services territoriaux est alors pensée sur ces nouvelles bases et le débat se déplace sur la façon de regrouper des services dans le périmètre du nouveau ministère. Là encore, les conceptions de l'action transversale et de l'intégration à mettre en œuvre sont plurielles, mettant en présence plusieurs « scripts réformateurs » environnementaux qui varient selon les origines de corps. Chacun défend ici sa vision de la mission principale des nouveaux services et donc de la façon dont ils doivent intégrer les intérêts en présence, autour de ce qui doit être considéré comme le problème central des politiques environnementales. On retrouve là un des traits constitutifs du gouvernement de ce secteur, qui est la diversité des composantes et définitions de « l'environnement »¹², au principe de débats continus, ici réactivés, sur le périmètre, l'identité et le noyau dur du domaine d'intervention.

Tandis que les agents issus de l'Équipement et du corps des Ponts et Chaussées mettent l'accent sur l'aménagement durable du territoire, intégrant la protection de la nature, des membres du corps des Mines donnent la priorité à la maîtrise des enjeux climatiques en même temps que l'approvisionnement en énergie, qui reste leur domaine réservé :

« (...) La vision de l'Équipement [de la restructuration du ministère] était clairement la vision d'Ornano des années 70 et je ne suis pas loin de penser que Voynet avait cette vision-là¹³ (...) Alors que la vision qui avait été la mienne historiquement parce que c'est comme ça que je me suis formé, était beaucoup plus portée par la vision de l'environnement global, avec le changement climatique (...) Donc avec une vision absolument effrayante des ressources [énergétiques et en matières premières] » (Ingénieur des Mines, membre du cabinet du Ministère du Développement durable)

Ces différences de vision sur ce que doit être une administration intégrée et transversale du développement durable ne débouchent cependant pas sur une clarification de la transversalité recherchée et la fixation d'un objectif opérationnel pour structurer les nouveaux services. Au contraire, le « développement durable » fonctionne dans ce cadre comme une référence

¹² Voir l'introduction ci-dessus et l'évocation des redécoupages et fusions d'entités préexistantes, ayant donné naissance aux ministères et agences environnementales d'aujourd'hui à partir d'une mosaïque de services.

¹³ Philippe d'Ornano et Dominique Voynet ont été respectivement ministre de la « Culture et de l'environnement » puis de « l'Environnement et du Cadre de vie » (de 1977 à 1981) et ministre de « l'Aménagement du territoire et de l'Environnement » (1997 à 2001).

commune aux contours ouverts, permettant d'englober les différentes problématisations sans trancher entre elles. Cette ambiguïté permet aussi une alliance interne entre corps techniques autour d'un mot d'ordre mobilisateur, contre la volonté de mainmise préfectorale. L'objectif de « développer une approche transversale et intégrée du développement durable »¹⁴, sans plus de précision, est suffisamment général pour fonder cette alliance.

Dans ce cadre volontairement flou, les débats relatifs à l'organisation des services régionaux ne font pas intervenir des conceptions concurrentes des politiques publiques comme dans d'autres secteurs d'action publique. Cause consensuelle, le « développement durable » rassemble plus qu'il n'oppose¹⁵. Il n'y a pas débat entre des options de politiques difficilement conciliables, mais des enjeux internes négociables : des postes à distribuer, des relations à établir entre les entités fusionnées et entre les corps administratifs (Mines, Ponts et Chaussées, Génie rural) qui les composent. Si ces corps ne sont pas des ensembles homogènes et comportent des fractures idéologiques et des divisions (Gally, 2020), ils constituent un cadre commun de référence qui s'avère pertinent pour rendre compte des échanges sur la réforme et sur la réorganisation du ministère. Avec la fusion, les chefs de corps gérant les carrières s'engagent dans une série d'échanges pour fixer la répartition des positions hiérarchiques entre grands corps techniques. La raréfaction des postes de direction liée à la fusion réduit les places à distribuer à leurs membres, mais ces négociations les unissent aussi, du fait d'un intérêt commun à limiter la perte budgétaire liée à la RGPP visant les ministères sectoriels et donc leurs effectifs.

Une séquence dans les débats relatifs à l'organisation des services extérieurs révèle la prégnance de ces jeux d'influence entre gestionnaires des corps, et la focalisation des échanges autour de logiques internes dans le dessin final de la réforme. Le principe d'une fusion étant acquis, la principale question posée début 2008 est celle du choix entre fusion à deux services (DRIRE-DIREN) privilégiée dans les expérimentations antérieures, ou à trois services en incluant les Directions régionales de l'Équipement (DRE). Les positions sur cette question sont divergentes : les niveaux centraux (direction de cabinet, l'instance interministérielle pilotant la RGPP) privilégient l'option à trois services, afin de calquer le périmètre de l'État en région sur celui qui émerge alors au niveau national. Les directeurs régionaux DRIRE et DIREN en postes sont plus circonspects et penchent pour une option à deux services : certains secteurs couverts par les DRE de l'Équipement, comme le logement, sont vus comme trop éloignés thématiquement de l'environnement. Or c'est un argument fortement ancré dans une logique de corps qui fonde un compromis acceptable, soit le comptage des postes pour chacune des « maisons » d'origine. L'option à trois est retenue parce qu'elle permet à chacun des trois ministères d'équilibrer ses gains et d'apaiser les tensions entre eux : « *Le secrétaire général de l'ex-ministère de l'Équipement a [utilisé] un argument qui était de dire : 'il n'y a qu'une façon que [la fusion] marche, c'est qu'il y ait un tiers de DRIRE, un tiers de DIREN, un tiers de DRE'* » (membre de cabinet ministériel, ministère de l'Écologie et du Développement Durable).

Au final, la variété des contraintes à prendre en compte aboutit à la nomination de 22 préfigurateurs chargés de diriger la réorganisation puis de devenir directeurs et directrices (6 ex-DIREN, 7 ex-DRE et 8 ex-DRIRE)¹⁶. Les nouveaux services régionaux prennent l'intitulé de « direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement » (DREAL)

¹⁴ Voir note 9 ci-dessus.

¹⁵ A l'inverse, dans le cas du logement, il a été montré que les oppositions entre corps (Inspecteurs des finances, énarques, Ponts et chaussées) et entre groupes à l'intérieur de ceux-ci correspondent à des visions divergentes du financement de cette politique (Bourdieu, Christin, 1990).

¹⁶ Parmi les contraintes prises en compte s'ajoutent la nécessité de nommer des femmes aux postes de direction et l'obligation de tenir compte de l'avis des préfets sur le choix de leurs collaborateurs DREAL. Trois directrices sont finalement désignées pour être DREAL et 6 seront en poste fin 2015 sur 22.

énumération révélatrice du caractère composite de l'entité. Le souci de maintenir un équilibre dans la distribution des postes de direction l'emporte tandis que les dimensions plus principielles restent au second plan, comme la définition et la mise en œuvre d'une action publique de développement durable. En définitive, la transversalité au service de l'intégration environnementale apparaît davantage comme un mot d'ordre peu structurant, face à la préservation des intérêts professionnels des corps.

La définition du bon échelon d'intégration

Le débat sur la fusion des trois services régionaux pose également la question de l'échelon d'implantation du ministère, entre région et département, soit le lieu où doivent se concentrer ses moyens et s'opérer l'intégration des politiques environnementales. Or le choix de ce niveau n'a rien d'évident. Les trois services à fusionner sont dans des situations différentes de ce point de vue : les DIREN comme les DRE ne sont présentes qu'au niveau régional avec un faible contrôle des services départementaux (DDE ou DDAF¹⁷). De leur côté, les DRIRE sont des services régionaux, mais avec une partie importante de leurs effectifs localisés dans les départements (« groupes de subdivision ») avec un lien hiérarchique entre niveau régional et départemental. Au moment de la création des DREAL, les questions d'architecture administrative nécessitent donc de décider si le nouveau service garde ce pouvoir d'intervention départemental.

Cette réflexion est largement influencée par des enjeux bureaucratiques et un contexte spécifique à cette période. La réforme du ministère du Développement durable interagit avec la restructuration plus large engagée depuis 2007, qui se déploie dans l'administration territoriale de l'État, tous secteurs confondus, dans le cadre du processus dit « RéATE ». Celle-ci vise à mettre en place une nouvelle organisation départementale incluant des fusions, la redéfinition des services préfectoraux et l'évolution du lien entre préfet de région et préfet de département. L'articulation entre les deux processus réformateurs ne va pas de soi et un conflit se noue progressivement entre le nouveau ministère du Développement durable et le ministère de l'Intérieur. Dans le prolongement des divergences exposées précédemment, le ministère de l'Intérieur s'oppose à des DREAL trop autonomes, dont l'organisation interne leur permettrait de définir des orientations propres de politiques publiques, puis de les mettre en œuvre en arbitrant sur les moyens alloués, y compris au niveau départemental, chasse gardée des préfets. Un responsable de DREAL décrit ainsi la représentation qu'il perçoit être celle de ces représentants du Ministère de l'Intérieur que sont les préfets :

« La DREAL est positionnée comme un service qui va donner des priorités, des moyens, des injonctions. Elle apparaît, pour les préfets de département, potentiellement, comme un supérieur hiérarchique et pas comme un collaborateur. (...) (Ministère de l'Écologie et du Développement Durable, ancien DRIRE) »

Dans ce scénario intégrateur contesté par les agents du ministère de l'Intérieur, les DREAL, service technique maîtrisant la plus grande part des politiques d'aménagement du territoire et d'environnement, apparaissent comme des concurrents et des « préfets verts », selon un terme cité par plusieurs responsables de DREAL. Ce conflit autour du contrôle des services départementaux se noue début 2008 avec des tentatives de restaurer le pouvoir des préfets en

¹⁷ Ces deux directions départementales de l'équipement (DDE) et de l'agriculture (DDAF) ont fusionné en 2010 pour devenir des DDT (directions départementales des territoires), chargées de la mise en œuvre de certaines politiques pilotées au niveau régional par les DREAL.

leur donnant le contrôle des moyens budgétaires comme humains dans l'ensemble des services déconcentrés de l'État, supprimant de fait l'autonomie sectorielle et limitant la capacité intégrative du Ministère du Développement durable.

Le différent sera finalement tranché en laissant le contrôle sectoriel et vertical aux DREAL dans une recherche d'économie de moyens, plus que de transversalité environnementale. Imposé par la RGPP, le principe de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite suppose la suppression de près de 1 500 postes par an dans le nouveau ministère. Dans ce contexte, le choix du niveau régional présente un avantage décisif : il ouvre la voie à la mutualisation des fonctions support et des économies d'échelle, un agent pouvant en théorie y suivre un dossier pour plusieurs départements. Le service régional est aussi en ligne directe avec le ministère, ce qui permet de mieux contrôler ses dépenses et les objectifs de réduction budgétaires.

En définitive, les choix opérés entre 2007 et 2008 pour créer les DREAL se révèlent le produit de plusieurs objectifs défendus par des acteurs jouant un rôle central dans la réorganisation de l'État et des services liés à l'environnement. Si la fusion est toujours justifiée par la nécessité d'internaliser les arbitrages et de faciliter la décision transversale – un principe commun à l'ensemble des réorganisations de la RGPP –, les visions de cette transversalité souhaitable divergent dans le temps, selon les acteurs et leurs intérêts bureaucratiques (cf. schéma 1).

Schéma 1 : acteurs et conceptions de la transversalité à l'œuvre dans les projets de fusion de services environnementaux (intégrant les évolutions des corps techniques avant et après la réforme de 2008)

	<i>Acteurs et corps administratifs généralistes</i>		<i>Corps techniques avant 2008</i>		<i>Corps techniques après 2008</i>
Coalitions d'acteurs	Inspections générales Cabinets (Min. Environnement, Industrie)	Corps préfectoral, Ministère de l'intérieur	Ingénieurs et Corps des Mines	Ingénieurs et Corps des Ponts et Chaussées	Alliance des corps techniques (Mines, Ponts, Gref)
Conception et objectifs de la transversalité	Rationalisation des moyens administratifs	Intégration de l'Etat territorial sous contrôle préfectoral	Transversalité des enjeux énergie-climat	Transversalité des enjeux aménagement et nature	« Développement durable »
Type de fusion de services	DIREN+ DRIRE (Environnement et Industrie)	Directions régionales + départementales interministérielles	DRIRE + DIREN	DRIRE + DIREN + DRE (logement, aménagement)	DRIRE + DIREN + DRE (DREAL)

Le processus reste dominé par une volonté de rationaliser l'usage des moyens ministériels et de trouver un équilibre entre corps, alors que les objectifs substantiels d'intégration des objectifs environnementaux sont peu présents. Ce sont ces exigences des administrations sectorielles qui déterminent les options finales retenues pour la structuration : fusion à trois services, juxtaposant enjeux climatiques, énergétiques, d'aménagement et de logement, et conservant une double implantation régionale et départementale¹⁸.

¹⁸ Nous n'abordons pas ici l'ensemble des évolutions que connaît le secteur environnemental, en particulier celles des « opérateurs de l'État » nombreux dans ce domaine (agences, offices, instituts, parcs, etc.) et également touchés par des restructurations. Un panorama partiel de ces évolutions est offert dans le numéro spécial de la *Revue*

Nous allons voir que la mise en œuvre de la restructuration dans chaque région n'infléchit pas ces tendances mais les conforte. Les responsables de la construction des DREAL sont soumis à des contraintes internes fortes, professionnelles ou bureaucratiques, dans la fabrication de leurs nouveaux services intégrés, sans avoir de principes directeurs permettant de les guider dans l'élaboration d'une administration transversale du développement durable.

La fabrique locale de la transversalité

Le 15 mai 2008 paraît la circulaire du Premier Ministre annonçant la réorganisation de l'échelon régional du ministère par la fusion des DRIRE, DIREN et DRE. Le texte encadre la création des DREAL par un calendrier et un ensemble d'instructions. Les directeurs ont douze mois pour définir un projet de service, présenter un organigramme détaillé, avoir un projet de règlement intérieur et travailler à l'harmonisation des procédures et des outils locaux. La circulaire fournit des éléments de méthode mais reste imprécise sur la façon d'assembler les services d'origine, dont le résultat est défini par la négative : « *l'organisation nouvelle ne saurait être la juxtaposition de l'organisation actuelle des trois directions* », « *aucun organigramme type n'est imposé* », il « *convient de limiter le nombre de services avec un maximum de 6 services* ». Soucieux d'aboutir rapidement, le niveau administratif central privilégie une forme de laisser-faire et l'autonomie locale dans la mise en œuvre de la fusion. Ce choix prolonge le jeu des transactions sectorielles observé dans la phase d'élaboration de la fusion. Dans cette seconde période plus opérationnelle (2008-2011), l'influence des niveaux intermédiaires va également limiter la portée de ce projet d'administration transversale.

Une restructuration pilotée par les cadres intermédiaires

La méthode retenue pour réorganiser l'échelon régional emprunte au modèle hiérarchique caractéristique de la plupart des réformes administratives, quoique sur un mode paradoxal : si fusionner est un impératif édicté par l'administration centrale, celle-ci demande aussi que ce soit les responsables locaux des services qui inventent eux-mêmes la nouvelle organisation. Les grandes lignes et le détail de l'administration régionale intégrée doivent être dessinés par les cadres intermédiaires (Barrier et al., 2015), qui correspondent ici aux personnels d'encadrement des directions concernées. Cette autonomie est requise des agents au long de la mise en œuvre de la réforme, l'échelon central intervenant peu ou pas dans le processus. Les textes d'instruction sous la forme de circulaires demeurent très généraux, signalant seulement que « *les DREAL devaient porter les missions du ministère du développement durable. (...)* » selon un responsable chargé de l'élaboration du nouveau service. De même, le comité de pilotage national du ministère, constitué pour traiter « *l'ensemble des problématiques posées par la création des DREAL* » et procéder « *aux arbitrages nécessaires à la poursuite des travaux* » se réunit rarement et fonctionne comme une instance de partage d'informations. Suivis de loin par l'administration centrale, les « préfigurateurs » des services, destinés à en devenir les directeurs ou directrices, ne sont pas davantage contraints par les préfets de région. Ceux-ci négocient au

Française d'Administration publique de 2021 consacré à l'action publique au défi de l'urgence écologique (vol. 179, n° 3).

départ avec l'administration centrale pour nommer les détenteurs de ces postes, mais montrent ensuite un intérêt limité pour la question de l'architecture interne des futures directions¹⁹.

Cette absence de cadre est le fruit d'un choix de l'échelon central du nouveau ministère qui a fixé comme priorité l'achèvement de la fusion pour réduire rapidement le nombre de services, sans privilégier d'option de construction du nouveau service. Les préfigureurs ont donc la main sur les aspects organisationnels et humains, ce qui leur permet de disposer de marges de négociation importantes sur la forme des nouvelles directions et d'obtenir l'adhésion des personnels concernés. Pour souligner la particularité de cette approche, on peut rappeler que, lors de la création des Directions régionales de l'Environnement en 1991, un décret d'organisation interne de ces services avait été longuement et âprement négocié au niveau central, avant d'être imposé comme modèle unique (Lascoumes et al., 1994, p. 121). En 2008, l'acceptabilité de la fusion prime sur son contenu, qui est traité comme une variable d'ajustement.

En pratique, les porteurs du projet forment un groupe constitué du triumvirat directorial (directeur ou directrice à venir de la DREAL et adjoints) associé aux chefs de service des trois administrations d'origine (DRIRE, DIREN, DRE). Par ce choix de mise en œuvre et d'appui sur l'encadrement intermédiaire à des fins d'efficacité, les porteurs de la transversalité au local se retrouvent donc être les personnels dirigeants attachés à défendre des intérêts personnels, sectoriels ou de corps²⁰. Les scénarios de regroupement sont dessinés en visant des objectifs de ce type : préserver ou accroître les moyens de chaque service pour réaliser des missions et exécuter des politiques préexistantes ; gagner des positions hiérarchiques (direction de services ou sous services), améliorer le déroulement de carrières pour les agents, etc. Les cadres participant à la réorganisation des structures se comportent ainsi en représentant des personnels organisés selon des clivages sectoriels. Un chef de service (ex-DRE) considère son rôle dans la préfiguration comme suit : « *Apporter ma connaissance des sujets "Équipement" en veillant à ce qu'ils ne soient pas trop maltraités dans l'organigramme [de la DREAL] (...) Être défenseur des agents, à commencer évidemment par les cadres, pour veiller à ce qu'il y ait bien une égalité de traitement entre les trois origines* ». Dans ce contexte la réorganisation vise à ne faire que des gagnants, quitte à créer des fonctions transitoires qui disparaîtront au moment de la mobilité des agents en question.

Pour les cadres intermédiaires, l'objectif est de garder une place proche de la Direction et de défendre les agents de leur maison d'origine en s'assurant qu'ils disposeront des moyens pour remplir leurs missions dans un contexte de restriction budgétaire. Ce mécanisme de représentation des intérêts sectoriels et corporatistes sert aussi le préfigureur et futur responsable de la DREAL, qui peut « *capter les demandes* » et gérer les équilibres entre services à fusionner dans les nominations aux postes de responsabilité. Cet ajustement du projet réformateur à l'état des rapports internes conduit à formuler des choix organisationnels qui dépendent en priorité de quelques facteurs liés à la situation de départ (Le Bourhis, Martinais, 2014) : l'état des moyens humains disponibles dans chaque direction d'origine, le contexte et les pressions locales en fonction des enjeux naturels et socio-économiques du territoire, des impératifs en matière de politique environnementale. Le « développement durable », en tant que principe structurant, est en revanche peu mobilisé pour produire des arbitrages et peu

¹⁹ On trouvera une présentation de ce groupe de préfigureurs et premiers directeurs et directrices de DREAL dans (Lascoumes et al., 2014, p. 97). Comme indiqué ci-dessous, leur profil et parcours personnels n'ont cependant pas d'impact observable sur la forme retenue des services préfigurés.

²⁰ C'est-à-dire liés à la préservation des corps d'appartenance qui, dans les administrations concernées, sont très nombreux, notamment aux niveaux intermédiaires.

explicatif des choix d'organisation opérés localement. L'imprécision du concept n'offre aucun appui pour aider les préfigurateurs à le traduire de façon opérationnelle, dessiner un organigramme ou rapprocher concrètement des compétences et des bureaux. La fusion s'apparente bien à une politique constitutive, mais celle-ci n'a pas d'objectif national et résulte des négociations locales opérées par les cadres, qui vont définir le sens et l'extension de la transversalisation demandée.

Les métiers contre la transversalité

Déléguer la mise en œuvre de la réforme a des effets majeurs sur la façon dont la transversalité est inscrite dans les nouveaux organigrammes. En principe, la notion doit conduire au rapprochement de groupes d'agents de secteurs différents sous une même autorité hiérarchique, au sein d'une unité ou d'un service hybride entre ministères sectoriels. Mais cet objectif se confronte à l'exigence professionnelle, défendue par les équipes dirigeantes, de maintenir la continuité de l'action publique et de préserver les compétences, habitudes de travail et métiers au fondement des activités administratives.

Dans toutes les régions, cet objectif de préservation des métiers, en contradiction avec celui de transversalité, aboutit à un maintien majoritaire de services juxtaposés qui reprennent tels quels ceux des DIREN, DRE et DRIRE. La proportion de services intégrés et transversaux est dans l'ensemble faible avec des variations d'une DREAL à l'autre. L'origine ministérielle et le corps d'appartenance des directeurs ne déterminent pas cette proportion et ne permettent pas d'expliquer le degré de transversalité dans le service fusionné. Notre étude des parcours des directeurs régionaux chargés de préfigurer les DREAL entre 2008 et 2010 (Lascoumes et al., 2014, p. 97) montre le caractère non déterminant des trajectoires sociales et professionnelles des agents sur la création de services transversaux : le fait de venir de l'Industrie, de l'Équipement ou de l'Environnement et des corps associés n'a pas d'impact observable sur le choix d'une plus ou moins grande intégration. Ce sont surtout les conditions d'appropriation du projet réformateur qui expliquent ces écarts. Les ressources en compétences dans les trois services d'origine, les expériences antérieures accumulées (comme le rapprochement de services DRIRE-DIREN opéré dans les années 2000) et les moyens humains disponibles jouent fortement sur la capacité à être transversal. L'intention réformatrice doit faire avec la situation administrative locale parce qu'elle contraint fortement le champ des possibles.

En examinant de plus près les choix de fusion interne aux DREAL, on identifie au moins deux conceptions de la transversalité promue, confirmant la variété de sens que l'on avait relevé au niveau central. Une première forme de transversalité passe par des rapprochements uniquement *intra-sectoriels*, les nouveaux services regroupant des entités d'un même secteur mais auparavant distinctes. Ce choix d'intégration s'observe par exemple dans la régulation des transports et des routes, avec des créations de services DREAL associant à la fois des agents chargés de l'homologation des véhicules et de la surveillance des centres de contrôle technique (anciennement DRIRE au titre de la sécurité industrielle) et d'autres régulant les sociétés de transport (issus des DRE, du fait de leurs compétences sur les routes). Le nouveau service remplit des missions qui restent sectorielles, liées aux infrastructures, à la planification des déplacements ou à la promotion de l'intermodalité. Le but visé est la rationalisation des ressources bureaucratiques en mutualisant les moyens autour de sujets proches, sans qu'il y ait d'intégration d'intérêts potentiellement concurrents, selon une conception classique de la transversalité.

Un autre exemple de ce type de fusion intrasectorielle, retenu par la quasi-totalité des DREAL, concerne le domaine des risques. Le rapprochement dans un même sous-service couvre ici des bureaux dédiés aux risques industriels (dits chroniques ou accidentels) venant des DRIRE et d'autres en charge des risques naturels, des inondations aux glissements de terrain auparavant gérés par les DIREN. Outre les interactions entre types de risques, la fusion est motivée par le recours à des procédures, méthodologies et outils d'information proches dans les deux services ce qui renvoie également à un souci de rationalisation. Dans les deux cas, la transversalité à l'œuvre s'opère donc à l'intérieur de silos administratifs préexistants (transports et route, risques) et par annexion d'entités proches. Elle conforte plus qu'elle ne remet en cause les frontières administratives en place, qui reflètent au niveau régional celles de deux directions historiques de l'administration centrale : la Direction des infrastructures et transports ; la Direction de la prévention des risques. Si l'enveloppe ministérielle globale change, ces deux piliers sectoriels verticaux demeurent pour l'essentiel stables, du niveau central au niveau local, et profitent paradoxalement de la quête de transversalité.

Une autre conception de la transversalité déplace davantage les limites des blocs administratifs, mais elle est moins fréquente et inégalement distribuée parmi les DREAL. La création de services à la fois intégrateurs et *transsectoriels* s'incarne dans deux types de regroupements observables. Elle concerne d'une part le rassemblement d'agents d'origines ministérielles plurielles en charge de la connaissance du territoire (systèmes d'information géographique, bases de données, études). Leur mission dans le cadre du nouveau service est la production de données intégrant les différentes dimensions d'un problème environnemental, ce qui s'articule dans certaines régions avec la fonction d'évaluation environnementale des plans, programmes et projets d'aménagement²¹. D'autre part, on observe des fusions entre bureaux défendant des intérêts ou des objectifs généralement opposés : réalisation d'autoroutes et protection de la nature, gestion de barrages et préservation dans milieux aquatiques, etc. Dans ce sens, certaines DREAL associent les agents chargés du développement des infrastructures et ceux de la protection des sites et paysages (Rhône-Alpes), ou encore articulent gestion des pollutions industrielles et protection des milieux aquatiques (Poitou-Charentes, Nord-Pas-de-Calais).

Dans l'ensemble, ces choix structurels viennent battre en brèche un modèle administratif vertical, qui reste dominant dans les DREAL. Ce résultat reflète l'attachement des personnels à des métiers et des fonctionnements par grands domaines d'expertise sectoriels. Le rôle central donné à l'encadrement intermédiaire se traduit par une tendance à préserver cette base existante, ce qui force aussi les responsables régionaux à trouver des façons différentes, non structurelles, de répondre aux exigences affichées par la réforme.

La coordination a posteriori comme compromis

Après la création des services, l'introduction de mécanismes transversaux à partir du début des années 2010 passe surtout par des procédures et pratiques *ad hoc*, destinées à favoriser les coopérations et la coordination entre des blocs globalement préservés par les organigrammes. Dans un contexte toujours structuré par les métiers et les références sectorielles, le directeur et ses adjoints mettent en place, dans la plupart de régions, une transversalité *fonctionnelle* qui repose sur l'introduction de nouvelles méthodes ou « bonnes pratiques » que les agents doivent mobiliser pour compenser les séparations inscrites dans les structures.

²¹ Pour une analyse plus détaillée de cette fonction (Bonnaud, Martinais, 2014).

« (...) Le comité d'aménagement, un comité pour les énergies, pour les filières vertes (...) ne sont pas dans l'organigramme (...) mais pourtant ce sont deux trucs où les gens se réunissent tous les mois, où ils produisent de la doctrine ensemble, où ils élaborent la position de la DREAL sur des sujets de fond » (préfigurateur de DREAL, ex-DIREN, Ingénieur du Génie Rural)

Ces dispositifs ajoutés se retrouvent dans toutes les DREAL sous des formes diverses. Certains directeurs ont créé des « groupes d'information mutuelle », des « forums des métiers » ou des « groupes de débat » qui permettent aux agents d'échanger sur des sujets communs. D'autres lancent des « cafés DREAL », des « mardis de la DREAL » ou des « jeudis du développement durable » pour inciter au partage d'expériences et développer l'interconnaissance. Un autre moyen de passer les frontières sectorielles internes consiste à développer les procédures collaboratives entre les services métiers, y compris sous la forme d'instruments standardisés ou d'outils techniques (Bonnaud, Martinais, 2014). D'autres dispositifs importés du management complètent le tableau : le travail en « équipe projet » par problème à gérer ; le recours aux « démarches qualité » avec certification éventuelle ; la mise en place de pratiques d'échange entre agents dans le traitement et la circulation des dossiers communs. Dans certaines DREAL, ces dispositifs se doublent d'un travail de vérification par le directeur ou l'un de ses adjoints, qui utilisent des bordereaux de suivi des dossiers et appellent les agents à respecter les consultations transsectorielles. La pratique la plus courante reste la réunion régulière de l'équipe de direction et des chefs de service, lieu d'une confrontation des points de vue, d'arbitrage et de validation des décisions sur les dossiers à enjeux.

Cette transversalité fonctionnelle s'incarne également dans de nombreuses instances de coordination créées pour mettre en cohérence l'action publique en région ou tenter de réguler les conflits d'autorité et les problèmes relationnels engendrés par la recomposition du paysage administratif dans le cadre de la Réate (Poupeau, 2013). Plusieurs de ces dispositifs mettent régulièrement à contribution les services de la DREAL, le plus souvent de façon conjointe. En Rhône-Alpes, c'est le cas des Comités des directeurs en région, destinés aux échanges entre responsables régionaux des services métiers des DREAL et responsables départementaux. C'est le cas également des groupes thématiques dédiés aux relations bilatérales entre les mêmes entités métiers des DREAL et les niveaux départementaux (Directions départementales des territoires (DDT), subdivisions territoriales de l'Industrie). Pris dans ces multiples schémas d'organisation, entre secteurs et entre échelles de mise en œuvre, les services doivent alors composer avec des dispositifs de collaboration qui atteignent parfois des niveaux de complexité extrême. Dans le cas du service de la DREAL Rhône-Alpes intitulé « Ressources, énergie, milieux, et prévention et pollutions », la réforme crée une rupture avec le fonctionnement vertical antérieur. L'entité régionale assure d'ordinaire la transmission entre un interlocuteur d'administration centrale (donneur d'ordre) et un correspondant dans chaque département (exécutant). Dans la nouvelle administration, le service est en lien avec des correspondants dans plusieurs directions d'administration centrale et pilote diverses entités départementales, mais il doit aussi se coordonner pour les missions partagées avec d'autres entités DREAL, notamment le service en charge des risques pour tous les sujets liés à l'environnement industriel. S'il s'agit d'un cas limite – tous les services n'atteignent pas ce niveau de complexité –, l'exemple montre ce que cette transversalité fonctionnelle peut impliquer en termes de coordination et d'échanges supplémentaires, c'est-à-dire de surplus d'activité et de conflits potentiels pour des agents confrontés à des environnements de travail de plus en plus exigeants (Fortino, Linhart, 2011). Il est à souligner que ces besoins supplémentaires de coordination interne et externe liés au fonctionnement de la DREAL dans l'espace administratif sont d'autant plus difficiles à

satisfaire qu'ils interviennent dans un contexte de réduction des effectifs continue dans le secteur environnemental, plus particulièrement affirmé depuis 2008 et la RGPP²².

Conclusion

La nature de la crise écologique, par essence transversale aux politiques, a souvent été présentée comme au fondement du ministère du Développement durable de 2007 et du choix de rompre avec le modèle d'une administration limitée à la seule protection de l'environnement²³. Cette politique des structures devait répondre à la nécessité d'un traitement intégré et transsectoriel des problèmes dans l'État. En s'intéressant aux acteurs intervenant sur les divisions du travail ministériel, nous avons cependant montré que l'intégration des valeurs environnementales et la référence au « développement durable » jouent moins que les objectifs internes aux bureaucraties composant l'État environnemental et leurs conceptions concurrentes de la transversalité.

Au niveau central, la recomposition de l'administration environnementale de 2007-2008 est poussée par des acteurs gouvernementaux – inspections générales, membres de cabinets et responsables de corps techniques de l'État – qui se saisissent de la RGPP pour redessiner des territoires administratifs. À partir de 2009, les choix d'organisation des services régionaux répondent à la volonté d'équilibrer les forces internes entre corps administratifs issus des ministères fusionnés, pour préserver des postes, des statuts et des compétences liés aux métiers. Du fait de ces négociations, la désectorisation visée initialement reste partielle. L'étude de la création des DREAL montre que les anciens services de l'Écologie, de l'Équipement et de l'Industrie sont regroupés sous un intitulé et une équipe de direction unique, mais que les cloisonnements demeurent. La création de collectifs de travail et l'intégration entre objectifs environnementaux et de développement économique – socle de la transversalité ambitieuse recherchée initialement – ne sont possibles que dans quelques services et quelques régions. La transversalité choisie repose surtout sur l'usage de moyens de coordination créés a posteriori entre services, instaurant des points de passage entre les silos administratifs des organigrammes formels et réels.

Les négociations observées sur le sens de la réforme témoignent aussi que les corps techniques et leurs séparations demeurent un des piliers de l'unité de l'État et confirment leur « capacité à influencer sur le contenu et la mise en œuvre des réformes » (Borraz, Ruiz, 2020). Ces constats éclairent les diagnostics posés dans la littérature sur la faible intégration des politiques environnementales (Jordan, Lenshow, 2009), qui notent la modestie des transformations actuelles de l'État environnemental et sa capacité réduite à diffuser les objectifs écologiques au sein d'autres programmes d'intervention public (Duit, 2014). Dans notre analyse, le rôle pivot donné par l'exécutif et l'administration centrale aux corps techniques et aux agents de

²² Les rapports parlementaires sur les projets de loi des finances critiquent de façon récurrente cette réduction des postes. Voir notamment l'avis de la Commission « Développement durable et aménagement du territoire » de l'Assemblée Nationale (2019) faisant le constat que « de 2013 à 2019, 9 000 emplois ont été supprimés au sein du ministère [13 250 emplois en intégrant les agences et opérateurs] ».

²³ Rompant avec 25 ans d'une administration centrée sur la seule protection de l'environnement, La décision de 2007 referme ainsi une parenthèse ouverte en 1981 avec l'affirmation d'un ministère autonome de l'Environnement.

l'encadrement intermédiaire explique ce *statu quo* et la priorité donnée à la rationalisation de l'organisation administrative.

Le cas de la réforme de 2007 en France étaye donc la thèse d'une transformation plus superficielle que structurelle des États dans ce domaine. Les injonctions à dépasser les frontières sectorielles, comme celles exprimées dans le rapport Brundlandt, ne débouchent pas sur des recompositions répondant à une conception forte de la transversalité. Les fusions de ministères et de services permettant d'assurer l'intégration environnementale sont rares, avec quelques cas recensés de restructuration ministérielle (Jordan, Liefferink, 2004, p. 33-35) mais sans que l'on ait d'indication sur la nature de la transversalité promue. Les États préfèrent recourir à des dispositifs de coordination *ad hoc* sans changer les silos sectoriels. Si le cas français montre une apparente radicalité par le choix de la fusion ministérielle, il confirme cependant la tendance dominante en aboutissant lors de la mise en œuvre à des changements limités dans la machinerie de l'État. Ces évolutions se développent par ailleurs sur fond de réduction continue des effectifs du ministère entraînant un décalage entre des missions en croissance et des moyens limités. Cette combinaison laisse potentiellement peu de marge de manœuvre aux agents pour répondre aux exigences d'une coordination accrue, d'une hybridation des cultures sectorielles et de leur dépassement par les outils du management. La mutualisation et l'économie des moyens l'emportent ainsi sur l'engendrement de nouvelles capacités à gouverner les problèmes complexes que pose la dégradation de l'environnement ou la raréfaction des ressources. Alors que les crises environnementales, du climat à la biodiversité, offrent potentiellement un vecteur majeur de recomposition de l'État (King, Le Gales, 2011), la trajectoire française initiée en 2007 confirme au plan structurel le retrait observé par ailleurs (Evrard, Persico, 2021) en matière d'action publique environnementale.

Ces constats consacrant une tendance de fond laissent cependant deux questions non résolues dans la mesure où notre enquête ne couvre pas le fonctionnement ordinaire des services, hors moment de leur construction, ni leurs interactions avec d'autres acteurs territoriaux. En suivant les grands types de politiques environnementales (climat et énergie, eau et biodiversité, ressources, aménagement et urbanisme), il conviendrait d'évaluer les effets des changements incrémentaux introduits par la réforme en matière de coordination, la capacité des agents à pallier les séparations sectorielles, et l'aptitude des nouveaux services à engendrer des arbitrages intégrés plus favorables aux objectifs de durabilité. Un second point aveugle de notre analyse concerne le poids des acteurs non ministériels, agences et autres opérateurs de l'État, ainsi que les pouvoirs territoriaux : dans quelle mesure ces forces montantes de l'État environnemental - par transfert de compétences, d'agents et de moyens - prennent-elles effectivement le relais des services étatiques et peuvent-elles nuancer le diagnostic porté à partir du noyau dur ministériel ? Cette dernière interrogation ouvre un vaste chantier de recherche, à peine entamé, sur les moyens globaux de l'action publique environnementale dans les territoires, en incluant ces multiples intervenants.

Bibliographie

Barrier, J., Pillon, J.-M., Quéré, O. (2015), « Les cadres intermédiaires de la fonction publique. Travail administratif et recompositions managériales de l'État », *Gouvernement et action publique*, 4 (4), p. 9-32.

- Bezes, P., Le Lidec, P. (2016), « Politiques de la fusion. Les nouvelles frontières de l'État territorial », *Revue française de science politique*, 66 (3-4), p. 507-541
- Bezes, P. et Le Lidec, P. (2010), « L'hybridation du modèle territorial français », *Revue française d'administration publique*, 4, p. 919-942.
- Bonnaud, L., Martinais, E. (2014), « Fusionner les administrations pour mieux coordonner l'action publique ? Le devenir de l'autorité environnementale après la création du ministère du Développement durable », *Gouvernement et action publique*, 3 (3), p. 105-125.
- Borraz, O., Ruiz, E. (2020), « Saisir l'État par son administration. Pour une sociologie des rouages de l'action publique », *Revue française de science politique*, 70 (1), p. 7-20.
- Bourdieu, P., Christin, R. (1990), « La construction du marché. Le champ administratif et la production de la "politique du logement" », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 81 (1), p. 65-85.
- Carter, N. (2011), *The politics of the environment. Ideas, activism, policy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Charvolin, F. (2003), *L'invention de l'environnement en France*, Paris, La Découverte.
- Chevallier, J. (1999), « La création d'un ministère », dans Lascoumes, P. (dir.), *Instituer l'environnement, 25 ans d'administration de l'environnement*, Paris, L'Harmattan.
- Dezalay, Y. (2007), « From a Symbolic Boom to a Marketing Bust. Genesis and Reconstruction of a Field of Legal and Political Expertise at the Crossroads of a Europe Opening to the Atlantic », *Law & Social Inquiry*, 32 (1), p. 161-181.
- Douillet, A.-C., Lebrou, V., Sigalo Santos, L. (2019), « Transversalité », dans Boussaguet, L. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 658-666.
- Duit, A. (2014), *State and Environment. The comparative study of environmental governance*, Cambridge, MIT Press.
- Duran, P. (2006), « Les pannes de la déconcentration : l'échec du rapprochement des directions départementales de l'équipement et des directions départementales de l'agriculture et de la forêt en 1993 », *Revue française d'administration publique*, 120, p. 757-776.
- Eisner, M. (2006), *Governing the Environment. The Transformation of Environmental Regulation*, Boulder, Lynne Rienner.
- Évrard, A., Persico, S. (2021), « Entre relance verte et variable d'ajustement : les effets contradictoires de la Grande Récession sur les politiques environnementales », dans Saurugger, S., Hassenteufel, P., *Les politiques publiques dans la crise. Politiques publiques 4*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 297-329.
- Fortino, S., Linhart, D. (2011), « Comprendre le mal-être au travail : modernisation du travail et nouvelles formes de pénibilité », *Revista Latinoamericana de Estudos do Trabalho*, 25, p. 35-67.
- Gaillard, C. et al. (2006), *Évaluation des expérimentations de rapprochement des DIREN et des DRIRE dans cinq régions*, Rapport d'inspection, Conseil Général des Mines et Inspection Générale de l'Environnement.
- Gally, N. (2020), « La haute fonction publique entre organisations, professions et patrons », *Revue française de science politique*, 70 (1), p. 49-74.
- Gaïti, B. (2019), « Gouverner le Gouvernement : les trajectoires des politiques de coordination gouvernementale en France (1935-2019) », *Revue française d'administration publique*, 171, p. 565-585.
- Gough, I. (2016), « Welfare states and environmental states: a comparative analysis », *Environmental Politics*, 25 (1), p. 24-47.

- Hatzisavvidou, S. (2020), « Inventing the environmental state. Neoliberal common sense and the limits to transformation », *Environmental Politics*, 29 (1), p. 96-114.
- Jacquot S., Halpern C., (2015), « Aux frontières de l'action publique. L'instrumentation comme logique de (dé)sectorisation », dans Boussaguet, L. (dir.), *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques ?*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 57-84.
- Jansen, A.-I., Hanf, K. (eds.) (1998), *Governance and environment in Western Europe: politics, policy and administration*, Harlow, Longman.
- Jordan, A. Liefferink, D. (eds.) (2004), *Environmental Policy in Europe. The Europeanization of national environmental policy*, London, Routledge.
- Jordan, A., Lenshow, A. (eds.) (2009) *Innovation in environmental policy? Integrating the environment for sustainability*, Edward Elgar Publishing.
- King, D., Le Galès, P. (2011), « Sociologie de l'État en recomposition », *Revue française de sociologie*, 523 (3), p. 453-480.
- Lascombes, P., Bonnaud, L., Le Bourhis, J.-P., Martinais, E. (2014), *Le développement durable, une nouvelle affaire d'État*, Paris, Presses universitaires de France.
- Lascombes, P., Le Bourhis, J.-P. (1997), *L'environnement ou l'administration des possibles. La création des Directions Régionales de l'Environnement*, Paris, L'Harmattan.
- Laville, B. (2010), « Du ministère de l'impossible au ministère d'État », *Revue Française d'Administration Publique*, 134, p. 277-311.
- Le Bourhis, J.-P., Martinais, E. (2014), « Quelle architecture institutionnelle pour le développement durable ? La restructuration des services régionaux du ministère de l'écologie », *Revue française d'administration publique*, 149, p. 223-237.
- Poupeau, F.-M. (2013), « L'émergence d'un État régional pilote. La recomposition des jeux administratifs autour du ministère de l'Écologie et du développement durable dans une région française », *Gouvernement et Action publique*, 2 (2), p. 249-277.
- Torgerson, D. (2005), « Obsolescent Leviathan: Problems of Order in Administrative Thought », in Paehlke, R., Torgerson, D., *Managing Leviathan: Environmental Politics and the Administrative State*, Peterborough, Broadview Press, 2005, p. 11-24.
- Trein, P. I. M., Maggetti, M. (2019), « The Integration and Coordination of Public Policies. A Systematic Comparative Review », *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 21 (4), p. 332-349.
- Voisey, H., O'Riordan, T. (1997), « Governing institutions for sustainable development. The United Kingdom's national level approach », *Environmental Politics*, 6 (1), p. 24-53.