



HAL
open science

En quête de transversalité. Fusionner pour administrer le développement durable

Laure Bonnaud, Jean-Pierre Le Bourhis, Emmanuel Martinais

► To cite this version:

Laure Bonnaud, Jean-Pierre Le Bourhis, Emmanuel Martinais. En quête de transversalité. Fusionner pour administrer le développement durable. Congrès AFSP 2017, Association Française de Science Politique (AFSP). FRA., Jul 2017, Montpellier, France. 16 p. hal-01596624

HAL Id: hal-01596624

<https://hal.science/hal-01596624>

Submitted on 5 Jun 2020

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

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



Distributed under a Creative Commons Attribution - ShareAlike 4.0 International License

ST 22 - Redécouper les frontières de l'action publique : de quoi la "transversalité" est-elle le nom ?

Laure Bonnaud,

IRISSO, PSL-CNRS-INRA-Université Paris Dauphine, laure.bonnaud@inra.fr

Jean-Pierre Le Bourhis

**ARENES, UMR CNRS 6051, EHESP - Science Po Rennes - Université Rennes 1,
jean-pierre.lebourhis@cnr.fr**

Emmanuel Martinais

EVS-RIVES, ENTPE, UMR CNRS 5600, Université de Lyon, martinais@entpe.fr

En quête de transversalité. Fusionner pour administrer le développement durable

Depuis la naissance du ministère chargé de l'environnement en 1971, la question de la transversalité structure la réflexion sur la forme de son administration : administration de mission ou de gestion ? Aiguillon de l'ensemble des politiques publiques ou lieu d'invention et de développement d'un secteur propre d'action publique ? Avec le « Ministère de la Protection de la nature et de l'environnement » confié à R. Poujade en 1971, la priorité est donnée à la coordination entre des directions qui s'ignoraient, et la définition du nouveau secteur de « l'environnement » s'apparente à un catalogue de domaines administratifs : lutte contre les nuisances, réduction du bruit, élimination des déchets, sauvegarde des sites et paysages, parcs naturels... (Poujade, 1975 ; Charvolin, 2003). En 1978, une refonte rapproche provisoirement les ministères de l'Environnement et de l'Équipement. En 1992, la création des DIREN (Directions Régionales de l'Environnement) semble clore les débats : la mise en place d'une administration régionale ne signifie-t-elle pas le développement d'un secteur d'action publique à part entière ? Pourtant, faute de moyens, et avec un périmètre qui ne couvre pas l'ensemble des sujets traités par le ministère, ces structures régionales apparaissent plutôt faibles par rapport aux autres représentations de ministères dans les territoires (Lascoumes, 1994 ; Lascoumes et Le Bourhis, 1997).

Dans l'effervescence programmatique précédant l'échéance présidentielle de 2007, les projets de réforme du ministère posent à nouveau la question de la transversalité (Lascoumes & al., 2014). Le désir d'améliorer structurellement les collaborations interministérielles se cristallise alors, pour l'équipe du candidat Sarkozy, dans la proposition d'une fusion entre un ministère de l'Écologie, protecteur et gestionnaire de l'environnement, et deux autres ministères orientés vers le développement économique, l'Équipement et l'Industrie. Le principal argument avancé est que la fusion doit rationaliser l'action de l'État en forçant les « frères ennemis » administratifs à coopérer. Parallèlement, le candidat développe un paradigme de développement durable et de croissance verte, c'est-à-dire le projet d'une activité économique

portée plutôt que freinée par les préoccupations environnementales. La fusion, en anticipant les conflits entre les administrations et en internalisant les arbitrages, doit rendre plus efficace la production globale de politiques publiques et favoriser les convergences en matière d'infrastructure territoriale, d'activité industrielle et d'environnement.

Le « Grand ministère », créé en 2007, suppose la fusion des directions d'administration centrale, mais également des services déconcentrés des trois ministères préexistants. Dans quelle mesure ce projet a-t-il été mené à bien et jusqu'où a été réalisée la transversalité programmée ? Répondre à ces questions suppose d'interroger la mise en œuvre de la fusion et d'enquêter sur ses effets en matière de politiques publiques. Cette communication se concentre sur la première composante de cette réponse et propose d'étudier en détail les modalités et les conséquences institutionnelles de la fusion au niveau régional. Elle s'attache donc à décrire le processus qui se développe depuis la décision de restructuration prise en mai 2007 jusqu'à la mise en place des DREAL (Direction Régionales de l'environnement, de l'Aménagement et du Logement) à partir de 2008. Au total, cette fusion concernera plus de 50.000 agents et changera profondément la carte de l'administration technique de l'État.

Si l'annonce d'un ministère fusionné donne une ligne politique générale, les frontières et la structuration interne de ce nouvel ensemble ne sont pas définies clairement en 2007 et de larges marges de manœuvre sont laissées aux réformateurs, hauts fonctionnaires et membres du cabinet en charge de l'organisation ministérielle. Nous proposons d'analyser le processus alors à l'œuvre selon le modèle de l'« anarchie organisée » (Cohen, March et Olsen, 1972). Ce dernier vise à analyser des processus de décision caractérisés de la façon suivante : ils visent des buts multiples, pas forcément cohérents entre eux ni stables dans le temps ; ils suivent des modes opératoires incertains, privilégiant l'essai-erreur et la découverte pragmatique de solutions sous contrainte de nécessité, plutôt que des méthodes standardisées ; enfin, ils montrent une « participation fluide », avec un groupe de décideurs et d'intervenants instables et des frontières organisationnelles « incertaines et changeantes ». Appliquant ce modèle pour comprendre la restructuration du Ministère de l'Écologie à partir de 2007, la communication montre comment, au fil de la fusion, l'objectif d'une plus grande transversalité au service du développement durable demeure mal défini, instable et s'efface en définitive devant d'autres buts, davantage liés à des enjeux internes et à l'histoire du ministère (partie 1). Elle montre ensuite comment la mise en œuvre de la réforme accroît cette tendance au flou, laissant une grande place au laisser-faire et à l'improvisation locale, sur une multitude de scènes faisant intervenir des acteurs variés (partie 2). Dans ce contexte, la traduction structurelle de la transversalité ne s'opère que pragmatiquement. Elle façonne un ministère et des services qui doivent autant à des rationalités et concurrences héritées du passé, qu'à la vision incertaine d'une administration garante d'un développement durable transversalisé.

I. Une réforme à objectif variable : la redéfinition des services déconcentrés du Développement durable

En mai 2007, lorsque le nouveau président de la République N. Sarkozy décide de créer un grand ministère du développement durable, son architecture n'est pas encore définie, ni au niveau central, ni au niveau local. Il faut attendre le 15 mai 2008 pour qu'une circulaire du Premier ministre pose le principe de cette réorganisation et annonce la création des DREAL par fusion des DIREN, des DRIRE et des DRE¹. Si une année entière est nécessaire pour passer de

¹ Circulaire du 15 mai 2008 sur la réorganisation de l'échelon régional du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire.

l'idée générale à sa formalisation concrète, c'est principalement que le projet de réorganisation est soumis à des influences multiples, certaines liées à de précédentes réformes administratives, d'autres en rapport avec les logiques corporatistes qui imprègnent le fonctionnement des trois ministères concernés, sans oublier celles qui découlent de la controverse entre défenseurs du département ou de la région comme échelon de référence de l'administration locale.

Faire du neuf avec du vieux : l'héritage des projets de rationalisation administrative

Engagée après l'élection présidentielle de 2007, la restructuration de l'échelon régional du ministère du développement durable prolonge et concrétise des projets de réorganisation initiés par les gouvernements précédents. Elle s'inscrit notamment dans la continuité des pôles régionaux² instaurés début 2004 par le gouvernement Raffarin dans le but de renforcer la coordination des services de l'État sur un certain nombre de leurs missions transverses³. Elle s'inspire également des tentatives de rapprochement entre les DRIRE et les DIREN qui prolongent le regroupement fonctionnel des services déconcentrés dans le périmètre du ministère de l'écologie. Lancées fin 2004 dans cinq régions (Corse, Haute-Normandie, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Picardie, Nord-Pas-de-Calais), ces fusions expérimentales consistent à nommer un directeur commun aux deux services en lui demandant de proposer des modalités de fonctionnement garantissant une plus grande cohérence dans le pilotage des dossiers environnementaux. Pour mener à bien cette mission, les directeurs désignés bénéficient de l'accompagnement d'un cabinet de conseil et sont en contact les uns avec les autres, deux éléments que l'on retrouvera au moment de la création des DREAL. Le rapprochement des DRIRE (environ 3000 agents) et des DIREN (environ 1500 agents) fait alors partie des serpents de mer administratifs : le sujet est régulièrement abordé depuis la création des DIREN en 1991. La fusion permettrait en effet de doter le ministère chargé de l'environnement de services décentralisés unifiés et ainsi de mieux défendre localement ses positions. Les deux services régionaux apparaissent en effet régulièrement en conflit sur les sujets d'intérêt communs, par exemple les autorisations d'exploiter les carrières pour lesquelles les DIREN instruisent l'intégration paysagère et la préservation de la faune et de la flore tandis que les DRIRE prennent en compte la réglementation sur les installations classées. Prévue pour durer 18 mois, l'expérimentation prend fin par une évaluation conjointe de l'Inspection générale de l'environnement et du Conseil général des mines (Gaillard & al., 2006).

Au terme de leur mission d'audit, les inspecteurs généraux concluent à la bonne dynamique de ces expérimentations qui, de leur point de vue, ont poussé des services régionaux antagonistes à produire ensemble des stratégies régionales de développement durable, à définir des positions communes sur l'énergie renouvelable, à travailler sur une représentation unique des deux entités dans les réunions extérieures et à promouvoir une action publique environnementale plus intégrée. Ce faisant, ils déplorent le caractère expérimental de la démarche, qui ne conduit pas à des fusions effectives. Ils regrettent par exemple la non mutualisation des fonctions supports, qui continuent de doubler : dans les cinq régions concernées, les services conservent deux secrétariats généraux, ce qui n'est pas cohérent selon eux avec l'idée d'une fusion visant une plus grande efficacité. Ils relèvent également un certain nombre de difficultés qui n'ont pas pu être résolues par les expérimentateurs, concernant notamment l'adhésion des personnels à cette réforme. Ainsi, les organisations syndicales restent opposées au rapprochement des deux directions régionales. Les auditions de leurs représentants mettent en évidence trois « interrogations » que les évaluateurs recommandent de traiter avant toute décision sur l'avenir

² Circulaire du 19 octobre 2004 relative à la réforme de l'administration territoriale de l'Etat (création de pôles régionaux - organisation des préfetures de région

³ La MISE, Mission Inter-Services de l'Eau, est alors érigée en modèle de coordination dans le domaine environnemental.

du dispositif : 1) celle des corps et du déroulement de carrière des agents qui dépendent fortement de leur ministère de rattachement (l'Industrie pour les agents des DRIRE, l'Agriculture ou l'Équipement pour les agents des DIREN) ; 2) celle des écarts de rémunérations, qui peuvent aller du simple au double pour des agents appartenant à une même catégorie ; 3) celle de l'organisation future et d'une possible prise de pouvoir d'une administration sur l'autre. Sur ce dernier point, les personnels rejoignent les associations de protection de l'environnement⁴, qui craignent la nomination de directeurs « sans fibre écologique » (Gaillard & al., 2006, p. 18). Au final, les inspecteurs généraux jugent que les difficultés n'ont rien d'insurmontable, déconseillent le retour à la situation antérieure et préconisent de continuer à avancer dans la voie de la fusion.

Évalués très positivement, les rapprochements DRIRE-DIREN sont ainsi érigés en exemple de ce que pourrait devenir l'échelon régional du ministère du développement durable au moment de sa création. Les cinq directeurs engagés dans l'expérimentation sont d'ailleurs favorables à sa pérennisation et en septembre 2007, lors du séminaire consacré au devenir des services déconcentrés, ils défendent devant leurs collègues l'idée d'une généralisation de ces fusions. Ayant également les faveurs du cabinet, ce projet de réorganisation à deux laisse dans un premier temps les DRE de côté :

« L'une des premières questions qui s'est posée au cabinet, c'est de savoir si on faisait d'abord DRIRE-DIREN partout en laissant les DRE à côté, ou si on faisait DRIRE-DIREN-DRE en même temps. C'est-à-dire que dès le mois de juin, on savait qu'il y avait des machins qui s'appelaient DRIRE-DIREN et on s'est dit : "Ces gens-là, ça fait maintenant un certain temps qu'ils attendent de connaître leur sort donc il faudrait quand même qu'on les sorte de cette histoire". » (Cabinet ministériel)

Si la décision est prise à ce moment-là de poursuivre les fusions DRIRE-DIREN expérimentées deux ans plus tôt, elle n'implique pas de résoudre les difficultés pointées par la mission d'inspection, c'est-à-dire la nécessité d'harmoniser les rémunérations, d'aligner les parcours professionnels et de mieux coordonner la gestion des corps des trois ministères d'origine. Elle se limite aux seuls aspects organisationnels et renvoie à plus tard, ou à d'autres projets réformateurs (notamment les fusions de corps), la prise en compte de ces éléments potentiellement bloquants. Mais en dépit de ces précautions, le projet de fusion à deux ne se réalisera pas. La nécessité de répondre à d'autres finalités conduit en effet les réformateurs à revoir leur copie et à s'orienter finalement vers une fusion à trois.

Prendre en compte la variété des intérêts : apaiser les tensions corporatistes

Le ministère fusionné rassemble des fonctionnaires appartenant aux corps d'ingénieurs les plus prestigieux de la fonction publique d'État : les Mines, les Ponts et Chaussées et le corps du Génie rural, des Eaux et Forêts (GREF). La réussite du projet réformateur suppose donc que leurs membres adhèrent, même de façon incomplète, à l'idée de la fusion des directions régionales. La prise en considération des intérêts des corps d'ingénieurs, et notamment de ces trois corps polytechniciens, rend le processus de réforme plus incertain, car soumis à leur capacité à faire valoir leur point de vue et à élaborer des compromis pour apaiser les tensions entre eux. Définis par Julie Gervais comme des « groupe(s) d'agents généralement socialisés au sein des grandes écoles et qui occupent une place hiérarchiquement élevée dans ou hors de l'administration » (Gervais, 2007, p. 22), les corps ont été ces dernières années l'objet de

⁴ On peut noter que les organisations de protection de l'environnement militent depuis des années pour que l'administration environnementale soit au plus près des enjeux, c'est-à-dire dans les départements. Naturellement, une telle option n'est alors pas envisagée.

travaux en sciences sociales qui déconstruisent leur supposée homogénéité, en montrant qu'il existe des fractures idéologiques en leur sein ou qu'ils sont enclins à mettre en scène leurs différences. Néanmoins, ils constituent une grille de lecture pertinente pour les différents acteurs chargés de définir l'organisation du nouveau ministère. L'équilibre des attributions de postes et la juste place des compétences des uns et des autres font partie des éléments soupesés avec soin dans les décisions à prendre concernant l'échelon régional. S'ajoute ainsi un objectif décisionnel qui contribue à complexifier la restructuration ministérielle.

Avec la fusion, les grands corps techniques voient en effet leurs positions traditionnelles dans l'administration française remises en cause, particulièrement en raison de la raréfaction des postes de direction. Or, pour un corps, les positions administratives constituent des « biens collectifs » (Thoenig, 1996), qu'il convient de préserver afin d'assurer à ses membres des postes intéressants et prestigieux en nombre suffisant (Suleiman, 1976). Les nominations dans les postes de direction (y compris au niveau régional) sont donc vues comme autant de signes positifs ou négatifs quant aux orientations de la réforme dans son ensemble. Au moment où les directeurs régionaux se réunissent en séminaire pour discuter de la réforme en cours, plusieurs éléments militent pour une fusion à trois. Le Conseil de modernisation des politiques publiques considère en particulier qu'il est logique de calquer le périmètre de l'État en région sur celui qui émerge alors au niveau national. Présent à la réunion, le directeur de cabinet du nouveau ministère est du même avis. Mais les directeurs régionaux sont plus circonspects. Si le succès de l'expérimentation DRIRE-DIREN semble s'imposer à tous, notamment aux directeurs de ces deux services, la nécessité d'ajouter les DRE à cet ensemble n'apparaît pas clairement, notamment parce que certains secteurs spécifiques, comme le logement, sont mal connus et dépendent d'un ministère différent. Du côté des directeurs régionaux de l'Équipement, la perspective de se trouver à la tête de services isolés n'emporte pas l'adhésion. C'est finalement un argument corporatiste, le comptage des postes pour chacune des « maisons » d'origine, qui fait figure de compromis :

« Le secrétaire général de l'ex-ministère de l'Équipement a plutôt porté DRIRE-DIREN-DRE, mais avec un argument qui était de dire : 'il n'y a qu'une façon que ça marche, c'est qu'il y ait un tiers de DRIRE, un tiers de DIREN, un tiers de DRE'. Comme schéma cible. Et ce modèle DRIRE-DIREN-DRE, qui était parfaitement équitable, a été mis en balance avec l'autre : si vous faisiez DRIRE-DIREN au premier coup, puis DRIRE-DIREN-DRE, ça veut dire que vous faisiez d'abord 1 sur 2 DRIRE, 1 sur 2 DIREN, puis après, que vous faisiez 1 sur 2 avec les DRE. Donc, au final, vous aviez une moitié de DRE et 1 sur 4, un quart de DIREN et un quart de DRIRE. Du coup, la vision par tiers était celle qui était optiquement la plus équilibrée pour tout le monde. » (Cabinet ministériel)

Si l'on peut qualifier cette solution de compromis, c'est parce qu'elle n'est simple qu'en apparence, dans la mesure où elle peut avoir plusieurs traductions administratives au moment des nominations : soit l'on considère que les nouvelles directions régionales seront réparties par tiers parmi les directeurs des anciennes directions régionales, c'est-à-dire DRIRE, DIREN, DRE, soit l'on estime que le partage doit se faire entre les corps, c'est-à-dire Mines, Ponts et GREF. Les deux options ne se superposent pas, dans la mesure où le corps des Ponts et chaussées est présent partout, alors que le corps des Mines ne figure qu'en DRIRE et le corps du GREF uniquement en DIREN. De plus, les nominations doivent intégrer d'autres types de considérations, par exemple la nécessité de nommer au moins quelques femmes⁵ et l'obligation

⁵ Trois femmes sont finalement désignées pour être DREAL. Ce nombre augmente progressivement, sans jamais atteindre la parité. On compte 6 femmes fin 2015, avant la nouvelle réorganisation par fusion des DREAL.

de tenir compte de l'avis des préfets quant aux choix de ceux qui seront ses principaux collaborateurs. Au final, les nominations se présentent comme un « jeu de taquin » :

« Je devais appeler tous les préfets de régions, en leur posant 3 questions. Je disais : 'voilà, on voit plutôt dans votre région tel type de directeur régional, et donc on voit monsieur untel, ce qui n'est pas la même question et puis on imagine que la DREAL sera créée dans la première phase, deuxième ou troisième phase'. Donc, j'ai fait mon petit tour. J'ai eu tous les préfets de région les uns après les autres : 'voilà ce qu'on imagine, qu'est-ce que vous en pensez ?' Il y a eu un certain nombre de cas sur lesquels il n'y a pas eu de difficultés... Tous les DRIRE-DIREN, les faire passer en première phase et avec les bonshommes qui étaient en place, il n'y a pas eu de problème. (...) On a eu ensuite des cas où le préfet voyait un profil différent. En fait, là où il y avait maldonne, c'est que derrière le profil différent, il ne voulait pas la personne qui était dessus. Donc il y avait à distinguer. On discutait. Je me souviens d'un cas où on avait mis un DRE et puis le préfet disait : ce serait peut-être mieux si c'était un DIREN, etc. Ce n'était pas un DRIRE. De toute évidence, ce n'était pas un DRE, pas un DRIRE. Là, on voyait bien qu'il y avait un mélange entre le profil et la personne. Le problème, c'est que chaque fois qu'on en changeait un à un endroit donné, il fallait trouver le jeu de taquin dans le sens inverse. »

Des considérations très variées président donc aux décisions sur l'organisation territoriale du ministère du développement durable : le « déjà-là » administratif voisine avec la mise en cohérence de l'ensemble des réformes lancées au début de la présidence Sarkozy ou le souci de maintenir un équilibre dans la distribution des postes de direction. Dans les arbitrages qui sont alors rendus, la réussite de la fusion est appréhendée avec autant d'attention que des dimensions plus principielles comme la définition et la mise en œuvre d'une action publique de développement durable. Au final, la variété des contraintes à prendre en compte aboutit à la nomination 22 préfigurateurs (6 ex-DIREN, 7 ex-DRE et 8 ex-DRIRE), dans des services régionaux fusionnés à trois. Reste à ces nouveaux services à trouver leur place dans le paysage administratif régional lui-même en cours de restructuration.

Entre région et département : trouver sa place sur la scène régionale

Derrière le débat sur la fusion à deux (DRIRE-DIREN) ou à trois (DRIRE-DIREN-DRE) qui agite plusieurs mois durant les réformateurs, se pose également la question de l'échelon d'intervention principal du ministère, là où il concentrera ses moyens pour la mise en œuvre de ses politiques. Les trois services sont de ce point de vue dans des situations très différentes. Les DIREN ne sont présentes qu'au niveau régional ; les DRIRE sont considérées comme des services principalement régionaux mais ont une partie importante de leurs effectifs dans des groupes de subdivision (GS) départementaux, avec un lien hiérarchique fort du niveau régional sur le niveau départemental ; enfin, même si des réformes récentes ont contribué à les renforcer, les DRE apparaissent alors comme des entités plus faibles que les directions départementales de l'équipement (DDE). Au moment de la création des DREAL, les questions d'architecture suscitent donc une réflexion sur le niveau adéquat d'intervention des services déconcentrés du ministère.

À la même période, la réforme de l'administration territoriale de l'État (RÉATE) vise à mettre en place une nouvelle organisation départementale, avec de nombreuses fusions de services dans le cadre d'une redéfinition des services préfectoraux, ainsi que l'évolution du lien entre préfet de région et préfet de département. L'articulation entre les deux processus réformateurs ne va pas de soi et un conflit se noue progressivement entre le nouveau ministère du Développement durable et le ministère de l'Intérieur. Ce dernier s'oppose en effet à la création des DREAL, ces services de grande taille qui ont pour mission de définir des priorités

régionales pour un très grand nombre de politiques publiques, puis de les mettre en œuvre en disposant d'un budget conséquent, tout en internalisant les arbitrages entre les trois administrations d'origine.

« La DREAL est positionnée comme un service qui va donner des priorités, des moyens, des injonctions. Elle apparaît, pour les préfets de département, potentiellement, comme un supérieur hiérarchique et pas comme un collaborateur. C'est en cela que la vision est différente, et si cette vision s'incruste, ça va mal se passer. Il n'y aura pas assez de fluidité. Les préfets de département vont râler sur la répartition des emplois entre services départementaux, la répartition des moyens, ils vont contester les priorités... En étant parfois activés par leurs propres directeurs départementaux interministériels ! Donc on a une relation à... non pas à rétablir parce qu'elle n'a pas été cassée, mais à repenser entre niveau régional et départemental. » (Ministère du développement durable, ancien DRIRE)

Dès lors que le ministère du développement durable (qui concentre la quasi-totalité des services techniques et d'ingénierie) choisit le niveau régional, le ministère de l'intérieur craint d'être dépourvu de moyens là où il est le plus solidement implanté, c'est-à-dire dans les départements. Certes, les préfets de région seront chargés de mettre en œuvre la politique de l'État. Mais que vaut cette garantie si les budgets et la totalité des ressources techniques sont placés sous la responsabilité des nouveaux « préfets verts » placés à la tête de DREAL fusionnant DRIRE-DIREN-DRE ? Soutenant ses agents, le ministère de l'intérieur propose alors de confier aux préfets de région et de département la responsabilité d'affecter les crédits de l'État, non plus par programme comme le prévoit la LOLF, mais selon les priorités locales. Mis en chantier début 2008, ce projet de réforme est clairement destiné à casser les liens verticaux entre les ministères techniques et leurs implantations territoriales, de manière à limiter leur pouvoir d'action. Les affrontements interministériels avec les représentants du ministère du développement durable sont violents et les positions apparaissent irréconciliables :

« En janvier 2008, il y avait eu une réunion à Matignon, sans les ministères techniques, qui a bien failli aboutir sur un bleu (qui a été avorté au dernier moment) permettant aux préfets de région comme de département de fongibiliser tous les moyens de l'État à l'échelon territorial. En clair, je le décris rapidement : les parlementaires votent un budget, des politiques, de l'argent, des missions, des objectifs, et puis après, au niveau régional et départemental, les préfets mélangent ! [rires] Ils mélangent tout et du coup, ils deviennent les grands patrons de l'État à l'échelon territorial avec la haute main sur tout. En pouvant dire « merde » à n'importe quel ministre et au Parlement. Certes, ils ont un cadre général, mais en ayant une telle liberté, une telle marge de manœuvre à l'échelon territorial que, finalement, ils deviennent les grands chefs et les grands patrons. C'est là où je dis que les visions n'étaient pas réconciliables ! La vision de l'intérieur, c'était celle-là. Et ce bleu-là, je pense avoir contribué à le faire avorter. Mais ça a été moins une. » (Cabinet MEDAD)

Le conflit n'est finalement pas tranché pour des questions d'efficacité de l'architecture administrative, mais pour des raisons d'économie et de limitation des moyens. En effet, le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, imposé par la RGPP, suppose la suppression d'environ 1 500 postes de fonctionnaires par an dans le nouveau ministère. Pour tenir la contrainte budgétaire, le niveau régional bénéficie d'un *a priori* positif : il garantit des économies d'échelle pour les fonctions support, il permet de couvrir des domaines très spécialisés avec un nombre d'agents inférieur au nombre de département (quand il en faudrait au moins un par département dans l'autre option) et il est en ligne directe avec le ministère, ce

qui permet de davantage contrôler ses dépenses. Au contraire, les préfets sont soupçonnés d'être trop soumis aux collectivités locales, donc beaucoup plus dépensiers. Par ailleurs, créer des déclinaisons départementales du nouveau ministère les condamnerait quasiment à coup sûr à travailler en sous-effectif structurel, car seul l'ex-ministère de l'équipement dispose de directions départementales. Cette option permet également de conserver les groupes de subdivisions des ex-DRIRE, rebaptisés « Unités territoriales⁶ » dans la nouvelle architecture. Le retrait du projet soutenu par le ministère de l'intérieur n'implique pas pour autant une victoire définitive des corps d'ingénieurs sur les préfets. La prise de fonction des nouveaux DREAL a souvent été marquée par des conflits, plus ou moins ouverts, avec le corps préfectoral.

Au final, la création des DREAL apparaît comme le produit de l'agencement contingent d'éléments qui croisent de très nombreuses rationalités. Certes, la transversalité est une histoire ancienne au ministère de l'environnement, qui a connu des expérimentations en ce sens telles les tentatives de fusion entre DRIRE-DIREN. Mais celles-ci n'ont produit que des résultats incertains et n'ont concerné que deux types de services régionaux. Aucune expérimentation n'a été envisagée pour des fusions avec un autre service plus éloigné et avec un nombre d'agents beaucoup plus important. De même, si la fusion est justifiée par la nécessité d'internaliser les arbitrages et de faciliter la décision transversale - un principe commun à l'ensemble des réorganisations de la RGPP - celui-ci disparaît complètement dès lors que l'enjeu devient celui du compromis entre les grands corps de l'État. Toutes les références à la transversalité semblent en effet rhétoriques lorsqu'il s'agit d'obtenir un arbitrage général, interministériel, qui engage la question cruciale et politique du niveau pertinent d'intervention de l'État ou la gestion des effectifs de l'ensemble de la fonction publique.

Ces rationalités et objectifs accumulés, qui poussant les réformateurs à des choix plus ou moins bien contrôlés, confirment l'intérêt d'une interprétation de la réforme en termes d'anarchie organisée. Le recours à ce modèle est en tout cas valide pour ce moment de la restructuration ministérielle où les décisions se prennent au niveau central. Nous allons voir que la mise en œuvre de la restructuration n'infléchit pas cette tendance mais la conforte, ajoutant encore d'autres éléments de complexité à cette réforme structurelle.

II. Les scènes et acteurs multiples de la transversalité : les appropriations locales du projet de fusion

Le 15 mai 2008 paraît la circulaire du Premier ministre annonçant la réorganisation de l'échelon régional du MEEDAT par la fusion des DRIRE, DIREN et DRE. La création des DREAL y est encadrée par un calendrier de réalisation, en trois phases, et un ensemble d'instructions. Les directeurs ont 12 mois pour définir un projet de service, présenter un organigramme détaillé, avoir un projet de règlement intérieur, recenser les besoins individuels de formation, travailler à l'harmonisation des procédures et des outils locaux. Le texte fournit également des éléments de méthodes préconisant la mise à contribution des cadres dirigeants et la consultation des personnels, mais reste très vague sur la façon d'assembler les services d'origine et de les faire travailler ensemble. Sur ce registre, il se contente d'indiquer que « *l'organisation nouvelle ne saurait être la juxtaposition de l'organisation actuelle des trois directions* », qu'« *aucun organigramme type n'est imposé* », mais que « *pour le bon management de la direction fusionnée, il convient de limiter le nombre de services avec un maximum de 6 services (hors services spéciaux comme les bureaux nationaux, les services de bassin, etc.)* ». Le niveau

⁶ Cette décision qui permet aux DREAL de garder les anciens groupes de subdivisions (GS) des DRIRE est actée par le deuxième conseil de modernisation de politiques publiques du 4 avril 2008.

administratif central introduit ainsi, en privilégiant le laisser-faire, de la fluidité au cœur de la mise en œuvre de la fusion. Les acteurs de celle-ci vont se saisir de cette opportunité dans la construction des nouveaux services, soumise à la diversité des approches régionales et des intervenants conviés. Ce trait dominant de la séquence réformatrice permet de comprendre la traduction, structurelle comme fonctionnelle du projet de transversaliser l'administration environnementale et d'éclairer ses avancées comme ses limites.

Les réinventions locales de l'administration du développement durable

La méthode retenue pour réorganiser l'échelon régional emprunte au modèle hiérarchique caractéristique de la plupart des réformes administratives, quoique sur un mode paradoxal. La démarche top-down qui est imposée aux agents fonctionne sur le mode de l'injonction contradictoire, selon un principe bien résumé par la formule « *nous vous ordonnons d'être autonomes* » (Eymeri-Douzans, 2008). Dit autrement, si fusionner est un impératif, inventer la forme du nouveau service l'est tout autant.

Voulue par le gouvernement, l'exigence de création des DREAL tombe littéralement sur les personnels d'encadrement des directions régionales concernées, qui sont sommés d'achever dans les temps la fusion des services tout en définissant eux-mêmes la marche à suivre et surtout les objectifs à atteindre, c'est-à-dire l'organisation-cible. Cette autonomie demeure un prérequis tout au long de l'exécution de la réforme, l'échelon central montrant dans l'ensemble une très faible directivité. Il y a certes un comité de pilotage national constitué après 2008 pour traiter « *de l'ensemble des problématiques posées par la création des DREAL* » et procéder « *aux arbitrages nécessaires à la poursuite des travaux* » ; mais celui-ci ne se réunit pratiquement pas et fonctionne surtout comme une instance de partage d'informations sans influence sur les choix locaux d'organisation. Ce que confirme ce préfigurateur :

« Les critiques des administrations centrales ont été prises en compte, mais sans remise en cause des principes d'organisation locaux car elles venaient en fin de course. Le processus leur donnait finalement peu voix au chapitre. Par lui-même, il verrouillait un peu les choses et ne laissait pas beaucoup de place à la prise en compte de leurs réactions ».

Suivis de loin par l'administration centrale, les préfigurateurs ne sont pas davantage orientés par les préfets de région qui, une fois les préfigurateurs choisis, le processus lancé et le calendrier arrêté, montrent un intérêt limité pour la question de l'architecture interne des futures directions.

Cette absence de cadre est le fruit d'une stratégie délibérée de l'échelon central du nouveau ministère. Il s'agit de laisser le champ libre aux préfigurateurs sur les aspects organisationnels et humains pour leur permettre de négocier la structure des nouvelles directions avec les personnels concernés, plutôt que de créer des blocages en imposant des configurations standards déconnectées des réalités locales et des rapports de force sectoriels. En restant allusive sur les rapprochements à effectuer, la circulaire donne donc carte blanche aux préfigurateurs qui ont alors toute latitude pour définir des organisations-cibles acceptables par les agents, quels que soient leur origine ministérielle et l'état de leurs relations avec leurs homologues des deux autres administrations. L'un d'eux confirme :

« La circulaire était très faible, elle ne disait pas grand-chose, à part que les DREAL devaient porter les missions du ministère du développement durable. (...) Il y avait bien

quelques orientations stratégiques, mais la traduction opérationnelle sur le terrain était quand même laissée à l'appréciation des préfigureurs DREAL ».

En pratique, la traduction opérationnelle du projet réformateur n'est pas uniquement le fait des préfigureurs. Dans la plupart des régions, elle est le fruit d'un travail collectif associant le triumvirat directorial aux directeurs adjoints et chefs de service des trois administrations d'origine réunis dans des équipes-projet inter-directionnelles. L'autonomie imposée par l'administration centrale contraint les personnels dirigeants à s'engager pour défendre leurs intérêts, qu'ils soient sectoriels, corporatistes ou personnels. La fusion s'apparente ainsi à l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité qui oblige les cadres associés au travail de préfiguration à se mobiliser pour défendre des options et scénarios de réforme. Leurs motivations sont multiples : assurer la reconnaissance institutionnelle de leur activité, améliorer les capacités d'intervention et la cohérence de leur unité, prendre la direction d'un service ou simplement veiller à ne pas se faire imposer des décisions préjudiciables à la carrière. Pour un ex-directeur non retenu comme futur DREAL, les enjeux peuvent être de conserver une position d'influence dans la structure, mais aussi de placer ses chefs de service dans le nouvel organigramme. Ainsi ce DRE, à propos du rôle qu'il se donne aux côtés du préfigureur ex-DRIRE :

« J'apporte ma connaissance des sujets équipements en veillant à ce qu'ils ne soient pas trop maltraités dans l'organigramme et puis, si besoin, je suis le défenseur des agents, à commencer évidemment par les cadres, pour veiller à ce qu'il y ait bien une égalité de traitement entre les trois origines ».

Pour l'encadrement intermédiaire, l'objectif est souvent de garder une place au comité de direction, mais aussi de défendre les agents en s'assurant qu'ils disposeront des moyens et des conditions adéquates pour remplir leurs missions, dans un contexte de restriction budgétaire. Ce mécanisme de représentation des intérêts sectoriels et corporatistes sert aussi le préfigureur qui peut « capter les demandes » et procéder à une gestion fine des nominations aux postes de responsabilité de la future DREAL. Dans chaque région, la forme de l'organigramme découle en partie de la nécessité de satisfaire les agents d'encadrement des trois directions, c'est-à-dire de leur trouver un poste avec un niveau de responsabilité au moins équivalent à celui occupé avant la fusion, alors même que celle-ci a pour effet mécanique de supprimer des chefs de services. Le souci de ne « léser personne » et de ne pas nourrir d'opposition à la réforme est au principe d'une méthode qui se veut « pragmatique » et ajustée à la situation locale.

Dans chaque région, cet ajustement du projet réformateur aux intérêts sectoriels et corporatistes conduit à formuler différents scénarios de fusion à partir desquels le préfigureur compose l'organisation-cible de la DREAL. Ces choix, effectués le plus souvent de façon collégiale au sein du triumvirat directorial, dépendent largement des ressources humaines disponibles dans chaque direction d'origine, mais aussi du contexte local et de ses impératifs en matière de politique environnementale (Le Bourhis & Martinais, 2014). Le développement durable, en tant que principe structurant du projet réformateur, est en revanche peu mobilisé pour produire ces arbitrages : l'imprécision du concept et l'incapacité des préfigureurs à le traduire de façon opérationnelle offrent des ressources bien trop limitées pour dessiner un organigramme et rapprocher concrètement des enjeux, des compétences et des bureaux (Lascoumes *et al.*, 2014). Comme le note ce chef de service, « on voit bien que ça va devenir le cœur des métiers, qu'il faut y aller, mais on ne sait pas bien par quel bout le prendre ».

La nouvelle administration du développement durable ne s'impose donc pas aux acteurs régionaux comme un ensemble de principes formalisés ou d'idées à traduire localement. La fluidité des cercles décisionnels concernés, changeant selon les régions, a pour conséquence

des choix d'organisation faits en situation. Or ceux-ci répondent surtout pragmatiquement aux problèmes concrets posés par le rassemblement d'agents et de services peu disposés à travailler ensemble. Cette façon de faire, ou de laisser-faire, explique les organisations hybrides que l'on observe : chacune préserve à sa façon les communautés de travail existantes par secteur, en fonction des exigences. Chaque DREAL naît d'une suite de tentatives par essais-erreurs pour trouver l'équilibre entre ces exigences des personnels et celle de la fusion demandée par le centre.

Initiée mais inachevée : une transversalité structurelle sous contrainte

L'appropriation locale de la réforme a des effets majeurs sur la façon dont la transversalité, voulue par l'administration centrale, est traduite dans les nouveaux organigrammes. En principe, cette transversalité doit rapprocher des groupes d'agents relevant de secteurs différents sous une même autorité hiérarchique, au sein d'une unité ou d'un service de la nouvelle organisation. Mais ce rassemblement s'opère sous la contrainte, fortement vécue par les équipes dirigeantes, de maintenir la continuité de l'action publique et donc de préserver des compétences, des habitudes de travail et des métiers. Comme l'explique ce préfigurateur, le pari consiste à conserver les capacités des trois administrations d'origine tout en créant les conditions d'une collaboration active entre des entités sectorielles peu habituées à travailler ensemble :

« Le travail est de réussir à mettre en place une structure qui permette à la fois le passage de l'administration sectorielle à une administration du développement durable, mais qui préserve aussi l'administration sectorielle. Ça fait partie du défi. Une DREAL ne peut pas faire moins bien que ce que les DIREN, les DRIRE et les DRE faisaient séparément. Il faut déjà consolider les acquis, ce qui fait que ces directions tournent et accomplissent leurs métiers. Mais évidemment, il faut faire plus. Faire plus, c'est la transversalité, réussir à faire converger les politiques pour montrer qu'en les faisant ensemble, on les fait mieux que si on continue à les conduire séparément. »

Dans toutes les régions, cette logique paradoxale de convergence des politiques et de préservation des métiers conduit à des fusions qui procèdent en partie par intégration des entités existantes, c'est-à-dire en les mélangeant dans des unités mixtes créées pour l'occasion, mais aussi par juxtaposition de services entiers des DIREN, DRE et DRIRE, conservés tels quels dans les nouvelles organisations. La proportion de services mélangés, vecteurs de transversalité, et d'entités maintenues, protectrices des compétences, est cependant très variable d'une direction à l'autre. Les conditions d'appropriation du projet réformateur évoquées juste avant expliquent ces écarts : ce qui est acceptable et faisable dans un contexte donné ne l'est pas nécessairement dans un autre. Chaque réorganisation prend donc forme au croisement d'une intention réformatrice et d'une situation administrative donnée, qui définit un champ des possibles.

Ce poids du facteur local explique que l'origine ministérielle et le corps d'appartenance des directeurs ne déterminent pas mécaniquement la forme donnée à la DREAL. Comme le montre une analyse comparée de tous les organigrammes confectionnés à l'époque, il n'existe pas de corrélation nette entre l'origine du préfigurateur et la proportion de services mélangés et de services préservés. Presque autant de DRIRE, de DRE et de DIREN optent pour des organisations fortement transversales comprenant au moins quatre services mélangés. De même, les architectures plus verticales, privilégiant la préservation des services métiers, ne sont pas l'apanage d'une origine en particulier. Il n'est donc pas possible de faire de la formation,

du parcours et du corps d'appartenance des directeurs des facteurs explicatifs du profil organisationnel de la DREAL.

Au-delà de ce constat, l'étude plus fine des organigrammes permet d'identifier deux façons d'assembler les bureaucraties ministérielles dans des services transversaux : par des rapprochements intrasectoriels d'une part, par des rapprochements visant à l'intégration de secteurs concurrents d'autre part. Dans le premier cas, les nouveaux services associent des entités travaillant au sein d'un même secteur pour favoriser la mise en commun de moyens sur des missions proches. La quasi-totalité des DREAL recourt à ce type de fusion dans le domaine des transports en associant les unités chargées de l'homologation des véhicules et de la surveillance des centres de contrôle technique (origine DRIRE) à celles contrôlant les transports routiers (origine DRE). Si ce type de service peut se voir assigner des missions liées aux infrastructures, à la planification des déplacements ou à la promotion de l'intermodalité, il n'intègre pas de divisions administratives en charge d'intérêts potentiellement concurrents (protection de la nature, eau, sites et paysages, etc.). Un autre exemple de ce type de fusion intrasectorielle, largement retenu par les DREAL (15 sur 21), concerne le domaine des risques et le rapprochement des unités dédiées aux problèmes industriels (DRIRE) et naturels (DIREN) qui recourent à des procédures, méthodologies et outils d'information proches. La prépondérance des fusions de ce type donne, au premier abord, une forte impression de continuité avec la situation administrative antérieure dans la mesure où elles reproduisent une structuration « verticale », quasiment en miroir des grandes directions du ministère chargées de la prévention des risques, des transports et infrastructures.

Cette impression de continuité est à nuancer pour partie. Certains services « intégrateurs » dont la logique de construction est différente : soit ils associent des agents de plusieurs origines ministérielles devant réaliser des compromis entre intérêts ou objectifs pouvant être en conflit dans des domaines liés (énergie et climat ; infrastructures, transports et nature, paysages ; barrages et milieux aquatiques ; etc.) ; soit ils ont un rôle spécifiquement transversal (connaissance et évaluation environnementale). Ainsi composés, les services intégrateurs sont plus en phase avec le projet réformateur consistant à rationaliser l'action publique par une gestion plus administrative que politique des conflits intersectoriels. Le modèle le plus courant réunit les domaines du climat, de l'air et de l'énergie en les associant parfois à la construction (maîtrise énergétique des bâtiments), au logement ou à certains aspects des transports. Certains organigrammes proposent cependant des rapprochements plus originaux en associant le développement des infrastructures avec la protection des sites et paysages (Rhône-Alpes) ou les pollutions industrielles avec la protection des milieux aquatiques (Poitou-Charentes, Nord-Pas-de-Calais). La tendance au maintien de trois grandes entités métiers (transports, risques, nature et sites) est ainsi contrebalancée dans le panorama général par des choix structurels qui viennent battre en brèche, au moins partiellement, le modèle administratif vertical en « tuyaux d'orgues » ou en « silos ».

Procédures, comités et dispositifs de coordination au secours de la transversalité

Le traitement transversal des dossiers administrés par les DREAL se trouve surtout assuré au travers de procédures et de pratiques *ad hoc* destinées à favoriser les coopérations entre des secteurs largement préservés dans les organigrammes. Dans beaucoup de régions, c'est donc un objectif de transversalité fonctionnelle qui est privilégié par le directeur et ses adjoints. « *La transversalité, c'est mon boulot* », nous dit l'un d'eux pour justifier le fait que dans sa DREAL, les collaborations intersectorielles ne sont pas lisibles dans l'organigramme, mais dépendent des dispositifs dédiés qu'il a mis en place après la fusion et qu'il fait vivre depuis :

« Vous avez par exemple le comité d'aménagement qui est une structure transverse dans la maison, mais qui n'est pas dans l'organigramme. On a aussi un comité pour les énergies, pour les filières vertes, qui est aussi une structure transversale. Ils ne sont pas dans l'organigramme, mais pourtant ce sont deux trucs où les gens se réunissent tous les mois, où ils produisent de la doctrine ensemble, où ils élaborent la position de la DREAL sur des sujets de fond. »

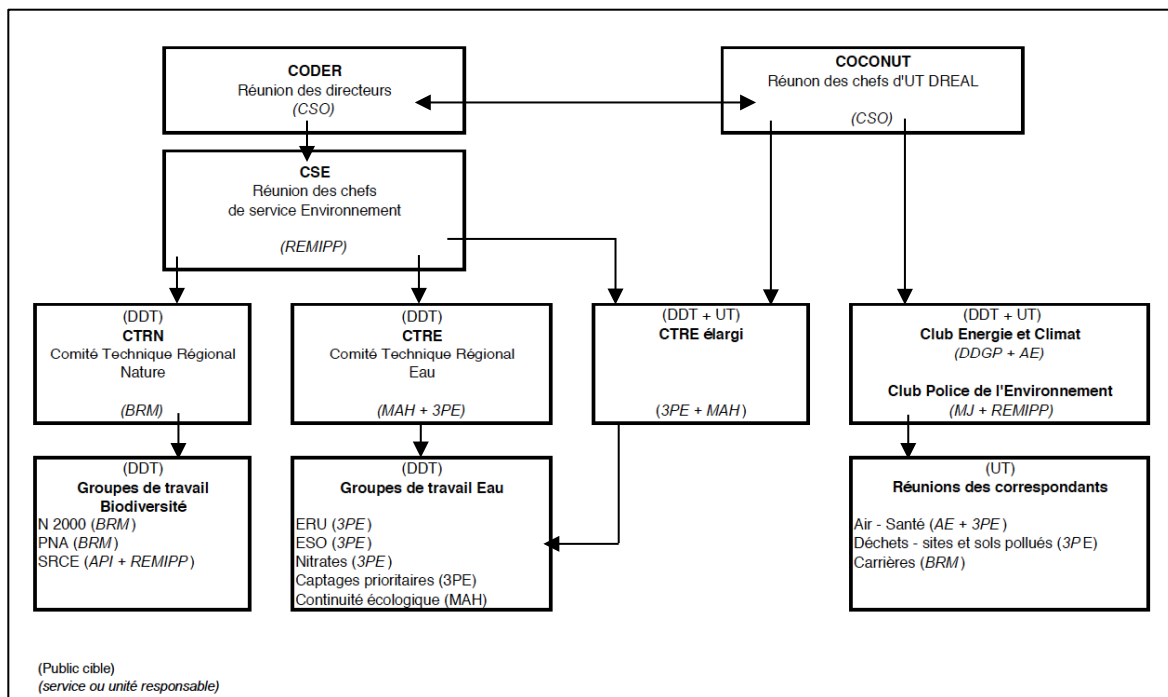
De tels dispositifs existent dans toutes les DREAL sous des formes diverses. Certains directeurs ont créé des « groupes d'information mutuelle », des « forums des métiers » ou des « groupes de débat » qui permettent aux agents d'échanger sur des sujets communs. D'autres organisent des « cafés DREAL », des « mardis de la DREAL » ou des « jeudis du développement durable » pour inciter au partage d'expériences et développer l'interconnaissance. Un autre moyen de contrer les logiques sectorielles consiste à développer les procédures collaboratives entre les services métiers, y compris sous la forme d'instruments standardisés ou d'outils techniques (Bonnaud & Martinais, 2014). La pratique la plus courante reste la réunion régulière de l'équipe de direction et des chefs de service où se confrontent les points de vue et se valident collectivement les décisions sur les dossiers à enjeux. D'autres techniques importées du management complètent le tableau des dispositifs visant à saper les cloisonnements sectoriels : le travail en « équipe projet » par problème à gérer ; le recours aux « démarches qualité » avec certification éventuelle ; la mise en place de pratiques d'échange entre agents dans le traitement et la circulation des dossiers communs. Dans certaines DREAL, ces procédures spécifiques se doublent d'un travail concret de vérification du directeur ou de l'un de ses adjoints qui utilisent des bordereaux de suivi des dossiers et rappellent les agents à l'ordre le cas échéant : *« Je vois tout ce qui est signé et je vérifie en permanence qu'ils [les services] ont assez bossé ensemble »*, note une directrice.

La transversalité fonctionnelle résulte également des instances de coordination créées pour mettre en cohérence l'action publique en région et tenter de réguler les conflits d'autorité et les problèmes relationnels engendrés par la recomposition du paysage administratif dans le cadre de la Réate (Poupeau, 2013). Plusieurs de ces dispositifs mettent régulièrement à contribution les services de la DREAL, le plus souvent de façon conjointe. C'est le cas par exemple des comités des directeurs en région (Coder) destinés aux échanges entre les structures métiers des DREAL, les UT et les DDT, sur tous les dossiers qui les réunissent. C'est le cas également des groupes thématiques dédiés aux relations bilatérales entre les diverses entités métiers des DREAL (services, unités sectorielles et UT) et les DDT et, lorsqu'ils existent, des comités de coordination des unités territoriales (Coconut). Pris dans ces multiples schémas d'organisation, les services doivent alors composer avec des dispositifs de collaboration qui atteignent parfois des niveaux de complication extrême (cf. figure). Ce qu'explique ce responsable chargé des domaines ressources, énergie, milieux et prévention des pollutions qui doit combiner le caractère intégrateur de son service avec les différents dispositifs de transversalité fonctionnelle qui s'imposent à lui :

« Ça s'emboîte mal parce qu'auparavant, en tant que service eau, paysages et biodiversité de la DIREN, j'avais les services environnement des DDAF comme interlocuteurs uniques. C'était assez simple et on avait une bonne interconnaissance de nos organigrammes réciproques. Maintenant, je pense que l'organigramme du service est beaucoup moins simple à intégrer par les DDT. Parce qu'elles ont des interlocuteurs dans plusieurs unités du service. Inversement, moi j'ai toujours des interlocuteurs dans les services environnement des DDT, mais j'en ai aussi, à travers le bruit, dans les services risques. Et puis j'en ai aussi dans les services bâtiments sur les questions d'énergie. Je ne suis plus dans une logique de pilotage d'un service de la DDT, je suis

dans une intervention multiple de multiples services. Du coup, j'ai trop d'interlocuteurs pour les connaître de façon personnelle. Ensuite, j'ai un schéma d'animation et de pilotage qui est super complexe. Même en interne, les agents ne comprennent pas très bien. Donc on passe beaucoup de temps... d'autant plus que c'est quand même une mission majeure des services régionaux que de s'assurer de l'efficacité de la mise en œuvre des politiques au plus près du terrain. »

En format DREAL, le fonctionnement du service tranche assez nettement avec le modèle antérieur dans lequel l'entité régionale assurait la transmission entre un interlocuteur d'administration centrale (donneur d'ordre) et un correspondant dans chaque département (exécutant). L'organisation actuelle induit un schéma de principe beaucoup plus sophistiqué, qui nécessite d'articuler plusieurs structures verticales (le service est en lien avec des correspondants dans plusieurs directions d'administration centrale et pilote diverses entités départementales en DDT et en UT) et des structures horizontales pour les missions partagées avec d'autres entités DREAL (notamment le service risques pour tous les sujets liés à l'environnement industriel). Même s'il s'agit d'un cas limite (tous les services n'atteignent pas ce niveau de complication), cet exemple illustre néanmoins ce que le fonctionnement en mode DREAL peut impliquer en termes de coordination et d'échanges supplémentaires, c'est-à-dire de surplus d'activité et de conflits potentiels pour des agents par ailleurs confrontés à des environnements de travail de plus en plus exigeants (Fortino, Linhart, 2011).



Conclusion

Derrière l'objectif - ambitieux mais flou - de fonder une bureaucratie portant une action publique transversale autour du développement durable, la création des DREAL repose sur une juxtaposition de finalités parfois contradictoires et un processus qui se déploie avec beaucoup

d'autonomie sur des scènes multiples. Le modèle de l'anarchie organisée qui a guidé notre analyse ouvre trois pistes, concernant les acteurs, les modes opératoires et les modes d'engagement dans la décision. Examinons successivement chacun de ces éléments.

Tout d'abord, et cela est particulièrement frappant, tous les acteurs engagés dans la réforme n'ont pas les mêmes objectifs : certains portent avec enthousiasme un changement du cœur des politiques publiques, tandis que d'autres s'efforcent de préserver les métiers et les compétences qui ont fondé leurs carrières et qui se trouvent subitement démonétisés ; certains visent l'intégration la plus fluide possible dans la paysage politico-administratif local alors que d'autres défendent la place de leur corps administratif dans le nouveau ministère, etc. Les processus de réforme, ensuite, suivent des chemins tortueux : ainsi, une règle aussi simple que la nomination des directeurs régionaux par tiers selon la maison d'origine se heurte-t-elle aux configurations de l'environnement local, aux désirs des préfets, à des contraintes politiques quant à la nomination de personnes aux profils diversifiés sur l'âge et le genre, etc. De même, les organigrammes dans les DREAL nouvellement créées composent avec les services et les personnels existants, l'âge et les ambitions des chefs de services qui font valoir avec plus ou moins de force le point de vue de leurs agents, etc. Les frontières de la réforme, enfin, ne sont pas fixées. Ainsi le « développement durable » est l'objet d'appropriations très contrastées : s'agit-il d'une référence substantielle pour l'action publique ou ne décrit-elle que l'effort, parfois très limité, pour instaurer de la coordination entre des politiques publiques ? La transversalité se satisfait-elle de la juxtaposition de services anciens dans des entités nouvellement créées ou suppose-t-elle de nouvelle façon de définir et de mettre en œuvre l'action publique ? Au final, la réforme se présente comme une articulation imparfaite et contingente des engagements des divers acteurs dans la réforme, selon des modalités variables.

À l'issue de cette séquence, il y a bien des effets rhétoriques observables de la réforme, puisque la « transversalité » et le « développement durable » demeurent longtemps des formules-clés et des mots d'ordre de la restructuration. Ils doivent cependant être liés aux engagements politiques d'une autre démarche, elle aussi porteuse de changement : le Grenelle de l'environnement. Ceci ne vaut néanmoins que jusqu'en 2012, puisque le développement durable tend à passer de mode (gouvernementale) avec le retour au « ministère de l'Environnement » à partir de la présidence de F. Hollande⁷. L'exigence de transversalité reste cependant un principe affiché et la « marque de fabrique », voire l'identité revendiquée des Directions régionales jusqu'à aujourd'hui. Quant aux effets sur les structures, la RGPP et le souci de rapprochement des ministères en conflits ont bien amplifié des projets anciens de rationalisation et de réduction de l'État environnemental. L'ensemble aboutit à des directions fusionnées, partageant des moyens logistiques communs et quelques services transversaux, mais qui conservent aussi beaucoup de traits structurels antérieurs, notamment des entités métiers et certains secteurs verticaux préservés. La question reste donc ouverte : cette transversalité difficilement conquise a-t-elle donné lieu à de nouvelles façons de définir et mettre en œuvre l'action publique ? Les éléments de la réponse sont à chercher dans l'analyse de politiques concrètes, qui offrent un test en grandeur réelle de la structure mise en place et sa capacité à assurer la transversalité des décisions.

⁷ A partir de 2012, les services du ministère sont priés par les responsables communication de l'administration centrale d'abandonner la référence au « développement durable » (source : archive interne).

Références citées

Bonnaud L., Martinais E., 2014, « Fusionner les administrations pour mieux coordonner l'action publique ? Le devenir de l'autorité environnementale après la création du ministère du Développement durable », *Gouvernement et action publique*, vol. 3, n° 3, p. 105-125.

Charvolin F., 2003, *L'invention de l'environnement en France*, Paris, La Découverte.

Cohen M., March J., Olsen J., 1972, « A Garbage Can Model of Organizational Choice », *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, n° 1, p. 1-25.

Eymeri-Douzans J.-M., 2008, « Les stratégies de réforme administrative en Europe : essai d'évaluation comparative », in Meimon J. (dir.), *Les Réorganisations administratives*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France/IGPDE, p. 115-140.

Fortino S., Linhart D., 2011, « Comprendre le mal-être au travail : modernisation du travail et nouvelles formes de pénibilité », *Revista Latinoamericana de Estudos do Trabalho*, Ano 16, n° 25, 2011, p. 35-67.

Gaillard C. et al., 2006, *Évaluation des expérimentations de rapprochement des DIREN et des DRIRE dans cinq régions*, Rapport d'inspection, Conseil Général des Mines et Inspection Générale de l'Environnement.

Gervais J., 2007, *La Réforme des cadres de l'action publique ou la fabrique d'un « nouveau » corps des Ponts et Chaussées. Impératifs managériaux, logiques administratives et stratégies corporatistes (fin du XXème siècle)*, Thèse de Science Politique, Université Lumière Lyon 2.

Lascoumes P., Bonnaud L., Le Bourhis J.-P., Martinais E., 2014, *Le développement durable, une nouvelle affaire d'État*, Paris, PUF.

Lascoumes P., Le Bourhis J.-P., 1997, *L'environnement ou l'administration des possibles. La création des Directions Régionales de l'Environnement*, Paris, L'Harmattan.

Lascoumes P., 1994, *L'éco-pouvoir. Environnements et politiques*, Paris, La Découverte.

Le Bourhis J.-P., Martinais E., 2014, « Quelle architecture institutionnelle pour le développement durable ? La restructuration des services régionaux du ministère de l'écologie », *Revue française d'administration publique*, n° 149, p. 223-237.

Poujade R., 1975, *Le ministère de l'impossible*, Paris, Calmann-Lévy.

Poupeau F.-M., 2013, « L'émergence d'un État régional pilote. La recomposition des jeux administratifs autour du ministère de l'Écologie et du développement durable dans une région française », *Gouvernement et Action publique*, vol. 2, n° 2, p. 249-277.

Suleiman E., 1976, *Les Hauts fonctionnaires et la politique*, Paris, Le Seuil.

Thoenig J.-C., 1996, « Les grands corps », *Pouvoirs*, n° 79, p. 108-121.