



HAL
open science

Que fait la restructuration de l'État à l'action publique locale ? L'exemple de l'environnement

Emmanuel Martinais

► To cite this version:

Emmanuel Martinais. Que fait la restructuration de l'État à l'action publique locale ? L'exemple de l'environnement. (Re)penser les politiques urbaines. Retour sur 20 ans d'évolution de l'action publique dans les villes françaises (1995-2015), 2018. hal-01957337

HAL Id: hal-01957337

<https://hal.science/hal-01957337>

Submitted on 17 Dec 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.

Que fait la restructuration de l'État à l'action publique locale ?

L'exemple de l'environnement

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

Pour citer cet article : Martinais E., 2018, « Que fait la restructuration de l'État à l'action publique locale ? L'exemple de l'environnement », in Huré M., Rousseau M., Béal V., Gardon S., Meillerand M.-C., *(Re)penser les politiques urbaines. Retour sur 20 ans d'évolution de l'action publique dans les villes françaises (1995-2015)*, Paris, Éditions du PUCA, p. 153-162.

Ces dix dernières années, les gouvernements français n'ont cessé d'intervenir sur les structures administratives de l'État par le biais notamment des fusions ministérielles¹. Les travaux scientifiques qui ont pris ces réformes pour objet se sont intéressés à leurs conditions de production et à leur mise en œuvre. Certains ont aussi cherché à analyser les effets induits sur les relations verticales entre administrations centrales, directions régionales et départementales². Pour le moment, la question des conséquences sur les relations horizontales entre les services étatiques ainsi réformés et les territoires a en revanche été laissée de côté. Que fait la restructuration de l'État à l'action publique locale ? Nous suggérons ici quelques éléments de réponse à partir du cas particulier de l'environnement et d'observations réalisées ces dernières années dans plusieurs domaines d'activités relevant de ce domaine ministériel.

1. La restructuration de l'État environnemental dans le souci de lui-même

Dans sa configuration actuelle, l'État environnemental résulte de la fusion des administrations de l'écologie, de l'équipement et de la partie énergie de l'industrie. Initié au début du quinquennat de Nicolas Sarkozy, ce vaste plan de restructuration administratif a débuté par le

¹ Bezes P., Le Lidec P., « Politiques de la fusion. Les nouvelles frontières de l'État territorial », *Revue française de science politique*, vol. 66, n° 3, 2016, p. 507-541.

² Pour un aperçu de ces travaux, cf. Aust J., Crespy C., Epstein R., Reigner H., « Réinvestir l'analyse des relations entre l'État et les territoires », *Sciences de la société*, n° 90, 2013, p. 3-21.

rapprochement des services centraux des trois ministères concernés (2007-2008). Il s'est poursuivi par le regroupement de leurs échelons régionaux (DIREN, DRE et DRIRE) pour former des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL). Dans le même temps, les directions départementales de l'équipement (DDE) ont fusionné avec leurs homologues de l'agriculture et de la forêt (DDAF) pour être intégrées dans des directions départementales des territoires placés sous l'autorité territoriale des préfets de département (2009-2010).

Résultant pour une large part de la révision générale des politiques publiques (RGPP) et de la réforme de l'administration territoriale de l'État (REATE) symboliques de la présidence Sarkozy, cette nouvelle organisation de l'État environnemental a été en partie revue pendant le quinquennat Hollande avec le regroupement géographique d'une partie des DREAL métropolitaines pour coller au redécoupage des régions voté en 2015. Cette dernière phase de restructuration n'a cependant pas modifié le périmètre du nouveau ministère de l'environnement qui couvre toujours une grosse vingtaine de secteurs : qualité de l'air, bâtiment et construction, urbanisme, logement, préservation de la biodiversité, sites et paysages, climat, déchets, eau, économie verte, énergie, protection du littoral, pêche, risques naturels, risques technologiques, santé environnementale, aviation civile, transports (ferroviaire, maritime, fluvial et routier), contrôle des véhicules.

Menée successivement aux trois échelons administratifs (central, régional, départemental), la restructuration de l'État environnemental est la conjonction de deux ambitions principales. La première, commune à l'ensemble des fusions ministérielles menées ces dix dernières années, est clairement économique : mutualiser des services et des fonctions supports pour réduire les effectifs et les budgets de fonctionnement. Car en dépit d'intitulés se référant explicitement aux contenus des interventions étatiques, la RGPP et la modernisation de l'action publique (MAP) qui lui a succédé ne se présentent pas vraiment comme des « revues de programmes » qui conduisent à interroger les rôles et missions des administrations, mais plutôt à repenser leur organisation pour réaliser des économies d'échelle³.

La seconde ambition, qui vaut particulièrement dans le cas du ministère de l'environnement, est de renforcer les performances de l'administration en affaiblissant les concurrences interministérielles. En rapprochant deux structures bureaucratiques portant des enjeux de

³ Concernant la RGPP, voir Dreyfus F., « La révision générale des politiques publiques, une conception néolibérale du rôle de l'Etat ? », *Revue française d'administration publique*, n° 136, 2010, p. 857-864.

développement (équipement et industrie) avec une troisième plutôt animée par les logiques contraires de protection, l'objectif est de neutraliser les conflits interétatiques en obligeant les trois entités à coopérer et à parler d'une seule voix sur tous les sujets qui les opposent (par exemple, l'implantation d'une infrastructure de transport ou d'un établissement industriel à proximité d'une zone naturelle sensible). Les fusions réalisées aux trois niveaux valorisent ainsi la transversalité et les synergies entre les entités qu'elles rassemblent, conduisant dans certains cas à la création de services mélangés associant des agents des différentes origines⁴.

Ainsi restructuré, l'État environnemental repose finalement sur une organisation largement renouvelée par rapport à la situation antérieure. Au niveau central, cinq grandes directions générales thématiques intègrent de façon plus ou moins transversale les différents secteurs évoqués plus haut tandis qu'au niveau local, une dissociation s'opère entre l'échelon régional, structuré selon le périmètre ministériel (logique verticale), et l'échelon départemental qui est à l'inverse fortement interministérialisé suite au regroupement des DDE et DDAF dans le giron des préfetures de département (logique horizontale). La cartographie des relations fonctionnelles s'éloigne alors du schéma hiérarchique traditionnel : l'activité des services régionaux est toujours subordonnée aux services départementaux, mais le lien n'est plus direct du fait du rattachement de ces derniers aux préfets de département⁵. Plus horizontale et moins hiérarchisée, cette organisation se révèle aussi plus conflictuelle, obligeant les quatre pôles concernés (préfet de région, préfets de département, DREAL et DDT) à investir dans d'importants moyens de coordination qui accèdent encore un peu plus l'idée d'un État qui se réforme surtout dans le « souci de lui-même » et pas vraiment dans celui de l'action publique qu'il développe avec ses partenaires locaux⁶. Car si la restructuration engagée en 2007 se solde bien par une recombinaison de l'État environnemental, celle-ci consiste surtout à le transformer dans son fonctionnement interne (être plus économe, plus efficace, mieux coordonné), beaucoup moins dans ses modes de faire et ses interventions dans les territoires.

⁴ Lascoumes P., Bonnaud L., Le Bourhis J.-P., Martinais E., *Le développement durable. Une nouvelle affaire d'État*, Paris, PUF, 2014.

⁵ Poupeau F.-M., « L'émergence d'un État régional pilote. La recombinaison 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, 2013, p. 249-277.

⁶ Sur les réformes administratives comme expression du « souci de soi de l'État », voir par exemple Bezès P., *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, PUF, 2009.

2. Un État environnemental recomposé, mais pas fondamentalement transformé dans ses missions

Ces dix dernières années, les fusions successives se sont concrétisées par des rassemblements d'agents dans de nouveaux locaux, des organigrammes redessinés et des coordinations intra et interservices redéfinies, mais elles ont globalement laissé inchangées les structures métiers héritées des trois administrations d'origine. Le poids des corporatismes et des logiques professionnelles explique largement cette « résistance à la fusion » des différents secteurs constitutifs du nouveau ministère. Au niveau central comme aux échelons locaux, on observe que la juxtaposition des structures d'origine l'emporte toujours sur leur refonte dans de nouvelles formes organisationnelles. Ainsi l'actuelle direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) réunit-elle, mais sans vraiment les unir, les anciennes directions de l'urbanisme (équipement) et de la nature (écologie). De même, en DREAL et DDT, presque tous les services ont été constitués par simple glissement des blocs métiers issus des directions d'origine. Comme le résume un responsable de service, « *les gens n'ont pas changé de mission, juste de chapeau* ». Du point de vue des politiques publiques, la restructuration est donc globalement sans effet, les services chargés de les élaborer et de les mettre en œuvre étant préservés pour l'essentiel, dans leur organisation comme dans leur *modus operandi*. Le constat vaut en particulier pour les secteurs où les politiques s'exécutent par le biais d'une bureaucratie verticale reliant le centre au local, que la fusion a déplacée telle quelle dans la nouvelle organisation, sans changement dans les processus de prise de décision et les transmissions entre échelons. Un exemple significatif de cette permanence est donné par la prévention des risques technologiques qui s'exécute exactement dans les mêmes conditions, avant et après la restructuration ministérielle et la recomposition de l'administration territoriale.

La résistance des structures de mise en œuvre et de portage des politiques publiques n'est pas l'apanage de ce secteur lié au contrôle des établissements industriels. Elle se vérifie également dans la plupart des autres domaines : protection de la nature, logement, transports (y compris l'exploitation et l'entretien routiers qui conservent quand même 6 000 agents répartis dans 11 directions interdépartementales). Même les missions qui ont été systématiquement regroupées entre elles (comme l'énergie et le climat) sont assez peu transformées au bout du compte. Souvent, la proximité des équipes n'entraîne que des collaborations marginales, sans toucher le cœur de métier de chaque partie. Ce type de constat ressort particulièrement des services

créés à partir des unités chargées du contrôle des transports terrestres (équipement) et de leurs homologues s'occupant du contrôle des véhicules (industrie), comme des services mêlant risques naturels (équipement) et risques technologiques (écologie). Dans toutes ses configurations, l'Etat environnemental reproduit donc largement les modes de faire des différentes parties dont il a hérité, sans véritable changement par rapport à la situation antérieure. Cette stabilité concerne la nature des missions, la façon dont elles sont exécutées, mais aussi les réseaux relationnels qu'elles engagent, c'est-à-dire les « clientèles » locales (associations environnementales, entreprises, collectivités locales, etc.) avec lesquelles les agents ministériels continuent de travailler à peu près comme avant.

3. La stabilité de l'État environnemental dans ses interventions

La plupart des travaux sur les transformations de l'action publique en France convergent pour souligner la perte de centralité de l'État sous l'effet combiné des processus d'eupéanisation et de décentralisation d'une part, de la concurrence accrue des acteurs privés dans un contexte d'hégémonie croissante des logiques de marché d'autre part. Désormais bien installée, cette double dynamique se solderait par la disparition progressive de l'État interventionniste d'antan et son remplacement par un État plus régulateur privilégiant les instruments du gouvernement à distance (standards, labels, appels à projets, contrats, etc.), en passant de moins en moins par l'intermédiaire de services déconcentrés en voie de résidualisation⁷. Des recherches récentes dévoilent ainsi un État « en recul », qui se retire de la cogestion des territoires, mais augmente dans le même temps ses capacités de cadrage et de contrôle sur la mise en œuvre de ses politiques via des dispositifs d'encadrement financier, de mise en concurrence et de promotion de « bonnes pratiques »⁸.

Lorsqu'on la confronte au cas particulier de l'État environnemental issu des vagues de fusions administratives qui se sont succédées ces dix dernières années, cette grille de lecture apparaît d'emblée trop restrictive. Car s'il existe bien des points de convergence entre les multiples figures d'État agglomérées dans le nouvel ensemble ministériel et le modèle de l'État recentralisé gouvernant à distance, la comparaison permet aussi d'identifier des écarts importants. S'agissant par exemple de son implantation dans les territoires, on constate bien

⁷ Epstein R., « Différenciation territoriale ou libre conformation ? Les effets infranationaux des réformes néomanagériales de l'État français », *Working papers du Programme Villes & territoires*, 2010/2, Paris, Sciences Po.

⁸ Béal V. et al., « La circulation croisée. Modèles, labels et bonnes pratiques dans les rapports centre-périphérie », *Gouvernement et action publique*, n° 3, 2015, p. 103-127.

des effets de résidualisation aux échelons départementaux et infra départementaux (suite notamment à la disparition des anciennes subdivisions de l'équipement), mais ceux-ci sont ciblés sur quelques politiques auxquelles le nouveau ministère a fini par renoncer (l'ADS et l'ATESAT en l'occurrence) et s'accompagnent en pratique de redéploiements au niveau régional. Et si certains secteurs d'intervention pâtissent au final de ces transferts (l'aménagement par exemple), dans l'ensemble c'est plutôt le *statu quo* qui domine. On ne peut donc pas vraiment parler de retrait ou de recul de l'État en général, d'autant que dans le même temps certains secteurs témoignent d'une dynamique inverse en bénéficiant de renforts significatifs en région comme en département. C'est le cas par exemple de l'autorité environnementale qui a largement profité de la création du nouveau ministère pour prospérer en termes de volume d'activité, d'unités dédiées dans les organigrammes et d'effectifs déconcentrés⁹. Quant aux modalités du gouvernement à distance, si elles s'accordent plutôt bien avec certaines politiques très centralisées (éco-quartier, territoires à énergie positive, agenda 21, rénovation urbaine, etc.), elles ne s'ajustent pas du tout à un certain nombre d'autres qui conservent un fort degré de territorialité et d'opérationnalité. On pense en particulier à la maîtrise d'ouvrage routière, qui n'a pas encore complètement disparue, où à toutes les politiques de prévention des risques et de préservation du cadre de vie pour lesquelles l'État environnemental gouverne plus que jamais dans les territoires, au plus près de ses partenaires d'action publique¹⁰.

Pour conclure, on peut dire que ces quelques observations invitent à penser que la restructuration de l'Etat environnemental s'opère sur un registre « continuiste » qui tend plus à préserver qu'à modifier ses modes de faire traditionnels¹¹. Son organisation générale est repensée, ses fonctionnements internes sont en partie redéfinis, mais ses modalités d'intervention dans les territoires ne sont pas remises en cause, ni dans leur diversité, ni dans leurs spécificités. Même si cela ne vaut pas pour toutes les figures dont il a hérité, l'État environnemental reste malgré tout emprunt de cette action publique à la française qui se

⁹ Bonnaud L., Martinais E., « 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*, n°3, 2014, p. 105-125.

¹⁰ Martinais E., « L'élaboration du PPRT de la vallée de la chimie lyonnaise. La prévention des risques industriels comme moteur du développement économique », *Cahiers de la Sécurité Industrielle*, 2016-04, Toulouse, Fondation pour une Culture de Sécurité Industrielle.

¹¹ Cette idée du « continuisme » est reprise d'un document rédigé au terme d'un séminaire du ministère de l'équipement portant sur les transformations de l'action publique : Coutard O., Guéranger D., Poupeau F.-M., *Vers un modèle français d'Etat régulateur ? Une approche par les instruments d'action publique*, Marne-la-Vallée, ENPC-LATTS, 2007.

caractérise par une forte technicisation des décisions, une conduite néo corporatiste des politiques publiques et la prédominance d'un type de relation entre Etat et collectivités territoriales marqué par la négociation, l'arrangement, le compromis plus que l'imposition.