



HAL
open science

**DRE, DRAE, DIREN, DREAL. Eléments pour une
histoire de l'administration territoriale de
l'Environnement en France**

Jean-Pierre Le Bourhis

► **To cite this version:**

Jean-Pierre Le Bourhis. DRE, DRAE, DIREN, DREAL. Eléments pour une histoire de l'administration territoriale de l'Environnement en France. 2009. halshs-00416016

HAL Id: halshs-00416016

<https://shs.hal.science/halshs-00416016>

Submitted on 22 Apr 2010

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.

DRE¹, DRAE², DIREN³, DREAL⁴ :

éléments pour une histoire de l'administration territoriale de l'Environnement en France

Jean-Pierre Le Bourhis chargé de recherche au CNRS-CURAPP (Centre de recherche sur l'action publique et politique)

En regard des très nombreux travaux consacrés aux enjeux et aux politiques de l'environnement, les études centrées sur l'administration, l'un des principaux instruments de cette action publique, restent peu développées (Lascoumes, 1998)⁵. Les juristes se sont très tôt, et les premiers, attachés à décrire les évolutions institutionnelles en la matière, que ce soit sur l'administration centrale ou sur les services extérieurs. Après les premières études réalisées par Françoise Billaudot (voir par exemple Billaudot, Besson-Guillaumot, 1979), les manuels de Michel Prieur et Raphaël Romi livrent un panorama d'ensemble des principales mutations structurelles de l'administration environnementale depuis sa naissance en 1971 (Prieur, 2003 ; Romi, 2007).

Ce sont toutefois des travaux non juridiques qui ont produit les premières analyses des processus d'émergence et de développement de cette administration. Certains se sont concentrés sur les échelons centraux du ministère de l'Environnement naissant, dans une perspective de science administrative (Bazin, 1973) et sur la genèse de cet acteur et de la catégorie même d'« environnement » qu'il institutionnalise (Charvolin, 2003).

D'autres recherches ont également porté attention à l'administration, centrale comme territoriale, et à ses liens avec le mouvement écologiste (Spanou, 1991), à la structuration des secteurs particuliers comme l'eau (Barraqué, 1999) ou au processus de création et de mise en place d'un nouvel échelon territorial (Lascoumes, Le Bourhis, 1996). Quel que soit leur intérêt, ces travaux restent isolés et ne fournissent pas de données et d'analyses d'ensemble sur l'outil administratif environnemental, alors même que la jeunesse de ce secteur d'action publique (qui aura quarante ans en 2011) devrait permettre de dessiner une évolution complète, de la naissance du ministère jusqu'au fonctionnement au concret de ses services extérieurs. Ce type d'analyse serait d'autant plus utile qu'il offrirait un complément aux études traditionnelles sur les politiques d'environnement, qui se focalisent de préférence sur d'autres sujets que l'administration centrale ou territoriale (application de la loi, gouvernance, acteurs locaux, etc...).

Le présent article se propose d'entamer ce travail en ce qui concerne les services extérieurs de l'Environnement⁶, à partir de recherches antérieures et de nouveaux matériaux. Nous présenterons

tout d'abord une chronologie rapide des quarante dernières années, mettant en lumière les articulations entre les évolutions politiques (changements de gouvernement) et les transformations administratives des services extérieurs. Nous proposerons ensuite une étude centrée sur les deux formes principales qu'a prise l'administration territoriale de l'environnement durant la période étudiée : l'administration de mission à vocation interministérielle (DRE et surtout DRAE) et l'administration de gestion (DIREN). Cela nous amènera en conclusion à nous poser quelques questions sur la forme la plus récente d'administration territoriale de l'environnement, la DREAL et les enjeux auxquels elle doit faire face.

¹ délégué régional à l'Environnement

² délégué régional à l'Architecture et à l'Environnement

³ directeur régional à l'Environnement

⁴ directeur régional à l'Architecture et à l'Environnement

⁵ Le présent texte reprend et actualise des éléments issus de travaux antérieurs, résultats d'une recherche menée avec Pierre Lascoumes et présentés plus en détail dans Lascoumes, Le Bourhis, 1996 et Le Bourhis, 1999.

⁶ Pour des raisons de clarté d'expression, nous désignerons par la suite le département en charge des questions d'environnement par « Ministère de l'Environnement » ou « l'Environnement », quelles que soient les appellations qu'il a prises successivement.

I. Des DRE aux DREAL : éléments d'une chronologie des services extérieurs de l'Environnement

TABLEAU CHRONOLOGIQUE⁷

PRÉSIDENT Premier Ministre	Ministère : titulaire et intitulé	Services extérieurs
GEORGES POMPIDOU (1969-1974) Jacques Chaban-Delmas (20.6.1969 - 5.7.1972)	Robert Poujade, Ministre délégué auprès du Premier Ministre chargé de la Protection de la Nature et de l'Environnement (7.1.1971-5.7.1972)	Création des Délégués régionaux à l'Environnement (DRE) (1971, officialisés en 1973) Ateliers régionaux des sites et paysages (ARSP) (1972)
Pierre Messmer (5.7.1972 - 27.5.1974)	Robert Poujade, Ministre de la Protection de la nature et de l'Environnement (5.4.1973-27.2.1974)	
VALÉRY GISCARD D'ESTAING (1974-1981) Raymond Barre (25.8.1976-21.5.1981)	Michel d'Ornano, Ministre de la Culture et l'Environnement (30.3.1977-3.4.1978) Michel d'Ornano, Ministre de l'Environnement et du Cadre de vie (5.4.1978-21.5.1981)	Création des délégations régionales à l'Architecture et l'Environnement (1978) (fusion DRE et Conservatoires régionaux des bâtiments de France)
FRANÇOIS MITTERRAND (1981-1995) Pierre Mauroy (22.5.1981-17.7.1984) Laurent Fabius (17.7.1984-20.3.1986) Jacques Chirac (20.3.1986-10.5.1988) Michel Rocard (10.5.1988-15.5.1991) Edith Cresson (15.5.1991-2.4.1992) Pierre Bérégovoy (2.4.1992-29.3.1993) Édouard Balladur (29.3.1993-11.5.1995)	Michel Crépeau, Ministre de l'Environnement (22.5.1981-22.3.1983) Huguette Bourchardeau, Secrétaire d'État auprès du Premier Ministre, chargée de l'Environnement et de la Qualité de la vie (24.3.1983-17.7.1984) Huguette Bourchardeau, Ministre de l'Environnement (19.7.1984-20.3.1986) Alain Carignon, Ministre délégué chargé de l'Environnement (20.3.1986-10.5.1988) Brice Lalonde, Secrétaire d'État auprès du Premier Ministre chargé de l'Environnement (13.5.1988-1.10.1990) Brice Lalonde, Ministre de l'Environnement (16.5.1991-2.4.1992) Ségolène Royal, Ministre de l'Environnement (2.4.1992-29.3.1993) Michel Barnier, Ministre de l'Environnement (30.3.1993-11.5.1995)	Accroissement des effectifs des DRAE (une centaine de postes) Création des Directions régionales de l'environnement (1991) par fusion des DRAE, SRAE et SHC
JACQUES CHIRAC (1995-2007) Alain Juppé (17.5.1995-2.6.1997) Lionel Jospin (2.6.1997-6.5.2002) Jean-Pierre Raffarin (6.5.2002-31.5.2005) Dominique de Villepin (31.5.2005-15.5.2007)	Corinne Lepage, Ministre de l'Environnement (18.5.1995-2.6.1997) Dominique Voynet, Ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement (4.6.1997-10.7.2001) Roselyne Bachelot, Ministre de l'Écologie et du Développement durable (7.5.2002-30.3.2004) Serge Lepeltier, Ministre de l'Écologie et du Développement durable (31.3.2004-31.5.2005) Nelly Olin, Ministre de l'Écologie et du Développement durable (2.6.2005-15.5.2007)	Expérimentation dans plusieurs régions du rapprochement et de la fusion DIREN - DRIRE
NICOLAS SARKOZY (2007-) François Fillon (17.5.2007-)	Jean-Louis Borloo, Ministre d'État, Ministre de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables (19.6.2007-18.3.2008) Jean-Louis Borloo, Ministre d'État, Ministre de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire (18.3.2008-23.6.2009) Jean-Louis Borloo, Ministre d'État, Ministre de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer (23.6.2009-)	Création des Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (2009) par fusion des DIREN, DRIRE, DR de l'Équipement.

⁷ Pour des raisons de simplification, nous n'avons conservé que les Ministres et ministères ayant duré plus de 12 mois. Ont de ce fait été exclus de cette chronologie Gabriel Perronet, Paul Granet, Vincent Ansquer, Alain Bombard et Yves Cochet, comme André Jarrot et André Fosset.



Usine d'incinération de résidus urbains d'Ivry-sur-Seine, chaîne d'extraction du mâchefer (à droite, on aperçoit le silo à cendres volantes)
©MEEDDAT/DICOM - 1972

1971-1977 : les DRE et la naissance de l'administration territoriale

La première phase de l'histoire des services extérieurs correspond aux premiers pas du ministère de l'Environnement, créé en 1971 et qui conserve jusqu'en 1977 une vocation essentiellement interministérielle, centrée sur la diffusion des nouvelles logiques environnementales dans l'appareil d'État et la société. Pour Robert Poujade, premier détenteur de ce portefeuille, il s'agit avant tout d'un « ministère de coordination et d'incitation [dont les] attributions propres de gestion dans des secteurs bien délimités sont au service de l'action d'ensemble, qu'il doit orchestrer au niveau du Gouvernement »⁸.

Concernant les relais territoriaux de son action, Robert Poujade ne laisse pas de place au doute quant aux objectifs visés : « Soyons clairs : je n'ai jamais eu et je n'ai pas l'intention de créer des services extérieurs nouveaux ; je continue à penser que le concours des services de l'État mis à ma disposition [...] représente le meilleur moyen de déconcentrer la politique d'environnement sans l'isoler des autres aspects de la politique de l'État [...] »⁹. L'administration territoriale s'appuie de ce fait moins sur des services que sur des **individus**, les vingt délégués régionaux de l'Environnement, qui sont progressivement envoyés dans les régions à partir de 1971. Pratique informelle résultant d'une décision ministérielle, sans texte juridique fixant leurs attributions, puisque ceux-ci ne verront leur statut officialisé qu'à partir de 1973, encore que de façon indirecte sous la forme d'une mention dans un décret (Prieur, 2003).

Ces délégués sont donc d'abord considérés comme des **représentants** du ministre lui-même, des « missi dominici » selon un terme souvent utilisé, qui portent la parole du ministre et les valeurs de l'environnement dans les régions, « à l'exclusion de toute tâche de gestion »¹⁰. Majoritairement issus des corps techniques (Ponts et Chaussées, Génie rural et Eaux et forêts, urbanistes d'État), leurs principales tâches s'articulent autour de cette fonction interministérielle : réaliser des missions d'inspection, conseiller les autres administrations régionales et départementales, promouvoir les intérêts de protection de la nature au sein des collectivités et de la société civile, éventuellement délivrer des avis d'experts sur

des dossiers particuliers. Les délégués ne sont assistés, le cas échéant, que par des services d'appui faisant fonction de « bureaux d'études », les ateliers régionaux des sites et paysages, créés en 1972. La mise en place de ces derniers est néanmoins relativement lente : en 1975, neuf régions seulement en sont dotées. Cette lenteur dans le déploiement des moyens d'action locaux se manifeste également en ce qui concerne les « bureaux départementaux de l'environnement », services de conseil en matière d'environnement en Préfecture, dont un tiers des départements sont encore dépourvus en 1975.

Dans l'ensemble, l'administration territoriale de l'Environnement reste donc fortement marquée dans cette première phase par son orientation missionnaire et par les limites liées à l'émergence récente du ministère, qui doit mettre en place ses moyens d'action avec un budget très limité (Poujade, 1975 : page 26).

1977-1987 : le tournant d'Ornano et la mise en place des DRAE

Six ans après la création du ministère, l'histoire administrative des services extérieurs de l'Environnement est marquée par une seconde rupture avec l'arrivée à la tête de celui-ci d'une figure politique nationale, Michel d'Ornano. Proche de

⁸ Assemblée Nationale, compte rendu intégral des débats, 20 novembre 1973, page 6064

⁹ Assemblée Nationale, id.

¹⁰ Assemblée Nationale, id.



Construction d'un écran de 9 m. de hauteur à l'Hay-les-Roses
 ©extrait les cahiers de la Culture et de l'Environnement février 1978

Valéry Giscard d'Estaing avec qui il a fondé les Républicains indépendants, d'Ornano obtient lors du remaniement de 1977 un ministère rassemblant l'Environnement et la Culture, qui évolue en avril 1978 vers un grand ministère de l'Environnement et du Cadre de vie, regroupant des compétences et des services issus de l'Équipement, de l'Environnement et de la Culture.

Cette restructuration ambitieuse a des conséquences importantes au plan territorial. En région, les délégués régionaux de l'Environnement sont associés aux Conservateurs des Bâtiments de France, pour former des services à part entière, les délégations régionales à l'Architecture et à l'Environnement (décret du 6 septembre 1978). Cette action de fusion de services est complétée au niveau départemental par la mise en place de chargés de mission départementaux à l'Environnement, placés auprès du Préfet¹¹. Si cette tentative départemen-

tales ne connaît pas de suite réelle faute de crédits suffisants, l'échelon régional s'installe dans la durée grâce au soutien affirmé du niveau central. Outre l'appui politique direct du Ministre, les DRAE bénéficient d'un accroissement de leurs moyens d'intervention via des crédits d'origine diverse (fonds nationaux, régionaux, partenariats).

La mutation n'est toutefois pas qu'institutionnelle. Le Ministre est attentif à recruter des profils nouveaux pour diriger les DRAE hors des corps techniques traditionnels pris dans le « carcan des carrières pilotées » (selon les termes d'un ancien DRAE). Les nouveaux venus sont donc moins souvent des ingénieurs et davantage des architectes, des géographes ou des paysagistes, recrutés sous contrat. Cette tendance au recrutement de contractuels et de profils administratifs atypiques se prolongera lors de la principale vague de recrutement après la victoire de la gauche en 1981, qui amènera une centaine de nouveaux agents dans les DRAE (soit cinq à six par service). Deux exemples illustrent cette double phase de croissance du service : en Franche-Comté, les effectifs passent de un en 1977 (le Délégué) à 12 en 1981 ; en Midi-Pyrénées, la DRAE compte 30 agents en 1985 contre 15 en 1981.

Cette politique de recrutement structure l'identité du service et ses relations aux autres acteurs administratifs, dont les agents sont issus de filières plus classiques. Si le Ministre d'Ornano parvient à constituer un service autonome et à donner au secteur public de l'environnement des « troupes » propres, celles-ci occupent désormais une place à part dans le concert administratif territorial.

¹¹ Assemblée Nationale, compte rendu intégral des débats, 25 octobre 1978, page 6619

¹² Circulaire du Premier ministre du 2 novembre 1989, relative au Plan national de l'Environnement



L'eau

©extrait *les cahiers de la Culture et de l'Environnement*
novembre 1977

1988-2002 : la « relance écologique » et la création des DIREN

Si le changement politique de 1981 se traduit concrètement, comme on l'a vu, par une croissance du nombre de postes attribués à l'Environnement mais aussi par le retour à un ministère de l'Environnement séparé de l'Équipement, sur le plan des services extérieurs cependant, la situation évolue peu avant la fin des années 80, malgré la production de nombreux rapports (Holleaux, Suzanne, Lorit) et audits (Quatenaire éducation) concernant l'administration territoriale de l'Environnement. Après cette phase de réflexion, l'impulsion vers une nouvelle réforme est de nouveau donnée par un pouvoir politique volontariste, avec le lancement du « Plan national de l'Environnement » et l'appel à un « changement d'échelle dans les politiques

environnementales », selon les termes de Michel Rocard en 1989 ¹².

Cette évolution résulte d'une modification du contexte politique qui s'opère dans la seconde moitié des années 80. Les questions environnementales gagnent alors le devant de la scène sociale et politique, avec la montée en puissance des forces écologistes et de leur audience, qui se traduit en pourcentages de vote et en mandats électifs (entre 3 % et 8 % aux différentes élections de cette décennie). La pression politique et sociale culmine en 1988 avec l'élection présidentielle et la nomination du gouvernement Rocard, dans lequel Brice Lalonde, chef d'un parti écologiste, obtient le poste de Secrétaire d'État à l'Environnement. Il bénéficie donc du soutien d'un parti, d'une base électorale suffisamment large pour peser dans les arbitrages et d'une relation privilégiée avec le Premier Ministre. Ces évolutions croisées permettent la mise en chantier, tant attendue dans les années 80, de la réforme structurelle de l'administration de l'Environnement.

Cette réforme débouche sur une mutation d'envergure des services extérieurs avec la création des directions régionales de l'Environnement (DIREN) qui constituent de véritables services régionaux comparables à leurs équivalents d'autres ministères (les DRAC notamment). Les DIREN rassemblent en effet les DRAE, et deux services ayant des missions dans le domaine de l'eau : les SRAE (Services régionaux à l'Aménagement des Eaux, issus du Ministère de l'Agriculture) et les Services Hydrologiques Centralisateurs (issus du Ministère de l'Équipement).

D'autres modifications sont envisagées au niveau départemental, comme la création d'un service départemental de l'Environnement, mais n'aboutissent pas, bloquées au stade des négociations interministérielles.

La mutation opérée prend comme modèles les administrations techniques traditionnelles (agriculture, équipement, industrie). Il s'agit de constituer une administration de l'Environnement verticale avec un renforcement des capacités gestionnaires.

Ce retour vers un modèle traditionnel d'administration se retrouve en partie dans les nominations des nouveaux DIREN, qui tendent vers un recrutement plus classique : seuls onze des anciens DRAE deviennent directeurs régionaux de l'Environnement, les autres rejoignant d'autres administrations ; sur les vingt et un directeurs nommés, sept sont issus du corps du Génie rural et des Eaux et Forêts, deux du corps des Ponts et Chaussées. On trouve un agronome, un ingénieur divisionnaire des Travaux Publics, un ingénieur du Génie Sanitaire, un sous-préfet et un administrateur civil (Romi, 2004).

2002- 2009 : réforme de l'État, fusion de services et création des DREAL

Cette dernière période est marquée par deux évolutions des services extérieurs d'ampleur différente, introduites par les changements de gouvernement de 2002 (présidence de Jacques Chirac et

gouvernement de Jean-Pierre Raffarin) et de 2007 (présidence de N. Sarkozy et gouvernement de François Fillon). Elles s'inscrivent toutes deux dans un programme plus large de réforme de l'État qui se décline dans le domaine environnemental et se traduit principalement par des fusions entre services.

La première évolution reste mineure : engagée à partir de 2004 dans le cadre de la réforme de l'État, l'action de réforme vise à mettre en place huit pôles régionaux d'action publique autour du préfet de région, dont l'un est consacré à l'environnement et au développement durable. Ce dernier regroupe essentiellement la DRIRE, la DIREN et les établissements publics de l'État. Conformément à cette orientation, en octobre 2004, le gouvernement lance une expérimentation de rapprochement entre la DRIRE et la DIREN qui a lieu dans cinq régions (Corse, Haute-Normandie, Nord-Pas-de-Calais, Picardie et PACA) et doit conduire à une fusion des deux directions puis à la généralisation de l'expérience à toutes les régions. Cette restructuration ne peut cependant pas être menée à son terme, interrompue qu'elle est par le changement politique de 2007 et la mise sur l'agenda de nouveaux projets de réorganisation d'ampleur plus large.

Les changements introduits par la nouvelle majorité en 2007 comprennent trois volets en ce qui concerne l'environnement. En premier lieu, dans le prolongement de l'idée défendue en 1978 (ministère D'Ornano) et partiellement en 1986 (ministère Carignon délégué auprès du ministère de l'Équipement), il



Ferme éolienne dans la Beauce - © Laurent Mignaux - 2009 MEEDDAT

s'agit de recréer un grand ministère couvrant les domaines de l'environnement, de l'équipement mais aussi de l'industrie. Deuxièmement, dans le souci de rationaliser l'action de l'État et de réduire le nombre de fonctionnaires, suivant les engagements présidentiels, une nouvelle réforme de l'État est également lancée, au travers du processus dit de « Révision générale des politiques publiques » (RGPP). Celui-ci conduit à proposer en matière d'environnement une fusion des services plus large qu'en 2002 (juillet 2007). Enfin, le gouvernement initie un large processus de concertation autour des politiques de l'environnement, destiné à relancer l'action publique en la matière (« Grenelle de l'Environnement », octobre 2007).

Les effets de cette dernière opération ne sont pas encore repérables au plan territorial, la loi Grenelle 2 fixant des actions concrètes étant encore en

préparation. Les deux premiers changements introduits ont pour leur part eu des conséquences importantes sur les services extérieurs de l'Environnement avec la création des DREAL (directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement), associant les DIREN, les DRE et les DRIRE et reprenant leurs compétences (à l'exception des missions relatives à la métrologie et au développement industriel). Cette restructuration dote le nouveau grand ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire (MEEDDAT) d'un service de poids au niveau régional et d'une structure verticale complète depuis le niveau central jusqu'en région. La transformation est cependant encore trop récente - seules huit DREAL ont été créées début 2009 - pour que l'on puisse juger de ses conséquences.

On peut néanmoins tenter de mieux comprendre l'évolution d'ensemble de l'administration territoriale en focalisant l'attention sur les deux principales formes qu'ont pris les services extérieurs de l'environnement, la DRAE et les DIREN.

II. Atouts et handicaps d'une administration de mission : les DRAE (1979-1990)

Les missions des DRAE sont décrites dans le décret fixant leur création (6 mars 1979), texte complété par deux circulaires (15 avril et 15 septembre 1980) précisant leurs missions en matière de sites, d'abords, de paysages et de protection de la nature et de l'environnement. Ces textes n'énumèrent cependant que de façon assez générale leurs attributions dans les principaux domaines qu'ils couvrent (architecture, urbanisme, protection des sites naturels et construits, qualité de la vie et études d'impact).

Pour comprendre l'activité au quotidien de ces services, l'examen d'autres sources est nécessaire. On peut s'appuyer ici à la fois sur le compte-rendu que font les agents de leurs propres pratiques et

sur une sélection de rapports et d'audits produits durant les années 80 sur les DRAE¹³.

Il convient de distinguer deux grands types d'activités du service : les tâches traditionnelles de gestion et celles, plus originales, de mission, visant à agir sur les autres secteurs ministériels. L'évaluation successive de ces pôles fait apparaître un déséquilibre marqué entre les deux types de missions.

L'exercice des compétences de gestion

L'examen des pratiques concrètes des DRAE montre le plein usage qu'elles font du cadre juridique que leur offre le décret du 6 mars 1979, ce malgré l'étendue du champ couvert et sa relative indéfinition. Les délégués ont en effet mobilisé pleinement les instruments (ZNIEFF et ZPPAU) mis à leur disposition qui leur ont permis de renforcer leur assise réglementaire. L'intérêt de ces procédures, qui s'apparentent à l'inscription ou au classement des sites, réside essentiellement pour la DRAE dans le contrôle quasi exclusif qu'elle peut en avoir, seule ou avec un partenaire allié (les Architectes des Bâtiments de France pour les ZPPAU).

Outre le travail réalisé autour des ZNIEFF et des ZPPAU, certaines DRAE développent une activité d'expertise dans plusieurs domaines, soit par le biais des études d'impact, auxquelles elles participent dans le cadre des procédures réglementaires, soit pour établir une position sur des enjeux d'environnement

locaux par le biais d'études destinées à établir un état des lieux et à fixer une position officielle. Elles remplissent donc là, dans la limite des moyens disponibles, la fonction de « voix de l'environnement » qui leur est impartie.

Le niveau d'activité et l'efficacité du service varient cependant fortement selon les régions. L'image et l'autorité de la DRAE auprès des autres acteurs locaux sont fortement liées au dynamisme du Délégué, à sa volonté de promouvoir activement les valeurs du ministère, et à l'aide qu'il peut recevoir de chargés de missions motivés. Le départ ou l'arrivée d'un agent ou d'une équipe peuvent ainsi avoir des conséquences positives ou négatives sur le positionnement et l'efficacité du service.

Les difficultés de l'administration de mission

La seconde facette de l'action de la DRAE concerne leur mission générale de diffusion des préoccupations environnementales dans l'espace local, et plus particulièrement au sein de l'administration de l'État. Elle concerne donc, aussi, la prise en compte des orientations définies par la DRAE et l'effectivité de son pouvoir réglementaire lorsqu'il s'applique aux autres secteurs de l'État. Cet aspect suppose et nécessite un accueil favorable et la participation des autres services administratifs. Or la DRAE ne se trouve généralement pas en position d'influer sur ceux-ci pour trois raisons.

La première tient à la faiblesse structurelle du service : conforme à la définition traditionnelle de ce type d'administra-

¹³ Nous mobilisons ici deux types de sources : d'une part, des entretiens réalisés auprès d'anciens DRAE lors d'une précédente enquête sur la création des DIREN (conduite en 1994 avec Pierre Lascoumes) complétés par des échanges avec des membres du comité d'histoire du MEEDDM ; d'autre part, des rapports administratifs issus de groupes de travail ou de missions d'inspection (rapports Holleaux, Suzanne, Lorit et contribution des DRAE à ces réflexions).

tion, la DRAE doit « faire faire » plus qu'elle ne fait elle-même. Elle dépend donc des autres services pour accéder aux données brutes ou aux informations nécessaires à la mise en œuvre des politiques. Cette dépendance est accrue par la faiblesse numérique des équipes des DRAE et des moyens limités dont elles disposent. Administration de dossier, la DRAE est généralement sans compétence particulière pour traiter les problèmes techniques. Elle est pourtant chargée de faire ressortir et de prendre en compte les implications environnementales des politiques menées au plan local. Elle dispose par conséquent d'une large compétence sans pouvoir s'appuyer sur une connaissance correspondante du terrain, dont le monopole est conservé par les services départementaux, situation difficile s'il en est.

Le niveau d'action régional de la DRAE a des effets structurels non négligeables sur son activité et son efficacité. L'éloignement et la difficulté d'entretenir des relations suivies avec le niveau départemental mettent la DRAE à l'écart des réseaux d'information et d'action, et l'empêchent surtout d'avoir un accès direct au préfet de département, qui reste le véritable pivot de l'action de l'État.

Certains aspects plus techniques jouent dans ce contexte le rôle de facteurs aggravants : l'insuffisance, maintes fois signalée, des crédits de déplacement alloués aux DRAE en est un exemple (cette situation perdurera jusqu'à la fin des années 80 pour certains services).

Enfin, le statut administratif des délégués et leur profil personnel en font généralement des personnalités à part dans le monde administratif local. Majoritairement contractuels, les délé-

gués ne bénéficient pas du prestige lié à l'appartenance à un grand corps. Leur parcours professionnel et leur formation sont dans la plupart des cas atypiques par rapport à ceux de la grande majorité des chefs des autres services extérieurs de l'État. De plus, il semble que la mobilité forte existante dans cette fonction, qui fait se succéder les responsables, et accroît le temps de vacance des postes, ne contribue pas à donner de la DRAE l'image d'un service administratif « sérieux » disposant d'une autorité reconnue.

La seconde raison expliquant la difficulté à peser dans le monde administratif est liée au manque d'unité et de cohérence de « l'environnement » comme objet d'action publique. Les politiques relatives à l'environnement se caractérisent encore dans le courant des années 80 par un certain flou. Le domaine de compétence couvert est en outre hétérogène, du fait de sa constitution par emprunts à des secteurs administratifs préexistants (Agriculture, Culture, Equipement). Sa nouveauté ne lui a pas encore permis de s'organiser véritablement.

Il manque encore à cette époque une base sociale ou un secteur professionnel soutenant son action, comme c'est le cas pour d'autres ministères (Agriculture, Industrie). Les groupes sociaux sur lesquels la DRAE peut s'appuyer constituent théoriquement le plus grand nombre, puisque toute la population est concernée, mais comptent concrètement peu d'acteurs mobilisés. Le seul relais extérieur de la DRAE sont les associations de protection de l'environnement (APE). Celles-ci ne fournissent cependant pas

toujours une force d'appoint et de légitimation suffisante, parce que trop locales, ou contestataires, trop lointaines par rapport à la DRAE régionale. Elles ne peuvent rivaliser en terme de capacité de mobilisation, de moyens humains et financiers, de relais politiques avec les autres groupes, professionnels ou non, qui forment le soutien des grands services de l'État (industriels, agriculteurs, élus locaux, etc.).

Une troisième raison découlant des deux premières est la faiblesse de l'expertise propre à la DRAE. La quasi absence d'expertise exclusive de sa part s'explique notamment par l'éclatement du secteur de l'environnement. Le domaine étant faiblement constitué, les disciplines et les connaissances relatives à l'environnement ne forment pas un tout cohérent, mais sont partagées entre différents champs d'expertise dont les corps d'ingénieurs gardent la maîtrise. Les savoirs centrés sur l'environnement considéré dans sa globalité ne sont pas assez objectifs ou fondés sur des données scientifiques.

La DRAE ne peut en fait réellement se prévaloir que d'un seul type d'expertise sectorielle, limitée aux opérations en matière de sites et exercée par le biais de ses inspecteurs. Les autres domaines lui échappent quasi intégralement, qu'il s'agisse des rejets industriels, de la ressource en eau, ou des grandes infrastructures. Les questions appelant un traitement administratif étant définies à l'origine par les autres services, dans leurs propres termes très souvent spécialisés, la DRAE ne peut donner un avis suffisamment élaboré sur le plan

technique pour être recevable. Il arrive qu'un DRAE puisse parvenir à formuler des contre-projets rigoureux, grâce à son dynamisme propre, à une mobilisation spécifique sur un dossier ou du fait de la présence dans son personnel d'agents experts d'un domaine particulier. Ces « coups » sont à l'origine de blocages qui débouchent parfois même sur des revirements notables dans les politiques locales. Mais ces situations constituent l'exception plutôt que la règle.

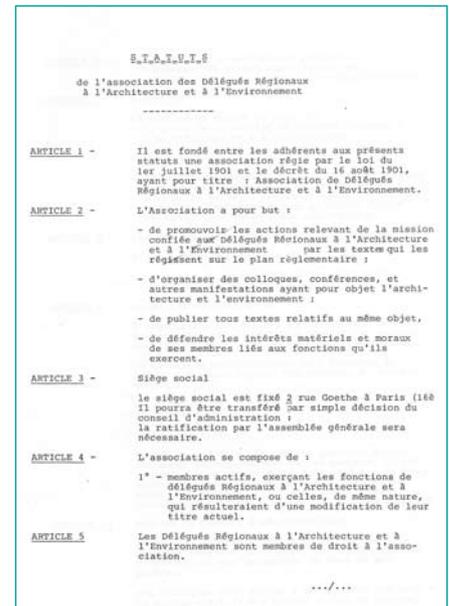
Bilan de l'action des DRAE et propositions de réforme à la fin des années 80

Cet éclairage sur les pratiques des DRAE met en lumière la question essentielle qui se pose à ces services : dans quelle mesure et par quelles voies peut se réaliser la fonction de réorientation des logiques d'action des services traditionnels de l'État - ici dans le sens d'une meilleure prise en compte de l'environnement. Autrement dit : comment sensibiliser l'administration de l'État aux problèmes de l'environnement ? Cette question est au cœur des projets de réformes qui sont récurrents durant les années 80 et qui conduisent aux réformes qui seront mises en œuvre dans les années 90.

Les principaux bilans administratifs réalisés entre 1986 et 1988 (notamment rapport Holleaux et rapport Suzanne) concluent à un relatif échec de l'activité de mission des DRAE et introduisent

l'idée d'une restructuration nécessaire. Selon ces diagnostics internes à l'administration, les DRAE sont un service jeune et à faible visibilité qui ne dispose que d'une audience et d'une autorité restreintes dans le concert administratif local. Leur difficulté à imposer ou même à faire partager leur point de vue est liée à l'existence de plusieurs handicaps : la structure institutionnelle, notamment quant au statut de son responsable, n'est pas comparable à celle des autres services, et place le délégué à l'écart de l'administration traditionnelle ; leur cadre d'action juridique est tout à la fois trop flou quant à ses objectifs et trop lâche quant à ses moyens, et rend ardue la conduite d'une politique cohérente et ciblée ; les effectifs attribués demeurent largement insuffisants ; les personnels souffrent d'un manque de formation sur certains aspects de leurs activités ; la capacité d'expertise du service est faible ; enfin, les crédits alloués sont largement inférieurs à ce que l'accomplissement des missions exigerait.

Un bilan élaboré par les délégués eux-mêmes s'inscrit dans la même orientation tout en esquissant des pistes d'évolution¹⁴. Le diagnostic qui y est posé est double, admettant à la fois les problèmes de fonctionnement de la DRAE tout en mettant en avant ses potentialités, qui pourraient en faire le pivot d'une administration de l'environnement restructurée. Le problème central est clairement annoncé : la DRAE, pensée à l'origine comme une administration de mission, souffre avant tout de l'évolution de ses activités qui en font de plus en plus un service au « poids gestionnaire » affirmé. Le service doit en effet rendre des avis dans de nombreuses



procédures (études d'impact et documents d'urbanisme, préparation et suivi des contrats de plan État-Région) et assurer une activité réglementaire (application des lois de 1913 sur les abords des monuments historiques, de 1930 sur les sites, de 1962 sur les secteurs sauvegardés, de 1976 sur la protection de la nature, de 1977 sur la qualité architecturale, de 1979 sur la publicité). Les difficultés viennent du décalage croissant entre l'accroissement de la charge de travail liée à cet ensemble de dispositions réglementaires à faire appliquer et la « capacité de traitement des missions » qui n'est pas au rendez-vous, du fait de l'absence de moyens supplémentaires affectés à ces nouvelles tâches.

Les conséquences de ce décalage pèsent sur les agents : « la déviation et l'usure de l'originalité du service », mais aussi

¹⁴ Association des DRAE, Contribution au rapport Suzanne.

« l'usure progressive et prématurée du potentiel humain ». Dans un contexte de stagnation des effectifs depuis les politiques de rigueur de 1984, les contractuels, fortement représentés parmi les DRAE (50 % approximativement) souffrent d'un statut qui n'offre qu'une « mobilité de service à service très limitée, des profils de débouchés et de carrière assez restreints, et des contrats peu attractifs ». Sur un autre versant, leur « légitimité » n'est pas encore établie, et reste « toujours en question », du fait, notamment, d'un « positionnement en porte-à-faux, tant au niveau de l'image qu'au niveau des enjeux ». Le texte relève en effet les thèmes perçus comme prioritaires par « l'opinion publique en matière d'environnement » (d'après un sondage SOFRES de 1987). Les problèmes les plus cités sont la prévention des risques et des pollutions industrielles, la préservation des forêts, le maintien de la qualité de l'air, des eaux du littoral et des rivières. Or ces questions échappent en grande partie à la DRAE dont le domaine de compétence se déploie autour de la protection de la nature et des sites à un niveau régional.

Pour rendre plus efficace leur action, mais sans proposer de véritables solutions de rupture, le texte formule pour des DRAE restructurées des propositions dans deux directions : d'un côté la réaffirmation de leur rôle d'administration de mission, voire son extension ; de l'autre, la consolidation et l'officialisation de l'orientation gestionnaire qui est désormais la leur, par l'attribution de nouveaux moyens - au sens large du terme.

Le projet rédigé par les délégués ne récuse pas en effet la possibilité d'agir en tant qu'administration de mission.

Il met au contraire en valeur le « plus [...] la valeur ajoutée » par rapport à la structure administrative locale que peut apporter une « vision de synthèse » de l'environnement ; la DRAE seule peut, par son statut même, « rassembler les acteurs autour d'une table, imaginer avec eux et animer des politiques innovantes, mettre en synergie leurs moyens ». Mais il ne s'agit pas seulement de réaffirmer la vocation interministérielle de l'Environnement, il faut aussi l'imposer concrètement par un ensemble de mesures de coordination qui font encore défaut.

Ces mesures destinées à assurer une coordination interministérielle de poids dans le cadre local apparaissent aux auteurs nécessaires, mais insuffisantes. « L'expérience montre qu'il est illusoire de prétendre "animer" le travail d'autres administrations, et d'assurer une fonction "transversale" si l'on ne pèse pas soi-même un poids gestionnaire minimum. La légalité des missions ne suffit pas à conférer les qualités requises pour les exercer efficacement ». Dit plus nettement encore, le délégué régional ne « peut se contenter d'être un "agitateur d'idées" ou un "poil à gratter" ».

Il y a donc nécessité de conférer à ces services une « dimension gestionnaire forte », ce qui passe par un indispensable renforcement structurel en terme de moyens et de capacités juridiques. On voit ainsi se dessiner ce que pourrait être un service régional de l'environnement, pensé sur le modèle des autres directions à cet échelon territorial (DRE, DRIR, DRAF) : « un service propre [au MEN], placé au niveau régional et interdépartemental, en prise directe avec les services mis à disposition ».

Cette revendication des DRAE sera satisfaite avec la création des DIREN en 1991. Notre troisième partie est consacrée aux activités et au positionnement de ce service.

III. L'autonomisation inachevée d'une administration territoriale : les DIREN (1991-2008)

Le diagnostic de l'action des DRAE ouvre en 1991, au moment de la création des DIREN, sur un renforcement des capacités gestionnaires du service, qui n'abandonne cependant pas sa vocation ancienne d'administration de mission. Il y a donc une forme d'hybridation nouvelle entre les deux orientations, que l'on voit apparaître clairement dans le décret instaurant les DIREN¹⁵, celui-ci empruntant à la fois à l'un et à l'autre de ces modèles. Des modifications structurelles sont apportées avec la création d'un service étoffé par la fusion de plusieurs unités (SRAE, SHC, DRAE), mais demeurent un système de mise à disposition ainsi que des missions d'animation et de coordination vis-à-vis des services départementaux. L'action publique environnementale se redéploie donc dans le sens d'une plus grande autonomie, tout en conservant sa transversalité traditionnelle.

¹⁵ Décret 91-1139 du 4 novembre 1991 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales de l'environnement (J.O. du 5 novembre 1991)



Exposition d'affiches en 1990
©MEEDDAT/DICOM - 1990 Bernard Suard

L'évolution des attributions

S'agissant de la continuité avec la tradition de l'administration de mission, l'analyse du décret de 1991 permet de voir que la DIREN n'a pas de monopole dans nombre de ses activités. Elle « contribue » à la prise en considération de l'environnement dans les documents de planification locale, à promouvoir un urbanisme et une architecture de qualité s'intégrant harmonieusement dans le milieu environnant ; elle « participe » à la définition et à la mise en œuvre des méthodes d'étude, d'aménagement, de gestion et de protection des milieux naturels et de leurs ressources, elle « donne des avis » sur

les études d'impact dont elle est saisie, elle « concourt » aux politiques de mise en valeur des ensembles urbains et des milieux naturels protégés... On trouve également la formule « sous réserve des attributions des autres services déconcentrés de l'État » appliquée à toute une série de missions, ce qui montre bien l'absence d'un domaine réservé et la nécessité de travailler avec les autres secteurs.

En ce qui concerne l'activité de gestion proprement dite, la DIREN reçoit des pouvoirs de police quoique limités. Elle exerce par l'intermédiaire de ses agents certains pouvoirs de police en matière de protection des sites et monuments et de protection de la nature hérités de la DRAE. En revanche, la police des eaux échappe à la DIREN. Ses agents n'ont pas le pouvoir de dresser des procès verbaux et la circulaire du 7 mai 1992 rappelle que la création des DIREN et en particulier le transfert des personnels des SRAE et des SHC n'ont pas eu pour effet « d'intégrer dans le transfert les agents responsables de la police des eaux. Les services départementaux de l'équipement et de l'agriculture, ainsi que les services de navigation continuent d'exercer les missions qui leur incombent en matière de police des eaux. »

Le service est également explicitement chargé de coordonner certaines actions en matière d'environnement : l'action des services de l'État chargés de la cartographie et de l'information sur les risques naturels majeurs, le regroupement, l'exploitation et la diffu-

sion de l'ensemble des données et des connaissances relatives à l'environnement, notamment dans le domaine de l'eau. Dans ce même secteur, elle est en outre chargée de la coordination des responsabilités de l'État en matière de police et gestion des ressources en eau. De fait, l'intégration des SRAE et des SHC dans le service et l'attribution de la fonction de délégué de bassin donne à la DIREN un rôle de service régional de référence pour cette politique, avec une compétence technique, donc gestionnaire, reconnue.

Les DIREN au quotidien

L'hybridation affichée dans l'attribution des compétences se retrouve également dans les activités concrètes des agents de la DIREN et dans les tâches auxquelles ils se consacrent au quotidien.

En matière de gestion, les actions concernées peuvent se regrouper en trois domaines.

La collecte et le traitement de l'information sur les ressources naturelles aquatiques et sur les risques. C'est le métier essentiel des « Services eau et milieux aquatiques » (SEMA) des DIREN. Ce travail suppose autant le stockage et la mise en forme des données que leur traitement. Cette activité est centrale, à la fois par les moyens en personnels qui y sont consacrés (près de la moitié de l'effectif du service) et par ses prolongements : les données et les cartographies produisent les bases objectives indispensables à l'action publique en matière de gestion de l'eau, s'imposant

aux décisions comme aux orientations d'autres acteurs.

Le suivi des procédures réglementaires

Comme on l'a vu, la DIREN intervient dans la protection des sites, la protection de la nature et la politique architecturale et d'urbanisme. L'inspection de sites, le classement en réserve naturelle, les chartes de parcs nationaux, la définition des ZPPAU intègrent des activités de contrôle réglementaire, d'instruction de dossiers d'autorisation et de classement.

L'action redistributive concerne essentiellement la gestion des crédits propres du service et, dans une moindre mesure, la participation à la définition de programmes d'investissement (volet environnement des contrats de plans État-Région, restauration des cours d'eau, emplois verts). Les crédits contrôlés, même s'ils demeurent limités, introduisent le service dans le cercle des financeurs potentiels et lui donnent accès à des secteurs jusque là fermés (le monde agricole avec les mesures agro-environnementales ; les collectivités locales grâce aux contrats de rivière ou aux cartographies de risque).

En matière de mission, les activités de la DIREN, de nature essentiellement interministérielle, sont également plurielles. Elles concernent d'abord les missions de « guidage » des politiques territoriales pouvant s'opérer dans des lieux institutionnels spécifiques (Commissions départementales des sites, de l'hygiène, des carrières), Comité technique régio-

nal de l'eau, Mission interservices de l'eau, Conférence administrative régionale, chartes municipales ou départementales) ou à l'intérieur des réseaux informels d'échange et de négociation locaux, où la DIREN peut influencer sur les arbitrages réalisés par le préfet ou par ses services. La DIREN intervient également en réalisant des travaux d'études pour le compte de collectivités locales ou en délivrant des avis sur la base de son expertise spécifique, principalement hydrologique, acquise grâce aux SEMA. Elle assure aussi la diffusion des valeurs d'environnement à destination des acteurs privés, par la formation et l'éducation à l'environnement, des opérations de communication, etc..

Au croisement de ces deux grands types d'intervention (gestion et mission), la DIREN s'acquitte de tâches de planification territoriale. Les services s'investissent également beaucoup dans ce secteur d'activité qui est l'occasion d'associer la production de connaissances sur les milieux et ressources (inventaire), la mise en réseau d'acteurs diversifiés et la protection de l'environnement dans les schémas et les plans directeurs. La planification territoriale vise alors à l'intégration d'objectifs environnementaux dans la réalisation des documents, qu'il s'agisse d'urbanisme (SDAU essentiellement), d'eaux continentales (SAGE - schéma d'aménagement et de gestion des eaux - et SDAGE, schéma piscicole) ou littorales (schéma de mise en valeur de la mer), de déchets (plans départementaux de gestion des déchets ménagers) ou encore de carrières (schéma départemental des carrières).

On peut évaluer quantitativement la part respective de ces activités, grâce à une enquête portant sur l'ensemble des personnels DIREN¹⁶. On note d'abord la prégnance des activités de production de connaissances, qui représentent l'activité dominante, quelle que soit la DIREN : le taux moyen s'établit autour de 40 % du temps de service, avec une variation entre DIREN entre 35 et 50 %. Cet ensemble s'explique par la masse que représentent au sein de la DIREN les agents des ex-SRAE et des SHC et leurs missions de collecte des données en matière d'eau. Le chiffrage montre qu'il s'agit du véritable centre de gravité de la DIREN. Les proportions varient ensuite, au sein de chaque service, entre les activités de « suivi réglementaire » d'un côté, et celles de « guidage politique » de l'autre. Si l'instruction des procédures occupe généralement la deuxième place en terme d'activité des agents, elle peut varier du simple au double (de 14 à 32 %). Le guidage politique (animation, coordination, réseaux) quant à lui varie de 5 à 15 % selon les DIREN.

Au-delà de ces différences qui expriment la diversité des situations locales, on peut tracer le portrait d'une DIREN-type : accent partagé sur la connaissance et la synthèse de l'état de l'environnement (prioritairement sur l'eau) ; présence d'un pôle d'activités « réglementation », avec le poids prépondérant de l'inspection des sites ; enfin, importance moindre d'un ensemble d'actions relevant de l'administration de mission.

¹⁶ Ces données nous ont été fournies par le Collège des DIREN (M. Renon, « Analyse des activités des DIREN en 1994 », Collège des DIREN, mai 1995).

Limitations et atouts du service

Le renforcement de la dimension gestionnaire ne résout cependant pas tous les problèmes que rencontraient les DRAE. Les DIREN sont elles aussi confrontées à des limitations internes et externes qui entravent leurs possibilités d'action. Ces limitations sont de trois types.

Le premier groupe représente les contraintes indépassables qui limitent structurellement l'action des DIREN. Ces limitations sont internes et de nature matérielle, dans la mesure où la réforme s'est réalisée pour l'essentiel à budget constant. Par ailleurs, et contrairement à ce qui avait été espéré, les carences en personnel et en crédits des DRAE, mais aussi des SRAE et des SHC, n'ont

pas été résolues par le regroupement des services. La DIREN dispose en moyenne de dix agents par département pour exercer l'ensemble de ses compétences (le nombre moyen d'agents par DIREN est de 42, et celles-ci couvrent, selon les régions, de 2 à 8 départements). Les difficultés liées à la gestion du personnel grèvent également les moyens mis à disposition : postes vacants, problèmes de qualification des personnels en l'absence d'un corps de l'environnement.

Un deuxième ensemble de limitations tient à la situation administrative locale : les clivages sectoriels restent forts entre ministères et les interventions de la DIREN sont parfois encore perçues comme des ingérences ou des empiètements, qui engendrent des rivalités ou des conflits de territoires avec rétention de l'informa-

tion, actions menées en parallèle, refus de l'action intersectorielle, etc. Ces conflits subsistent aussi du fait des relations entre niveaux régional et départemental. Le directeur régional n'a pas de positionnement départemental clair en l'absence de services relais ou d'un représentant exclusif et permanent auprès du préfet de département. Ce dernier consulte à l'occasion le DIREN, mais reste attaché à son indépendance vis-à-vis du niveau régional. Il est aussi attentif à garder le contrôle de l'intersectorialité qui est une des bases de son pouvoir sur les services déconcentrés. Dans certains cas, les entreprises intersectorielles et les tentatives de coordination du directeur peuvent lui apparaître comme un contournement de son autorité, par la constitution d'un pôle concurrent.

En troisième lieu, l'évolution rapide des enjeux saillants en matière d'environnement contribue également à affaiblir la position de la DIREN au plan local. Le caractère mouvant des thématiques et des sujets de préoccupation a pour effet de mettre en difficulté les services centrés sur des enjeux vidés tout à coup de leur contenu. Un exemple frappant de ce phénomène est l'écologie dite « urbaine », dont les enjeux (air, transports, déchets, bruits, risques technologiques) provoquent dans les années 90 l'inquiétude du public. Or les DIREN ont en ce domaine peu de compétences spécifiques. Celles-ci appartiennent en particulier aux administrations de l'Industrie, de l'Équipement, aux municipalités et à l'ADEME. On doit noter que la critique se rapproche de celle faite aux DRAE, de ne pas avoir traité les questions attachées, pour le grand public, à l'environnement (pollution des rivières, de l'air, nuisances

Parc animalier de l'Espace - Rambouillet - Hibou Grand Duc européen
©MEEDDAT/DICOM Laurent Mignaux



industrielles). Le caractère évolutif des frontières du domaine de l'environnement est un problème permanent pour une administration qui aspire à s'institutionnaliser.

Face à ces contraintes, les DIREN bénéficient néanmoins d'un avantage de position dû au contexte dans lequel elles inscrivent leur action. L'affirmation du rôle de l'État dans le domaine de l'environnement et les carences encore significatives des collectivités locales jouent en faveur de l'administration. L'État peut ainsi réaffirmer régulièrement son engagement dans la politique de l'environnement. Ces manifestations d'intérêt montrent que l'État a encore une contribution majeure à apporter sur des fonctions que lui seul peut remplir : la production et le regroupement des connaissances, l'expertise technique, l'arbitrage entre intérêts divergents.

Conclusion

En quoi la chronologie des évolutions de l'administration territoriale et l'analyse des activités des DRAE et des DIREN peuvent-elles éclairer la dernière phase de cette mutation ? Au moment où un premier groupe de DREAL est mis en place - premier semestre 2009 -, la compréhension des logiques antérieures peut avant tout aider à diriger le regard et à poser à l'actualité des questions fondées sur la connaissance du passé.

La DREAL inaugure en effet une nouvelle configuration des services extérieurs qui se distingue des précédentes par deux traits : le nouveau service est plus que jamais une administration de

gestion, d'autant plus forte qu'elle fait désormais partie intégrante d'un grand ministère ; il forme aussi une administration qui doit construire une action publique cohérente à partir de logiques et de valeurs diversifiées, voire auparavant concurrentes. Cette évolution et son devenir posent au moins deux types de questions qui offriront sans doute largement matière à réflexion pour les mois et les années à venir.

Tout d'abord, la question de la fusion entre services : celle-ci rapproche des organisations administratives dotées chacune de traditions propres (les départements ministériels de l'Industrie, de l'Équipement et de l'Environnement), ainsi que des personnels ayant une identité et une mémoire liées à chaque service, aux missions prises en charge et aux conceptions du bien public défendues. La question des modalités de ce rapprochement entre cultures et personnels se posera principalement dans deux cas : entre les services de l'Environnement et ceux de l'Équipement, dont les relations ont été conflictuelles dans le passé ; entre les services de l'Industrie et de l'Équipement, essentiellement par défaut de collaboration antérieure et alors que la question de l'énergie et du climat demandent la formation d'une culture commune.

En second lieu, la question de l'arbitrage : comment seront forgés les compromis entre les grands types d'intérêts constitutifs du « développement durable » : croissance économique, maintien des équilibres environnementaux, respect de l'équité sociale. Déjà

évoquée en 1978 par ceux qui critiquaient la fusion entre Environnement et Équipement, cette question de l'arbitrage est rendue plus épineuse du fait du cadrage européen en matière de politiques environnementales. L'enjeu est celui de la conformité avec les directives européennes, demandant la mise en place d'une autorité environnementale autonome et, au niveau territorial, d'un « garant environnemental » réellement indépendant au sein des DREAL.

Bibliographie

Barraqué Bernard, « Les agences de l'eau », in Lascoumes, P. (dir.) , Instituer l'environnement. Vingt-cinq ans d'administration de l'environnement, Ed. L'Harmattan., 1999

Bazin Jean-François, La création du ministère de la protection de la nature et de l'environnement : essai sur l'adaptation de la structure gouvernementale à une mission nouvelle, thèse de droit, Université de Dijon, 1973

Billaudot Françoise, Michèle Besson-Guillaumot, Environnement, urbanisme, cadre de vie. Le droit et l'administration, 1979-1984, Ed. Montchrestien, 765 et 155 p. (avec addendum de 1984)

Charvolin Florian, L'invention de l'environnement en France : chroniques anthropologiques d'une institutionnalisation, Ed. la Découverte, 2003

Lascoumes Pierre (dir.), Instituer l'environnement : vingt-cinq ans d'administration de l'environnement, Ed. l'Harmattan, 1999

Lascoumes Pierre, Le Bourhis Jean-Pierre, L'environnement ou L'administration des possibles : la création des directions régionales de l'environnement, Ed. l'Harmattan, 1997

Le Bourhis Jean-Pierre, « L'administration de l'environnement entre logiques verticale et transversale. La création des DIREN (1988-1992) », in

Lascoumes, P. (dir.) , Instituer l'environnement. Vingt-cinq ans d'administration de l'environnement, Ed. L'Harmattan., 1999

Poujade Robert, Le Ministère de l'impossible, Ed. Calmann-Lévy, 1975
 Prieur Michel, Droit de l'environnement, 5e Ed. Dalloz, 2003

Romi Raphaël, Droit et administration de l'environnement, 6e Ed. Montchrestien, 2007

Spanou Calliope, Fonctionnaires et militants : étude des rapports entre l'administration et les nouveaux mouvements sociaux, Ed. l'Harmattan, 1991

