

Quelle administration pour le développement durable ?

Laure Bonnaud, Pierre Lascoumes

DANS **REVUE JURIDIQUE DE L'ENVIRONNEMENT 2015/1** Volume 40 , PAGES 9 À 12
ÉDITIONS **JLE**

ISSN 0397-0299

ISBN 9782756205380

Date de mise en ligne : 14/08/2015

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://droit.cairn.info/revue-juridique-de-l-environnement-2015-1-page-9?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 JLE.

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.

QUELLE ADMINISTRATION POUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE ?

Laure BONNAUD, Pierre LASCOUMES,

co-auteurs de *Le développement durable, une nouvelle affaire d'État*,
Paris, PUF, 2014, 197 p.

L'État est quelquefois réformable. Ainsi la fusion opérée à partir de l'automne 2007 entre les administrations de l'Écologie, de l'Équipement et de l'Énergie a été accomplie dans un temps court et a suscité des effets importants tant au niveau national (création du ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durable, MEDAD)¹ qu'à celui des régions (naissance des Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement, DREAL).

LE MOMENT DE LA FUSION

La conjonction particulière de quatre grands facteurs a sous-tendu cette opération qui, par son envergure, est l'une des plus grandes réformes administratives française des dernières décennies.

Tout d'abord, un contexte politique, avec la place donnée à l'écologie dans la campagne présidentielle de 2007 et au début du mandat de Nicolas Sarkozy. La pression des associations écologistes organisées en front commun derrière le pacte de la Fondation Nicolas Hulot et la volonté de la nouvelle équipe présidentielle de concrétiser une « écologie de droite », distincte de « l'écologie d'opposition » emportent la décision politique.

Ensuite, un contexte administratif favorable à la Réforme des structures de l'État. Dans cette période où toute idée nouvelle semble bienvenue, des hauts fonctionnaires issus des ministères de l'Équipement et de l'Écologie saisissent l'occasion de régler les problèmes de luttes intersectorielles qu'ils vivent douloureusement depuis de nombreuses années. Ils veulent fusionner les services pour faire cesser des antagonismes qu'ils jugent stériles entre périmètres ministériels.

Très vite, le contexte institutionnel de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) met en place une machinerie de la réforme qui soutient la fusion du nouveau ministère : mise en place d'équipes mixtes de fonctionnaires et de consultants pour en définir les grands axes, apport d'une méthodologie, fixation d'objectifs de réduction budgétaire, imposition d'un calendrier. L'ensemble de ces moyens doit permettre à la fois la réorientation des effectifs du ministère de l'équipement vers de nouveaux objectifs et la mise en place d'une nouvelle logique de fonctionnement ministériel : être un ministère du faire faire et non du faire

¹ C'est l'appellation de 2007 qui a été depuis modifiée à plusieurs reprises.

Enfin, la fusion s'inscrit dans l'évolution des grands corps d'ingénieurs de l'État et sert leur recherche de positionnements avec le renouvellement des enjeux de politiques publiques, par exemple autour du changement climatique, de la réforme de la fiscalité ou de l'occupation de l'espace.

UN MINISTÈRE INTÉGRÉ

Dans la plupart des démocraties occidentales, les questions environnementales sont devenues un enjeu public et une compétence d'État au cours des années soixante-dix. Le champ des compétences concernées a été plus ou moins extensif, allant de l'écologie stricte à un vaste domaine pouvant englober l'agriculture ou la santé publique. Mais les modèles organisationnels possibles sont restés limités à trois formes principales :

- un ministère spécialisé à compétence sectorielle plus ou moins transversale avec une organisation de type pyramidal classique. La Grande Bretagne en est le premier exemple dès octobre 1970 où le gouvernement conservateur poursuit un travail de fusion déjà amorcé sous les travaillistes (conjugaison des ministères du Gouvernement local² et des Transports) en y joignant l'écologie, les ressources naturelles et le patrimoine.

- le deuxième modèle est de type agence avec des garanties d'indépendance du pouvoir exécutif. Il s'agit d'une délégation à une autorité technique pour la production de connaissances, de réglementations et le suivi de leur mise en œuvre. L'Environmental Protection Agency créée en 1970 aux États-Unis en est l'initiatrice. En 1971 le Japon reprend ce même modèle³. L'expertise est à la base des recommandations faites au gouvernement et fonde les régulations opérées par ces organismes.

- un troisième modèle correspond au contexte des États fédérés (Allemagne, Suisse, Canada). L'organisation est fortement décentralisée au profit des Länder, des Cantons ou des Provinces, qui produisent leurs règles et en assurent l'application. Cependant depuis une vingtaine d'années un organisme central a été créé sous la forme d'un Ministère ou d'un Office fédéral (en Allemagne 1986 après Tchernobyl; Suisse en 2006), ou bien, s'il pré-existait (Canada), il a vu ses prérogatives renforcées en particulier pour les enjeux internationaux (changement climatique, gestion des océans, énergie, biodiversité).

Le schéma retenu en France en 2007 relève du premier modèle. Il vise à créer un ministère « intégré », en internalisant le traitement d'enjeux qui, jusque-là, étaient pensés et surtout défendus par des ministères concurrents. La référence au Développement Durable est ici principalement entendue comme la prise en compte

² Qui regrouperait déjà, l'urbanisme, et l'habitat, l'aménagement du territoire mais aussi la santé publique.

³ L'EPA a dix agences régionales et celle du Japon sept.

de l'écologie dans les différentes politiques sectorielles. Néanmoins, parce qu'ils pressentent la faiblesse d'un projet ministériel qui n'aurait pour but que de favoriser l'émergence d'une position unique de l'État dans la prise de décision, les réformateurs souhaitent l'assortir d'une nouvelle modalité de prise de décision, la « gouvernance à cinq » (associations, syndicats de salariés, industriels, élus et État), lors du Grenelle de l'environnement. Force est de constater que ce schéma réformateur avec un État intégré qui parle d'une seule voix dans un dispositif qui fait la part belle à la délibération publique est cependant resté théorique.

DES SERVICES ET DES HOMMES

Sur le plan administratif, la fusion fut une opération de très grande ampleur, concernant près de 60 000 agents. L'organigramme ministériel est passé de 35 à 5 directions et de 130 à 20 sous-directions. Dans les régions, les ex-DRE, DIREN et DRIRE ont été réunies pour former les toutes nouvelles DREAL. Dès les premiers mois a été annoncé l'abandon de missions historiques, comme l'ingénierie publique. Dans le même temps, le nouveau ministère était chargé de chantiers emblématiques pour la nouvelle présidence, comme le Grenelle de l'environnement.

Dans ce contexte, on constate avec surprise que ce grand bouleversement n'était que faiblement planifié : les équipes réformatrices ont eu de larges marges de manœuvre, et les orientations à prendre restaient très ouvertes. La comparaison des organigrammes des différentes DREAL permet de mettre en évidence une très grande diversité organisationnelle. Dès lors que le nombre de directions diminue en respectant le calendrier de réforme imposé par le rythme de la RGPP, les directeurs ont le choix de tester ce qui leur semble le plus efficace, en fonction de leur histoire personnelle, des équipes en place ou du contexte local. Certaines DREAL se contentent de juxtaposer les services inchangés des ex-directions régionales alors que d'autres créent de nouvelles entités en fusionnant systématiquement les structures antérieures.

Dans cette réorganisation, l'enjeu conceptuel du développement durable reste au second plan. Pour les directeurs, quel que soit leur parcours antérieur à l'Équipement, à l'Écologie ou à l'Industrie, il ne s'agit pas d'impulser une réorientation de l'action publique, mais plutôt d'inciter à la transversalité et à l'intégration des enjeux. Ils s'efforcent donc d'organiser les conditions pour un travail en commun entre fonctionnaires de services autrefois concurrents et d'en valoriser les fruits. L'exemple de la production des avis de l'autorité environnementale par les services d'inspection des installations classées montre que la nouvelle collaboration entre ex-DRIRE et ex-DIREN se fait sans enthousiasme mais non sans efficacité.

QUEL AVENIR ?

Avec le changement de présidence en 2012 aurait pu se poser la question d'une nouvelle réforme ministérielle scindant à nouveau l'Écologie, l'Équipement et

l'Énergie. D'autant plus que les réformes similaires ayant été menées en Europe, notamment en Grande-Bretagne, ont montré que les périmètres ministériels sont malléables. Il n'en a rien été. Les grandes lignes de la réforme ont été conservées, et même confortées lors du renouvellement des directeurs généraux et régionaux. Pourtant le choc institutionnel de 2007 a été fort, et ses effets se font encore sentir, avec des coûts humains importants et une déstabilisation de beaucoup de métiers. Malgré les efforts déjà consentis dans le cadre de la réduction des déficits, le ministère du Développement durable continue de perdre de l'ordre 1 500 postes par an. Le problème ancien des vacances de postes (surtout dans l'encadrement moyen et supérieur) se poursuit. Enfin, les interrogations ne sont pas complètement levées sur l'émergence de nouvelles cultures professionnelles basées sur l'exercice de la transversalité ou les modalités renouvelées de la prise de décisions dans une société où la conflictualité environnementale semble connaître un regain.