

Du ministère de l'impossible au ministère d'Etat

Bettina Laville

DANS **REVUE FRANÇAISE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE 2010/2 n° 134**, PAGES 277 À 311
ÉDITIONS **INSTITUT NATIONAL DU SERVICE PUBLIC**

ISSN 0152-7401

ISBN 9782909460185

DOI 10.3917/rfap.134.0277

Date de mise en ligne : 19/08/2010

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://droit.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2010-2-page-277?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Institut national du service public.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

DU MINISTÈRE DE L'IMPOSSIBLE AU MINISTÈRE D'ÉTAT

Bettina LAVILLE

*Conseiller d'État en disponibilité, avocate associée au cabinet Landwell,
présidente d'honneur du Comité 21*

Résumé

L'article offre une présentation historique de la création, sous forme de ministère, d'une administration en charge des questions d'environnement puis de développement durable en France à partir de 1971. Il s'attache particulièrement à montrer comment l'organisation administrative de cette structure a reflété le changement majeur de politique publique dans le domaine en question : d'une protection de l'environnement limitée à la sanctuarisation de certaines zones et à la lutte contre les pollutions majeures à une politique de développement durable qui cherche à faire intégrer les objectifs environnementaux dans l'exercice de la plupart des activités industrielles et même économiques en général.

Mots-clefs

Histoire administrative, structure ministérielle, rapport entre politique publique et organisation administrative

Abstract

– *From Ministry of Impossible Affairs to Ministry of State* – The article gives a historical overview of the creation, in the form of a ministry, of a department for environmental and then sustainable development affairs in France, from 1971 onwards. It particularly seeks to show how the administrative set-up has reflected the major public policy shift in the field in question : from environmental protection limited to the creation of sanctuaries in certain areas and efforts to tackle major pollution, to a sustainable development policy that seeks to integrate environmental concerns into organisation of industrial and even general economic activities.

Keywords

Administrative history, ministerial organisation, relationship between public policy and administrative organisation

Lorsqu'en mai 2007 le gouvernement transmet au Conseil d'État le projet de décret relatif aux attributions de M. Juppé, nommé ministre d'État, ministre de l'écologie, du développement et de l'aménagement durable dans le premier gouvernement de M. Fillon, le rapport de présentation est très clair sur l'objectif poursuivi : « la création d'un ministère chargé de l'écologie, du développement et de l'aménagement durable traduit la volonté du gouvernement d'intégrer les objectifs du développement durable dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques et son ambition de créer une véritable dynamique du développement durable en France ». Bien que le titre du ministre contienne le mot « écologie », c'est avant tout celui de « développement durable » qui prime dans les intentions gouvernementales. Il s'agit d'une nouveauté, aussi bien par rapport à toutes les précédentes dénominations, que par rapport à l'ensemble des décrets d'attribution qui, s'ils comportaient parfois le mot « développement durable » dans certains de leurs articles, n'étaient pas organisés autour d'une volonté politique forte sur le développement durable. Parallèlement, le mot « environnement » a aussi été effacé du titre gouvernemental ; on lui préféra le mot « écologie » très certainement considéré comme à la fois plus politique et plus dynamique. Comment interpréter ce changement ? Manifeste-t-il la fin d'une époque ? Marque-t-il la clôture d'une période de presque quarante années, pendant laquelle le ministère de l'environnement – « ministère de l'impossible » selon l'expression du premier des ministres de l'environnement Robert Poujade – s'est frayé, souvent dans la douleur et de sanglants arbitrages, un chemin de plus en plus large dans l'administration française, rognant dans les services des ministères de l'équipement, de l'industrie, de l'agriculture et parfois des finances ? Cette consécration pour son titulaire élevé au rang de « ministre d'État », signifie-t-elle la reconnaissance politique et administrative des sujets concernant l'environnement, ou bien traduit-elle le passage à une autre époque, qui intégrerait enfin la dimension environnementale des problèmes économiques, sociaux et sociétaux, sans qu'il soit aujourd'hui besoin de maintenir la mémoire des batailles administratives de l'environnement ?

Cette question n'est pas simplement une question de science administrative, puisque, pour la première fois dans l'ordre gouvernemental, le ministre qui est placé immédiatement après le Premier ministre n'est pas à la tête d'une administration héritière de l'ancien Conseil du Roi ; il s'agit d'une question éminemment politique, car, au cœur de la campagne présidentielle de 2007, la création d'un grand ministère du développement durable a fait l'objet de débats passionnés, sur lequel tous les candidats se sont prononcés. Il s'agit aussi d'une question que le gouvernement ne tranche qu'à moitié, puisqu'à côté du décret d'attribution dont on s'est plu à souligner la clarté, il lance en même temps un processus auquel il attache au moins la même importance qu'à la création de ce nouveau ministère d'État : le Grenelle... « de l'environnement ».

Autour de ces mots – écologie, environnement, développement durable, auxquels il faut ajouter aménagement, cadre de vie, qualité de la vie... – se sont forgées depuis 1971, année de la création du premier ministère dédié à ces questions, des orientations politiques et leur traduction administrative sur les grandes questions de la protection de la nature et de la compatibilité entre celle-ci, la croissance économique et les aspirations des citoyens à une vie meilleure, ceci dans une civilisation de plus en plus urbaine. On verra que, si l'avènement d'un ministère d'État organisé autour de la notion de développement durable est un important tournant dans cette longue histoire, la multiplicité et la complexité des choix entre les différentes architectures administratives possibles ont fait l'objet de débats agités dès la création du ministère, et que le triomphe actuel de la notion de développement durable reflète un moment certes historique mais paradoxal, car elle est sacralisée par la création d'une administration qu'elle modernise en la normalisant.

Il nous faut donc d'abord rappeler les étapes historiques de la constitution de l'administration chargée de l'environnement ¹ pour pouvoir examiner l'efficiace de la très jeune administration du développement durable.

LE MINISTÈRE DE L'IMPOSSIBLE

La naissance du ministère de l'environnement

On dit souvent que le ministère de l'environnement est né à Chicago. On fait allusion par là au discours que le président Georges Pompidou prononça le 28 février 1970, lors du voyage présidentiel aux États-Unis, et qui exprime combien celui qui était venu à bout de mai 1968 avait de par sa culture compris et intégré les messages écologistes de ce moment particulier. En même temps, comme en témoigne l'extrait suivant, il annonce tous les grands thèmes qui seront traités par le futur ministère jusqu'à aujourd'hui : « L'emprise de l'homme sur la nature est devenue telle qu'elle comporte le risque de destruction de la nature elle-même. Il est frappant de constater qu'au moment où s'accumulent et se diffusent de plus en plus les biens dits de consommation, ce sont les biens les plus élémentaires et les plus nécessaires à la vie comme l'air et l'eau qui commencent à faire défaut. La nature nous apparaît de moins en moins comme la puissance redoutable que l'homme du début de ce siècle s'acharnait encore à maîtriser, mais comme un cadre précieux et fragile qu'il importe de protéger pour que la Terre demeure habitable à l'homme ». Le président poursuivait en évoquant le rôle de la science : « Plus que la science fondamentale, dont rien ne peut arrêter le développement et contrôler les orientations, c'est de la technologie qui en procède qu'il est possible d'orienter des applications afin de mieux les adapter à l'homme et à son besoin de bonheur. Il faut créer et répandre une sorte de morale de l'environnement imposant à l'État, aux collectivités, aux individus le respect de quelques règles élémentaires, faute desquelles le monde deviendrait irrespirable ». Il précisait : « il s'ensuit que le rôle des pouvoirs publics ne peut aller qu'en s'étendant car c'est à eux qu'il convient d'édicter les règles et de prononcer des interdictions. Mais l'application de ces règles ne peut être laissée à la seule discrétion des fonctionnaires et des techniciens. Dans un domaine dont dépend directement la vie quotidienne des hommes, s'impose plus qu'ailleurs le contrôle des citoyens et leur participation effective à l'aménagement du cadre de leur existence ». Ce discours aurait pu être prononcé lors du Grenelle de l'environnement. Il comporte les termes clés de la culture écologique comme le sentiment de la précarité nouvelle de l'habitat humain sur Terre, l'interrogation sur la consommation, la nécessité d'orienter la technologie. Sur le plan administratif, Georges Pompidou pointe à la fois le besoin de règles et en même temps la nécessité de faire participer le citoyen aux décisions.

Georges Pompidou s'enorgueillissait d'avoir, en tant que Premier ministre, protégé les espaces naturels et créé le parc naturel de la Vanoise. Son Premier ministre Jacques Chaban-Delmas avait déjà lancé, le 24 octobre 1969, auprès de tous les membres du gouvernement un programme de lutte contre les nuisances, d'élimination des déchets et de protection des espaces naturels. De son côté, Serge Antoine, membre de la Cour des comptes rédige, sous la tutelle du ministre du plan et de l'aménagement du territoire, un

1. Sur cette question, voir Lascoumes (Pierre) dir., *Instituer l'environnement. Vingt-cinq ans d'administration de l'environnement*, Paris, L'Harmattan, 1999.

programme de cent mesures. Ces cent mesures se traduisent par la création de nouveaux services dans les ministères auxquels on avait demandé des contributions : au ministère de l'industrie est créée une division des nuisances industrielles et une direction de la technologie de l'environnement industriel ; au ministère de l'équipement est créée une mission permanente de l'environnement ; au ministère de l'agriculture, sous la houlette du ministre Jacques Duhamel est créée une direction de la protection de la nature, le 4 mai 1970, qui sera chargée de la chasse, de la pêche et des parcs nationaux et régionaux, de la pollution des cours d'eau, et aussi des haras nationaux. C'est le préfet Marcel Blanc qui dirigea cette nouvelle administration. Jacques Duhamel s'y intéressa de près : il réclama la tutelle de la protection contre les incendies de forêt, de la protection de la montagne, de la fixation des dunes et du tourisme. Mais c'est tout autour de la jeune Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) que l'effervescence intellectuelle fut la plus grande ; ceux qui la nourrissent, comme Serge Antoine, Bertrand Cousin, Louis Armand, Christian Garnier et Philippe Lamour persuadent leur ministre, André Bettencourt, de porter les cent mesures au conseil des ministres, ce qui est fait le 10 juin 1970 avec la création d'un Haut comité de l'environnement, qui eut une vie administrative très longue. Six mois après, lors d'un remaniement ministériel le 2 janvier 1971, Robert Poujade rentre au gouvernement comme « ministre délégué auprès du Premier ministre chargé de la protection de la nature et de l'environnement » ; c'est un homme dont on dirait aujourd'hui qu'il a une sensibilité environnementale : il est membre de la commission des sites et défend les voies d'eau de la Bourgogne dont il est originaire.

C'est à travers le décret d'attribution du ministre délégué chargé de l'environnement² qu'on perçoit le débat de l'époque sur la place de l'environnement dans le dispositif gouvernemental (les mêmes questions se retrouveront lors de la campagne électorale de 2007). Tout d'abord le ministre est placé auprès du Premier ministre et non, comme les évolutions de l'année 1970 auraient pu le laisser croire, auprès du ministre du plan et de l'aménagement du territoire. Toutes les administrations qui ont été chargées des problèmes d'environnement sont sous la tutelle de différents ministres : l'agriculture, l'aménagement du territoire, l'industrie, l'équipement et même la culture, qui a ajouté à la sous-direction des sites et des espaces culturels protégés le traitement des espaces protégés incluant les espaces naturels, et même les affaires étrangères, qui a créé une cellule environnement. Pour cette très jeune administration, seul l'adossement au Premier ministre permet de construire une politique efficace, dont la modernité était évidemment pour la classe politique source de convoitise.

Aussi, en 1971, les différents protagonistes sont-ils tous déjà présents sur la scène administrative de l'environnement. Elle est une administration de mission, puisque le ministre doit coordonner les divers services concernés des autres ministères, exercer la tutelle sur les agences de bassin, protéger le patrimoine naturel et bâti et veiller à la conciliation des deux piliers de la philosophie pompidolienne : la croissance économique et l'épanouissement de la qualité de la vie³. Mais elle est aussi une administration de gestion, puisque les nouveaux services issus des « cent mesures » qui avaient été chargés dans différentes administrations de promouvoir l'environnement passent sous la tutelle du nouveau ministre. L'équipe « environnement » du ministère de l'aménagement du territoire quitte celui-ci avec, sous son bras, le suivi des « cent mesures ». Le ministère de l'industrie

2. Décret n° 71-94 du 2 février 1971 relatif aux attributions du ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé de la protection de la nature et de l'environnement, *JORF*, 3 février 1971, p. 1182.

3. Dans le contexte de la préparation des essais nucléaires qui seront lancés pendant la conférence de Stockholm de 1972...

doit céder la tutelle du service de la pollution des installations industrielles. Jacques Duhamel voit avec déchirement partir la direction de la protection de la nature, qu'il a créée, et s'attache à garder l'Office national des forêts, qui restera pendant plus de vingt ans sous la seule tutelle du ministère de l'agriculture. Les sites naturels protégés quittent le ministère de la culture.

En conséquence, dès l'origine du ministère de l'environnement, les grandes administrations le regarderont comme une administration qui les a amputées de services qu'elles avaient créés avec enthousiasme, y voyant une occasion de participer à l'évolution des mentalités et, en conséquence, ne reconnaîtront jamais le professionnalisme d'un ministère qui doit son influence à des arbitrages ultimes et discutés émanant du Premier ministre. Par ailleurs, ce nouveau ministère n'a pas possédé de budget propre pendant longtemps, et doit quémander aux autres administrations ses cadres et ses personnels : songeons que 120 personnes seulement entourent Robert Pujade l'année même où la conférence de Stockholm enracine dans la société internationale les grands débats du XXI^e siècle⁴ ! Le ministère de l'environnement procède, on le voit, d'une volonté politique et d'une blessure administrative. À peine créé, on demandera sa suppression, comme par exemple de façon explicite dans le programme des républicains indépendants, qui évoque un ministère vide⁵ ! Ce double éclairage expliquera pendant plus de trente ans ses moments de gloire et ses cuisantes défaites.

Le ministère du cadre de vie

Après la mort du président Pompidou, la campagne présidentielle, qui se termine par l'élection de Valéry Giscard d'Estaing, prend en compte l'environnement pour la première fois dans l'histoire de la République avec le débat de la Charte de la nature, promue par un comité *ad hoc* animé par Philippe Saint Marc, un esprit aussi courageux que prospectif⁶. Valéry Giscard d'Estaing n'avait pas de programme particulier sur l'environnement et son parti, comme il a été dit plus haut, avait réclamé l'abolition du ministère. Mais sa posture de jeunesse et de modernité lui fait comprendre l'intérêt politique des propositions environnementales. C'est cependant la notion de « qualité de la vie » qu'il retient en créant le premier ministère de la qualité de la vie occupé par André Jarrot, qui comprenait non seulement l'administration de l'environnement mais aussi celle du tourisme et de la jeunesse et des sports, occupés successivement par les secrétaires d'État Peyronnet et Granet puis Ducray et Mazeaud. C'est la première fois qu'intervient l'appellation « qualité de la vie » qui domina les orientations politiques de l'administration chargée de l'environnement, non seulement pendant le septennat de Valéry Giscard d'Estaing mais aussi jusqu'aux années 2000. C'est curieusement au moment où le ministère s'appelle « ministère de la qualité de la vie » et relègue l'environnement au rang de secrétariat d'État qu'est élaborée la mère des lois environnementales, celle sur la protection de la nature de 1976, âprement débattue et votée, premier texte élaboré conjointement par le gouvernement et des associations. Il reste l'épine dorsale de la politique de la protection de la nature, même après les deux textes législatifs issus du Grenelle de l'environnement, qui l'accompa-

4. Le Ministère de l'environnement n'aura un budget propre qu'en 1981, mis à part le Fonds d'intervention de la qualité de la vie, qui restera toujours interministériel et que le Ministre de l'environnement ne présidera que par délégation du Premier ministre.

5. 5 Programme des Républicains indépendants pour l'élection présidentielle de 1994.

6. Voir Saint Marc (Philippe), *La socialisation de la nature*, Paris, Stock et *L'économie barbare*, Paris, 1994, Frison Roche.

gnent⁷. Le Président de la République avait pensé que le comité de la Charte de la nature n'était qu'un document électoral. Philippe Saint Marc, par une conférence de presse du 17 décembre 1974, lui rappela la nécessité d'une forte politique en matière d'environnement, faute de quoi le risque était de rentrer dans une « société de régression »⁸. Constatant cette nouvelle force politique, et voyant l'ampleur du débat à l'Assemblée nationale sur la protection de la nature, Valéry Giscard d'Estaing, encouragé par ses conseillers à l'Élysée dont Pierre Richard, Alain Lamassoure et Jean-Claude Colli, décida de confier à un de ses très proches, Michel d'Ornano, qui occupait auparavant le portefeuille de l'industrie, un grand ministère regroupant l'environnement et une autre fonction noble de l'État, d'abord, la culture et, ensuite, l'équipement.

Il est important de s'arrêter un moment sur ce ministère intitulé « ministère de l'aménagement et du cadre de vie » qui s'insère dans le troisième gouvernement Barre et qui est la préfiguration du ministère du développement durable d'aujourd'hui. Notons tout d'abord que le ministre choisit bien évidemment le grand bureau du ministère de l'équipement boulevard Saint Germain, au lieu des enclaves incommodes du ministère de la Marine place de la Concorde, où était logée l'administration chargée de l'environnement et où resta d'ailleurs son secrétaire d'État chargé de l'environnement, M. Delmas⁹. On remarquera ensuite que, si deux blocs sont bien réunis, il s'agit de deux blocs très inégaux : 100 000 fonctionnaires pour les agents de l'équipement, 2000 pour les agents de l'environnement. Cette configuration aurait pu jeter les fondations d'un grand ministère du cadre de vie, si elle s'était accompagnée de mesures fortes sur le plan de l'environnement qui auraient pu faire oublier le déséquilibre des deux administrations ; la faiblesse administrative aurait pu être compensée par la volonté politique comme au moment de la création du ministère. Mais cette volonté politique est brouillonne. Certes, le discours d'Angers prononcé par le Président de la République le 1^{er} juillet 1976 entendait donner aux associations et à ce qu'on n'appelait pas encore la société civile, un droit de regard sur les politiques environnementales, mais le manque cruel de culture environnementale de la part de ceux mêmes qui sont chargés du portefeuille de la nature leur fait commettre des erreurs irréparables pour le monde associatif, et leur fait aussi négliger des symboles importants pour le monde administratif. Ainsi, l'administration de l'environnement fut la première administration à être hors les murs de Paris et logée dans un immeuble à Neuilly. De son côté, le secrétaire d'État chargé de l'environnement François Delmas défend les braconniers et surtout, si le budget consacré aux politiques de l'environnement atteint 2 milliards de francs en 1980, il ne représente que 0,5 % du budget global de l'État et descendra même à 0,41 % en 1979. Les partisans de l'autonomie d'un ministère de l'environnement virent dans cet amenuisement des crédits publics la main de l'administration de l'équipement et militèrent pour le rétablissement de l'autonomie de l'administration de l'environnement. S'ouvrira ensuite une période de vingt-cinq ans pendant laquelle le ministère de l'environnement et le ministère de l'équipement connaîtront les combats sans merci que Corinne Lepage appellera plus tard le combat de David contre Goliath. Mais le ministère de l'équipement a toujours gardé la nostalgie de cette époque où il s'était ouvert à d'autres cultures tout en étendant son champ sociétal ; dans la réflexion qui a précédé la création du grand ministère en 2007, c'est ce modèle qu'essayera de promouvoir le corps des Ponts et chaussées. Et Claude Martinand, dont on verra plus tard

7. Loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement et Loi portant engagement du Grenelle de l'environnement votée le 29 juin 2010 par le Parlement.

8. Selon l'expression choisie pour titre d'un article paru dans le quotidien *Le Monde* le 25 février 1975.

9. C'est d'ailleurs le même bureau qu'occupe aujourd'hui Jean-Louis Borloo.

le rôle important qu'il jouera à ce moment, peut déclarer le 15 février 2007 sans la moindre ambiguïté : « Aujourd'hui nous sommes selon moi à la fin du ministère de l'équipement. Le terme d'urbanisme de son côté est moins utilisé. On lui préfère celui d'aménagement. Pour évoquer la construction et le logement, on parle désormais d'habitat. L'environnement est devenu l'écologie. On ne parle plus de pouvoir ou de décideurs mais de gouvernance. Je ne suis pas d'accord avec l'idée qu'il existerait des hommes d'objection, des protecteurs, et des hommes d'objectifs qui seraient irréconciliables. L'idée consistant à réunir les questions de développement durable dans un seul ministère est-elle une bonne idée ? Il faut procéder à des regroupements dans des ensembles viables et cohérents. En ce sens, l'expérience du ministère de Michel d'Ornano a été très intéressante. On peut imaginer un ministre d'État qui préside le comité interministériel de développement durable, qui soit chargé d'élaborer la stratégie nationale du développement durable, qui ait les outils d'évaluation de prospective et de stratégie correspondant et un certain nombre de ministères pleins ; je n'inclurais dans cet ensemble ni l'agriculture ni l'industrie. On ne mélange pas l'eau et le feu. En revanche, je suis favorable à l'idée de rassembler l'aménagement et toute la logique territoriale (environnement, habitat ville, aménagement du territoire). Par ailleurs, j'ai tendance à m'inspirer de l'organisation européenne pour associer transports et énergie »¹⁰.

Un petit ministère de droit commun pour l'environnement

La victoire de la gauche en 1981 créa pour le ministère de l'environnement une situation paradoxale par rapport aux propos assez forts tenus sur l'écologie dans la campagne présidentielle, et en particulier par le candidat qui l'emporte, François Mitterrand. On ne reviendra pas sur l'attachement du nouveau président pour la nature entre Charente, Morvan et mont Ventoux. On n'évoquera pas ce qui a été maintes fois relaté, en particulier par Guillaume Sainteny sur son amour pour les arbres et la forêt¹¹. On se souvient moins que, conscient du succès des écologistes en 1977, il consacra neuf pages au thème de l'environnement dans son programme de campagne. Pour la première fois, l'environnement *stricto sensu* était jugé digne d'être élevé au rang de ministère à part entière, et autonome. Ce n'est plus un secrétariat d'État auprès du Premier ministre ou même un ministère rattaché à Matignon ou bien encore, comme avec Michel d'Ornano, un secrétariat d'État rattaché à un grand ministère. Michel Crépeau arrive dans l'ordre gouvernemental au 27^e rang et évidemment après le ministre de l'équipement. Michel Crépeau doit son poste à la démonstration qu'il avait réalisée à la Rochelle qu'une ville pouvait devenir un laboratoire de l'environnement¹². Malgré sa réputation d'imagination, son rapport au monde associatif était plus complexe qu'on veut bien le penser. Le périmètre du ministère est inchangé par rapport au précédent secrétariat d'État de M. Delmas. Bien sûr, la délégation à la qualité de la vie suivit le ministre de l'environnement comme seule subsistance du thème du cadre de vie, qui était l'épine dorsale du ministère précédent. Il faut cependant remarquer l'innovation du rattachement à Michel Crépeau, ministre de l'environnement, d'un secrétariat d'État à la mer occupée par Alain Bombard. Jamais plus la mer ne sera rattachée au ministère de l'environnement proprement dit, et si aujourd'hui

10. Martinand (Claude), Conclusion du colloque du 15 février 2007, *Pour mémoire*, n° 6, été 2009.

11. Sainteny (Guillaume), « François Mitterrand and Nature », *Environment and History*, 2003, n° 9, p. 77-100.

12. Laville (Bettina), *La machine ronde, la planète, le peuple et le politique*, Paris, Éditions Autrement, 2002.

Jean-Louis Borloo peut organiser un Grenelle de la mer, c'est parce qu'il a reçu cette attribution de l'ancien ministère de l'équipement.

C'est sûrement pendant les deux années où Michel Crépeau fut ministre que les associations prirent au ministère une place prépondérante. Ce mouvement avait déjà été initié par Michel d'Ornano et, avec lui, par Jean-Claude Colli, le délégué à la qualité de la vie ; mais Michel Crépeau décida une grande consultation des associations le 23 octobre 1981, qui n'était pas limitée aux seules associations de la protection de la nature ; il déclara d'ailleurs très clairement à cette occasion : « les associations de protection de la nature ne sont pas les interlocuteurs exclusifs du ministère de l'environnement ; ont également été conviées des associations nationales pour la promotion du cadre de vie et d'autres qui s'inscrivent aussi dans les mouvances de différents départements ministériels conduisant à des degrés divers des actions en matière de protection de la nature et du cadre de vie »¹³. Toutefois, cette ouverture qui ne fut pas bien vécue par les associations classiques de protection élargit discrètement mais efficacement le périmètre d'influence du ministère. De même sur le plan administratif, il signa des protocoles avec d'autres ministères comme la jeunesse, le temps libre, l'agriculture, la culture et même l'intérieur.

Quand Huguette Bouchardeau est nommée dans le gouvernement de Laurent Fabius, elle « progresse » de dix places dans l'ordre gouvernemental, puisqu'elle se trouve placée au 17^e rang, certes dans un gouvernement plus resserré ; mais elle doit compter avec le secrétaire d'État chargé des risques naturels et technologiques majeurs placé, quant à lui, directement auprès du Premier ministre, Haroun Tazieff, lequel est très connu du grand public. Sur la recommandation de Michel Crépeau, qui avait souffert de ne pas avoir sous sa tutelle les services de l'eau, elle obtint de voir ces services quitter le ministère de l'agriculture et eut ainsi d'autant plus de facilité à faire voter à l'Assemblée nationale la loi sur la pêche, que Michel Crépeau l'avait initiée. On retiendra de son passage l'épopée des fûts de déchets toxiques venus de Seveso et, sur le plan juridique, la première loi importante sur l'enquête publique, mais aussi le premier pas décisif sur la pénalisation des infractions écologiques, avec le décret sur les substances chimiques dangereuses. On oublie souvent, cependant, que c'est la bataille de la voiture propre européenne qui l'a le plus occupée¹⁴. C'est peut-être à cause de cette combativité qu'elle put écrire en quittant le ministère un livre intitulé *Le ministère du possible*¹⁵. D'ailleurs, elle envisagea un moment de revenir aux affaires, quand Brice Lalonde pensa momentanément à elle pour la présidence d'une nouvelle agence regroupant l'agence nationale des déchets, celle de l'énergie, et du bruit. Après que la gauche eut perdu les élections législatives de 1986, le Président de la République nomma sur proposition du Premier ministre Jacques Chirac un simple « ministre délégué pour l'environnement » auprès d'un ministre. Curieusement, lorsque Jacques Chirac devient Premier ministre lors de la première cohabitation, le mot environnement ne figure pas dans le titre de M. Pierre Méhaignerie, « ministre de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire, et des transports ». On voit bien dans cette configuration la nostalgie qu'éprouve un gouvernement de droite revenu au pouvoir après une législature, pour l'ancien « grand ministère ». Mais pourquoi alors ne pas

13. Crépeau (Michel), Discours d'ouverture du 23 octobre 1981 de la Conférence nationale des associations.

14. En septembre 1983, le conseil des ministres européens de l'environnement devait décider le passage à l'essence sans plomb et réglementer les émissions de gaz d'échappement en fonction de la cylindrée des véhicules ; sur cette question, elle s'opposera non seulement à Jacques Calvet mais aussi au Premier ministre Laurent Fabius et montrera une détermination qui annonce les postures futures des ministres chargés de l'environnement qui lui succéderont.

15. Bouchardeau (Huguette), *Le ministère du possible*, Éditions Moreau, 1986.

ajouter au titre de cet ensemble recomposé l'environnement ou le cadre de vie, comme auparavant ? D'autant que le décret d'attribution du ministre de l'équipement ¹⁶ énumère très clairement que celui-ci compte dans ses compétences l'urbanisme, le logement et les transports ¹⁷ mais aussi celles de l'environnement contenues dans le décret du même jour concernant les attributions de M Carignon ¹⁸. Pierre Méhaignerie récupère les compétences sur les risques majeurs mais non celles concernant la marine marchande puisque le gouvernement Chirac crée un ministère spécifique de la mer. Pour M. Carignon nommé donc ministre délégué à l'environnement, il s'agit en plus d'une délégation politique, le jeune maire de Grenoble devant être sous tutelle d'un grand ministre à cause de son inexpérience ministérielle.

Sur la politique environnementale, on retiendra de la période Carignon certes la loi sur les risques majeurs, mais surtout la vive réflexion sur l'environnement et sur ses enjeux européens et internationaux qui se déplacèrent dans le comité installé en 1987 pour l'année européenne de l'environnement présidé par Simone Veil. C'est dans ce comité qu'on prendra peu à peu conscience que la France, après avoir été avec l'Angleterre le premier pays européen à créer un ministère de l'environnement, prend du retard en particulier dans la transcription des directives européennes. C'est dans ce comité, où Simone Veil parla d'éthique environnementale en écho à la morale environnementale de Georges Pompidou, qu'on découvrit l'effervescence autour du rapport Bruntland, inconnu au ministère de l'environnement sauf de Serge Antoine. Mais on retiendra surtout le grand tournant de l'opinion publique lors de l'explosion de Tchernobyl, opinion qui ne cessa ensuite d'exprimer sa méfiance envers les politiques lorsqu'ils commentent les accidents survenus dans les domaines chimiques, nucléaires et autres.

LE MINISTÈRE DU POSSIBLE ¹⁹

Lorsque le François Mitterrand gagne les élections contre Jacques Chirac en mai 1988, le paysage environnemental est en train de changer. La triste succession des catastrophes de Seveso, Bhopal et Tchernobyl a créé une angoisse dans l'opinion dont les élus sont obligés de tenir compte. L'Organisation des Nations unies commence à préparer la conférence qui doit se tenir vingt ans après celle de Stockholm et a pour cela réuni une commission que préside Mme Bruntland, ministre de l'environnement de la Norvège ; celle-ci lie immédiatement l'environnement et le développement. C'est Brice Lalonde et Jacques Pelletier qui trouvèrent les crédits modestes pour que ce rapport soit diffusé en France à partir de l'édition québécoise. La définition du développement soutenable par cette commission – dont l'édition québécoise recommande finalement l'adoption de l'adjectif « durable », mieux susceptible d'être diffusée en langue française – est désormais largement connue ; ce qui l'est moins, c'est combien Mme Bruntland était lucide en matière

16. Décret n° 86-702 du 8 avril 1986 portant attribution du ministre chargé de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports, *JORF*, 9 avril 1986, p. 5278.

17. Énumérés dans le décret n° 84-751 du 2 août 1984, relatif aux attributions du ministre de l'urbanisme, du logement et des transports (gouvernement Fabius), *JORF*, 3 août 1984, p. 2568.

18. Décret du 8 avril 1986 du ministre délégué à l'environnement.

19. Le titre de ce paragraphe est emprunté au titre de l'ouvrage homonyme précité d'Huguette Bouchardeau.

institutionnelle²⁰. De manière visionnaire, elle exprimait les vœux qu'« il faudrait confier conjointement au ministère central de l'économie et aux ministères techniques la responsabilité de la qualité des secteurs de l'environnement touchés par leurs décisions, et accroître les pouvoirs des organismes chargés des questions d'environnement afin de lutter contre les effets d'un développement non durable ». Un grand ministère de l'économie et de l'environnement, voilà une configuration conçue à la fin du XX^e siècle, et qui verra peut-être le jour au XXI^e siècle...

Écologie et pouvoir

En France, aucun débat n'existe sur le développement durable à ce moment-là. Certes, la notion d'éco-développement a été promue lors de la conférence de Stockholm par des économistes comme Ignacy Sachs ou des hauts fonctionnaires comme Serge Antoine conseiller à la Cour des Comptes et chargé de mission à la Datar. Le nouveau ministre Brice Lalonde nommé par Michel Rocard connaît ces débats, en particulier parce qu'il a eu des fonctions de directeur à l'Institut pour une politique européenne de l'environnement au niveau européen. Sur le plan politique, face à la montée du parti écologiste, Brice Lalonde a soutenu François Mitterrand et lui a inspiré (dans son document de campagne « la France unie ») quelques propositions sur l'environnement. Proche de Michel Rocard, il savait, quand il accepta le poste, pouvoir s'appuyer sur celui-ci. D'ailleurs s'il se contente du modeste titre de secrétaire d'État dans le premier gouvernement de Michel Rocard, il demande que ce soit directement auprès du Premier ministre, reprenant consciemment ou non la configuration du ministère de Robert Poujade. Mais Brice Lalonde ne vient au gouvernement qu'avec pragmatisme, pour transformer l'action administrative de l'État sur l'écologie en « ministère du possible » pour reprendre l'expression de Huguette Bouchardeau.

Car, de Georges Pompidou à François Mitterrand, l'administration de l'environnement est loin d'avoir conquis ses lettres de noblesse. Denise Jodelet et Carole Scipion font une très fine analyse de la situation de cette administration : « malgré un bilan globalement et sectoriellement positif, subsiste parmi les hauts fonctionnaires de l'administration centrale

20. On ne peut s'empêcher de citer l'ensemble des recommandations rassemblées sous le chapitre intitulé « les lacunes institutionnelles ». « Les objectifs du développement durable et la nature intégrant des défis qui existent sur le double plan de l'environnement et du développement posent des problèmes aux institutions nationales et internationales – car celles-ci ont été créées à partir de préoccupations étroites et de problématiques fragmentaires. À la rapidité et à l'ampleur des changements, les gouvernements ont le plus souvent répondu en refusant de reconnaître qu'ils devaient changer eux-mêmes. Les défis sont marqués à la fois par l'interdépendance et l'intégration et nécessitent des approches concertées et la participation effective des populations. Or, la plupart des institutions chargées de relever ces défis sont indépendantes et morcelées et leur processus de prise de décision est fermé. Ceux qui sont chargés d'administrer les ressources naturelles et de protéger leur environnement sont, sur le plan des institutions coupées des responsables économiques... Il existe une autre grande faiblesse des institutions : l'incapacité de nos gouvernements à rendre responsables de leurs actes les organismes dont les politiques détériorent l'environnement et à les obliger à prévenir cette dégradation. La conscience environnementale est née des dommages provoqués par la croissance économique rapide après la deuxième guerre mondiale et les gouvernements, sous la pression des citoyens, se sont sentis obligés de réparer les dégâts et, pour ce faire, ils ont créé et des ministères de l'environnement et des organismes *ad hoc*. Beaucoup ont réussi – dans les limites du mandat qui leur était confié – à améliorer la qualité de l'air et de l'eau et d'autres ressources encore, mais une bonne partie de leurs fonctions consiste nécessairement à prendre des mesures *a posteriori* : il s'agit en effet, de reprendre des terres au désert, de reconstruire notre environnement urbain, de rétablir des habitats naturels, de rendre leur intégrité à des terres vierges. Le mandat des ministères à vocation économique est souvent trop étroit, trop axé sur des préoccupations d'ordre quantitatif (production, croissance, etc.). Les ministres de l'industrie fixent des objectifs de production ». « Notre avenir à tous ». Rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement, ONU, avril 1987.

française une image négative du ministère et de son action, une légitimité contestée, des partenaires sur la défensive, un déplacement des problèmes, ce qui entraîne pour l'environnement d'être un objet de valeur dévalorisée, dont les fonctionnaires ont une connaissance lacunaire et sans homogénéité »²¹. Si bien que Jacques Theys pourra dire : « pour avoir une chance de succès, il aurait fallu soit une volonté interministérielle très forte, soit des structures communautaires de gestion en bien commun des ressources puissantes, soit une opinion exigeante, pouvant s'exprimer à travers des procédures démocratiques ouvertes. Or, aucune de ces conditions n'était réunie »²². La politique française de l'environnement a été conçue et institutionnalisée plutôt comme une réponse technique et conjoncturelle à un problème politique, la crise de mai 1968, que comme un véritable choix politique. « Impulsée, à l'origine, par une fraction moderniste, mais restreinte, de l'appareil d'État et non par les partis politiques ou par l'ensemble de la société civile, elle a souffert durant toute la période de 1970-1990 d'un déficit chronique de légitimité. Ceci explique qu'elle ait été en conséquence, fortement surdéterminée à la fois par la conjoncture économique (fin de la croissance du début de la crise des 1973) et par les données structurelles propres à la société française ».

C'est de cette volonté interministérielle très forte que Brice Lalonde veut être l'interprète. Son décret d'attribution ne comporte pas d'innovations majeures : par décret du 19 mai 1988²³, les compétences dévolues à l'ancien ministre de l'équipement, des transports et de l'aménagement du territoire sont en ce qui concerne l'environnement transférés au Premier ministre. Lalonde a donc par délégation autorité sur les services du ministère de l'environnement ainsi que sur les services gérant les risques majeurs et dispose, en tant que de besoin, de l'administration de l'espace rural et de la forêt ainsi que des corps de contrôle du ministère de l'agriculture, de la direction de l'architecture et de celle de l'urbanisme ainsi que des corps de contrôle des ponts et chaussées et, enfin, du corps des mines. Innovation qui en annonce bien d'autres, il siège au comité interministériel de la sécurité nucléaire.

Arrêtons-nous sur l'organigramme du ministère de l'environnement qui, en définitive, n'a pas beaucoup bougé depuis 1981. Il compte quatre directions : la direction de la protection de la nature ; la direction de l'eau, de la prévention et des pollutions ; celle de la recherche et des affaires internationales et la délégation à la qualité de la vie, à caractère transversal. Comme ses prédécesseurs, Brice Lalonde fait part des frustrations que peut éprouver un ministre de l'environnement : « Les citoyens ne cessent de demander des comptes au ministre de l'environnement sur des sujets qui ne relèvent pas des attributions de son ministère... En outre, le ministère de l'environnement, contrairement à l'équipement, à l'agriculture ou à la santé, n'a pas d'administration départementale. Il est privé d'yeux pour voir et de bras pour agir. Créé après les autres, il ne dispose pas encore de son propre corps de fonctionnaires. Il emprunte donc des ingénieurs aux autres ministères, ceux du génie rural à l'agriculture, ceux des ponts et chaussées à l'équipement, ceux des mines à l'industrie, mais il ne gère pas leur carrière professionnelle... À cette époque, les relations du ministre de l'environnement avec ses collègues étaient délicates car l'idée d'une

21. Jodelet (Denise) et Scipion (Carole), « Gouverner ou composer avec l'environnement ? » in Barraqué (Bernard) et Theys (Jacques) (dir.), « Les politiques d'environnement : évaluation de la première génération : 1971-1995 », Paris, Éditions Recherches, p. 58.

22. Theys (Jacques), « Vingt ans de politique française de l'environnement : les années 70-90 », *Ibid.*, p. 40.

23. Décret n° 88-721 du 19 mai 1988 portant transfert au Premier ministre des attributions précédemment dévolues au ministre des départements et territoires d'outre-mer et en matière d'environnement au ministre de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports.

régulation écologique des activités humaines ne s'était pas encore imposée. Il me semblait souvent que j'étais entouré de géants destructeurs dont je devais retenir ou infléchir le bras »²⁴.

Pour construire un autre ministère, Brice Lalonde employa trois moyens : d'abord recomposer un domaine non d'influence, mais de pouvoir : « j'ai dû – dit-il – reprendre des morceaux d'administration qui avait été donnés à d'autres, comme la prévention des risques majeurs ». Ensuite, il privilégia toujours la relation personnelle avec Michel Rocard : « je lui passais mes messages par petits papiers au conseil des ministres. C'était le plus efficace. » ; enfin, il passa par ce qu'il appelle le détour international : « j'accordais la priorité à l'action internationale et je décidais de subordonner l'ensemble de la politique de l'environnement à la lutte contre l'effet de serre, dont la France devait être le champion ; je me retournais ensuite vers le Parlement et le Premier ministre en faisant valoir que la parole de la nation était donnée et qu'il fallait maintenant respecter nos engagements »²⁵.

Considérant que la protection de l'environnement était le problème majeur du XXI^e siècle qui s'annonçait, Brice Lalonde, s'est, sans doute dans son inconscient, estimé vice-premier ministre, non par orgueil, mais parce qu'il pensait que la mission dont il avait été chargé était la plus importante pour l'avenir. C'est pour cela qu'il convoqua littéralement tous les membres du gouvernement dans un colloque intitulé « Écologie et pouvoir » pour les obliger à faire le bilan de la politique environnementale dans leur propre département ministériel, et qu'à partir de là, Lucien Chabason établit le plan national de l'environnement. De cette initiative découleront l'agence de l'environnement regroupant les petites agences des années 1970, le ministère agrandi et conforté par une direction de l'eau autonome, et une direction chargée des affaires internationales et de la recherche, une loi sur l'eau votée à l'unanimité, enfin un projet de loi sur les déchets, sur le bruit et sur les carrières, que Ségolène Royal n'aura qu'à faire voter. Lorsque Brice Lalonde démissionne du gouvernement après les élections régionales de 1992²⁶, il laisse derrière lui un ministère « incontournable » dont Ségolène Royal put profiter. Il a très largement contribué à faire naître une vigilance citoyenne nouvelle dans l'opinion publique pour tout ce qui touche à l'environnement. Lui aussi, plus tard, rêvera d'un autre ministère : « il me semble que le ministère doit acquérir un poids qui corresponde à l'importance des préoccupations d'environnement de la population, mais qui ne doit pas être pour autant responsable des activités de production ou d'aménagement. Il doit rester un organisme de contrôle et être muni des moyens d'instruction dont il a besoin. Le ministère de l'environnement doit répondre à l'attente des français en intégrant notamment les tutelles de l'urbanisme, de la consommation, de la météo, des ressources marines et, peut-être, de l'espace rural et de la forêt. Il doit avoir la responsabilité de l'animal dans nos sociétés. Il est, avec le ministère de la santé, dont la préoccupation d'hygiène publique est très voisine, un contre-pouvoir chargé de la protection et de l'amélioration de la vie quotidienne, non l'un des moteurs de l'activité productive. Bien entendu, il ne saurait s'épuiser à limiter ou réparer les dégâts autorisés par les autres ministères qui doivent intégrer dans leurs activités la préoccupation écologique »²⁷.

Est-ce à dire que c'est le concept de développement durable qui a inspiré son action ministérielle ? Rappelons que, lorsqu'il quitte le gouvernement – entre-temps, de secrétaire d'État, il est passé ministre à part entière sous le gouvernement d'Édith Cresson – nous

24. Lalonde (Brice), *L'écologie en bleu*, Paris, Éditions l'Archipel, 2001, p. 44.

25. *Ibid.*, p. 49.

26. Pour lesquelles il avait cependant obtenu un très joli score qui dépassait même celui des Verts.

27. Lalonde (Brice), *Ibid.*, p. 88.

sommes à deux mois de la conférence de Rio et que c'est lui qui a fait connaître le terme en France. Mais le temps du développement durable n'est pas encore arrivé dans l'administration française. Bien sûr, quelques fonctionnaires militants, comme Serge Antoine, Dominique Bidou et Michel Mousel commencent à irriguer l'administration de cette notion. Le Premier ministre Michel Rocard faisait d'ailleurs du développement durable sans prononcer le nom lorsqu'il concluait le colloque « Écologie et pouvoir » en disant : « nous devons bien comprendre aussi la dimension sociétale et politique de l'environnement. Un pays qui maîtrise les écarts de revenu, qui démocratise la société, qui assure la promotion sociale est un pays qui renforce sa cohésion interne et cette cohésion est un facteur majeur d'acceptation d'une discipline collective comme l'environnement ; une écologie qui n'a pas de réflexion économique est inefficace, nous le savons ; mais une écologie qui n'aurait pas de pensée sociale serait un paradigme vide, on le pressent. On ne peut rien construire à partir d'une pensée qui n'aurait que la nature pour objet. L'homme produit d'abord du social et c'est dans l'organisation sociale qu'il se donne qu'il rencontre la nature »²⁸. Voilà un premier traitement théorique du fameux pilier social du développement durable que l'administration commence seulement à envisager aujourd'hui.

Où l'on voit apparaître le développement durable dans les lois de la République

Édouard Balladur, qui ne témoigna jamais d'intérêt aux questions d'environnement, ne peut cependant échapper à la montée politique, citoyenne et internationale du thème du développement durable. Il choisit un ministre, Michel Barnier, qui est un des seuls dans les sphères des politiques de droite à bien connaître le ministère de l'environnement – il a été très jeune conseiller de Robert Poujade – et à avoir approfondi le sujet. Il ne lui fait pas cependant le cadeau qui aurait pu mieux placer la France sur la route du développement durable : d'abord, le ministère de l'environnement est rétrogradé à la seizième place alors qu'il était placé à la dixième dans le gouvernement de Pierre Bérégovoy. Ensuite, il n'obtient aucune attribution supplémentaire et le mot « développement durable », qui pourtant est la forme de développement qui doit être traité par tous les pays signataires des différentes conventions adoptées à la conférence de Rio, ne figure en aucune manière dans son décret d'attribution.

On peut d'autant plus le regretter que Michel Barnier préconisait d'harmoniser croissance et environnement et appelait de ses vœux un grand ministère de l'environnement : « de Robert Poujade à Brice Lalonde, dix-sept ministres et secrétaire d'État auront eu en charge le portefeuille ministériel de l'environnement. Presque un par an de 1971 à 1990. À un tel rythme, on ne fait que passer et d'ailleurs rarement ces ministres auront pu réellement pesé. La sincérité ou l'attendrissement ne suffisent pas ; on peut, on doit sortir de ce sous-développement et créer dans un nouvel élan un « vrai » ministère de l'environnement et du cadre de vie » qui réunisse sous une même autorité les services et directions du petit secrétariat d'État actuel et ceux du ministère de l'équipement, plus quelques morceaux d'autres ministères qui ne comptent pas vraiment là où ils sont aujourd'hui. Rassemblés, ils donneraient à coup sûr une nouvelle cohérence et une réelle crédibilité à la

28. Conclusion par Michel Rocard du colloque « Écologie et pouvoir », décembre 1989.

politique de l'État » et il esquissait même ce rassemblement qui nous paraît être le plus proche de l'actuel ministère d'État du gouvernement Fillon ²⁹.

Michel Barnier, qui respecta toujours l'autorité de celui qui l'avait nommé, ne s'offusqua pas de ce mauvais départ et essaya de promouvoir « le contrat au lieu de la contrainte » ; il eut à faire face à un important programme de travaux publics (souhaité par le gouvernement mais critiqué par les écologistes) mais sut faire adopter des mesures écologiques importantes : l'enfouissement des lignes électriques, les travaux d'alimentation en eau, la décontamination des sols et des eaux polluées, la sonorisation les travaux de protection de la nature. Surtout, il fit voter une loi recadrant les compétences de l'État et des collectivités locales en matière d'environnement et incluant pour la première fois dans le droit français le principe de précaution. Il n'hésita pas à s'appuyer sur le président Mitterrand pour faire avancer des causes internationales comme celles de l'effet de serre à la conférence de Berlin, ou pour faire avancer le développement durable. C'est sans doute la première fois qu'un ministre de l'environnement batailla jusqu'au niveau présidentiel pour que le développement durable se fasse une place en France, c'est aussi la première fois qu'une loi de la République donne une définition du développement durable, le fameux article L. 200-1. du code de l'environnement : « Les espaces, ressources et milieux naturels, les sites et paysages, les espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres biologiques auxquels ils participent font partie du patrimoine commun de la nation. Leur

29. « Un ministère fort, ce n'est pas forcément une politique forte. Mais un ministère faible c'est à coup sûr une politique faible. Il n'y a donc pas le choix. Il faut construire un grand "ministère de l'environnement et du cadre de vie" au sein duquel, et pour la première fois, l'équipement respectera au lieu d'imposer. Ensuite il faudra faire confiance aux hommes. Cette logique, celle de l'environnement d'abord, conduit à réunir, sous la même autorité, l'ensemble des services du ministère de l'équipement et du secrétariat d'État à l'environnement. Le ministre ou le secrétaire d'État chargé de l'équipement sera délégué au-delà et à côté des services propres à l'équipement au logement et au transport, les services liés à l'environnement seront renforcés et réorganisés autour de cinq grandes directions :

- la direction de l'architecture et des paysages, constituée par la sous-direction de l'architecture, celle des sites, celle des espaces protégés, celle des politiques nationales d'aménagement : montagne, littoral, ville nouvelle et de l'urbanisme, toutes issues du ministère de l'équipement ; en plus, la mission du paysage et l'atelier central de l'environnement venant du ministère de l'environnement,

- la direction de la protection de la nature et de la forêt composée de la direction de la protection de la nature et de l'environnement venant du ministère de l'environnement, la sous-direction de la forêt venant du ministère de l'agriculture, la tutelle de l'Office national de la forêt, de l'Office national de la chasse et du conseil supérieur de la pêche, ainsi que celle du Conservatoire national du littoral et des parcs nationaux,

- la direction de la protection des pollutions et de la sécurité composée de la direction de l'eau, de la prévention des pollutions et des risques venant du ministère de l'environnement, des services d'action régionale pour la sécurité industrielle venant du ministère de l'industrie, le service central de sûreté des installations nucléaires venant du ministère de l'industrie, le service central de protection contre les rayonnements ionisants venant du ministère de la santé, la mission bruit, la mission de l'inspection générale de l'environnement et la sous-direction de la prévention industrielle et de l'environnement venant du ministère de la santé sont rattachés à cette direction, des agences financières de bassin, l'agence nationale des déchets radioactifs qui était sous tutelle de l'industrie et l'agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets et l'agence pour la qualité de l'air,

- la direction de l'information et de la recherche composée du service de recherche du ministère de l'environnement, du Muséum d'histoire naturelle dont le ministère de tutelle était celui de l'éducation, du BRGM venant du ministère de l'industrie, avec la tutelle sur les écoles le paysage l'ORSTOM et l'IFREMER,

- la direction des affaires juridiques et internationales ; la mission environnement de développement et la division des affaires générales,

- le délégué à la qualité de la vie sera chargé des relations avec les associations et les collectivités locales et de la communication ; un institut national de l'environnement sera créé et regroupera les laboratoires et services de recherche concernés par l'environnement au sein du CNRS de l'Institut Pasteur et du CEMAGREF. Une école nationale du génie de l'environnement sera créée et par transformation de l'école nationale du génie rural des eaux et forêts », in Barnier (Michel), « Il s'agit de chacun pour tous, le défi écologique », Paris, Stock, 1999, p. 299.

protection, leur mise en valeur, leur restauration, leur remise en état et leur gestion sont d'intérêt général et concourent à l'objectif de développement durable qui vise à satisfaire les besoins de développement des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux besoins des générations présentes ». L'autre ministre qui avait approché la notion est Charles Pasqua et son secrétaire d'État Daniel Hoeffel, qui, dans la loi du 4 février 1995 sur l'aménagement et le développement du territoire avaient fait un autre pas décisif : « Le schéma national d'aménagement et de développement du territoire fixe les orientations fondamentales en matière d'aménagement du territoire, d'environnement et de développement durable. Il établit les principes régissant la localisation des grandes infrastructures de transport, des grands équipements et des services collectifs d'intérêt national » (article 2).

Jacques Chirac, lors de la campagne présidentielle de 1995, accorde une place finalement réduite à l'environnement. Si Jacques Chirac connaît bien l'agriculture, a goûté, lors de son mandat à la Ville de Paris, de l'aménagement des espaces verts, il n'a pas de sensibilité à l'égard des questions environnementales mais, en fin politique, il a compris que le thème était incontournable, d'autant que son prédécesseur en a fait une marque française sur la scène internationale. Il s'entoure donc de quelques experts pour prononcer un discours écrit par l'entourage de Brice Lalonde, dont la rupture avec la gauche et les Verts, le faisait apparaître comme une troisième voie réformatrice. Mais la reprise des essais nucléaires immédiatement après l'élection de Jacques Chirac éloigna Brice Lalonde, et Corinne Lepage fut nommée ministre de l'environnement. Cette avocate militante et experte en environnement savait que le périmètre du ministère était trop étroit pour être efficace. Elle s'est donc battue pour obtenir un décret d'attribution qui lui donne plus de pouvoir, mais n'obtint pas grand-chose : on lui refuse le transfert de la direction de l'architecture et de l'urbanisme et elle ne se vit attribuer que la protection des sites et l'affichage, ainsi que, pour la première fois, un droit de regard sur l'énergie et particulièrement l'énergie renouvelable. Elle n'obtint pas pour autant la co-tutelle de la sûreté nucléaire et elle perdit, par rapport à Ségolène Royal, la mention explicite de la co-signature sur les décrets des grandes infrastructures. La première ministre de l'environnement des douze ans de présidence de Jacques Chirac reste classiquement à un rang modeste dans l'ordre gouvernemental.

Si elle parvint à faire voter la loi sur l'air, à ouvrir le chantier « environnement et santé » et fit avancer quelques dossiers sur la protection de la nature dont la dation en paiement que les protecteurs demandaient depuis vingt ans, elle fut sûrement un des ministres qui a le plus souffert dans un gouvernement finalement très fermé aux questions écologiques. Elle le résuma de façon éloquente par la réponse qui lui était souvent faite et qui était la suivante : « On ne peut rien faire, Madame le Ministre »³⁰.

Elle fut la première ministre à s'emparer du développement durable comme thème privilégié de l'administration dont elle avait la tutelle, par exemple en installant la commission de développement durable qui n'avait été créée que le dernier jour du gouvernement Bérégofov à cause de la réticence de Ségolène Royal. Or, nous sommes

30. Titre du livre paru très vite après sa sortie du gouvernement. « Qu'est-ce qu'un ministre de l'environnement ? Un gêneur ? Un empêqueur de polluer en rond ? Il dérange tout le monde ? Les hommes politiques, l'administration, les industriels. Il empiète sur des territoires ardemment défendus par les transports, l'urbanisme, l'agriculture, l'industrie, la consommation, la santé, les affaires étrangères et même l'avenir de l'humanité ! Il est omniprésent. Aucun secteur n'échappe à sa compétence. C'est le ministre des contrastes. Il devra se pencher sur le bruit subi par quelques personnes au voisinage d'une scierie, mais aussi sur l'effet de serre qui concerne la planète », in Lepage (Corinne), *On ne peut rien faire, madame le ministre*, Paris, Albin Michel, 1998, p.13.

presque dix ans après le rapport Bruntland, alors que les autres pays européens se sont emparés du concept depuis longtemps ! Elle fit travailler la commission de développement durable sous la présidence de Christian Brodhag et suscita le premier rapport français sur le développement durable qui – bien que très amendé par les services du Premier ministre, alors que la commission était soi-disant indépendante – fournit la matière des premières « Assises du développement durable ». Ce fut le premier pas vers une administration de l'environnement se positionnant comme celle qui doit être la plaque tournante des mesures publiques visant au développement durable.

Ministre en charge du développement durable, mais sans le titre

Quand Lionel Jospin est nommé Premier ministre (après la dissolution de l'Assemblée nationale par Jacques Chirac), il s'est préparé depuis deux ans à une alliance avec les écologistes : le parti des Verts³¹. Lorsqu'il nomme Dominique Voynet ministre de l'environnement, il la nomme également ministre de l'aménagement du territoire. Il s'agit d'une configuration nouvelle qui n'est pas celle d'un grand ministère du développement durable auxquels certains pensent déjà, mais qui est une reprise d'un des blocs du ministère d'Ornano, qui a l'avantage de ne pas « charcuter » les services des administrations dans la période délicate de la cohabitation. Il s'agit aussi, il faut le remarquer, d'un prolongement logique du ministère de l'environnement avec Michel Barnier et Corinne Lepage, et du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire avec Charles Pasqua, qui avaient été les deux seules administrations à prendre en compte le développement durable. Le décret d'attribution du 11 juin 1997 donne, pour la première fois, à un ministre de l'environnement mais aussi de l'aménagement du territoire la compétence pour prendre en charge le développement durable dans le gouvernement. Le ministre « veille à la prise en compte des objectifs de la politique du développement durable dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques, ainsi que dans la gestion des espaces et des ressources naturelles »³². C'est aussi la première fois qu'un ministre de l'environnement a la cotutelle sur la direction de la sûreté nucléaire, ce qui était une exigence des Verts.

On a dressé ailleurs le bilan gouvernemental de Dominique Voynet³³, bilan aussi riche que critiqué. La posture politique du ministre a eu pour conséquence le fait que son œuvre gouvernementale n'a pu être entièrement reconnue et a même été pour beaucoup abolie par ses successeurs, à l'exception de « sa » loi sur la sûreté nucléaire, qui ne sera votée que quatre ans après la seconde élection de Jacques Chirac. C'est sûrement à cette période que le ministère de l'environnement cesse d'être, pour reprendre l'expression du premier directeur de cabinet de Dominique Voynet, « le chétif agressif » pour devenir un adolescent agressif... Jamais l'administration de l'environnement ne disposa de semblables moyens. En cinq ans, ces moyens ont quasiment doublé : une inspection générale de l'environnement a été créée, ainsi que mille nouveaux emplois budgétaires, répartis dans les directions régionales ; pour la première fois une écotaxe embryonnaire a été votée. La lutte contre l'effet de serre a été réorientée avec le renforcement des moyens de la commission nationale, et la tenue annuelle, au niveau du Premier ministre, d'un comité interministériel qui a mobilisé l'ensemble des administrations sur le sujet. La France s'est dotée d'un plan

31. Lionel Jospin a montré en allant à l'université d'été des Verts en août 1996 qu'il avait intégré les mots clés de l'écologie et du développement durable ; en 1995, il avait été le seul candidat à consacrer un chapitre entier à l'écologie.

32. Article 2.

33. Laville (Bettina), *La machine ronde, la planète, le peuple et le politique*, *op. cit.*

national de lutte contre l'effet de serre et a adopté, pour la première fois, un tarif de rachat des énergies renouvelables. Une nouvelle agence a été créée prenant en compte les problèmes de santé et d'environnement. Son ministère correspond également à l'adoption, sous la présidence française, du protocole de Kyoto.

Les infléchissements du ministère en matière de développement durable sont plutôt visibles dans le secteur de l'aménagement du territoire. La loi Pasqua fut remaniée pour donner naissance à... la loi « Voynet » du 25 juin 1999, laquelle s'appuie sur le concept de développement durable, qui est préféré à celui de « développement harmonieux du territoire », souvent employé dans le texte de Charles Pasqua, même si on a précédemment souligné le fait que le mot développement durable avait été cité dans la loi qui porte son nom³⁴. Mais on a oublié, parce que le gouvernement de M. Raffarin les a abolis, l'expérience très intéressante des schémas de services collectifs qui ont pour la première fois mobilisé l'ensemble des administrations, tant au niveau national qu'au niveau local, sur les conséquences de l'adoption de la durabilité³⁵. L'élaboration des schémas sur les transports, sur les espaces naturels et ruraux en particulier, a donné lieu à un travail considérable qui, s'il avait été poursuivi pendant les dix années suivantes, n'aurait pas aggravé le retard pris par la France dans la politique de sauvegarde de la biodiversité comme dans celle de la lutte contre l'effet de serre, retard qui n'a été corrigé que lors du Grenelle de l'environnement. Sur le plan du pilier social et du pilier économique du développement durable, le bilan gouvernemental de Dominique Voynet est plus faible, même si le Conseil d'analyse économique qu'avait créé Lionel Jospin a pu s'enrichir des différentes contributions visant à infléchir l'économie de manière plus durable. Mais la mise en place de la stratégie nationale de développement durable a été difficile et n'a commencé qu'avec son successeur Yves Cochet, qui a laissé au gouvernement suivant une sorte de brouillon. Il faut dire que le schéma national d'aménagement du territoire qu'avait instauré Charles Pasqua avait été remplacé par les schémas de services collectifs et que l'exercice de planification à vingt ans avait été réalisé secteurs par secteurs. Mais, de manière plus significative que ces explications techniques, il faut voir dans l'action de Dominique Voynet un plus grand attachement aux causes symboliques de l'action écologique qu'à l'élaboration patiente d'un projet interministériel visant à dépasser des contradictions entre la croissance et la protection de l'environnement, finalement moins mobilisateur pour des partis écologiques, en tout cas au niveau régional.

Le développement durable promu, mais au rang de secrétariat d'État

Les débats du gouvernement Jospin et particulièrement les chantiers ouverts par les Verts ainsi que le résultat des élections régionales de 1998, qui entérinèrent des exécutifs régionaux communs entre les socialistes et les écologistes, firent réfléchir le Président de la République Jacques Chirac et la droite française : le thème de l'écologie était devenu incontournable tant sur le plan international – où la lutte contre le réchauffement climatique, après la signature du protocole de Kyoto par de très nombreux pays, devenait un thème central de la vie diplomatique et des grands sommets – que sur le plan national,

34. Art. 1^{er}. – « La politique nationale d'aménagement et de développement durable du territoire concourt à l'unité de la nation, aux solidarités entre citoyens et à l'intégration des populations ».

35. Art. 10. – « Les schémas de services collectifs sont élaborés par l'Etat dans une perspective à vingt ans en prenant en compte les projets d'aménagement de l'espace communautaire européen. Leur élaboration donne lieu à une concertation associant les collectivités territoriales, les organismes socioprofessionnels, les associations et les autres organismes qui concourent à l'aménagement du territoire ».

où les passions étaient à leur comble. Dans la campagne municipale de 2001, pour la première fois, la droite s'empara du thème de l'environnement comme thème politique de campagne et Jacques Chirac, préparant sa future candidature, fit à Orléans, le 3 mai 2001, un discours très élaboré sur l'environnement, où il souligna l'urgence d'une réaction contre les périls que court la planète en martelant qu'« il y a péril en la demeure », annonçant le fameux : « la maison brûle et nous regardons ailleurs », qu'il prononça une fois réélu Président de la République lors du sommet mondial du développement durable de Johannesburg le 2 septembre 2002. Il rencontra plusieurs fois Nicolas Hulot qu'il avait connu dans des manifestations que la fondation Nicolas Hulot a préparées pour la Ville de Paris, lequel « l'évangélise » sur les principaux problèmes de l'écologie.

Tokia Saifi fut nommée secrétaire d'État au développement durable auprès de Mme Bachelot Ministre de l'écologie et du développement durable dans le premier gouvernement Chirac. Elle est chargée de la stratégie nationale du développement durable lancée dans un séminaire gouvernemental le 28 novembre 2002 qui décida la création d'un Comité interministériel pour le développement durable et d'un Conseil national du développement durable. C'est lors de ce séminaire que sera esquissé le concept d'État exemplaire que l'on retrouvera plus tard, de même que l'amorce d'une réforme de l'administration avec d'une part la création dans chaque ministère de hauts fonctionnaires chargés du développement durable et d'autre part celle des services extérieurs placés sous la houlette des préfets qui devront être formés dans ce nouveau secteur de l'administration. Les ministres qui succéderont à Mme Bachelot, Serge Lepeltier et Nelly Olin perdront leur secrétaire d'État mais garderont l'appellation « développement durable » dans leur titre et leurs attributions. C'est le premier qui organise le deuxième séminaire gouvernemental en mars 2005, et la seconde qui mènera à bien l'expérience de la fusion de cinq DRIRE et DIREN.

Mais l'époque sera surtout marquée par la réforme constitutionnelle de la Charte de l'environnement portée par un député que l'on retrouvera bientôt et qui éclaire la scène environnementale au moins autant que les ministres en charge du secteur, à savoir Nathalie Kosciusko Morizet. Parallèlement, le monde associatif très mécontent de la stagnation du budget du Ministère se fédère derrière Nicolas Hulot, déçu de l'action des derniers gouvernements, pour imaginer un autre destin au développement durable.

Le développement durable comme fil rouge de la réforme de l'État

Pendant toute l'année 2006 va se développer une réflexion sur la place du développement durable dans un État qui deviendrait « stratège ». Le Commissariat général au plan dirigé alors par Alain Etchegoyen s'empare, dans des groupes intitulés Équilibre et Isis, de la réforme de l'État et remarque « que l'État a réussi à imposer aux entreprises des normes qu'il ne s'appliquait pas à lui-même et que le développement durable en était un bon exemple paradoxal, car c'est en pensant les normes du développement durable pour les autres que l'État s'est vraiment mis à réfléchir sur lui-même »³⁶.

Le rapport³⁷ intitulé *Horizon 2020 : l'État face aux enjeux du développement durable* balaye tous les secteurs de l'administration qui doivent être passés au crible de la stratégie de la durabilité : « le débat sur le développement doit donc aujourd'hui passer du strict

36. Avant-propos au rapport « Horizon 2020 : l'État face aux enjeux du développement durable », Paris, Commissariat général au plan, 16 novembre 2005.

37. Ayong (Alain), chef de projet Equilibres, « Horizon 2020 : l'État face aux enjeux du développement durable », Commissariat général au Plan, 16 novembre 2005.

prisme environnemental aux interconnexions à long terme des enjeux économiques sociaux et environnementaux, du prisme national à l'international et d'un scénario "mauvais à meilleur" à un scénario "gagnant gagnant" »³⁸. L'intégration du développement durable dans l'ensemble des politiques publiques y était préconisée et un certain nombre d'enjeux suivants du développement durable étaient retenus³⁹. Il dégageait six propositions de recommandation de politique publique. L'État devait être le « chef d'orchestre » du développement durable, en formant ses agents à ses thématiques, en rendant l'État exemplaire dans la gestion de ses services et de ses ressources humaines au regard du développement durable (c'est la première fois qu'est consacrée l'expression « État exemplaire ») en intégrant la démarche du développement durable dans l'action territoriale de l'État et dans ses partenariats avec les collectivités locales. En constatant que l'organisation institutionnelle de l'État était inadaptée pour une prise en compte efficace du développement durable, notamment son caractère transversal, il proposait d'adopter une structure appropriée : « le maintien de la gestion du développement durable par le seul ministère en charge de l'environnement n'est pas compatible avec l'exigence de transversalité de la démarche des ministères en charge des autres piliers (économique et social) qui ne lui reconnaissent aucune légitimité pour imposer quelque choix que ce soit ; cette situation contraint gravement les possibilités d'émergence effective de la démarche de développement durable »⁴⁰. Il remarquait aussi que le fait de maintenir la gestion du développement durable dans le ministère en charge de l'environnement entretenait une confusion auprès du public comme des décideurs politiques et des agents administratifs : « ceci entretient l'image d'un développement durable assimilé aux contraintes environnementales et retarde une représentation positive, notamment par les secteurs économiques »⁴¹. Sa proposition était donc de donner la charge du développement durable à un organisme indépendant à caractère interministériel placé directement sous l'autorité du Premier ministre en précisant que la qualification d'« indépendant » ne signifiait pas s'extraire de la tutelle de l'État mais de ne pas avoir directement en charge des politiques et disposer d'une capacité d'auto saisine et de liberté dans ses publications ; selon le rapport, cette entité devrait avoir le rôle d'éclairer le gouvernement, le Parlement et le public sur les grands enjeux stratégiques du développement durable, de veiller à la concertation, de suivre de contrôler la pertinence des politiques publiques, de nourrir les études d'impact des principaux textes législatifs et réglementaires, de mettre à la disposition de l'État et les collectivités locales des outils et des indicateurs et de mettre en place à échéance fixe tous les cinq ans par exemple les groupes de réflexions pour chaque facteur d'activité économique ayant un lien avec le développement durable. Le rapport préconisait finalement que cette entité indépendante devait être le Commissariat général au plan... Ce rapport est très certainement le premier qui assimile l'État stratège à un État exemplaire en matière de développement durable, et constitue, après le Plan national de l'environnement de 1991, la plus grande réflexion sur les politiques publiques en matière de développement durable.

38. Rapport *op. cit.*, p. 11.

39. La citoyenneté, la participation, l'éducation, la formation, la recherche, la création de richesses, la cohésion sociale, la cohésion territoriale nationale et internationale l'équité intergénérationnelle, les modes de production et de consommation responsables, la lutte contre le changement climatique, la préservation des ressources environnementales et la biodiversité, la prévention des risques naturels technologiques et sanitaires, l'amélioration des modes de vie et de la santé, l'aménagement durable des territoires.

40. *Ibid.*, p. 169.

41. *Ibid.*, p. 170.

VERS LE MINISTÈRE D'ÉTAT

Nicolas Hulot veut un vice-premier ministre

De la fin de l'année 2005 à l'élection présidentielle de 2007 et ceci pour la première fois lors d'une campagne présidentielle, se diffuse une certaine effervescence autour de l'organisation administrative de l'écologie et du développement durable en France. Deux courants parallèles se développent. Un premier courant est provoqué par la préparation du document qu'on appellera « pacte écologique »⁴² préparé par la fondation Nicolas Hulot. Dans ce travail, les auteurs avancent que si l'organisation administrative du ministère est loin d'être au cœur de la réflexion des experts rassemblés et d'ailleurs respectés par tout le milieu français de l'environnement, la proposition numéro un, médiatique, de vice-premier ministre en charge de l'environnement provoquera nécessairement une réflexion sur les structures administratives du ministère. Mais ce vice-premier ministre peut-il être un homme seul sans services ? Est-ce que cela veut dire que le ministère chargé de l'environnement est sous la telle directe du premier ministre comme Robert Poujade et Brice Lalonde ? Est-ce que cela veut dire que c'est une personnalité indépendante à la parole d'autant plus libre qu'il ne s'embarrassera pas de la tâche quotidienne de la gestion de services administratifs ? Ce sont toutes ces questions qui seront âprement débattues dans la presse et qui évidemment provoqueront une réflexion réactive de l'administration.

Que proposait le Pacte écologique ? D'abord il partait du constat « de l'urgence environnementale et climatique actuelle » : les structures actuelles de l'action publique ne permettent pas de répondre à la montée en puissance du ministère de l'écologie et du développement durable à cause du faible budget, du manque de pouvoir d'arbitrage, du pouvoir des grands corps et de l'existence de lobbyings, ainsi que des adaptations au développement durable dans l'action du premier ministre, contraint de se consacrer à la gestion et au court terme, mais le pacte proposait que le ministère de l'environnement demeure avec un pouvoir renforcé appuyé sur le pouvoir d'arbitrage dévolu au vice-premier ministre, lequel aurait un rôle d'impulsion et de contrôle⁴³. Dans l'esprit de Nicolas Hulot, ce vice-premier ministre aurait dû tenir sa légitimité non seulement du Premier ministre mais aussi de sa propre personnalité et aurait exercé des fonctions de coordination et d'arbitrage sans pour autant que le ministère chargé de l'écologie perde son identité.

Mais la boîte de Pandore est ouverte : à partir du moment où l'on parle d'un poste de vice-premier ministre chargé du développement durable, la pente naturelle de l'administration est d'imaginer des missions et des services classiques pour ce vice-premier ministre. On va discrètement passer de l'idée d'une personnalité emblématique à l'élaboration d'un ministère d'État.

42. Hulot (Nicolas), *Pour un pacte écologique*, Paris, Calmann-Lévy, 2007.

43. Dans le projet de Nicolas Hulot il aurait présidé le comité interministériel du développement durable, piloté la stratégie nationale du développement durable et sa cohérence entre les niveaux européens nationaux régionaux et locaux, veillé à l'élaboration de la feuille de route « développement durable » de chaque ministère, vérifié l'acceptabilité des projets et propositions de loi au regard des nouveaux indicateurs de développement durable qui seront élaborés sous sa responsabilité, cosigné la nomination des directeurs régionaux et départementaux de l'environnement, garanti l'indépendance et le bon fonctionnement de la commission nationale du débat public, coordonné l'ensemble de l'action française dans le domaine du dérèglement climatique, etc. Les services mis sous son autorité auraient été la délégation interministérielle au développement durable, la mission interministérielle de l'effet de serre, l'Office national sur le réchauffement climatique, le corps préfectoral territorial (!), le conseil national du développement durable, le conseil d'analyse stratégique, la délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité du territoire, la délégation à la ville, le conseil d'analyse de la société. Note de Thierry Libaert, Fondation Nicolas Hulot.

La campagne présidentielle bat son plein autour du développement durable

Dès 2006, d'autres organisations non gouvernementales que celle de Nicolas Hulot comprendront la nécessité de débattre du futur ministère de l'environnement. À l'occasion du 36^e anniversaire du ministère de l'environnement, le WWF publie un document⁴⁴ intitulé *Quels enjeux pour le prochain ministère de l'écologie du développement et de l'aménagement durable* en interrogeant dix anciens ministres de l'environnement⁴⁵. Les questions porteront sur les grands enjeux de l'environnement, l'empreinte écologique de la France mais aussi sur le fonctionnement du ministère de l'écologie. C'est la première fois qu'une organisation non gouvernementale s'interroge sur la structure administrative de manière aussi directe et précise : la question numéro 10 posée à tous les anciens ministres demande « à votre avis quels sont les domaines qui doivent impérativement être du ressort du ministère pour lui permettre d'avoir une réelle efficacité ? » et les questions numéro 11 et 12 : « comment améliorer le fonctionnement transversal du ministère et que pensez-vous de la proposition de nommer un vice-premier ministre de l'environnement ? ». Les réponses sont très diverses et illustrent à quel point les avis sont différents, même pour les personnes qui ont été en charge de la responsabilité de conduire la politique française du ministère de l'environnement !

À cette dimension politique du débat va s'ajouter un débat administratif intense à l'intérieur du ministère de l'écologie du développement et de l'aménagement durable : des notes circulent en tous sens venant des corps d'inspection ou bien de personnalités engagées depuis longtemps dans le développement durable. Christian Brodhag, délégué interministériel au développement durable, publie le 6 avril 2007 une note⁴⁶ qu'il a rédigée avec le concours des hauts fonctionnaires du développement durable. Il prend résolument parti pour un ministre délégué auprès du premier ministre, lequel aurait une vision stratégique prospective des risques et des opportunités développées sous la direction du premier ministre ; il insiste pour que ce ministre soit chargé de « l'intelligence du développement durable ». Il piloterait la stratégie nationale de développement durable et les projets interministériels qui s'y rattachent, l'arbitrage sur les projets en fonction des principes du développement durable (il prévoit un contreséing sur les projets législatifs), les stratégies territoriales de l'État et l'aménagement du territoire, la consultation et la mobilisation publique, l'organisation de partenariat avec les acteurs économiques, les indicateurs de développement durable, la prospective, l'intelligence économique du développement durable, l'évaluation des politiques publiques en s'appuyant sur les corps d'inspection générale compétents et sur les hauts fonctionnaires du développement durable, l'innovation et la recherche. Les services administratifs afférents à cette mission seraient rattachés à ce ministre délégué, mais la note s'inscrit dans la même veine que celles qui prônent un développement durable comme une compétence nouvelle d'initiative et d'arbitrage du Premier ministre, en s'appuyant aussi sur la grande tradition de l'environnement comme administration de mission mais promue au rang de... « grande mission ». Beaucoup de propositions suivent ce schéma au sein du ministère de l'écologie, dont les fonctionnaires voient bien le danger d'un grand ministère du développement durable lequel marquerait peut-être, selon un auteur, « une évolution historique qui renforcerait en élargissant ses domaines de compétence et ses

44. *Quels enjeux pour le prochain ministère de l'écologie, du développement, et de l'aménagement durables ? Dix ministres de l'environnement témoignent (1986-2006)*, WWF France, 2006.

45. Alain Carignon, Brice Lalonde, Ségolène Royal, Michel Barnier, Corinne Lepage, Dominique Voynet, Yves Cochet, Roselyne Bachelot, Serge Lepeltier et Nelly Olin.

46. Brodhag (Christian) avec les hauts fonctionnaires du développement durable, *Un ministre délégué au développement durable auprès du Premier ministre*, propositions, 6 avril 2007. Documentation de l'auteur.

moyens la capacité du ministère actuel à faire mieux prendre en compte le long terme et la prévention des risques dans les décisions, ou bien une régression qui noierait le ministère actuel au sein de services beaucoup plus nombreux qui imposeront leurs réflexes habituels de court terme et empêcheront l'expression au niveau politique au sein du gouvernement des exigences liées au sauvetage de l'environnement mondial »⁴⁷.

Mais c'est compter sans le puissant corps des Ponts et chaussées. Claude Martinand, Vice-président du corps, va prendre en main une proposition qui fera long feu. Par une note du 22 mars 2007, intitulée *Hypothèse d'organisation gouvernementale pour le développement durable*⁴⁸ laquelle, écrit-il, n'engage ni le Corps général des Ponts et chaussées ni le ministre des transports, de l'équipement du tourisme et de la mer, mais qui était quand même signé par le chef de ce Corps et curieusement, sans doute pour invoquer une légitimité environnementale en se réclamant du haut fonctionnaire emblématique de l'essor de l'écologie en France « ancien adjoint de Serge Antoine à la mission des études et de la recherche du ministère de l'environnement et du cadre de vie ». Il propose une architecture qui renoue avec l'organisation du ministère du cadre de vie de M. d'Ornano. Il faut bien voir que sa proposition est formulée « à partir » du ministère de l'équipement, opérant par là un très intelligent renversement stratégique de perspectives pour le développement durable : se réclamant d'une conception où celui-ci équivaldrait à concilier les piliers économique et écologique dans une optique où les réseaux (énergie, transports) et les territoires (aménagement, environnement et habitat) jouent un rôle essentiel, il place d'emblée l'environnement comme un sujet non central de la future organisation. Alors que les environnementalistes regardent à la fois le budget du ministère de l'environnement et son poids politique comme insuffisants au regard des enjeux dans les structures gouvernementales, il retourne l'argument en victimisant le ministère de l'équipement : « Il faut noter que le périmètre de notre ministère de rattachement, construit autour de l'équipement depuis sa création en 1966, est relativement instable et constitue souvent une des variables d'ajustement du bouclage d'un gouvernement. Sont rattachés, selon les circonstances, les transports, la mer, la ville, le logement l'aménagement du territoire, le tourisme voire l'environnement autour d'un ou plusieurs ministres entourés de ministre délégués et de secrétaires d'État ». Il présente deux hypothèses : une première qui consisterait à réunir dans un grand ministère du développement durable le maximum de compétences : environnement, aménagement, transports et énergie ; il reconnaît que le périmètre serait immense mais que tous les sujets relevant du développement durable ne pourraient être regroupés dans ce ministère. Sa seconde hypothèse consiste en deux structures ministérielles : ministère de l'environnement et de l'aménagement, et d'autre part un ministère des transports et de l'énergie intitulé ministère des réseaux, regroupant la gestion locale, les services urbains (eau, assainissement, déchets) et peut-être aussi les postes et les télécommunications. Il propose que l'animation de l'ensemble soit sous la tutelle d'un vice-premier ministre ou plutôt d'un ministre d'État disposant des outils de prospective de la stratégie nationale du développement durable et de l'organisation administrative et matérielle et financière du développement durable. Il prend délibérément parti pour la seconde hypothèse laquelle sera à peu de choses près adoptée par le gouvernement de M. Fillon, ce qui ne peut qu'alimenter la thèse des fonctionnaires qui considèrent qu'au prétexte du développement durable, les ministères de l'équipement et de l'énergie ont absorbé le ministère de l'environnement. Jacques Theys, dans une note⁴⁹ annexée à celle de Claude Martinand, s'efforçait de nuancer cette conception en rappelant

47. *Ibidem*.

48. Martinand (Claude), *Hypothèses d'organisation gouvernementale pour le développement durable*, 22 mars 2007, documentation de l'auteur.

49. Theys (Jacques), annexe, *Environnement et politiques publiques*, documentation de l'auteur.

que trois modèles de structures institutionnelles avaient historiquement prévalu pour la prise en charge de l'environnement : un modèle américain chargé d'élaborer les normes en matière de pollution, la version française du ministère de l'environnement qui ressemble à l'agence américaine avec en plus des fonctions de formation et de sensibilisation, un ministère de l'environnement et du cadre de vie comme en 1978, expérience trop courte pour désenclaver l'environnement. Il remarquait « ce que coûte à l'environnement une structuration trop cloisonnée, trop refermée sur la pollution, la protection de la nature et la défense de la biodiversité » et optait pour une conception qui permettrait d'intégrer l'environnement dans les politiques du territoire »⁵⁰.

Ceux qui ont une longue pratique du ministère de l'environnement commencent à s'interroger sur ce mouvement vers un ministère du développement durable impulsé à partir du ministère de l'équipement ; une note issue de l'inspection générale de l'environnement, dépendante alors du seul ministère de l'environnement, l'illustre : « bien que la dimension environnementale constitue l'un des piliers fondamentaux de toute stratégie de développement durable, il est essentiel qu'elle conserve sa spécificité, au risque de se trouver sinon laminé, du moins en position de grande faiblesse par rapport à d'autres enjeux, de développement notamment, jugé plus important lorsqu'il s'agira de rendre des arbitrages. Il apparaît en conséquence souhaitable que l'environnement d'une part, le développement durable d'autre part, relèvent de deux instances distinctes au sein du futur gouvernement »⁵¹. L'inspection du ministère de l'environnement tente d'esquisser une autre configuration : une approche territoriale regroupant l'aménagement foncier et rural, l'aménagement du territoire, l'urbanisme, le logement, la construction et la politique de la ville et si possible les collectivités locales. Elle remarque que cette approche comporte le danger de mettre le doigt dans l'engrenage d'un très grand ministère mais propose en contrepoint une fonction d'évaluation indépendante et une fonction d'arbitrage au titre du développement durable. L'autre approche est qualifiée d'approche « grand défi » : un ministère qui se positionnerait comme le garant du bon état du patrimoine commun dont notre génération dispose. Le ministère assumerait les décisions majeures en terme d'énergie, de développement des réseaux de transport, de contrôle de l'utilisation des ressources naturelles ; enfin existerait une approche régulatrice qui favoriserait les enjeux sociaux économiques optimaux de la partie de la biosphère à la disposition des générations actuelles et rendrait « durable » son usage et garantirait son bon état à court et à moyen terme.

Cette deuxième approche correspond à l'intégration des objectifs environnementaux dans toutes les politiques sectorielles. On voit bien l'énorme différence, même au niveau du vocabulaire, entre les deux approches et on reconnaît le clivage historique entre environnement et équipement renforcé par le malaise du Corps des Ponts et chaussées dont la mission de constructeur qui a été majeure pendant toute la dernière partie du XX^e siècle, s'épuise : la reconstruction du pays est achevée, les routes sont transférées aux collectivités locales pour la plus grande partie et, dans le souci de la préservation de la nature et aussi à cause de l'épuisement des finances publiques, le pouvoir est passé à « ceux qui ont des objections par rapport à ceux qui ont des objectifs »⁵².

50. *Quel avenir pour le MEDD ?*, note interne de l'IGE, 29 mars 2007, documentation de l'auteur.

51. *Ibidem*.

52. Cette méfiance envers le grand ministère sera relayée par quelques organisations non-gouvernementales en particulier l'association 4D présidée alors par un ancien haut fonctionnaire du ministère de l'environnement, Michel Mousel, qui préconisera : « le premier ministre dirige la politique de développement durable du gouvernement quelles que soient les formes de délégation ou d'intermédiation qu'implique cette direction. Et en parallèle un ministère de l'environnement clairement identifié et autonome. *Le 7 mai, que fera le nouveau Président ? Huit préconisations pour gouverner le développement durable*, séminaire organisé par 4D et l'ODP du 3 avril 2007, Association 4D.

Le grand ministère

Juste après l'élection présidentielle qui voit accéder Nicolas Sarkozy à l'Élysée, la presse s'interroge sur la future structure administrative dédiée au développement durable. Julie Chauveau, dans *Les Échos*, pose le plus clairement le problème : « suffit-il aujourd'hui de créer un nouveau portefeuille "développement durable", de lui donner un rang élevé dans la hiérarchie gouvernementale, pour régler les problèmes ? Nicolas Sarkozy promettait à son deuxième jour au pouvoir d'organiser un Grenelle du développement durable. Il veut créer un grand ministère d'État regroupant sous sa houlette énergie, environnement, transport. Mais le diable se cache dans les détails. Dans cette configuration la défense de l'environnement peut tout aussi bien devenir le cœur du réacteur du nouvel ensemble ou être cantonnée à la vraie défense des petites fleurs »⁵³. L'administration de l'environnement, sans corps propre, ne pourra lutter contre celle, puissante, des transports et de l'énergie.

Le décor est dressé : Grenelle du développement durable, grand ministère... Une tâche à la hauteur d'un ancien premier ministre comme Alain Juppé nommé ministre d'État chargé de l'écologie et du développement durable dans le premier gouvernement Fillon : son décret d'attribution n'annonce pas encore une réforme administrative mais juxtapose les services. Les élections législatives du 17 juin empêcheront Alain Juppé, battu dans sa circonscription, de continuer sa tâche et ce sera Jean-Louis Borloo, avec comme secrétaire d'État Nathalie Kosciusko-Morizet pour l'environnement et Dominique Bussereau pour les transports qui va engager, non un Grenelle du développement durable, mais un Grenelle de l'environnement et construire non un grand ministère de l'environnement, mais un ministère d'État en charge du développement durable...

Une semaine après sa nomination Jean-Louis Borloo s'exprime sur les objectifs de son ministère, objectifs politiques, organisation administrative, mise en route du Grenelle de l'environnement. Dès le début de son intervention, il affirme que « la création du ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durable est la concrétisation de l'engagement du Président de la République de placer le développement durable au cœur de ses priorités, puisque le titulaire de ce grand ministère, seul ministre d'État du gouvernement, dispose des leviers et des moyens d'action qui lui permettront de tenir les engagements pris par le chef de l'État ». Il ajoute : « soyez assurés que j'en serai le comptable scrupuleux ». Il explicite le rôle de l'État dans ce qu'il appelle une véritable révolution, unique en Europe : le MEDAD n'a pas été construit pour le plaisir de faire des réformes mais par souci d'efficacité. Le Président de la République est parti des objectifs qu'il s'était fixé pour concevoir ce nouvel outil. Ainsi, l'écologie, qui relevait jusqu'alors d'un ministère sans réelle capacité d'action cantonné souvent dans un rôle d'incantation ou d'interdiction, se trouve désormais sous l'autorité d'un ministre qui détient un vrai pouvoir de décision dans tous les domaines qui la concernent. La question aujourd'hui n'est plus de s'occuper uniquement des routes, de la mer, des avions, de façon dispersée. Il faut intégrer le développement durable au cœur de toutes nos politiques »⁵⁴. Dans cette intervention le calendrier du Grenelle de l'environnement se profile déjà, puisqu'il a été fixé avant la fin du mois d'octobre 2007 mais aucun calendrier n'est donné à ce moment pour les étapes de la réorganisation administrative, la seule indication du ministre est la création d'un poste de secrétaire général unique pour le ministère.

À côté des affaires internationales dont Jean-Louis Borloo affirme la primauté puisqu'il déclare vouloir faire de son ministère un « ministère exemplaire pour l'effet de

53. Chauveau (Julie), Développement durable : superministre ou potiche ?, in *Les Échos*, 30 avril 2007.

54. Conférence de presse de M. Borloo, 29 juin 2007.

serre », deux chantiers sont donc sur la table du ministre et des secrétaires d'État : le Grenelle de l'environnement organisé selon la méthode des « parties prenantes » l'État, les collectivités locales, les organisations non gouvernementales, les syndicats, et le Medef d'un côté, et de l'autre la réforme administrative du ministère. Mais un autre chantier s'impose à Jean-Louis Borloo comme à tous les autres ministres : la RGPP, c'est à dire la révision générale des politiques publiques. Le gouvernement se mettra au travail immédiatement après sa constitution puisque le premier ministre lancera des travaux le 10 juillet et le premier conseil de modernisation se tiendra le 12 décembre 2007. Le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, donnera à chaque ministère sa feuille de route : amélioration de la qualité des services publics, retour à l'équilibre des finances publiques au plus tard à 2012, diminutions des effectifs de l'État grâce au non remplacement d'un départ à la retraite sur deux. Le 6 décembre 2007, Jean-Louis Bolloo avait présenté aux directeurs les grandes lignes de la réorganisation du ministère ; c'est dire à quel point les deux chantiers administratifs ont été menés de pair. Le ministre d'État devant respecter l'arbitrage rendu en Conseil de modernisation selon lequel le nouvel organigramme du ministère devait être centré sur les enjeux fondamentaux passer de 35 directions d'administration centrale à cinq grandes « directions métier » et un secrétariat général, créer des directions régionales du développement durable garantissant la cohérence des politiques du ministère au niveau territorial⁵⁵.

Si tous les ministères devaient se plier à la révision générale des politiques publiques, le MEDAD était particulièrement concerné, d'une part parce que sa nouvelle configuration permettait une plus grande liberté dans les organigrammes et aussi parce que la multiplicité de ses services issus de plusieurs ministères laissait un champ plus libre que pour d'autres à des coupes sombres tant dans les services que pour le nombre de fonctionnaires. On ne peut comprendre la réforme administrative de ce nouveau grand ministère sans avoir en tête qu'elle a été soumise à une double stratégie : celle de s'appuyer sur le concept de développement durable pour faire de l'environnement une simple composante de celui-ci, et celle de diviser par sept les anciennes directions d'administration centrale.

Le directeur de cabinet du ministre, M. Christian Frémont appartenant au corps préfectoral, se charge très personnellement de cette réforme ; mobilisé également par le Grenelle de l'environnement il s'adjoit non pas comme il est d'usage un haut fonctionnaire pour effectuer le projet concret de la réforme mais un cabinet de conseil⁵⁶. Il fournit dès le 24 juillet 2007 un calendrier de réformes avec un comité de pilotage dirigé par le directeur adjoint de cabinet, où le vice président du corps des ponts et chaussées Claude Martinand aura un rôle important. Le 11 septembre le cabinet de conseil présentera un document portant synthèse des contributions des agents qui décrira les principes directeurs pour l'organisation⁵⁷. Le travail se poursuit parallèlement au Grenelle de l'environnement pendant tout l'automne et mobilisa l'ensemble de l'administration.

55. Qui reprendront les missions du ministère actuellement assumées par les directions régionales de l'équipement, les directions régionales de l'environnement, et les directions régionales de l'industrie de la recherche et de l'environnement la généralisation de la fusion des directions départementales de l'équipement avec les directions départementales de l'agriculture et de la forêt, etc.

56. C'est le cabinet IDRH, Padis (Marc Olivier), *Le consultant et le Préfet*, in *Esprit*, mars-avril 2010, page 100.

57. Un nombre limité de directions générales, la rationalisation des organisations interministérielles et ministérielles, un découplage des organisations centrales et territoriales, une refonte rapide des directions fonctionnelles ; les propositions concrètes préfigureront l'état définitif de la réforme avec un secrétariat général unifié, un ensemble autour de la lutte contre le changement climatique, une organisation à imaginer pour des transports durables, un ensemble autour de l'aménagement du territoire des directions écologiques – le pluriel était encore à l'ordre du jour.

Le 6 décembre 2007, le ministre présente aux directeurs les arbitrages définitifs sur la réorganisation avec un comité technique paritaire qui aura lieu le 18 décembre. Il rappelle les principes de sa mission, construire l'économie de demain, anticiper l'ère de la rareté, démontrer concrètement dans les faits qu'un autre chemin de croissance est possible ; il reprend l'expression « l'État exemplaire » en explicitant : « l'exemplarité forge, crée, construit notre crédibilité ». Il justifie le fait que le Grenelle de l'environnement soit passé avant la réforme du ministère ce qui, évidemment, a provoqué dans toutes les administrations dépendant de lui une effervescence voire une errance, en affirmant que « avant de bâtir un cadre nous avons besoin d'une feuille de route. Cette feuille de route c'est le Grenelle. J'ai voulu partir des objectifs à atteindre et reconstruire ensuite l'instrument le plus efficace. J'ai voulu prendre le temps de la concertation avant de vous proposer une première architecture générale ». Il affirme d'abord la transversalité incarnée par un secrétariat général, un commissariat au développement durable et des directions générales opérationnelles. Il met en exergue la création du conseil général de l'écologie du développement et de l'aménagement durable par regroupement du conseil général des Ponts et chaussées et de l'inspection générale de l'environnement en le qualifiant de « projet exemplaire de mutualisation des compétences entre d'un côté une institution multiséculaire et de l'autre une jeune inspection qui, en quelques années, a largement fait la preuve de son utilité ». Le secrétariat général est à la fois gestionnaire, pilote sur des fonctions transversales comme l'international, la communication et les affaires juridiques. Le Commissariat général au développement durable sera organisé en trois pôles : un pôle stratégie innovation, un pôle de recherche et un pôle évaluation analyse des données. Cinq grandes directions générales sont donc créées, conformément à l'arbitrage du ministre du budget, la direction générale de l'énergie et du climat, la direction générale des infrastructures et des transports intermodaux, la direction générale de l'aviation civile, la direction générale des ressources, des territoires et des habitats, la direction générale des risques sanitaires technologiques et naturels ; subsistent les anciens services comme la délégation interministérielle à la sécurité routière, le secrétariat général à la mer, et la délégation interministérielle à l'aménagement du territoire ⁵⁸.

Les réactions à ces annonces seront contrastées. Les uns souligneront que, pour la première fois, le développement durable est armé d'une administration puissante et efficace, placée dans la hiérarchie étatique de manière significative. Les autres constateront que le mot nature a disparu et que le développement durable n'a été qu'un prétexte pour restaurer le pouvoir des grands corps (Ponts et chaussées et Mines). Les syndicats de l'ancien ministère de l'environnement critiqueront la réforme mais seront peu entendus malgré une manifestation organisée par le personnel du ministère de l'écologie. Les organisations non gouvernementales satisfaites d'une influence politique nouvelle (médiation du Grenelle et engagements du gouvernement) resteront indifférentes à l'organisation de structures qu'elles connaissent mal et dont finalement elles se défient. C'est Corinne Lepage qui sera la plus violente : « le ministère de l'environnement a perdu la bataille qui l'opposait à l'équipement depuis près de 40 ans » ⁵⁹ écrira-t-elle en ajoutant que si la construction retenue a pour avantage de donner au ministre un poids considérable dans l'architecture gouvernementale, elle présente toutefois deux inconvénients qui risquent de devenir majeurs. Le premier conduit à abandonner les questions de santé comme le nucléaire, les ondes électromagnétiques, les OGM ou les pesticides à d'autres ministères. Le second vient de ce que les arbitrages entre équipement et environnement sont effectués

58. Cf. l'organigramme du ministère en annexe à cet article.

59. Actu environnement, tribune du 7 mai 2008.

en interne et que les choix reposent alors uniquement sur le ministre et surtout son cabinet, c'est-à-dire en réalité sur l'organisation de ce grand ministère.

Il faudra six mois pour que soient publiés le décret et l'arrêté portant organisation de l'administration centrale. Il n'y aura pas de surprise par rapport aux annonces du ministre. Les deux personnages clés du ministère sont le secrétaire général qui « assiste le ministre pour l'administration du ministère et dispose de quatre directions et cinq services »⁶⁰. Le Commissariat général au développement durable comprend la direction de la recherche et de l'innovation, le service de l'observation et des statistiques, le service de l'économie et de l'évaluation et de l'intégration du développement durable ainsi que la délégation au développement durable. Le commissaire général assure la tutelle de l'Institut géographique national, de Météo France et du laboratoire central des ponts et chaussées.

La direction générale de l'énergie et du climat comprend la direction de l'énergie qui correspond à l'ancienne direction de l'énergie du ministère de l'industrie et exerce à ce titre la tutelle de l'Institut français du pétrole, du Commissariat à l'énergie atomique, de l'agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs, de l'agence nationale pour la garantie du droit des mineurs et de la caisse autonome nationale de la sécurité sociale des mines et un nouveau service du climat et de l'efficacité énergétique qui reprend sous son contrôle la mission interministérielle de l'effet de serre.

La direction générale des infrastructures, des transports et de la mer comprend la direction des infrastructures de transport, la direction des services de transport, la direction des affaires maritimes et le secrétariat général au tunnel sous la Manche. Elle exerce la tutelle de l'agence de financement des infrastructures de transport de France, de Réseau ferré de France, de Voies navigables de France, de la caisse nationale des autoroutes et des autoroutes de France ainsi que classiquement de la SNCF, de la RATP et des ports autonomes, *etc.*

La direction générale de l'aviation civile subsiste de l'ancien ministère de l'équipement. Ses compétences sont inchangées.

La direction générale de l'aménagement du logement et de la nature comprend deux directions : la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages et la direction de l'eau et de la biodiversité. La première assure la tutelle des établissements publics d'aménagement, de l'agence foncière et technique de la région parisienne, de l'établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux, de la caisse de garantie du logement locatif social, de l'agence nationale de l'habitat, *etc.* La seconde est chargée de l'eau et de la biodiversité. Elle assure la tutelle des parcs nationaux, des agences de l'eau, de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques, du conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, de l'Office national des forêts, de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, du muséum d'histoire naturelle, de l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer et de l'Agence des aires marines protégées.

Enfin, la direction générale de la prévention des risques comprend trois services : le service des risques technologiques, le service de la prévention des nuisances et de la qualité de l'environnement, le service des risques naturels et hydrauliques⁶¹.

60. Direction des affaires européennes et internationales, direction des affaires juridiques, direction de la communication, direction des ressources humaines ; services du pilotage et de l'évolution des services, service des politiques supports et des systèmes d'information, le service des affaires financières, le service de défense, de sécurité et d'intelligence économique, et également le secrétaire général qui assure la tutelle de l'école nationale des Ponts et chaussées et de l'École nationale des travaux publics de l'État.

61. On ne reparlera pas ici des services qui n'ont pas été modifiés comme la délégation à la sécurité et à la circulation routière et la délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires.

On voit immédiatement que si le mot nature à été repris dans le titre de la direction de l'aménagement du logement et de la nature, alors que seul le mot un peu ambigu « ressources » figurait lors de la présentation du nouvel organigramme par le ministre, des déséquilibres importants peuvent frapper les esprits. Si le corps des mines a su préserver une direction générale de la prévention des risques qui, de manière assez logique, rassemble toutes les structures, qui au cours du temps, ont été peu à peu construites pour faire face aux risques grandissants provoqués par nos modes de production, s'il a su aussi reconsolidier un pouvoir qu'il perdait peu à peu au sein de l'ancien ministère de l'industrie au profit du monde des finances en investissant la question de l'énergie et du climat. Mais c'est le corps des Ponts et chaussées qui a le mieux tiré son épingle du jeu, avec deux directions inchangées du ministère de l'équipement : celle de l'aviation civile et celle de la sécurité routière. Il investit naturellement une grande direction générale des transports, des infrastructures et de la mer, mais aussi la moitié d'une direction générale dont on aurait pu croire qu'elle serait consacrée aux seules fonctions environnementales : le directeur général chargé de la préservation des biens mondiaux comme l'eau et la biodiversité est également en charge de la politique du logement et de l'habitat sous couvert du mot urbanisme. Bien sûr, des problèmes structurants du développement durable comme par exemple celui de l'étalement urbain exigent de conjuguer ensemble logement et espaces naturels, mais il semble presque impossible voire inhumain de rassembler des fonctions exigeant des technicités aussi précises sous la houlette de la même personne.

Certes, dans une première lecture, et en analysant les sous-directions, on peut penser que les anciennes fonctions dévolues au ministère de l'équipement de l'aménagement et de l'environnement sont également réparties dans la nouvelle structure : une direction et deux directions et demie pour l'environnement, une direction pour l'énergie, mais trois directions et demie pour l'ancien ministère de l'équipement⁶². Bien sûr on pourra contester ce comptage un peu simpliste à partir du moment où les deux directions transversales et en particulier le Commissariat général au développement durable accorderont une attention particulière au pilier environnemental du développement durable⁶³.

Sur le site de la fondation Nicolas Hulot, on peut trouver aujourd'hui l'appréciation suivante : « grâce au pacte écologique, la création du MEDAD fait que le ministre traitant de l'environnement est devenu le premier des ministres ». Ceci est parfaitement exact, et lorsque, comme on a tenté de le faire ici, on a en tête le combat administratif qui a été nécessaire pour créer un grand ministère chargé de l'écologie et du développement durable, on ne peut que se féliciter de ce que l'administration, appuyée sur le politique, sait traduire par des signaux forts et des créations riches, les enjeux planétaires et sociétaux. Il nous semble néanmoins que si l'on ne peut pas dresser un bilan véritable sur cette réforme, qui n'a que de deux ans à peine, on peut cependant esquisser à la fois des motifs de satisfaction et un certain nombre de sujets d'inquiétude.

Remarquons d'abord que la structure du ministère de l'écologie du développement et de l'aménagement durable n'est pas restée inchangée depuis sa création. Elle a connu une modification importante à savoir le départ de la délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires, entre-temps redevenu DATAR, délégation à l'aménagement des territoires et à l'action régionale, pour se retrouver sous la tutelle d'un ministre autonome. On peut regretter cette évolution, laquelle paraissait faire consensus

62. Direction de l'aviation civile, direction des infrastructures des transports et de la mer, direction de la circulation et de la sécurité routière et la moitié de la direction de l'aménagement du logement et de la nature !

63. Voir interview de Mme Pappalardo, pages 267-276.

politique dans des gouvernements de gauche comme de droite, puisque le premier élargissement significatif du périmètre du ministère de l'environnement avait été établi sous le gouvernement Jospin. Il paraissait évident pour le gouvernement Fillon que l'aménagement durable du territoire était un élément incontournable d'un grand ministère du développement durable.

Du coup le ministère en charge du développement durable a changé déjà deux fois d'appellation, ce qui traduit à la fois quelques fluctuations dans la définition de ses compétences et en même temps l'évolution actuelle des préoccupations des acteurs en face de la crise majeure que nous traversons. Étant donné la profondeur de la réorganisation, on peut considérer qu'il s'agit de rodages tout à fait normaux.

Enfin, si Jean-Louis Borloo conduit la politique de ce grand ministère depuis le début du quinquennat sous l'autorité du premier ministre François Fillon, ses secrétaires d'État ont changé, mis à part Dominique Bussereau. D'abord Nathalie Kokiusco-Moriset a été nommée secrétaire d'État auprès du premier ministre chargé de la prospective et des nouvelles technologies, quittant ainsi un secteur sur lequel malgré son jeune âge, elle a exercé une influence majeure reconnue sur l'ensemble de l'échiquier politique : en portant la charte de l'environnement au niveau constitutionnel, et en établissant avec les écologistes de multiples contacts, elle aura, avec Nicolas Hulot, mis la droite française à niveau pour exercer une politique en matière de durabilité. Elle a été remplacée par Chantal Jouanneau. Ensuite la pratique du ministère, comme la crise qui sévit dans ce domaine, a vite créé le besoin d'un secrétaire d'État dédié aux problèmes du logement, et Benoît Apparu a été nommé secrétaire d'État au logement. Un nouveau secrétaire d'État a été nommé chargé des négociations climatiques mais il s'occupe beaucoup plus du pilier social du développement durable que de son dossier officiel, étant donné le rôle clé que joue le ministre d'État pour le sommet de Copenhague et ses suites. La structure ministérielle se révèle particulièrement lourde, surtout lorsqu'une négociation internationale dont normalement devrait se charger le ministre des affaires étrangères, d'autant qu'il dispose aujourd'hui d'une direction des biens publics mondiaux, occupe le ministre d'État et nécessite donc qu'il soit appuyé par trois secrétaires d'État, et un commissaire général dont le rôle est de plus en plus interministériel.

Enfin, contrairement à beaucoup de schémas esquissés par d'anciens ministres ou des personnalités du monde de l'environnement, le secteur de l'agriculture a été laissé en dehors du champ administratif de la durabilité, même si existe dans ce ministère, comme ailleurs, un haut fonctionnaire chargé du développement durable et même si, au niveau des départements, les fonctionnaires de l'équipement et ceux de l'agriculture coexistent aujourd'hui dans les directions communes⁶⁴. Il en est de même pour le secteur de la santé, même si dans plusieurs établissements publics, comme par un exemple ceux qui sont chargés de la sûreté nucléaire, les occupations sanitaires ont une place beaucoup plus importante qu'auparavant.

Mais comme le développement durable touche à l'ensemble des politiques publiques et également est de plus en plus préconisé comme moteur de changement de la sphère privée, il est impossible, et il serait même inefficace, que le ministère soit en charge de tous les secteurs qui doivent évoluer vers des modes de développement tenant compte de la rareté grandissante des ressources. Par ailleurs, les mesures concernant l'État exemplaire permettent à l'ensemble des administrations de développer des politiques internes et

64. Dans son interview, page 268. La Commissaire du développement durable fait état de ses efforts pour que l'agriculture soit touchée par les politiques publiques en faveur du développement durable.

invitent les agents à s'approprier des comportements durables. En revanche d'autres sujets nous paraissent plus préoccupants. Nous en distinguerons six.

Premièrement, la coexistence des pratiques du Grenelle de l'environnement avec la nouvelle organisation du ministère nous paraît difficilement lisible. Bien sûr la concertation appuyée sur les cinq parties prenantes se généralise et même été introduite dans les textes législatifs des lois issues du Grenelle. Mais le parallélisme des deux démarches, Grenelle et réorganisation, paraît d'autant plus difficile que le suivi du Grenelle est l'apanage de la commissaire générale du développement durable et non de l'ensemble des directions des ministères. Autrement dit l'institutionnalisation du Grenelle peine à s'incarner. Manifestement l'administration le ressent puisque, récemment, de nouveaux comités ont été créés, l'un concernant le Comité national du développement durable et du Grenelle de l'environnement⁶⁵, l'autre, plus insolite, intitulé cercle de Grenelle présidé par le vice-président du conseil général de l'environnement et du développement durable, Claude Martinand. Ce cercle doit concourir, avec de grands chefs d'entreprise, au plan de relance de l'économie française et à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement. La difficulté a été perçue dès septembre 2008 : « il suffirait que chaque partie prenante propose pour elle-même et collectivement une vraie charte de gouvernance et que l'État admette que, dans ce nouveau processus, ses fonctions d'arbitrage deviennent des co-élaborations plutôt que des verdicts »⁶⁶. En effet, le développement durable, considéré comme un processus chargé de traduire pour la collectivité, à la fois la complexité et le partage des enjeux, est devenu l'apanage d'un seul ministère dont les contradictions doivent se résoudre au sein d'une même administration et au niveau d'un seul ministre, sans être présentées à l'arbitrage du Premier ministre, voire du Président de la République. Certes, cette organisation a accéléré la prise en compte du développement durable par tous les acteurs, et la concertation avec les parties prenantes de la société est plus animée, mais le pouvoir d'arbitrage est concentré dans les mains d'un seul cabinet, sorte « d'État durable dans l'État », lequel doit faire des choix en son âme et conscience entre l'aménagement d'un port méthanier et le respect de la biodiversité dans un estuaire, la construction d'un aéroport et la diminution des émissions de gaz à effet de serre dans le transport aérien, *etc.*

Le second problème dont on a peu parlé ici et qui mériterait une étude spécifique consiste dans la difficulté des services extérieurs à appliquer la réforme sur le terrain. Les directions nouvelles sont écartelées entre leurs tâches très lourdes concernant l'équipement et le logement et des tâches qu'accomplissaient auparavant des fonctionnaires aux cultures très différentes, venant parfois du milieu associatif, sur le milieu naturel. Comme la réglementation issue des deux lois Grenelle exige de plus en plus de moyens humains, de contacts avec les collectivités locales, de formation d'agents et de pédagogie, le développement durable risque d'être considéré comme une contrainte pesante au lieu d'être une stratégie gagnante. Cet écueil peut être compensé par une prise de conscience de plus en plus réelle des grandes collectivités locales mais en même temps il peut alimenter le mécontentement actuel de celles-ci qui disposent de moins en moins de moyens pour faire face au changement impératif de notre modèle de développement.

La troisième difficulté de cette réforme, liée d'ailleurs à la concentration du lieu d'arbitrage que nous avons signalée, se trouve dans le rôle des corps d'inspection et de l'Autorité environnementale. Jean-Louis Borloo, lorsqu'il a présenté à son administration

65. Décret n° 2010-370 du 13 avril 2010 portant création du Comité national du développement durable et du Grenelle de l'environnement, *JORF*, 14 avril 2010, p. 6988.

66. Laville (Bettina) et Hériard Dubreuil (Gilles), « Démocratie durable ? », *Projet*, n° 306 septembre 2008, page 28.

la réforme du ministère en décembre 2007 s'était félicité de la fusion de la vénérable inspection générale du corps des Ponts et chaussées et de la jeune et efficace inspection du ministère de l'environnement. Ces bonnes paroles ne peuvent faire oublier le déséquilibre crucial entre les deux corps d'inspection que l'on mesure de 1 à 10. Ce déséquilibre aurait pu être compensé si l'Autorité environnementale avait été indépendante. De manière totalement contradictoire avec ses fondements conceptuels, le développement durable est le seul secteur administratif qui ne peut faire appel à une autorité régulatrice indépendante. L'Autorité environnementale a été installée par Chantal Jouanno le 6 mai 2009, après avoir été créée par le décret du 30 avril 2009. Elle est composée de quinze personnes dont dix sont issues du conseil général de l'environnement et du développement durable, et cinq sont des personnalités qualifiées externes. Si Michel Badré est issu du corps du génie rural des eaux et forêts, les membres de l'Autorité environnementale sont quatre inspecteurs généraux de l'équipement, un ingénieur général des Mines, deux ingénieurs généraux des Ponts et chaussées et un préfet. Dans les personnalités choisies en raison de leur compétence en matière d'environnement, on retrouve à part François Letourneux, ingénieur général du génie rural des eaux et forêts honoraire et ancien directeur de la protection de la nature, un autre ingénieur général des Mines, deux professeurs de géographie urbaine et le président de Be Citizen. Autrement dit, cette Autorité environnementale qui a une indépendance purement formelle par rapport au nouveau Conseil général de l'environnement et du développement durable n'est absolument pas représentative des milieux de protection de la nature. Si les associations ne se sont pas tellement émues de cette création c'est parce qu'elles y trouvent des avantages : plus l'administration de la protection de la nature, et en particulier l'instance qui doit mesurer l'impact des projets sur le milieu naturel, est faible plus elles ont le champ libre pour s'opposer et gagner en pouvoir médiatique et citoyen. On peut s'en féliciter mais on peut aussi avoir la nostalgie d'instances administratives de contrôle pour lesquelles l'intérêt général se confondrait parfois avec l'intérêt planétaire ⁶⁷.

La quatrième difficulté de cette réforme est d'ailleurs liée à cette question de la faiblesse grandissante des protecteurs de la nature dans l'administration française. C'est comme si les deux piliers du développement durable, économique et social, au départ mal compris par cette administration remportait une revanche par rapport au pilier fondateur de l'environnement. Beaucoup ne se satisfont pas que la partie historique du ministère soit cantonnée à la direction de l'eau et de la biodiversité laquelle comprend cinq sous-directions ⁶⁸. On objectera bien sûr que la qualité et l'engagement des fonctionnaires ne se mesure pas à leur grade et que des sous-directeurs peuvent parfaitement assumer la tâche d'un directeur placé sous l'autorité d'un directeur général. Mais dans les instances européennes et internationales, le secteur de l'eau est toujours représenté par un membre de

67. Badré (Michel), « Évaluation environnementale, autorité environnementale, des objets juridiques nouveaux ? », *Droit de l'environnement*, n° 173, novembre 2009.

68. La sous-direction des espaces naturels qui a la charge énorme des parcs nationaux et des réserves, de l'intégration de la biodiversité dans les territoires du réseau Natura 2000 et des milieux aquatiques, la sous-direction de la protection et de la valorisation des espèces et des milieux qui a repris la charge de la chasse et de la pêche, de la faune et de la flore sauvage, des échanges internationaux d'espèces menacées et de la stratégie nationale pour la biodiversité. Les problèmes de l'eau sont confiés à deux sous-directions, celle de l'action territoriale et de la législation de l'eau et des matières premières qui doit assurer la planification et l'économie de l'eau, la législation de l'eau, la tutelle des agences et Office de l'eau, les polices eau et nature et en même temps la législation des mines et des matières premières et la sous-direction de la protection et de la gestion des ressources en eau et minérale qui doit assurer le suivi des eaux souterraines, de la ressource en eau des ressources minérales, de la lutte contre les pollutions domestiques et industriels et la prise en compte des ressources naturelles et de l'agriculture.

haut grade de l'administration, d'autant que la France va accueillir dans deux ans le congrès mondial de l'eau à Marseille. L'administration en a d'ailleurs tiré les conséquences en confiant à un inspecteur général l'organisation de ce congrès. De plus, la tutelle d'établissement complexe comme les agences de l'eau exigent une disponibilité et une autorité des fonctionnaires très particulières. L'administration ayant horreur du vide, le secrétaire d'État a récemment annoncé la création d'une agence de la nature qui regrouperait le conservatoire du littoral et d'autres services publics comme par exemple l'agence des aires marines protégées et l'observatoire du littoral mais pourquoi intitulé « nature » la seule partie maritime de celle-ci sinon pour trouver un espace administratif au tout nouveau Grenelle de la mer ? On ne peut que déplorer ces tâtonnements dans des politiques forcément fragilisées par la crise environnementale et économique.

Le cinquième problème qui nous paraît se profiler consiste dans la difficulté actuelle à boucler la stratégie nationale du développement durable. Si le ministère en a publié une version provisoire particulièrement soignée puisqu'il s'agit de la première vraie stratégie, celle couvrant les années 2003-2008 étant, de l'avis même de la commissaire général au développement durable insuffisante, le conseil économique social et environnemental (CESE) a émis quelques réserves⁶⁹ qui nous paraissent particulièrement intéressantes et motivées. Il prône que cette stratégie serve à la prise de conscience de l'urgence d'un changement de modèle de développement en particulier en prenant en compte dans le développement durable la question des inégalités de toute nature. Il déplore l'adoption d'un ton insuffisamment offensif par la stratégie nationale de développement durable qui pourrait induire que nous avons encore le temps prendre les décisions qui s'imposent. Il est vrai que la stratégie proposée dans son état actuel a plutôt tendance à résumer l'ensemble des mesures contenues dans les politiques menées depuis trois ans et dans le Grenelle de l'environnement que de se livrer à un travail prospectif menant à un vrai changement de modèle. Il faut cependant reconnaître que d'autres administrations, comme par exemple le conseil d'analyse stratégique, se livrent à cet exercice en prenant en compte largement le développement durable. Ces structures auraient avantage à être regroupées dans un grand conseil de prospective ayant en charge le développement durable ce qui, avec moins d'éparpillement donnerait à la prospective dans ce secteur beaucoup plus de force : on mesure par exemple la différence lorsqu'on examine les rapports de la commission pour le développement durable du Royaume-Uni qui vient de publier *Prospérité sans croissance* et ne craint pas de poser la question de la dissonance éventuelle entre croissance économique, durabilité environnementale et bien-être humain⁷⁰. La France, qui a été enviable lorsqu'elle a lancé le processus du Grenelle de l'environnement, risque, aujourd'hui, à cause de la lourdeur de l'administration du développement durable, de ne pas trouver assez de ressources en son sein pour porter une stratégie publique vers un nouveau modèle de développement.

Enfin, et c'est le sixième écueil de cette réforme, la crise budgétaire et économique traversée par tous les pays occidentaux et particulièrement par le nôtre, risque de fortement déstabiliser les politiques de développement durable. Il faut bien voir que ces politiques sont encore fragiles et que toutes s'épanouissent à partir d'incitations publiques et fiscales. Or le ministère n'a pas véritablement constitué un bureau d'experts fiscalistes en matière de fiscalité écologique alors même que le ministère des finances est très peu armé lui-même dans cette fiscalité nouvelle qu'il a tendance à considérer comme un réservoir de dépenses

69. CESE, *La stratégie nationale du développement durable 2009-2013*, avis présenté par Daniel Le Clézio, 26 et 27 janvier 2010.

70. Jackson (Tim), « Prospérité sans croissance, la transition vers une économie durable », Édition Etopia /De Boeck, Mai 2010.

plus que de recettes. On a bien vu cette grave lacune lorsque le ministre a dû faire appel à une commission présidée par un ancien premier ministre, Michel Rocard, pour tenter, sans succès d'ailleurs, l'instauration d'une taxe carbone et que l'obstacle constitutionnel, pourtant très évident, n'a pas été repéré par les services du ministère. On voit bien aujourd'hui qu'ajouter à la révision générale des politiques publiques dont on a montré qu'elle avait été l'épine dorsale de la réforme administrative du ministère de l'écologie du développement durable, la pénurie budgétaire actuelle ainsi que la chasse aux niches fiscales dont beaucoup bénéficient, le secteur de l'environnement risque de mettre en péril l'indéniable sursaut de ces dernières années en matière de durabilité environnementale. Si l'on accepte notre thèse qui est que le grand ministère n'a pas en lui-même réuni plus de moyens que les quatre ministères qui ont été rassemblés mais que, en revanche, le Grenelle de l'environnement a donné une impulsion importante à des secteurs économiques nouveaux et a favorisé le choix des investisseurs publics ou privés vers des technologies vertes, alors les réductions budgétaires indispensables pour notre pays devront être faites avec beaucoup de discernement pour que l'action publique incarnée par le ministère ne soit pas paralysée.

*
* *

Pour un enjeu aussi important que celui des équilibres entre le développement et la protection de notre milieu naturel, n'oublions pas les propos de Jacques Chevalier : « faute d'un enracinement suffisant, le ministère peut voir ainsi son existence périodiquement mise en cause : suivant la conjoncture politique, il disparaît ou réapparaît sous des formes diverses, mais en perdant toute perspective d'implantation durable ; les problèmes qu'il avait en charge sont réintégrés dans les découpages habituels des affaires publiques et ne sont plus individualisées que de manière symbolique »⁷¹. Si le ministère autrefois appelé ministère de l'environnement s'est imposé comme l'institution qui traite un problème majeur auquel sont confrontées les sociétés contemporaines, il ne faudrait pas que cette période d'espoir se retourne contre ses fondateurs. Le ministère est encore un colosse aux pieds d'argile car il a été fondé sur une volonté politique indéniable : promouvoir le développement durable et une stratégie administrative paradoxale : restaurer le modèle dépassé des travaux publics. Ce colosse peut s'enraciner dans l'administration française s'il arrive à nourrir toutes les promesses qu'il a distribuées. Si ce n'est pas le cas, une rupture pourrait intervenir entre les constructeurs et les protecteurs et même entre les administrateurs et la société civile. L'administration du développement durable est née, la culture administrative du développement durable reste à instaurer. Comme le dit Jean-Pierre Dupuy « alors que la science et la technique façonnent notre société de part en part, l'enserrant jusqu'à l'étouffer, elles sont plus éloignées que jamais de faire culture »⁷². Et le développement durable, c'est un fragile équilibre entre la science, la technique et la culture, même dans sa déclinaison administrative.

71. Chevallier (Jacques), « La création d'un ministère », Pierre Lascombes (dir.), *Instituer l'environnement, 25 ans d'administration de l'environnement*, Paris, L'Harmattan 1999, p. 46.

72. Dupuy (Jean-Pierre), « L'inculture comme avenir », in *De quoi l'avenir intellectuel sera fait ? Le débat*, Gallimard, 2010, p. 226.

Document : organigramme du ministère de l'énergie, de l'éveloppement durable et de la mer au 1^{er} juillet 2010

Ministre d'État Jean-Louis BORLOO

Délégué interministériel à la sécurité nucléaire
Michèle MERLI

Conseil général de l'environnement et du développement durable
Claude MARTINAND
Bruno BARADUC

Secrétaire d'État chargé des transports
Dominique BUSSEREAU

Secrétaire d'État auprès du ministre d'État
Valérie LÉTIARD

Secrétaire d'État chargé de l'écologie et de l'urbanisme
Christine JOURNAU

Secrétaire d'État chargé du logement et de l'urbanisme
Benami APPARU

Déléguée interministérielle au développement durable
Michèle PAPPALARDO

Secrétaire général à la mer
Jean-François TALLEC

Administration centrale

Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer	Direction générale de l'aviation civile	Délégation à la sécurité et à la circulation routières	Secrétariat général	Commissariat général au développement durable	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature	Direction générale de l'énergie et du climat	Direction générale de la prévention des risques
Daniel BURSAUX Direction des infrastructures de transport Direction des services de transport Direction des affaires maritimes Service de l'administration générale et de la stratégie	Patrick GANDIL Direction du transport aérien Secrétariat général Direction des services de la navigation aérienne Direction de la sécurité de l'aviation civile	Michèle MERLI Sous-direction de l'action interministérielle Sous-direction de la formation routière Sous-direction des actions et des ressources Département de la communication et de l'information Département du contrôle automatisé Mission d'audit de sécurité des infrastructures Observatoire national interministériel de sécurité routière	Didier LA LLEMENT Direction des affaires internationales Direction des affaires juridiques Direction de la communication Direction des ressources humaines Service de plépage et de l'évolution des services Service des politiques supports et des systèmes d'information Service des affaires françaises Service de défense, de coopération et d'intelligence économique	Michèle PAPPALARDO Direction de la recherche et de l'innovation Service de l'observation et des statistiques Service de l'économie, de l'évaluation et de l'intégration du développement durable Délégation au développement durable	Jean-Marc MICHEL Direction de l'habitat, de l'énergie et des paysages Direction de l'eau et de la biodiversité	Pierre-Franck CHEVET Direction de l'énergie Service climat et efficacité énergétique	Jean-Marc MICHEL Service des risques technologiques Service de la prévention et de la qualité de l'environnement Service des risques naturels et hydrauliques

Services territoriaux

Niveau régional, interrégional ou interdépartemental

Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL)

Hormis en Ile-de-France
Direction régionale de l'équipement (DRÉF)
Direction régionale de l'environnement (DIREN)
Direction régionale de l'Industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE)
Directions interdépartementales des routes (DIR)
Services de navigation (SN)
Directions régionales des affaires maritimes (DRAM)*
Centres d'études techniques de l'équipement (CETE)
*autres directions interrégionales de la mer (DIRM) pour la métropole

Niveau départemental

Interministériel

Directions départementales des territoires (DDT*) ou directions départementales des territoires et de la mer (DDTM)*
Pour certaines missions :
Directions départementales de la cohésion sociale (DDCS)*
Directions départementales de la protection des populations (DDPP)
Directions départementales de la sécurité civile (DDSC)
Directions départementales de la protection des populations (DDCSPP)

en Ile-de-France

Directions départementales de l'équipement, et de l'agriculture (DDEA) : 77 - 78 - 91 - 95
Directions départementales de l'équipement (DDE) : 92 - 93 - 94
Directions départementales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DIRIRE) : La Réunion - Martinique - Guyane

en Outre-mer

Directions départementales de l'équipement (DDE) : La Réunion - Guadeloupe - Martinique - Guyane
Direction de l'équipement (DE) : Mayotte - Saint Pierre et Miquelon (SM)*
Service des affaires maritimes (SAM) : 216.73.217.142
Service des affaires maritimes (SAM) : 216.73.217.142