



**HAL**  
open science

## Comment se crée un ministère ?

Jacques Chevallier

► **To cite this version:**

Jacques Chevallier. Comment se crée un ministère ? . Pierre Lascoumes. Instituer l'environnement. Vingt-cinq ans d'administration de l'environnement, L'Harmattan, pp.21-48, 1999, 2-7384-7988-X. hal-01734915

**HAL Id: hal-01734915**

**<https://hal.science/hal-01734915v1>**

Submitted on 15 Mar 2018

**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.

## COMMENT SE CREE UN MINISTERE ?

### A propos des vingt-cinq ans du ministère de l'Environnement

Jacques CHEVALLIER

Professeur à l'Université Panthéon-Assas (Paris 2)

in *Instituer l'environnement. Vingt-cinq ans d'administration de l'environnement*, L'Harmattan, Coll. Logiques politiques, 1999, pp. 21-48

Les découpages ministériels paraissent, au moins en France, relever de la pure *contingence politique* : en l'absence de nomenclature stable<sup>1</sup>, on constate en effet une très forte instabilité ; la formation de tout nouveau gouvernement entraîne des réajustements, des redécoupages, des redéfinitions d'ordre conjoncturel. Alors que dans les pays où la structure gouvernementale est dotée d'une plus grande pérennité, la création d'un ministère nouveau est lourde de significations, elle n'est, à première vue, en France qu'épiphénoménale : l'évolution de la carte des directions et sous-directions serait bien davantage instructive, en témoignant de la prise en charge de problèmes nouveaux et du réaménagement de l'appareil d'Etat. Cette vision est cependant réductrice : si l'instabilité des structures ministérielles rend l'analyse complexe, l'organisation gouvernementale résultant de l'interférence de multiples facteurs, elle n'exclut pas pour autant l'existence de *régularités*, qu'il s'agit ici de mettre en évidence.

*1° La fonction des découpages ministériels* est double, à la fois d'ordre pratique et d'ordre symbolique.

*Sur un plan pratique*, ces découpages sont imposés par le souci de bonne gestion des affaires publiques : l'individualisation des différentes branches ou composantes de l'action publique est requise par la complexité des tâches de direction et de régulation de la vie collective ; aussi, l'extension des responsabilités de l'Etat a-t-elle entraîné l'augmentation corrélatrice du nombre des ministères. La différenciation ministérielle vise à assurer l'efficacité de l'action publique par la spécialisation : tout ministère constitue un dispositif partiel de régulation et de coordination, chargé de superviser un secteur de la vie sociale ou de prendre en charge une fonction transversale ; le problème est, à partir de là, de savoir quel doit être le degré souhaitable de spécialisation, la fragmentation et l'atomisation des ministères multipliant les arbitrages interministériels, alors que l'existence de grands ministères permet d'internaliser, au moins en partie, cette coordination. La stabilité des directions et sous-directions ne supprime dès lors nullement l'importance pratique des découpages ministériels : de ces découpages dépendent en effet la localisation de l'autorité (le ministre étant le chef de son administration), ainsi que la structuration des circuits de communication et de décision au sein de l'Etat ; plus généralement, c'est la carte administrative qui en dépend, par le jeu des relations de proximité ou de distanciation qui en découlent.

Mais les découpages ministériels ont encore, et peut-être surtout, une *fonction symbolique*, en influant sur les conditions de perception de l'action publique, aussi bien dans l'Etat que dans la société : à travers les principes de regroupement ou les lignes de partage entre les services, se dessine une certaine configuration de l'Etat ; et les intitulés mêmes des ministères contribueront

---

<sup>1</sup> La loi du 20 juin 1920, qui imposait une loi pour la création d'un nouveau département ministériel, n'a jamais été appliquée et a été finalement abrogée en 1945. Jugeant les structures ministérielles trop nombreuses, trop instables et trop éclatées, tous les rapports récents (voir notamment les rapports Blanc et Picq) préconisent un effort de rationalisation

à cristalliser certaines représentations, à fixer les cadres axiologiques, à construire le « référentiel » sur lequel s'appuiera l'action publique (« temps libre », « qualité de la vie », « action humanitaire », « solidarité entre les générations » etc...).

**2° La dynamique des découpages ministériels** est dès lors, en France aussi, porteuse de significations, qu'il convient de décrypter.

D'abord, on voit se dessiner, au-delà des fluctuations conjoncturelles, des *tendances lourdes*, qui montrent bien que l'organisation gouvernementale est indissociable d'une évolution plus globale de la société et de l'Etat : la poussée vers une spécialisation croissante et l'apparition de nouveaux ministères économiques et sociaux<sup>2</sup> ont été le fidèle reflet de la montée en puissance de l'Etat providence<sup>3</sup> ; une *histoire longue* des découpages ministériels met parfaitement en évidence cette relation. Parallèlement, certaines mesures de restructuration à effet durable (Défense nationale) s'inscrivent dans un mouvement de rationalisation administrative. La stabilité du noyau dur de la structure gouvernementale, à évolution lente et en définitive peu affectée par les mouvements conjoncturels, voire les véritables « tremblements de terre » (J.L. Quermonne, 1991), qui affectent surtout un secteur social où l'effet d'affichage est le plus sensible, témoigne de la nécessité d'une *double lecture* de l'évolution des découpages ministériels, lecture *symptomale* et lecture *structurale*.

Il convient aussi de prendre en compte les formes dans lesquelles se traduit cette dynamique. Une *typologie* des restructurations ministérielles conduit à distinguer au moins trois types de processus, dont la portée est très différente. La *scission*, par laquelle un nouveau ministère est créé, par voie de division d'un ministère existant, dont certains services sont autonomisés : on sait que la différenciation ministérielle s'est effectuée en France par « scissiparité », à travers les démembrements successifs du ministère de l'Intérieur<sup>4</sup> ; simple techniquement, l'opération a répondu au besoin de spécialisation entraîné par l'augmentation des tâches de l'Etat. La *fusion*, par laquelle un nouveau ministère est créé par rapprochement et intégration de ministères précédemment distincts : l'opération répond avant tout à un besoin de rationalisation administrative<sup>5</sup> mais elle peut aussi répondre au souci plus contingent de tailler un secteur étendu de compétences au profit d'un ministre important ; ce rapprochement risque cependant d'être formel et de se borner à une simple juxtaposition, facilitant une remise en cause ultérieure<sup>6</sup>. Le *regroupement* enfin de services provenant de plusieurs départements ministériels : il s'agit ici de l'opération la plus ambitieuse, puisqu'elle prend la forme d'une reconstruction de l'action publique à partir d'une logique nouvelle ; l'impact bureaucratique et social d'un tel réaménagement est évidemment sensible. Dans tous les cas, la création d'un ministère nouveau ne part jamais du néant : elle s'appuie toujours sur des services existants, plus ou moins étoffés — les créations *ex nihilo*, très exceptionnelles, étant le reflet, soit d'une priorité temporaire<sup>7</sup>, soit

---

<sup>2</sup> Notamment la création du ministère du Travail en 1906 et celle du ministère de l'Hygiène, de l'Assistance et de la Prévoyance sociale en 1920.

<sup>3</sup> Tout comme l'apparition des départements économiques, bientôt érigés en ministères à part entière — Agriculture (1889), Commerce (1903), Travail (1913) — a été, aux Etats-Unis, la traduction du passage de l'« Etat minimal » à l'Etat « progressiste ».

<sup>4</sup> Instruction publique et cultes dès 1824 puis 1831, Commerce, Travaux publics et Agriculture (1831), puis sous la Troisième République, Postes et Télégraphes (1879 puis définitivement en 1929), Agriculture (1881), Colonies (1884), Travail (1906) etc...

<sup>5</sup> Voir la création du ministère de la Défense nationale en 1959 par fusion des trois ministères d'armes ou la création en 1966 des grands ministères de l'Equipement et des Affaires sociales.

<sup>6</sup> Voir par exemple la création d'un grand ministère d'Urbanisme, Logement, Transports (MULT) en 1984 ou la création du ministère de l'Education Nationale et de la Culture en 1992.

<sup>7</sup> Ravitaillement, Déportés, Réfugiés...

d'une préoccupation nouvelle<sup>8</sup>, les ministères de ce type restant légers et fragiles —, ainsi que sur des actions qui étaient déjà menées ; elle n'en contribue pas moins à une *reformulation*, voire à une *refondation*, de l'action publique dans ce secteur. Les découpages bureaucratiques ne sont pas dépourvus d'incidence sociale : ils produisent toujours un ensemble d'effets pratiques et symboliques, dont l'intensité est fonction de leur permanence : non seulement le sens des politiques s'en trouvera infléchi, mais encore en se restructurant, c'est aussi la société que l'Etat restructure.

L'évolution des structures ministérielles ne saurait donc être ramenée à un schéma unique : elle dépend d'un ensemble de facteurs, dont l'importance varie selon les cas, passe par des modalités et des formes différentes, a des effets plus ou moins durables : à côté des créations éphémères et contingentes, on voit se cristalliser des structures stables, dont l'espérance de vie est beaucoup plus longue. Cette destinée variable des découpages ministériels dépend de *deux paramètres essentiels* : d'une part, la *nature des enjeux* qui entourent la création d'un ministère nouveau (I) ; d'autre part, le *déroulement des processus*, qui vont conduire à une implantation plus ou moins durable dans la machine gouvernementale (II). Sur ces deux points, la création du ministère de l'Environnement apparaît bien comme une *trajectoire idéal-typique*, à la fois par le type d'enjeux (sociaux, politiques, bureaucratiques), les modalités de constitution (regroupement de services provenant de plusieurs ministères), la nature des compétences (de gestion mais aussi de coordination), les stratégies d'enracinement (bureaucratique et social).

## I / LA CONSTRUCTION DES ENJEUX

Toute création d'un ministère nouveau constitue un « enjeu », c'est-à-dire une question faisant l'objet de débat, une occasion de controverse, un terrain de lutte sur lequel vont se mobiliser, de manière contradictoire, différents acteurs. Néanmoins, la nature de cet enjeu diffère, à la fois par son étendue et par son intensité : enjeu politique par excellence, la création d'un ministère peut se doubler d'enjeux bureaucratiques et sociaux ; mais la *mobilisation élargie* qu'elle entraîne alors est elle-même d'ampleur variable, selon la perception que les acteurs administratifs et sociaux ont de l'impact qu'elle aura sur leur position et leurs intérêts. Si l'on reprend la typologie de R.W. Cobb et J.K. et M.H. Ross (1976), la création d'un ministère peut relever d'un simple « modèle d'initiative interne » (*Inside Initiative Model*), les enjeux étant alors pour l'essentiel internes au champ politique, mais aussi d'un « modèle d'initiative externe » (*Outside Initiative Model*), dès l'instant où elle répond à l'existence d'une pression sociale, ou encore d'un « modèle de mobilisation » (*Mobilization Model*), à partir du moment où les acteurs qui militent pour cette création recherchent des appuis sociaux — la création du ministère de l'Environnement en 1971 relevant plutôt de ce troisième cas de figure : il est clair qu'un ministère nouveau aura d'autant plus de chances de s'implanter durablement qu'il ne résulte pas de la seule logique de la compétition politique, mais coïncide avec une demande sociale réelle, préexistante ou construite pour les besoins de la cause, et trouve du côté de l'administration des appuis précieux ; l'imbrication des enjeux sociaux, politiques, bureaucratiques, et les alliances transversales qu'elle autorise sont alors, comme le montre le cas du ministère de l'Environnement, des garanties d'enracinement.

### A) *Enjeu social*

---

<sup>8</sup> Information, Jeunesse et Sports, Plan et Aménagement du territoire...

Les découpages ministériels ne sont jamais exempts d'enjeux sociaux. Le processus de segmentation de l'Etat n'est pas en effet socialement neutre : c'est à la fois un *reflet* et un *levier* de transformations sociales. D'une part, *l'Etat se structure au contact de la société* : il se spécialise pour répondre à certaines demandes sociales, assurer la régulation de domaines d'activité spécifiques. D'autre part, et en retour, *la société se structure au contact de l'Etat* : s'adaptant à l'ordre bureaucratique et épousant ses contours, les divers milieux sociaux s'organisent en fonction des besoins de la communication avec l'Etat, notamment en se dotant des représentants qui leur permettront de se faire entendre et d'agir sur lui. Cet enjeu social explique la stabilité des principes de découpage des affaires publiques et la pérennité des grands secteurs d'activité gouvernementale : tout nouveau gouvernement est obligé d'en tenir compte au moment de sa formation ; la reconduction des ministères « classiques », chargés de problèmes considérés comme relevant du domaine d'action traditionnel de l'Etat et inscrits sur l'« agenda institutionnel », ne font pas l'objet de débat. Le problème se pose différemment pour les problèmes « nouveaux », ne relevant pas de la compétence habituelle de l'Etat : la création d'un nouveau ministère s'inscrit alors sur un « agenda conjoncturel » ; elle s'appuie sur l'existence d'un enjeu social, plus ou moins clairement formulé, qu'elle contribue à formaliser et à cristalliser, à condition toutefois d'avoir le temps de s'enraciner. La création d'un ministère n'est donc pas la simple réponse à un enjeu social préexistant : cet enjeu est produit et travaillé par l'Etat, par l'intermédiaire des structures qu'il met en place pour le traiter.

1° Les enjeux sociaux sont construits à partir de **problèmes sociaux** réels, débouchant sur une demande sociale en direction de l'Etat : exprimant un état d'insatisfaction, une situation de manque, cette demande révèle l'existence d'un « écart », générateur de tension, entre le réel, tel qu'il est perçu, et les aspirations ; et elle implique qu'un appel soit adressé à l'Etat pour qu'il y soit remédié. La demande sociale est donc tournée vers l'Etat, « politisée » : c'est sur lui qu'on compte pour supprimer les frustrations nées de la vie en société ; et cette demande se présente sous la forme d'« exigences », plus ou moins précises, plus ou moins explicites, mais qui diffèrent qualitativement de simples attentes, souhaits, intérêts ou motivations.

Cette politisation ne dépend pas de la simple subjectivité individuelle, mais de données sociales objectives : dans chaque société, des normes « culturelles » (Easton) ou idéologiques déterminent ceux des besoins/désirs qui sont du ressort de l'Etat, auxquels il est fondé à prêter attention ; mais ces normes sont toujours entourées d'un certain flou et se caractérisent par une relative élasticité, permettant la prise en compte de demandes nouvelles. C'est ainsi qu'on a vu apparaître à la fin des années soixante, en liaison avec certaines mutations socio-économiques (crise d'un certain modèle de croissance) et socio-politiques (crise d'un certain modèle d'autorité), un ensemble de revendications nouvelles (protection de l'environnement, défense du consommateur, place de la femme dans la société), présentant certains traits communs (C. Spanou, 1991) : revendications de type qualitatif, se situant en marge du système de production, transversales aux clivages sociaux traditionnels, elles tendaient à exprimer de nouvelles sensibilités collectives ; il s'agissait de savoir dans quelle mesure ces revendications allaient devenir un « enjeu social » justifiant leur prise en compte par l'Etat. Cette conversion des problèmes en enjeux suppose un processus de mobilisation.

2° L'existence de problèmes sociaux réels n'est pas suffisante pour entraîner automatiquement l'intervention publique, et a fortiori la mise en place d'un dispositif spécifique de prise en charge : pour qu'un problème attire l'attention des autorités politiques, encore faut-il qu'on soit capable de la « nommer » (*Naming*), de le « dénoncer » (*Blaming*), en imputant la responsabilité à quelqu'un, et de « revendiquer » (*Claiming*), en étant prêt à agir (P. Favre, 1992) ; la **mobilisation** d'acteurs est donc indispensable pour donner force expressive aux demandes sociales et amener l'Etat à s'en préoccuper. Pour accéder au système politico-administratif, les

demandes doivent être prises en charge et portées par des groupes sociaux. R.W. Cobb et C.D. Elder (1972) distinguent « groupes d'identification » et « groupes d'attention », selon leur degré de mobilisation : l'intervention de ces groupes a pour effet de révéler, de précipiter, de cristalliser ce qui n'était jusqu'alors qu'aspirations vagues et diffuses, en donnant aux demandes une dimension collective ; cependant, les groupes sont tout autant forgés par la rencontre et la coagulation des demandes individuelles, qu'ils n'assurent leur agrégation et leur mise en cohérence. La dynamique sociale entraîne le remodelage incessant des groupes, qui se font et se défont, se structurent et se déstructurent, en fonction de l'apparition de nouveaux problèmes et de la construction de nouvelles solidarités : c'est ainsi que les revendications nouvelles apparues à la fin des années soixante seront portées par des acteurs sociaux nouveaux, des « mouvements sociaux », qui assureront leur défense et leur promotion à travers une série d'actions exemplaires. Sans doute ces mouvements sont-ils très inégalement structurés<sup>9</sup> et se caractérisent-ils par une forte diversité ; néanmoins, les luttes pour la définition du sens du mouvement et du contenu des revendications contribueront par elles-mêmes à la construction de l'enjeu.

La transformation du problème en enjeu ne suffit pas à assurer sa mise sur agenda : le champ politique est en effet « un champ saturé » (P. Favre, 1992), dans la mesure où il est chargé d'une multitude de problèmes et des « gardiens de l'agenda » seront là pour éviter le risque de surcharge. Les autorités publiques responsables de la construction de l'agenda (*policy makers*) ont à leur disposition une gamme de réponses possibles : refus, attentisme, ajournement, acceptation symbolique, traitement partiel... Le type de réponse dépendra de la nature de l'enjeu : le caractère plus ou moins saillant du problème, sa complexité, sa nouveauté, son degré de formalisation, sa diffusion, l'intensité de l'opposition qu'il suscite. Mais encore, la prise en compte du problème et la décision de prise en charge n'impliquent pas pour autant la mise en place d'un nouveau département ministériel : les problèmes nouveaux inscrits sur agenda sont en effet normalement pris en charge par les structures administratives existantes ; et l'inadéquation des structures au problème posé pourra elle-même être résolue par la création de structures *ad hoc*, du type administrations de mission, qui ne remet pas en cause les découpages habituels. Pour que l'enjeu social soit perçu comme appelant une réponse différente et justifiant de redessiner la carte des ministères, il faut, ou bien que le problème ait pris une acuité particulière — soit objectivement (« émergence instantanée » liée à la soudaineté et à la gravité de la situation problématique, P. Favre, 1992)<sup>10</sup>, soit en raison de la forte mobilisation sociale qui paraît exiger la désignation d'un interlocuteur du mouvement au niveau gouvernemental —, ou bien que les gouvernants cherchent à tirer un profit politique d'une mesure à portée hautement symbolique : l'enjeu politique vient alors redoubler, phagocyter, voire sur-déterminer l'enjeu social ; mais la création d'un ministère peut aussi contribuer à activer et à précipiter un enjeu social encore incertain, comme le démontre assez bien le cas de l'environnement.

### ***B) Enjeu politique***

La création d'un ministère constitue un enjeu d'ordre proprement politique, qui ne se réduit pas à la simple retranscription de l'enjeu social précédemment évoqué. Les processus politiques ne sont pas en effet seulement la réponse à une demande sociale pré-constituée : l'existence de problèmes sociaux réels et leur prise en charge par des groupes sociaux ne suffisent pas à entraîner automatiquement leur prise en compte politique et leur mise sur agenda ; encore faut-il que ces problèmes entrent dans le champ du débat et des controverses politiques, qu'ils retiennent l'attention des leaders politiques. Même s'ils renvoient à des enjeux sociaux, les enjeux

---

<sup>9</sup> Alors que le mouvement des consommateurs est fortement structuré, le mouvement écologiste ne connaît qu'une organisation lâche et décentralisée et le mouvement féministe refuse toute organisation structurée.

<sup>10</sup> La création du ministère de la Ville le 19 décembre 1990 correspond bien à cette situation.

politiques sont construits aussi en fonction de la logique de la compétition politique, de la structure de l'interaction politique (J. Chevallier, 1996). L'existence de cet enjeu politique exerce, tantôt un *effet de blocage*, en interdisant la découpage de nouveaux secteurs d'intervention publique, tantôt, et plus souvent, un *effet d'activation*, en favorisant la démultiplication du nombre des ministères : comme l'école du *Public Choice* l'a montré, la logique du « marché politique » (G. Tullock, 1981) pousse les élus à satisfaire les diverses catégories sociales, par des mesures d'ordre symbolique et pratique ; et la création d'un nouveau ministère permet d'escompter à peu de frais le soutien des électeurs intéressés.

**1° La logique de la compétition politique** peut aboutir ainsi à mettre la création de nouveaux ministères au centre du débat politique. Les partis jouent un rôle essentiel dans ce processus : vecteurs privilégiés de « politisation » des problèmes et de construction des enjeux politiques, ils servent de caisse de résonance ou de relais aux revendications sociales, qu'ils traduisent en termes politiques ; les principes, doctrines, programmes tiennent lieu de marques ou de produits par lesquels ils s'efforcent, non seulement de se « démarquer » des entreprises concurrentes, mais encore d'étendre leurs « parts de marché » en séduisant de nouveaux électeurs. Placés sous le signe de l'innovation, les programmes partisans tendent à la prise en charge des nouvelles demandes sociales, ainsi qu'à la redéfinition des modalités traditionnelles de l'action publique ; et les engagements pris pèsent comme contrainte sur les nouveaux gouvernants, qui sont tenus de s'y conformer, au moins en partie.

Néanmoins, la logique de la compétition politique n'est pas toujours un facteur de politisation des enjeux sociaux : l'ouverture et la capacité d'attention des partis en place sont en effet sélectives ; certains enjeux nouveaux peuvent être considérés comme non rentables politiquement ou incompatibles avec les règles qui président au jeu politique. Il sera dès lors nécessaire de passer par d'autres voies, en recourant à des procédés spécifiques de politisation : on le verra ainsi pour les mouvements sociaux précédemment évoqués, dont la politisation se fera en marge des partis traditionnels, à l'initiative (consommation) ou avec l'appui (écologie) de l'administration, mais aussi à l'initiative du mouvement social lui-même (féminisme, écologie), débouchant sur l'organisation d'un courant politique spécifique. Le mouvement écologiste en France s'organisera ainsi en tant que mouvement politique autonome, dans le cadre d'une laborieuse gestation (G. Sainteny, 1991)<sup>11</sup>. Cette politisation a été en l'espèce suffisante pour forcer l'accès au champ politique et constituer le problème en enjeu politique : d'abord pris à contre-pied, les autres acteurs politiques ont été conduits à intégrer dans leurs programmes, voire à surenchérir sur elle, la revendication écologique, afin de tenter de désamorcer un mouvement social tendant à s'organiser de manière autonome sur le plan politique ; la création d'un ministère s'inscrit alors plainement dans cette perspective de canalisation et de récupération<sup>12</sup>.

2° Au-delà de cette logique de la compétition politique, la création d'un ministère répond à un souci de *capitalisation d'un ensemble de ressources politiques* à des fins de légitimation.

Ce n'est pas le fait du hasard si l'apparition de nouveaux départements ministériels est souvent concomitante à l'arrivée au pouvoir d'une nouvelle équipe gouvernementale, à la suite d'une alternance politique : la rhétorique du changement qui a dominé la campagne électorale doit se traduire par des signes concrets, des manifestations tangibles ; et la formation du gouvernement constitue un moment privilégié de mise en scène et de théâtralisation du changement. L'*effet*

---

<sup>11</sup> Passant par la lutte anti-nucléaire du début des années soixante-dix, la candidature Dumont aux élections présidentielles de 1974, la création du mouvement écologiste, la constitution des Verts en 1984 — mouvement prolongé depuis par une évolution particulièrement complexe et sinieuse.

<sup>12</sup> Voir les créations du ministère de l'Environnement en 1971, du secrétariat d'Etat à la Condition féminine en 1974 et du secrétariat à la Consommation en 1976.

*d'affichage* est bien illustré par le recours à de nouveaux intitulés, qui sont là pour attester d'une conception différente de la gestion des affaires publiques, d'une transformation de l'ordre des priorités : en 1981, on créera ainsi des ministères tels que ceux de la « Solidarité nationale », des « Droits de la femme », qui remplace le ministère délégué chargé de la « Condition féminine », ou du « Temps libre » ; et le premier gouvernement Juppé (18 mai 1995) multipliera encore les appellations originales, traduisant, non pas des redécoupages effectifs, mais seulement la mise en avant de préoccupations nouvelles<sup>13</sup>. Toutes ces innovations sont purement symboliques, les ministres ou secrétaires d'Etat en cause ne faisant que récupérer des secteurs d'intervention préexistants, sans véritable innovation organisationnelle<sup>14</sup>.

Cet effet d'affichage peut être recherché en dehors même des périodes d'alternance politique : la création d'un ministère nouveau est le moyen par lequel les gouvernants entendent manifester leur sensibilité à un problème social, ainsi que leur aptitude à le prendre en charge ; elle témoigne de leur capacité d'écoute et d'innovation, tout en donnant l'illusion que le problème est déjà en voie de règlement par la seule vertu de la prise en charge bureaucratique. La création en décembre 1990 du ministère de la Ville est symptomatique de cette démarche : annoncée solennellement par le Président de la République aux troisièmes assises de Banlieues 89 le 4 décembre 1990 comme un élément central du dispositif en faveur des banlieues les plus défavorisées, elle exprime la volonté de répondre au problème des violences urbaines ; il s'agit d'un « *coup politique* », dont l'efficacité est avant tout d'ordre symbolique. Il convient aussi de tenir compte de l'influence de *modèles extérieurs* : dès l'instant où elles traduisent la montée de nouvelles préoccupations, les innovations en matière de découpages ministériels ont tendance à se diffuser d'un pays à l'autre ; c'est ainsi que l'accent mis au niveau international sur la protection de l'environnement à partir des années soixante-dix a favorisé son inscription sur l'agenda politique et conduit à sa prise en charge, soit par adjonction aux attributions d'un ministère existant (Santé, Recherche, Agriculture...), soit par création d'une structure ad hoc, soit, comme en France, par la création d'un ministère spécifique (F. Billaudot, 1973).

Enfin, la création de ministères nouveaux peut être justifiée par un souci d'*équilibre politique* : les grands ministères sont ainsi découpés au profit de leaders politiques dont il s'agit de marquer par là le poids au sein du gouvernement<sup>15</sup> ; très liés à la personne de leur titulaire, ils n'ont alors qu'une espérance de vie limitée. En sens inverse, la logique des coalitions gouvernementales pousse à la démultiplication des ministères, ou tout au moins des ministères délégués et des secrétariats d'Etat, afin de donner aux différents partis ou tendances de la majorité des satisfactions matérielles et symboliques. Même si elles sont guidées avant tout par une logique politique, ces créations ne sont pourtant jamais totalement artificielles : donnant corps à un problème, auquel elles confèrent une visibilité nouvelle, assurant la représentation d'un secteur d'activité, elles disposent d'un ancrage social ; et leur remise en cause se heurtera

---

<sup>13</sup> J. Barrot est nommé « ministre du travail, du *dialogue social* et de la *participation* », C. Goasguen « ministre de la *réforme de l'Etat*, de la décentralisation et de la *citoyenneté* », C. Codaccioni « ministre de la solidarité *entre les générations* », P. Vasseur « ministre de l'agriculture et de l'*alimentation* », E. Raoult « ministre chargé de l'*intégration* et de la *lutte contre l'exclusion* », F. de Veyrinas « secrétaire d'Etat aux *quartiers en difficultés* » — la plupart de ces innovations ayant été supprimées dès novembre (dans la deuxième gouvernement Juppé du 7 novembre, J. Barrot redevenant « ministre du travail et des affaires sociales, D. Perben « ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation, E. Raoult « ministre délégué à la ville et à l'intégration »).

<sup>14</sup> Le phénomène était particulièrement frappant dans le deuxième gouvernement Mauroy de juin 1981.

<sup>15</sup> Les secteurs de l'Economie et des Finances, de l'Equipement (avec rattachement de l'Urbanisme, du Logement et des Transports) se prêtent bien à ce type d'opération. Voir aussi la constitution du ministère de l'Education Nationale et de la Culture en 1992.

dès lors à des résistances<sup>16</sup> d'autant plus fortes que les services administratifs ainsi individualisés sont eux-mêmes directement concernés.

### *C) Enjeu bureaucratique*

L'administration paraît à première vue indifférente aux découpages ministériels : non seulement parce que son statut exclut qu'elle puisse exercer une influence explicite sur des choix qui sont d'ordre éminemment politique, mais encore parce qu'elle est, semble-t-il, fort peu affectée par eux ; l'instabilité des structures ministérielles recouvre en effet une grande stabilité des structures administratives, les rattachements circonstanciels des directions à tel ou tel ministère ou secrétariat d'Etat ne modifiant pas les grandes lignes de l'architecture administrative. L'administration est beaucoup plus attentive à la restructuration de services, suppression de directions, fusion de corps<sup>17</sup>, qui affectent directement les équilibres administratifs. Cette vision est cependant trompeuse : les découpages ministériels constituent bel et bien un enjeu bureaucratique, autour duquel vont se mobiliser les services et les corps ; modifiant les règles du jeu, ils influent en effet sur la nature et la hiérarchie des positions au sein de l'administration et constituent donc un terrain de lutte. La création d'un nouveau venu, par regroupement de services existants, représente un changement qualitatif, qui est perçue parfois comme un véritable séisme pour les ministères concernés. Parler d'« enjeu bureaucratique » signifie pourtant que les comportements administratifs ne sont pas identiques par rapport aux restructurations ministérielles : il convient de rompre avec l'idée d'une administration attachée au maintien du statu quo et allergique au changement ; la création d'un ministère nouveau est pour certains une *opportunité*, en leur offrant une occasion de montée en puissance, et pour d'autres un *danger*, en leur faisant subir amputation et perte de prestige. La mobilisation au sein de l'administration est donc à la fois active et réactive, offensive et défensive, en venant redoubler la mobilisation sociale et politique.

**1° Les stratégies offensives** sont le fait des services et des corps qui pensent tirer profit de la création d'un nouveau ministère : celle-ci peut contribuer à élargir leur champ d'action, à étendre leur sphère d'influence. Toute fusion est bénéfique pour les services et corps dominants, qui en tirent un surcroît de puissance, pratique et symbolique : on l'a vu notamment en 1966, au moment de la création du ministère de l'Équipement, l'absorption de la Construction dans les Travaux publics permettant au corps des Ponts (J.C. Thoenig, 1973) de s'assurer le contrôle d'un nouveau domaine d'intervention, l'aménagement urbain. À l'inverse, l'autonomisation, par voie de détachement de leur ministère traditionnel d'appartenance, est favorable aux services qui étaient jusqu'alors en situation dominée : leur insertion dans un ministère nouveau, au sein duquel leur position sera au contraire hégémonique, leur donne de nouvelles ressources, en leur permettant d'obtenir un relais politique direct et de peser sur les arbitrages gouvernementaux ; la position de la Direction générale de la protection de la nature (DGPN) se trouvera ainsi sensiblement renforcée, à partir du moment où elle quittera en 1971 le ministère de l'Agriculture pour devenir la structure administrative de base du nouveau ministère de l'Environnement et le Service de la prévention des nuisances industrielles, rattaché à la Direction de la technologie, de l'environnement industriel et des mines connaîtra une spectaculaire promotion en devenant la grande Direction de la prévention de la pollution et des nuisances mise en place en 1973 dans ce même ministère. La transformation des délégations interministérielles en ministères ou secrétariats d'Etat autonomes est plus ambiguë : si elle leur donne un relais politique utile, elle peut aussi les priver du rattachement direct à Matignon qui était un moyen d'asseoir leur influence ; le

---

<sup>16</sup> Comme au moment de la disparition du ministère de la Mer créé en 1981

<sup>17</sup> Notamment quand les corps de la haute fonction publique sont touchés : voir les résistances entraînées par la fusion des corps des ingénieurs du Génie Rural et des ingénieurs des Eaux et Forêts, donnant naissance aux IGRF.

rattachement du Commissariat général au plan et de la DATAR à un ministère spécifique a ainsi suscité des appréciations contrastées. En revanche, des délégations plus fragiles<sup>18</sup> voient plutôt leur position confortée par leur insertion dans une structure ministérielle ad hoc.

Ces stratégies offensives ne sont pas seulement motivées par des rivalités d'ordre bureaucratique. Au-delà de ses intérêts propres, l'administration agit en effet fréquemment en tant qu'« *entrepreneur politique* », en prenant en charge la promotion et la défense d'intérêts collectifs : c'est ainsi qu'en France, le développement des revendications liées à l'environnement ou à la consommation a été en partie le sous-produit de l'action administrative — soit que l'administration ait relayé une demande qui était jusqu'alors marginale (environnement), soit qu'elle soit intervenue directement pour structurer un mouvement qui était faible et hétérogène (consommation). On sait notamment le rôle joué par la DATAR dans la promotion du thème de l'environnement<sup>19</sup>, alors que la sensibilité à ce problème était faible et que les mouvements écologistes n'avaient guère d'influence : la mise sur agenda du thème sera donc largement liée à des initiatives administratives ; la construction du problème de l'environnement en enjeu politique résulte, comme l'a montré C. Spanou (1991), des initiatives prises par des hauts fonctionnaires pour le faire sortir de la marginalité. Ainsi, en se faisant les porte-parole d'un milieu social, dont ils assument la « représentation » et la défense dans l'ordre politique, les avocats d'une « cause », les fonctionnaires, devenus « *militants* », peuvent-ils contribuer à agir sur la configuration gouvernementale. Ce faisant, ils se heurtent cependant à d'autres intérêts bureaucratiques.

**2° Les stratégies défensives** sont déployées par les services et les corps qui risquent de pâtir de la création de nouveaux ministères, soit parce que celle-ci se traduit par un processus d'absorption au profit de structures plus puissantes, soit parce qu'elle entraîne une amputation, une perte de substance : alors que dans le premier cas, il s'agit de préserver son *individualité*, dans le second, il s'agit de défendre son *territoire*, en évitant tout démembrement au profit de nouveaux venus ; la « sensibilité territoriale » (A. Downs, 1967) dont font preuve les administrations les conduirait ainsi, d'une part à chercher à préserver à tout prix le cœur de leur domaine d'intervention (*Heartland*), d'autre part à tenter de l'élargir par le déploiement de stratégies d'expansion.

Ces résistances bureaucratiques seront donc particulièrement vives vis-à-vis des ministères constitués par autonomisation de certains services, mais elles ne proviennent alors que du seul ministère concerné, ou par regroupement transversal : elles prennent alors l'aspect d'une coalition des différents ministères qui risquent de se trouver dépossédés de certains de leurs services et des attributions correspondantes ; la création du ministère de l'Environnement en 1971 affectera ainsi l'ensemble des ministères qui s'étaient partagé depuis les années soixante les compétences en matière de protection de la nature, prévention des nuisances, lutte contre les pollutions (ministères de l'Industrie, de la Santé publique, de l'Intérieur, de l'Agriculture, de l'Équipement, des Affaires culturelles) et remettra en cause les dispositifs de coordination interministérielle qui avaient été mis en place, notamment sous la forme de commissions spécialisées. Il en ira de même en ce qui concerne le secrétariat d'État (1976) puis le ministère de la Consommation (1981), qui empiètent sur les structures mises en place en ce domaine au sein du ministère de l'Agriculture (Service de répression des fraudes) et de l'Économie et des Finances (Direction générale du commerce et de la consommation). Ces stratégies défensives ne se réduisent pas à une simple défense de l'intégrité des découpages ministériels : les intérêts des

---

<sup>18</sup> Par exemple, la Délégation à la condition féminine créée en septembre 1976 ou la Délégation interministérielle à la ville (DIV) créée en octobre 1988.

<sup>19</sup> R. Poujade ira jusqu'à dire qu'il s'agit d'une « *idée née au sein de la DATAR* ».

services et des corps ne se confondent pas avec ceux des ministères auxquels ils sont, parfois très provisoirement, rattachés ; dès l'instant où les redécoupages ne se doublent pas de démembrements administratifs, la carte des directions n'étant pas modifiée, et ne portent pas atteinte aux privilèges des corps, ils ne suscitent pas de fortes résistances.

Dans toute création d'un nouveau ministère, *ces trois types d'enjeux* — social, politique, bureaucratique — *se combinent*, de manière variable selon les cas : le fait que l'enjeu politique se double d'un fort enjeu social (émergence d'un problème nouveau porté par des groupes) et d'un fort enjeu bureaucratique (regroupement transversal de services) entraîne un degré élevé de mobilisation ; des alliances transversales se nouent alors entre forces sociales, politiques et administratives, pour obtenir la création ou pour s'y opposer. La création du ministère de l'Environnement est exemplaire de ce type de situation, du fait de l'existence d'un problème social émergent, d'un mouvement social en voie de constitution, d'une pression politique, externe et interne, enfin de l'engagement de « fonctionnaires-militants » au service de cette cause. Cet exemple montre bien qu'une forte pesanteur s'exerce en faveur de la création de ministères nouveaux : la dynamique sociale, la logique du marché politique, le fatalisme bureaucratique poussent en ce sens ; et les redécoupages ministériels incessants en sont le témoignage. En revanche, leur permanence est beaucoup plus aléatoire.

## II / LE DEROULEMENT DU PROCESSUS

La création d'un ministère doit être considérée comme un processus s'inscrivant dans la durée : on ne saurait en effet s'en tenir au seul moment de la mise en place, en faisant abstraction de l'évolution ultérieure ; l'instabilité des structures ministérielles montre que s'il est facile de créer un nouveau ministère, l'implantation stable dans l'architecture gouvernementale reste beaucoup plus exceptionnelle. La prise en compte de cette dimension temporelle permet de mieux faire la part entre les processus de type conjoncturel, qui répondent à des préoccupations politiques circonstancielles, et les solutions plus durables, qui, disposant d'un enracinement social et bureaucratique, tendent à s'institutionnaliser.

### A) *Mise en place*

La mise en place d'un nouveau département ministériel est en France une opération juridique simple : n'étant pas fixée dans la Constitution et ne figurant pas, aux termes de l'article 34, parmi les matières réservées à la loi, la structure gouvernementale relève de l'initiative exclusive du pouvoir exécutif. Concrètement, elle passe par la succession de quatre séries de textes (J.L. Quermonne, 1991) : les décrets de *nomination* des membres du gouvernement, signés par le Président de la République et contresignés par le Premier ministre, qui fixent sa composition ; les décrets d'*attribution*, délibérés en Conseil des ministres et signés par le Président de la République et le Premier ministre, qui définissent les compétences respectives des membres du gouvernement ; les décrets de *délégation* de pouvoir ou de signature au profit des ministres délégués ou éventuellement des secrétaires d'Etat ; les textes concernant l'*organisation* interne de chaque ministère qui, d'après le décret du 15 juin 1987, est fixée par décret en Conseil d'Etat pour les directions générales, directions et services, par arrêté conjoint du Premier ministre et du ministre concerné pour les sous-directions et par simple arrêté ministériel pour les bureaux.

Cette simplicité juridique<sup>20</sup> favorise le remaniement incessant des structures ministérielles et les changements d'intitulés par lesquels chaque gouvernement entend marquer sa spécificité.

Le véritable problème ne se situe pas à ce niveau, mais dans la manière dont les hauts responsables de l'Exécutif vont évaluer les différents enjeux entourant la création d'un nouveau ministère et les luttes d'influence qui se déroulent à ce propos : même si la nécessité d'une prise en charge du problème ne fait pas de doute, encore faut-il à la fois que les modes de traitement préexistants soient jugés insuffisants et que d'autres formules soient écartées. L'institution en 1971 d'un ministère de l'Environnement ne relevait pas ainsi de l'évidence (M. Prieur, 1996, n° 162). D'une part, l'environnement était, on l'a dit, déjà pris en charge, même si le mot n'existait pas encore, par au moins six ministères : la mise en place d'une structure spécifique, présupposait le choix d'une autonomisation de ces problèmes, sous-tendue par le postulat que l'environnement ne pouvait être « correctement pris en compte que s'il peut s'exprimer globalement et indépendamment des autres politiques » (R. Poujade) ; et ce choix, qui, on l'a vu, n'avait généralement pas encore été effectué ailleurs, comportait un risque d'isolement et d'inefficacité<sup>21</sup>. D'autre part, cette structure elle-même pouvait prendre d'autres formes que celle d'un département ministériel autonome, par exemple celle d'une « administration de mission », rattachée au Premier ministre, sur le modèle de la DATAR : comme on le sait, la création d'un ministère autonome, à l'occasion d'un remaniement ministériel mineur, constituera une surprise pour le premier titulaire du poste lui-même (R. Poujade, 1975) ; et la localisation des responsabilités de cette création reste encore incertaine. Une fois la décision prise, encore faut-il déterminer les contours de la nouvelle structure.

1° L'option en faveur d'une individualisation d'un problème au niveau gouvernemental laisse ouvertes une série de possibilités quant au *statut* de la nouvelle structure et quant à sa *position* dans la hiérarchie ministérielle. A ce stade, la question essentielle est de savoir si l'on institue un ministère à part entière ou si l'on rattache la nouvelle structure à un ministère existant, en ne touchant pas aux grands principes du découpage des affaires publiques. L'organisation gouvernementale oscille, on l'a dit, en France entre deux conceptions opposées : l'*éclatement*, qui se traduit par la multiplication des ministères spécialisés<sup>22</sup> ; la *concentration*, qui débouche sur la constitution de grands ministères, dotés de compétences larges, mais caractérisés par une forte stratification interne<sup>23</sup>. La première formule raccourcit les circuits décisionnels mais exige une intense coordination gouvernementale ; la seconde reporte les problèmes de coordination à l'intérieur de chaque grand ministère, tout en créant des bastions à l'intérieur du gouvernement ; mais le fait de flanquer le ministre de ministres délégués et secrétaires d'Etat peut répondre aussi à un souci d'équilibre, voire de surveillance politique.

La formule la plus simple consiste donc à confier le problème à un « ministre délégué » ou à un « secrétaire d'Etat », agissant « par délégation » d'un ministre et restant, au moins pour le

---

<sup>20</sup> Le 6 janvier 1971, Robert Poujade est nommé ministre de la protection de la nature et de l'environnement, ses missions et ses pouvoirs étant fixés par le décret du 2 février 1971 ; le 19 décembre 1990, Michel Delebarre est nommé ministre d'Etat chargé de la Ville, le décret d'attributions datant du 11 janvier 1991 etc...

<sup>21</sup> Comme le disait encore en 1969 le ministre chargé du Plan et de l'Aménagement du territoire, « la création d'un département ministériel spécialisé qui superposerait une compétence de gestion aux attributions propres des différents ministères concernés ne paraît pas indispensable » (*JO-Déb.* Ass. Nat. 1 nov. 1969, p. 3223).

<sup>22</sup> 26 ministres dans le gouvernement Mauroy 2 ; 26 ministres encore et 16 ministres délégués et secrétaires d'Etat dans le gouvernement Juppé 1 (Décret du 18 mai 1995).

<sup>23</sup> 14 ministres, mais 28 ministres délégués ou secrétaires d'Etat dans le gouvernement Mauroy 3 ; 16 ministres et 16 ministres délégués ou secrétaires d'Etat dans le gouvernement Juppé 2 (Décret du 7 novembre 1995). Le gouvernement Guy Mollet de 1956 poussait plus loin encore cette concentration, avec seulement neuf ministres à part entière.

second, placé sous son « autorité » (les premiers siégeant comme les autres ministres au Conseil des ministres) : elle permet de combiner le souci d'autonomisation et l'exigence de cohésion de l'action gouvernementale ; si elle place la nouvelle structure en position subordonnée, elle peut aussi lui permettre de se développer sous couvert du ministère de rattachement. Le rattachement du Premier ministre modifie sensiblement les perspectives, en offrant au nouveau département la possibilité de bénéficier de la position prééminente de celui-ci, tout en affirmant sa vocation interministérielle : c'est le choix qui a été fait en 1971 en ce qui concerne l'environnement, qui naît sous la forme d'un ministère de l'Environnement délégué auprès du Premier ministre<sup>24</sup> ; de même, en juillet 1974, le problème des femmes est individualisé, sous la forme d'un secrétariat d'Etat auprès du Premier ministre, chargé de la Condition féminine, un ministre délégué auprès du Premier ministre étant à nouveau désigné en 1978<sup>25</sup>. En revanche, le rattachement à un autre ministère — l'environnement ne sera plus confié qu'à un secrétaire d'Etat, auprès des ministres des Affaires culturelles et à la Qualité de la vie (mars 1974), de la Qualité de la vie (de 1974 à 1978) puis de l'Equipement (de 1978 à 1981) ne siégeant plus de plein droit au Conseil des ministres, ou à un ministre délégué auprès du ministre de l'Equipement, du Logement et des Transports (mars 1986)<sup>26</sup> — représente une *capitis diminutio*, en enfouissant le problème dans les méandres de la stratification ministérielle<sup>27</sup>.

L'institution d'un *ministère autonome* paraît être à première vue une garantie d'émancipation et un moyen d'affirmation pour la nouvelle structure : cette option sera prise, pour l'environnement d'avril 1973 à mars 1974, puis à nouveau de 1981 à 1983, 1984 à 1986 et enfin, de manière plus durable, après 1991, et aussi pour la consommation de 1981 à 1983 ou les droits des femmes de 1981 à 1986 ; assortie du statut honorifique de « ministre d'Etat », comme ce sera le cas pour le ministre de la Ville, placé au cinquième rang protocolaire dans l'équipe Rocard, elle dote le nouveau département d'une forte visibilité. Néanmoins, comme on l'a constaté pour l'environnement, en coupant le lien avec Matignon, elle a pour effet négatif de priver le ministère d'une capacité d'action transversale sur les autres ministères, qui lui était assurée par son statut interministériel. Mais la puissance d'un ministère nouveau se mesure aussi à son poids bureaucratique.

2° L'option prise en faveur de la création d'un département ministériel nouveau plutôt que d'une administration de mission implique l'attribution de moyens de gestion, qui lui assure une *base d'implantation* dans l'appareil d'Etat. Sans doute, la distinction entre ministère et administration de mission est-elle parfois tenue, certains ministères nouveaux apparaissant, compte tenu de la légèreté de leurs moyens, comme de véritables « ministères de mission ». Le cas du ministère de la Ville est de ce point de vue exemplaire, ce ministère ne disposant pas de véritables services et étant dès lors voué à agir sur le modèle d'une authentique administration de mission : le décret du 11 janvier 1991 relatif à ses attributions ne place ainsi sous l'autorité du ministre que la « Délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain » (DIV) et la « Délégation à la rénovation des banlieues » (mission Banlieues 89), qui sont elles-mêmes des administrations de mission ; en fait, le ministre est contraint d'agir par l'intermédiaire d'une myriade de directions et délégations, dont il dispose « en tant que de besoin » (art. 5) et

---

<sup>24</sup> B. Lalonde sera de nouveau dans le gouvernement Rocard de 1988 secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, en charge de l'environnement

<sup>25</sup> On reviendra à la formule d'un secrétariat d'Etat en 1988.

<sup>26</sup> De même la consommation ne sera généralement érigée qu'en secrétariat d'Etat auprès du ministre de l'Economie et des Finances (en 1988 encore). Dans le gouvernement Cresson de 1991, les droits de la femme n'ont plus que le rang de secrétariat d'Etat auprès du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle.

<sup>27</sup> Le secrétariat à l'action humanitaire, placé auprès du Premier ministre en 1988, est, de manière très significative, rattaché au ministère des Affaires étrangères en 1991 avant d'être à nouveau rattaché à Matignon.

avec le concours d'établissements publics et organismes auxquels il peut « faire appel » (art. 6). Mais, précisément, faute d'une base d'implantation, ce type de structures est voué à une très grande fragilité.

Toute institution d'un ministère nouveau implique donc en principe le transfert de compétences et le rattachement des services correspondants : cette opération est, on l'a vu, le premier terrain d'affrontement avec les ministères existants, qui réagissent contre ce qu'ils perçoivent comme une amputation ; et ces résistances ont souvent pour effet de limiter la portée des transferts. C'est ainsi qu'en 1971, les compétences transférées au ministère de l'Environnement concernent quatre secteurs : les établissements dangereux, incommodes et insalubres (retirés au ministère de l'Industrie) ; la chasse, la pêche, les parcs nationaux et les parcs naturels (retirés au ministère de l'Agriculture) ; la chasse maritime (retirée au ministère des Transports) ; la protection des monuments et des sites à caractère naturel (retirée au ministère des Affaires culturelles) (M. Prieur, 1996, n° 153). Ce transfert de compétences s'accompagne d'un transfert de services mais en fin de compte très limité : le ministère s'appuie sur une seule direction, la Direction générale de la protection de la nature et de l'environnement, subdivisée en trois services (environnement rural et urbain, chasse et pêche, environnement industriel) ; il ne dispose pas de services extérieurs propres, malgré l'institution de délégués régionaux à l'environnement, ni de corps de fonctionnaires spécifiques, ce qui le place sous la dépendance des grands corps techniques extérieurs à lui, et ses effectifs sont dérisoires (257 personnels propres, 388 mis à disposition) (F. Billaudot, 1973). Comme par ailleurs le ministère dispose avant tout de compétences conjointes (il doit agir « en liaison avec les autres ministères ») et de fort peu de moyens financiers spécifiques (le véritable budget de l'environnement provient des crédits dégagés par les autres ministères), il présente beaucoup des aspects d'une administration de mission à vocation interministérielle : vu sous cet angle, ses moyens d'action ne sont d'ailleurs pas négligeables (consultation obligatoire sur les projets de lois et règlements, contrôle des crédits lors de la préparation du budget, contrôle de l'exécution du budget) ; en fait, il est conçu avant tout comme une structure d'impulsion, d'animation et de coordination, doté de quelques services propres. Le même constat peut être fait en ce qui concerne la plupart des départements ministériels nouveaux, comme la Condition féminine, malgré l'existence de déléguées régionales (1974) ou la Consommation, qui ne dispose en 1976 d'aucun service propre, le transfert partiel opéré en 1981 ayant été remis en cause dès 1985.

Ces conditions de mise en place expliquent les difficultés d'enracinement.

### ***B) Sédimentation***

L'apparition d'un nouveau ministère ne signifie pas que sa situation soit définitivement assise : l'instabilité des structures ministérielles lui donne au contraire une espérance de vie limitée ; les luttes qui s'étaient déroulées autour de l'*opportunité de sa création* se polarisent cette fois sur l'*opportunité de son maintien*. Tout le problème pour un ministère nouveau est de parvenir à conquérir des points d'appui suffisants pour lui permettre de passer avec succès l'épreuve de vérité que constituera la formation des gouvernements suivants : il lui appartient de s'assurer une implantation dans l'appareil, en surmontant les résistances et en dissipant l'hostilité manifestées à l'égard des nouveaux venus ; la réussite de cette implantation dépend en grande partie d'une stratégie d'enracinement, qui le conduira à rechercher l'appui de ses partenaires sociaux. A ce stade encore, c'est en parvenant à faire de son maintien un enjeu social qu'il parviendra à éviter les secousses liées à la conjoncture politique. Comme l'a montré F.E. Rourke (1984), les variations de puissance entre les administrations, et du même coup leurs chances de survie, dépendent de leur capacité d'expertise, liée à l'importance stratégique du secteur qu'elles contrôlent, de leur vitalité organisationnelle, tenant à la nature des missions qu'elles assument et à la qualité

de leur leadership, mais aussi de la nature des relations nouées avec le milieu d'intervention, et notamment du soutien obtenu de la part des groupes sociaux influents.

**1° L'implantation** d'un nouveau ministère dans le milieu administratif n'est pas chose facile : l'hostilité qui s'est manifestée au moment de la mise en place, et qui a souvent contribué à limiter les ambitions de départ par la limitation des compétences et des services transférés, ne se dément pas ; la faiblesse de leurs moyens d'action les expose à une très grande fragilité et risque fort de compromettre leur existence même, dès l'instant où l'engagement politique au plus haut niveau en leur faveur se relâche. Le nouveau venu est en effet perçu par les ministères plus anciens, qu'il a amputés d'une partie de leurs attributions, comme un adversaire qu'il faut combattre : la « sensibilité territoriale » qui les conduisait à s'opposer à sa création les pousse à réduire le plus possible son champ d'intervention, à rogner ses pouvoirs, de manière à en faire une coquille vide ; sa suppression ne sera plus dès lors qu'une question de circonstances. Ces réactions ont été enregistrées après la mise en place du ministère de l'environnement, d'autant que le cumul d'une fonction de coordination interministérielle, d'une mission d'impulsion et d'attributions de gestion pouvait faire penser à un « super-ministère » (M. Prieur, 1996, n° 166). Sans doute, les réactions administratives évolueront-elles avec le temps, allant d'une « collaboration réelle », même si parfois de mauvaise grâce, avec le nouveau ministère, à une « collaboration désordonnée », même si réellement souhaitée, et à des « résistances manifestes » (F. Billaudot, 1974) ; il reste que les administrations traditionnelles n'ont pas hésité dans un premier temps à « faire jouer toutes leurs capacités de blocage et leur force d'inertie pour empêcher le nouveau ministère d'agir » (M. Prieur, 1996), stratégies se traduisant par rétentions d'informations, doubles emplois, interférences, contradictions. Les mêmes résistances se manifesteront pour des structures telles que la Condition féminine, la Ville, l'Action humanitaire et plus encore la Consommation qui, amputant le tout puissant ministère de l'Economie et des Finances d'une partie de ses prérogatives, se heurtera à son opposition constante et résolue.

Pour s'implanter dans un milieu administratif hostile, le nouveau venu a à sa disposition *deux stratégies possibles* (A. Downs, 1967) : ou bien restreindre volontairement son champ de compétences pour éviter de heurter la « sensibilité territoriale » des administrations existantes (*schrinking syndrome*) ; ou bien, ignorer délibérément ses rivaux, en faisant preuve d'activisme et en cherchant à étendre des compétences (*superman syndrome*). Beaucoup de ces ministères nouveaux, bénéficiant d'un soutien politique au plus haut niveau, ayant à leur tête une personnalité de poids, animés par des « fonctionnaires-militants » dévoués à leur cause, font ainsi preuve d'un très grand dynamisme, en cherchant à s'imposer aux administrations traditionnelles : le nouveau ministre d'Etat chargé de la Ville, M. Delebarre, s'efforcera ainsi de compenser la faiblesse de ses services, en affirmant sa vocation interministérielle (il rencontrera d'emblée les douze ministres avec les services desquels il était appelé à travailler) et en multipliant les visites de terrain ; de même, le nouveau secrétaire d'Etat à l'action humanitaire, B. Kouchner fera-t-il preuve après 1988 d'un grand activisme, en suscitant par contrecoup l'hostilité d'un ministère des Affaires étrangères résolument hostile à ce qu'il percevait comme une tentative de diplomatie parallèle. Cette stratégie, qui exige une intense mobilisation de soutiens, n'est pas concevable sur le long terme et elle doit être relayée par une stratégie plus modeste, visant à se faire accepter du milieu administratif, en s'assurant un territoire spécifique d'intervention. L'exemple du ministère des Affaires culturelles montre assez les fluctuations liées au déploiement de ces deux stratégies : l'élan de départ donné par A. Malraux retombera dans les années soixante-dix, faute de moyens financiers et humains, entraînant une rétrogradation dans la hiérarchie ministérielle ; un nouvel élan sera donné après 1981, traduit notamment par la création d'une Direction du développement culturel à vocation transversale, avant qu'un nouveau mouvement de reflux ne s'esquisse après 1993, traduit par le recul des moyens et la contestation plus générale de l'« Etat culturel ».

Dans tous les cas, cette implantation dans le milieu administratif est subordonnée à l'existence d'un soutien social.

**2° L'enracinement** d'un ministère se mesure à l'appui qu'il peut trouver dans son milieu social d'intervention. P. Selznick (1949) a montré, à partir de l'exemple de la *Tennessee Valley Authority (TVA)*, l'importance du phénomène de mobilisation des soutiens pour assurer la survie d'une administration. Créée au moment du New-Deal, la TVA était l'objet de vives attaques des milieux d'affaires : pour préserver sa situation, elle a été amenée à rechercher l'appui des associations locales et groupes professionnels (agriculteurs), en établissant avec eux des contacts suivis et en infléchissant son action dans un sens très favorable à leurs intérêts. Mettant en pratique la doctrine de l'« enracinement » (*Grass Roots*), elle s'est présentée comme le champion des institutions locales, alors qu'à l'origine elle menaçait tout autant leur autorité, et elle s'est rangée aux côtés des agriculteurs contre les instances centrales, à propos de la politique de conservation des sols.

Il en va de même pour les nouveaux ministères qui sont tenus, pour garantir leur survie, de s'assurer des appuis sociaux. Tout nouveau ministère va chercher à établir des rapports étroits avec les associations représentatives du mouvement social qui a été à l'origine de sa création : sans doute, les rapports de confiance dépendent-ils, non seulement de la personnalité du ministre, de son engagement éventuel au sein ou aux côtés du mouvement<sup>28</sup> et du contexte politique, mais encore du degré de structuration du mouvement social et de la représentativité des partenaires associatifs ; à la confiance mutuelle peut faire place la méfiance réciproque — dès l'instant où le ministère est suspecté par les associations de chercher à les manipuler et où celles-ci sont perçues par lui comme incontrôlables — et les relations peuvent devenir ouvertement concurrentielles (Consommation), en allant jusqu'au conflit ouvert, voire la rupture. Mais ce relâchement des liens fait courir en même temps de redoutables dangers au ministère concerné : il a en effet besoin de l'appui du milieu pour conforter sa position dans l'Etat. La puissance d'une administration est largement fonction de la qualité de ses relations avec le milieu, de la profondeur de son enracinement : elle dépend des ressources qu'elle peut puiser dans son environnement spécifique, dans son « ressort », dont la mobilisation est requise pour parer aux menaces éventuelles qui pèsent sur sa survie. Le ministère dont donc se poser en « allié » du mouvement, mieux encore en « représentant » du milieu, capable de défendre ses intérêts et ses revendications au niveau politico-administratif. Il reste cependant que ce milieu n'est pas homogène. C. Spanou (1991) a bien montré que le « milieu d'intervention » (les intérêts réglementés) et le « milieu de soutien » (les bénéficiaires des politiques menée) d'une administration ne coïncident pas toujours, ce qui conduit à distinguer deux cas de figure : celui dans lequel l'administration se montre sensible aux intérêts dont elle a la surveillance (« administration captive ») ; celui dans lequel elle se montre au contraire sensible aux intérêts dont elle a la défense (« administration militante »). Caractérisées par l'« esprit militant » de leurs fonctionnaires, les ministères nouveaux, tels l'Environnement, seraient le prototype de ces administrations militantes, prenant en charge les intérêts de leur milieu de soutien, au prix d'une certaine « confusion des rôles ».

La sédimentation d'un ministère nouveau n'exclut cependant pas des évolutions ultérieures.

### **C) Evolution**

---

<sup>28</sup> A la tête des structures ministérielles en charge de l'Environnement, on trouvera souvent des personnalités engagées au sein du mouvement écologiste (M. Crépeau, H. Bouchardeau, B. Lalonde, C. Lepage) ; c'était le cas aussi d'Y. Roudy pour le ministère des droits de la femme.

La sédimentation ne préjuge pas de l'avenir du département ministériel ainsi créé : elle signifie seulement que le problème ayant justifié sa mise en place fait l'objet d'une prise en charge durable par l'Etat, qu'il est inscrit sur l'agenda institutionnel et non plus conjoncturel ; mais le ministère nouveau se trouve lui-même emporté dans le tourbillon du *turnover* incessant qui affecte les structures ministérielles. Chaque formation d'un gouvernement nouveau est l'occasion et le prétexte d'une redéfinition de l'architecture gouvernementale ; et les changements concernent en tout premier lieu les ministères que leur nouveauté même rend plus fragiles, expose davantage aux fluctuations politiques ; ceci concerne d'ailleurs aussi bien les ministères qui résultent d'une fusion, dans lesquels subsistent d'importantes forces centrifuges et dont l'éclatement peut permettre de répondre à des préoccupations conjoncturelles d'équilibre politique, que les ministères créés par regroupement de services, ou à plus forte raison *ex nihilo*. L'institutionnalisation d'un ministère nouveau, qui se traduit par une implantation stable dans les structures gouvernementales, sur le modèle de la Défense nationale ou des Affaires culturelles, reste en fin de compte exceptionnelle.

**1° L'instabilité** est la règle du côté des ministères nouveaux. Instabilité d'abord des titulaires des portefeuilles ministériels : le ministère de l'Environnement ne dément pas ce constat, qui a vu défiler de 1971 à 1981 dix ministres et secrétaires d'Etat en charge de l'environnement ou l'ayant dans le champ de leurs attributions ; le rythme s'est sensiblement ralenti depuis lors. Le même constat peut être fait pour tous les ministères nouveaux, tout se passant comme si ces ministères, considérés comme étant de second rang, étaient un tremplin vers l'accession à d'autres responsabilités ministérielles ou comme si les responsables épuisaient plus vite leur capacité d'initiative et leur charisme. Instabilité surtout du statut de ces départements ministériels, tantôt ministères à part entière, tantôt ministères délégués, tantôt secrétariats d'Etat, et dans les modalités de rattachement : là encore, le cas de l'Environnement est exemplaire, puisqu'en dix ans tous les cas de figure possibles avaient été constatés en ce qui concerne le statut et plusieurs rattachements avaient été expérimentés (Premier ministre, Culture, Tourisme, Jeunesse et Sports, Equipement) ; il en ira de même pour la Condition féminine ou la Consommation. A travers ces fluctuations, c'est le sort même du ministère qui se joue à chaque fois, notamment quand l'Environnement est rattaché à l'Equipement (de 1978 à 1981 puis à nouveau de 1986 à 1988), sous la forme d'un simple secrétariat d'Etat, compte tenu de la disproportion des moyens en présence.

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 individualisés que de manière symbolique. Toutes les étapes de cette *rétrogradation* peuvent être suivies, allant d'un ministère à part entière jusqu'à la disparition pure et simple, en passant par l'institution d'un secrétariat d'Etat ou d'une délégation, sans exclure d'ailleurs des mouvements conjonctuels en sens contraire. Le cas du ministère de la Ville est symptomatique de ce cas de figure : dès le gouvernement Cresson formé en mai 1991, M. Delebarre est toujours ministre d'Etat chargé de la Ville, mais son portefeuille s'enrichit des problèmes d'Aménagement du territoire, ce qui donne au ministère une coloration toute différente ; et après la tentative de relance sous le gouvernement Beregovoy, le problème de la Ville n'apparaîtra plus que couplé à d'autres problèmes (Affaires sociales ou Intégration). Le cas de la Consommation est plus significatif encore, dans la mesure où le secrétariat d'Etat créé en 1976 et supprimé dès 1978 renaîtra en 1981 sous la forme d'un ministère autonome, mais qui réintégrera le statut de secrétariat d'Etat auprès du ministère de l'Economie et des Finances dès 1983, avant que la fusion de la Direction générale de la concurrence et de la consommation (DGCC) et de la Direction de la concurrence et de la répression des fraudes (DCRF) en novembre 1985 ne modifie les données

du problème ; même si un secrétariat d'Etat peut conjonctuellement réapparaître (par exemple en janvier 1987), c'en est fini des velléités d'émancipation par rapport à l'Economie et aux Finances. Quant à la Condition féminine, elle ne parviendra pas à s'implanter durablement dans les structures gouvernementales, sa promotion conjoncturelle comme secrétariat d'Etat, ministère délégué, voire ministère à part entière étant suivie d'une rétrogradation rapide au statut de simple délégation. Il en va de même pour l'ensemble des structures qui répondent à des préoccupations conjoncturelles ou visent un effet d'affichage, notamment dans le domaine social.

**2° L'institutionnalisation** d'un ministère nouveau est dès lors exceptionnelle : elle se traduit par la fin, au moins provisoirement, du débat concernant l'opportunité de son existence ; le problème est considéré comme un problème routinier, considéré comme relevant du domaine d'action normal de l'Etat et devant trouver sa place dans la structure gouvernementale. Cela ne préjuge sans doute pas du statut du département en cause, qui peut varier selon la conjoncture politique, et un regroupement peut toujours intervenir par la formation d'un grand ministère ; mais l'inscription durable du problème sur l'agenda institutionnel interdit une position trop dévalorisée dans la hiérarchie gouvernementale. Cette institutionnalisation comporte une série d'aspects : sur le plan symbolique, la présence récurrente du thème dans le discours politique ; sur le plan organisationnel, la mise en place d'un appareil administratif étoffé, à la fois au niveau central et au niveau local ; sur le plan des ressources, le renforcement des moyens financiers et humains ; sur le plan social, l'établissement de circuits stables de relations avec le milieu social de référence.

Le ministère de l'Environnement illustre parfaitement ce processus d'institutionnalisation, après des débuts difficiles où sa survie pouvait paraître aléatoire. L'environnement s'est imposé comme problème majeur, auquel sont confrontées les sociétés contemporaines : c'est devenu une figure incontournable des discours politiques ; tout programme politique est désormais tenu de comporter un ensemble de propositions sur ce terrain. Le ministère a consolidé ses attributions, en obtenant des transferts ultérieurs de compétences et de services, en 1975, 1976, 1979 et 1984. Les structures de l'administration centrale ont été refondues en plusieurs étapes successives : dès le décret du 27 mars 1973, une profonde réorganisation est intervenue, avec la création de trois services d'action générale et de trois directions d'objectifs (Direction de la prévention des pollutions et des nuisances, Direction de la protection de la nature, Mission de l'environnement rural et urbain) (F. Billaudot, 1974, 1975) ; plusieurs fois modifiée depuis (1978, 1984, 1985, 1987, 1992, 1994), elle comporte actuellement une grande Direction générale de l'administration et du développement, à côté des trois Directions de l'eau, de la prévention des pollutions et des risques, de la nature et des paysages. Depuis 1991, à la suite des rapports Lorit et Barnier, le ministère est doté de véritables services extérieurs, du fait de la création de « Directions régionales de l'environnement » (DIREN), résultant de la fusion des DRAE, services régionaux d'aménagement des eaux, délégations de bassin (R. Romi, 1990, 1991, 1992), les « Directions régionales de l'industrie » ayant été amenées depuis 1992 à intégrer la préoccupation environnementale (DRIRE) par la création en leur sein d'un « service régional de l'environnement » dirigé par l'adjoint du directeur ; ce dispositif est complété au niveau départemental par des bureaux départementaux et des chargés de mission départementaux de l'environnement. L'« Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie » (ADEME) (décret du 26 juillet 1991) a donné au ministère un relais technique utile. Enfin, les moyens financiers et humains se sont sensiblement accrus depuis vingt-cinq ans ; il manque cependant toujours le grand corps technique spécifique sur lequel l'administration de l'Environnement pourrait s'appuyer. Le ministère de l'Environnement est donc le type même d'une institutionnalisation réussie, au terme d'une trajectoire complexe et sinueuse, qui a comporté des retours en arrière et des reculs conjoncturels.

La création d'un ministère n'est donc pas un phénomène purement aléatoire et contingent, comme une première analyse pourrait le donner à penser : la prise en compte de la nature des enjeux en présence et l'élargissement de la perspective dans le temps conduisent à distinguer *plusieurs types de créations*, qui relèvent de logiques différentes et ont une portée variable ; au-delà des remaniements circonstanciels, fortement dépendants de la conjoncture politique et qui n'ont qu'un effet épidermique sur la structure gouvernementale, se profilent des mouvements plus profonds, qui illustrent un processus d'adaptation et de redéploiement de l'organisation étatique.

## ELEMENTS BIBLIOGRAPHIQUES

### *Généralités :*

- CHEVALLIER (J.), *Science administrative*, PUF, Coll. Thémis, 2ème éd., 1994 ;  
 CHEVALLIER (J.), *Institutions politiques*, LGDJ, Coll. Systèmes, 1996 ;  
 COBB (R.W.), ELDER (C.D.), *Participation in American Politics. The Dynamics of Agenda Building*, 1972 ;  
 COBB (R.W.), ROSS (J.K. et M.H.), « Agenda building as a Comparative Political Process », *APSR*, 1976, pp. 125 sq. ;  
 DOWNS (A.), *Inside Bureaucracy*, 1967 ;  
 FAVRE (P.) (Ed.), *SIDA et Politique*, L'Harmattan, Coll. Logiques politiques, 1992 ;  
 QUERMONNE (J.L.), *L'appareil administratif de l'Etat*, Seuil, Coll. Politique, 1991  
 ROURKE (F.E.), *Bureaucracy, Politics and Public Policy*, 1984 ;  
 SADLAN (P.), *Le système administratif français*, Montchrestien, Coll. Clefs Politique, 1992 ;  
 SELZNICK (P.), *TVA ans the Grass Roots*, 1949 ;  
 SPANOU (C.), *Fonctionnaires et militants. L'administration et les nouveaux mouvements sociaux*, L'Harmattan, Coll. Logiques politiques, 1991 ;  
 THOENIG (J.C.), *L'ère des technocrates*, Ed. d'organisation, 1973 ;  
 TULLOCK (G.), *Le marché politique*, Economica, 1981 ;

### *Sur le ministère de l'Environnement :*

- BILLAUDOT (F.), « Note sur le nouvel organigramme du ministère de la protection de la nature et de l'environnement », *Bull. IIAP*, n° 27, 1973, pp. 65 sq. ;  
 BILLAUDOT (F.), « Les relations de l'administration centrale de la protection de la nature et de l'environnement avec les autres ministères », *Bull. IIAP*, n° 30, 1974, pp. 251 sq et n° 33, 1975, pp. 63 sq. ;  
 BOUCHARDEAU (H.), *Le ministère du possible*, A. Moreau, 1986 ;  
 CHARBONNEAU (S.), *La gestion de l'impossible*, Economica, 1992 ;  
 HOLLEAUX (A.), « Ecologie et politique », *RFAP* n° 53, 1990, pp. 13 sq ;  
 LAMARQUE (J.), *Droit de la protection de la nature et de l'environnement*, LGDJ, 1973 ;  
 POUJADE (R.), *Le ministère de l'impossible*, Calmann-Lévy, 1975 ;  
 PRIEUR (M.), *Droit de l'environnement*, Dalloz, Coll. Précis, 3ème éd., 1996 ;  
 ROMI (R.), « Le droit public de l'environnement vers la maturité ? », *RDP* 1990, n° 4, pp. 1121 sq. ;  
 ROMI (R.), « La réforme de l'administration de l'environnement en 1990 : des "grands mots" aux petits remèdes », *RDP* 1991, n° 4, pp. 1089 sq. ;  
 ROMI (R.), *L'administration de l'environnement*, Erasme, 1991 ;  
 ROMI (R.), « L'administration de l'environnement entre décentralisation et déconcentration », *RDP* 1992, n° 6, pp. 1771 sq. ;  
 SAINTENY (G.), *Les Verts*, PUF, Coll. Que sais-je, 1991 ;  
 VALLET (O.), *L'administration de l'environnement*, Berger-Levrault, 1975.

