

Regards croisés

sur l'évolution des services extérieurs de l'Environnement

Lors de la création du ministère de l'Environnement en 1971, Robert Poujade qui définira plus tard son département comme le « ministère de l'impossible », souhaita créer une structure de représentation de ses services au niveau régional. Ce furent les premiers Délégués Régionaux à l'Environnement (DRE). Pris pour la plupart parmi les ingénieurs généraux ou en chef des Ponts et Chaussées et du Génie Rural et des Eaux et Forêts, voire plus rarement parmi les administrateurs civils, ces représentants n'avaient que peu de moyens et leur rôle était plutôt celui d'un ambassadeur et d'un observateur de nature à alerter le Ministre sur des dossiers sensibles.

C'est Michel d'Ornano qui, en fusionnant les Conservateurs régionaux des Bâtiments de France et les DRE commencera à les doter de moyens leur donnant une plus grande lisibilité. Ces moyens seront encore renforcés à l'occasion des importants recrutements dans la fonction publique consécutif à l'arrivée de la gauche au pouvoir, notamment sous Michel Crépeau et Huguette Bouchardeau.

La création des DIREN par Brice Lalonde, par fusion des DRAE avec les Services Régionaux d'Aménagement des Eaux (SRAE) et les Services Hydrologiques Centralisateurs (SHC), aboutira à la mise en place de véritables services régionaux n'ayant, tout au moins sur le plan des effectifs, plus rien à envier aux autres directions régionales des administrations centrales.

Pour retracer ce parcours « Pour mémoire » a demandé à Jean-Pierre Le Bourhis, enseignant-chercheur au CNRS, de bien vouloir dresser un tableau de l'évolution de ces services au cours de ces presque quarante ans. Nous avons simultanément sollicité le concours de grands témoins des différentes époques : conseillers des ministres à l'origine de la création ou du renforcement de ces services en régions dans ces cabinets ministériels et acteurs de terrain ayant été parfois successivement DRE, DRAE ou DIREN.

Nous présenterons tous ses témoignages dans l'ordre chronologique de l'évolution de ces services tant en ce qui concerne les conseillers des ministres, que les délégués ou directeurs.

Nous tenons à cet égard à remercier tout particulièrement pour leurs témoignages Michel Boyon qui fut conseiller technique de Michel d'Ornano, Henri de Lassus qui tint le même rôle auprès de Michel Crépeau et Patrick Février en charge du dossier de la création des DIREN chez Brice Lalonde.

Nous remercions de même, dans l'ordre d'apparition, les « régionaux de l'étape » : Bernard Glass ancien DRE d'Alsace au temps de Robert Poujade, George Ribière DRAE de Champagne-Ardennes

et de Midi-Pyrénées, Philippe Lagauterie, ancien DRAE de Haute-Normandie, Patrick Singelin DRAE de Bretagne, Francis Chassel DRAE d'Ile-de-France et Chef du Service Départemental d'Architecture de Paris, Alain Pialat chef de l'Atelier des Sites et Paysages de Picardie puis DRAE de Rhône-Alpes, puis DIREN de Bourgogne puis de Rhône-Alpes et enfin Laurent Roy, DIREN de Picardie nommé l'an passé DREAL de Provence Alpes-Côte d'Azur.

Ayant été acteur au début de cette aventure, de 1977 à 1985 comme DRE de Franche-Comté, puis DRAE de Midi-Pyrénées et premier président de l'association des DRAE, je livrerai également mon expérience de ces années de passion, où l'on nous demandait de « montrer le pavillon » et de faire notre place au soleil administratif. Parce que cela n'était pas toujours évident ni facile, nous cessâmes rapidement d'être les « poils à gratter ¹ » du début : on nous appelait à cette époque les « DRAE de choc »... La mesure de la différence de contexte et de moyens entre ces années pionnières, comparées à la situation d'aujourd'hui, nous permet de mieux appréhender les progrès accomplis en quarante ans dans l'émergence et désormais l'affirmation de la notion d'environnement, d'écologie et de développement durable, non seulement dans la gouvernance de notre pays mais également au niveau de ses préoccupations quotidiennes.

Alain Monferrand

Secrétaire Délégué du comité d'histoire 

¹ Expression employé par André Jarrot, ministre de la Qualité de la Vie de 1974 à 1976

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).

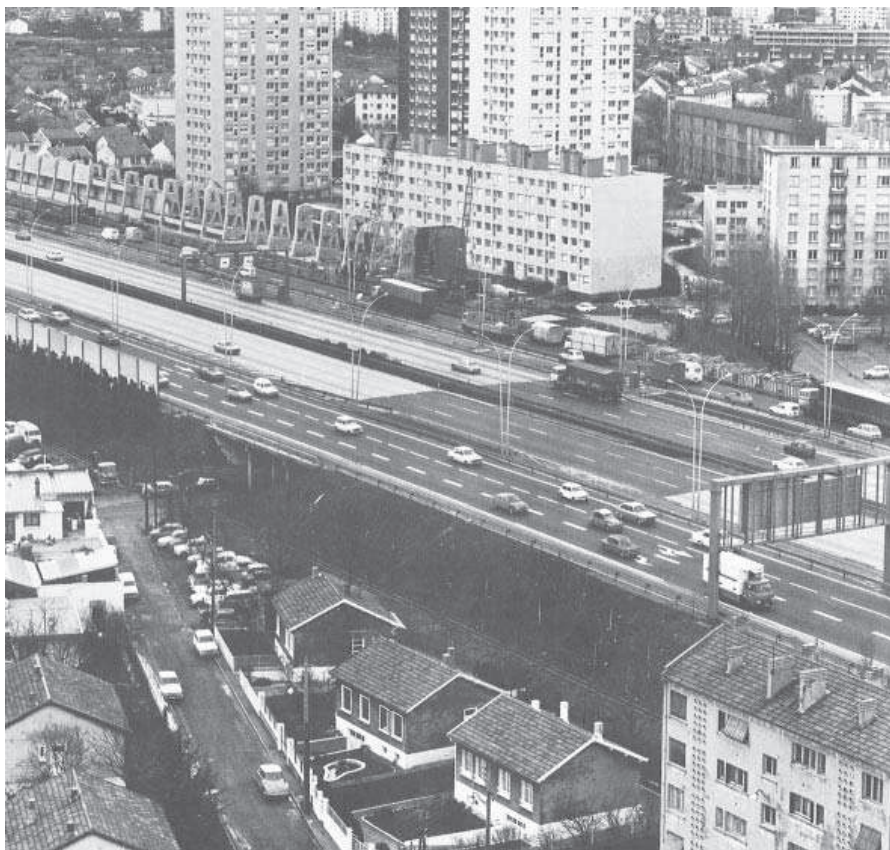
1977-1987 : le tournant d'Ornano et la mise en place des DRAE

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 de 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 écologique, 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.

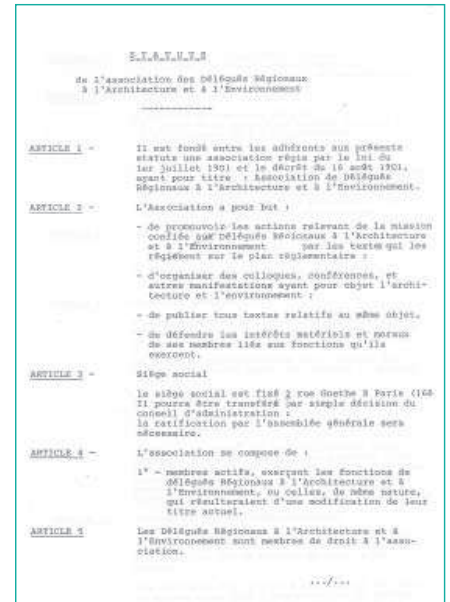
Bilan de l'action des DRAE et propositions de réforme à la fin des années 80

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 exigeait.

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 recuse 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*, 6^e Ed. Montchrestien, 2007

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

témoignage de Bernard Glass, *DRE d'Alsace, ancien directeur du Plan bleu*

DRE de la 1^{ère} génération en Alsace

C'est en 1971 que Robert Poujade, ministre délégué de la protection de la nature et de l'environnement, a décidé de mettre en place une inspection générale de l'environnement dont les membres assureraient une mission régionale. Il pensait mobiliser les plus expérimentés des ingénieurs d'État du corps des Mines, des Ponts et Chaussées et du Génie rural, des Eaux et des Forêts.

En effet, il lui paraissait important de privilégier au niveau régional trois composantes majeures de sa politique : le domaine de l'industrie et des pollutions, l'environnement urbain et les transports, ainsi que la gestion des espaces ruraux et naturels. Son souhait ne s'est pas concrétisé car seuls deux ingénieurs généraux des Ponts et Chaussées ont répondu à l'appel. De fait, à défaut d'ingénieurs généraux et d'ingénieurs des Mines, une certaine ouverture s'est faite au profit d'ingénieurs en chef des Ponts et Chaussées et du Génie rural, des Eaux et des Forêts, d'urbanistes en chef de l'État, d'administrateurs civil, voire de jeunes ingénieurs qui avaient candidaté sans espoir mais exprimé leur forte motivation pour la cause de l'environnement. Ce fut mon cas. J'avais 35 ans lorsque j'ai eu la surprise d'être nommé délégué régional chargé de mission d'inspection générale pour l'Alsace, ma région natale. Mon expérience se limitait à quatre années de gestion des forêts communales de la Tarentaise en Savoie... avec un intérêt marqué pour la création du Parc national de la Vanoise en 1963 et à cinq années en DDA des Hautes-Pyrénées... avec un suivi attentif de la mise en place du Parc national

des Pyrénées dès 1967. Mais, en toile de fond, j'avais toujours été très intéressé par les activités de la DATAR en faveur d'une politique française pour l'environnement, dont les fameuses "Cent mesures pour l'environnement" et la création d'un ministère responsable.

Une fois en Alsace, j'ai réalisé l'originalité et l'ampleur de ma mission.

En premier lieu, l'indépendance administrative du délégué, placé sous l'autorité du ministre et non du préfet de région, s'est traduite par son installation "autonome", hors des services administratifs en place et à la charge du ministère d'origine du délégué, c'est-à-dire celui de l'Agriculture. Ainsi, la délégation a été dotée par la DDA du Bas-Rhin d'un bureau dans le vieux Strasbourg ainsi que d'une secrétaire.

Par ailleurs, se faire connaître et reconnaître s'est avéré d'emblée un tâche délicate. Il a fallu

Secteur sauvegardé Strasbourg
MEEDDAT/SG/Dicom -1993



d'une part, développer des relations de confiance avec les institutions publiques locales et la vie associative, particulièrement active et exigeante dans le domaine de l'environnement, et d'autre part, cerner et hiérarchiser les enjeux environnementaux, et cela dans un contexte frontalier donc international.

À noter le rôle essentiel de la presse régionale, avec parfois le risque d'une "surmédiatisation" de certains problèmes, au contact d'une opinion publique très mobilisée pour la qualité du cadre de vie. Les échanges avec les journalistes "couvrant" l'environnement pour "Les dernières Nouvelles d'Alsace" et "L'Alsace" étaient très fréquents et cordiaux. À titre d'exemple, "L'Alsace" a relaté mon rôle en ces termes :

"...une sorte de missi dominici, chargé d'une mission vaste, très et peut-être trop vaste pour un seul individu... cet Alsacien auquel Robert Poujade vient de confier le soin à ce que les directives gouvernementales en matière d'environnement ne demeurent pas au plan des textes mais s'inscrivent dans la pratique... Dans leur position à l'écart de l'entité administrative régionale, les délégués du ministère de l'Environnement vont en effet être "l'oreille" autant que l'agent de celui-ci... Telle qu'elle est conçue, leur mission d'information, de contrôle et de conseil suppose (on le voit), un certain enthousiasme, des convictions, beaucoup de doigté et un grand sens des relations humaines."

«A l'inverse, un article des « Dernières nouvelles d'Alsace» a failli provoquer mon départ anticipé de la région, fin 1973. Ceci, suite à l'intervention du Président Pierre Pflimlin auprès de Robert Poujade sollicitant mon changement d'affectation pour avoir mis en cause, par presse interposée, la création de

grandes zones industrielles au bord du Rhin, au détriment de quelques milliers d'hectares de la forêt rhénane... sans voir s'installer depuis de nombreuses années la moindre industrie.

Peu de temps après, Robert Poujade, lors d'une réunion à Strasbourg en présence de Pierre Pflimlin, a répondu en ces termes : « Le ministère de la protection de la nature et de l'environnement a besoin également d'échelons régionaux, à qui doivent être épargnées le plus possibles les tâches de gestion quotidienne pour qu'ils puissent mieux servir de conseillers ou d'aiguillons. A titre d'exemple, et puisque nous sommes en Alsace, je citerai en exemple la conception qu'a de son rôle Bernard Glass, le plus jeune de mes délégués régionaux à l'environnement et l'un de mes plus remarquables...». Je ne pouvais qu'être reconnaissant à mon ministre d'avoir ainsi pris mon parti.

Avec le peu de moyens dont disposait le DRE, la valeur ajoutée de son activité reposait sur l'analyse, la clarification et le décloisonnement des connaissances et des actions relevant de l'environnement. Ainsi un montage avec 7 laboratoires de l'université de Strasbourg coordonnés par un ingénieur civil des mines a permis la publication rapide d'un atlas de l'environnement «Aménagement et ressources naturelles» dont l'intérêt, reconnu par les partenaires scientifiques, administratifs, politiques et associatifs, fut d'établir, pour une trentaine de thèmes environnementaux, le triptyque «état-pression-réponse».

Sans développer les grands dossiers de l'environnement à l'origine d'une forte solidarité et mobilisation régionales comme par exemple la pollution du Rhin et de la nappe phréatique par le sel résiduaire des mines de potasse d'Alsace ou la préservation du patrimoine vosgien, je citerai une affaire symbolique largement

commentée par la presse nationale en 1976.

Celle de Marckolsheim, commune qui disposait d'une zone industrielle, vide depuis une dizaine d'années après son aménagement dans la forêt rhénane défrichée sur plusieurs centaines d'hectares. Lorsqu'une usine de fabrication de stéarate de plomb que sa fermeture en banlieue munichoise avait rendue « baladeuse », envisageait de s'y implanter, un conflit a d'emblée opposé les protagonistes du développement régional et ceux de l'environnement. L'avis réservé du DRE, fondé sur l'expertise d'un grand spécialiste de la chimie organique, et sur l'hostilité croissante de la population locale se traduisant par la démission du conseil municipal, avec une réélection à l'origine de « la première municipalité écologiste de France », a amené le ministre de la Qualité de Vie, André Jarrot, en visite en Alsace, à préconiser le refus de son installation ».

En ce qui concerne les relations avec la vie associative, un événement imprévu m'a valu de bénéficier du concours permanent durant l'année 1973, d'une grande figure régionale de l'écologie : Antoine Waechter, jeune président de l'Association régionale de la Protection de la Nature. L'intéressé, objecteur de conscience, a demandé d'effectuer une partie de son service national auprès du DRE. Cela s'est fait avec l'accord du directeur du cabinet du ministre et du préfet de région. La règle du jeu consistait à recueillir son avis, sans engager les associations où il militait, sur les dossiers suivis par le DRE et, réciproquement, il lui signalait les affaires qui préoccupaient la vie associative. Il en a résulté un climat

de confiance et de respect mutuel au bénéfice de l'environnement régional.

Une autre opportunité a permis une prise en compte renforcée de l'environnement dans l'aménagement régional : la mise en place par la DATAR en 1972, à la demande des autorités régionales, d'une Organisation d'études de développement et d'aménagement de la région Alsace (OEDA).

Une coopération permanente s'est instaurée entre l'équipe pluridisciplinaire de l'OEDA et le DRE.

Si bien que, lors du départ du directeur de l'OEDA fin 1975, on m'a confié la responsabilité de cet organisme. Cumulant deux fonctions, j'ai eu à cœur de mener à bien, sous l'autorité du président Pierre Pflimlin au nom de la région, le schéma régional d'aménagement et de développement d'Alsace où l'environnement a trouvé toute sa place avec la bénédiction des responsables politiques, administratifs et socioprofessionnels.

À l'issue de cette démarche, fin 1977, mon parcours de 6 ans de DRE de la 1^{ère} génération s'est achevé avec ma nomination au poste de directeur du Parc national des Pyrénées. ★

témoignage de Michel Boyon *ancien conseiller technique au cabinet de Michel d'Ornano*

Le ministère de l'environnement et du cadre de vie

La création d'un ministère de l'environnement et du cadre de vie, en avril 1978, sous l'autorité du président Valéry Giscard d'Estaing, a été l'affirmation d'une grande ambition politique, en réponse aux attentes exprimées par nos compatriotes quant à la qualité de leur vie quotidienne. Parce qu'elle unifiait les compétences gouvernementales dans les domaines de l'architecture et de l'environnement, elle impliquait une refonte des structures administratives à tous les niveaux : national, régional, départemental. Michel d'Ornano, personnalité exceptionnelle par son autorité, sa détermination, sa cohérence de pensée et d'action, a su faire de cette réforme un succès.

L'un des aspects les plus originaux de la nouvelle organisation a été la mise en place, sur l'ensemble du territoire, de délégués régionaux à l'architecture et à l'environnement, qui ont repris les attributions alors exercées par les conservateurs régionaux des bâtiments de France, qui relevaient du ministre chargé de la culture, et, de manière encore fragile et empirique, par les délégués régionaux à l'environnement. C'était une expression très forte de la volonté de rassembler les ressources humaines et les outils administratifs au service d'une politique globale du cadre de vie, intégrant aménagement, protection de l'espace et environnement. De tous les dossiers d'organisation administrative dont j'avais la charge auprès du ministre, c'est probablement celui qui a mobilisé le plus mon attention et mon temps.

L'institution des délégués régionaux par un décret du 6 mars 1979 définissant leurs attributions, le renforcement immédiat des moyens grâce au rapprochement avec l'administration de l'équipement, la mise en place de pratiques nouvelles de travail avec les autres services territoriaux du ministère, ont rapidement permis à ces nouveaux services de l'Etat, au-delà de quelques difficultés inévitables, de s'affirmer dans leur région.



Couverture revue ECV - mars 1981

Le succès était dû pour l'essentiel au talent des délégués régionaux et de leurs équipes. J'ai eu personnellement à les sélectionner. Ils ont été choisis, de par leur compétence et leur motivation, parmi des fonctionnaires appartenant aux corps supérieurs de l'Etat, administratifs ou techniques, ou des agents liés par contrat à l'Etat.

Ils étaient très différents par leur formation, leur parcours professionnel, leur sensibilité...et leur âge. Mais tous étaient mus par une énergie et un enthousiasme étonnants. Le ministre lui-même avait reçu chacun d'eux avant sa nomination : il veillait constamment à la qualité de leurs relations avec l'administration centrale et ne manquait pas de s'assurer de leur présence dans ses innombrables déplacements.

Le ministère de l'environnement et du cadre de vie a disparu en 1981 alors qu'il était en plein essor. Probablement beaucoup plus pour des considérations de personnes que par l'effet d'un jugement critique sur l'action conduite pendant trois ans. Mais, si certaines de ses structures ont été cassées, l'esprit qui avait présidé à sa formation n'a pas disparu, comme on peut le constater dans l'organisation gouvernementale actuelle.

Je témoigne personnellement de la très haute qualité de travail accompli par les délégués régionaux et leurs collaborateurs. Aidés par les inspecteurs des sites et les ateliers des sites et des paysages, ils ont favorisé la prise de conscience des exigences nouvelles par les élus locaux, mais aussi par les entreprises ; avec l'administration centrale, avec les autres services territoriaux du ministère - directions régionales et départementales de l'équipement et services départementaux de l'architecture - comme avec les préfetures, ils ont établi des pratiques de travail en commun qui ont fait leur preuve ; ils ont contribué au développement du mouvement associatif, en particulier avec l'élaboration des « Livres blancs de l'environnement » ; ils ont obtenu des résultats flatteurs dans le traitement de dossiers délicats et la promotion de politiques nouvelles, notamment celles qui étaient conduites par la délégation à la qualité de la vie et la délégation à l'architecture et à la construction ; ils ont fortement contribué à



Affiche MECV - 1979

l'atténuation des conflits entre les « protecteurs » et les « aménageurs ».

Si les délégations régionales à l'architecture et à l'environnement ont disparu en 1991, les directions régionales qui ont leur ont succédé ont su depuis dix-huit ans, rester les fidèles dépositaires de leur héritage. ★

témoignage de **Alain Monferrand**, *ancien DRE et DRAE de Franche-Comté puis DRAE de Midi-Pyrénées, premier président de l'association des DRAE (1981-1985)*

D'une décentralisation à l'autre de 1973 à 1985, souvenirs d'un DRE devenu DRAE

De formation architecte-urbaniste et géographe, je fus recruté en avril 1973 comme chargé de mission par le préfet de la région de Franche-Comté qui souhaitait mettre en place au sein de sa mission régionale (aujourd'hui le SGAR), une cellule « Environnement » et souhaitait pour ce faire un collaborateur ne relevant d'aucun de ce qu'il appelait les « ministères pollueurs », mais qu'il faut lire « ayant la tutelle de secteurs d'activités polluants » (Agriculture, Équipement, Industrie).

Ce préfet, Charles Schmitt, ancien directeur adjoint du cabinet du Ministre de l'Intérieur, entendait ainsi traduire au niveau régional, les dispositions récentes qui avaient vu la création, au plan national, du ministère de l'Environnement confié à Robert Poujade.

Profitant à cet égard de la mise en place des Etablissements Publics Régionaux créés par la loi de 1972 et les décrets de 1973, il souhaitait orienter ce nouvel échelon de gouvernance régional qui allait disposer d'un budget propre quasi intégralement consacré à l'investissement, vers des objectifs de lutte contre la pollution, d'amélioration de la qualité de la vie et de protection de la nature.

La force de proposition que représentait le préfet de région face aux EPR qui n'étaient pas encore

des collectivités territoriales majeures était considérable. Pour modeste que fut au début, le budget de la région (15 fr par habitant), celui-ci permettait cependant, aidé par des crédits du ministère de l'Environnement (FIANE puis FIQV), le lancement de politiques clairement orientées sur la protection de la nature et de l'environnement.

Avec le soutien total du préfet de région et l'appui des élus qui furent d'emblée favorables toutes tendances confondues, à cette orientation nouvelle, je pus lancer notamment l'opération « Sauvetage du Doubs » portant sur 400 km de cette belle rivière dont la qualité des eaux étaient menacée par des rejets industriels (usine de construction automobile, papeteries), agricoles (laiteries, fromageries) et urbains, toutes les agglomérations de la région ne disposant pas de stations d'épuration à la hauteur de leurs rejets.

Présentée comme un ensemble cohérent s'efforçant de répondre aux problèmes spécifiques de la région, cette « politique régionale de l'Environnement » adoptée à l'unanimité, comportait également des volets de résorption des plus polluantes des 4500 décharges sauvages, un programme d'amélioration du cadre de vie des petites villes de Franche-Comté et de sensibilisation des habitants à la protection de la faune et de la flore.

Cette politique régionale joua un rôle important pour orienter sur des objectifs précis et cohérents, des programmes départementaux d'assainissement dont la programmation se faisait essentiellement jusqu'alors, en fonction de l'arrivée à maturation de projets locaux transmis par les services départementaux (DDE et DDA). Il

entraîna de la part des industriels et notamment du groupe Peugeot une politique d'investissement conséquente, qui permit en peu d'années une amélioration sensible de la qualité de l'eau dans le Doubs et ses principaux affluents, et une prise de conscience des élus des principales villes de Franche-Comté de l'importance d'une élimination des rejets d'effluents urbains et de traitement des déchets.

Au contact des services centraux et des cabinets du ministère de l'Environnement durant les années de mise en œuvre de cette politique, je fus sollicité en 1977 par Michel d'Ornano alors ministre de la Culture et de l'Environnement pour devenir délégué à l'Environnement de Franche-Comté. Cette proposition s'inscrivait dans un souci de faire évoluer ce poste d'une mission d'inspection générale permanente, vers l'embryon d'un véritable service régional, progressivement doté de moyens en personnels et en fonctionnement lui permettant de peser plus efficacement aux côtés des préfets et des services des autres administrations dans les politiques locales pour les orienter vers une meilleure prise en compte de l'environnement. Pour garantir cette étroite implication le préfet de région (Michel Denieul, ancien directeur de l'Architecture, très motivé par l'environnement), demanda que je demeure simultanément chargé de mission à temps partiel à la mission régionale, ce qui facilita grandement ma mission.

La fusion entre les DRE et les Conservations Régionales des Bâtiments de France, permit rapidement de doter les nouvelles DRAE ainsi créées en 1979, de moyens plus importants grâce à un accroissement significatif de leurs effectifs, complété par une politique de création de postes qui se développa lorsque Michel d'Ornano devint Ministre de l'Environnement et du Cadre de Vie.

En Franche-Comté, seul avec une secrétaire et une voiture de fonction à ma nomination comme

DRE en novembre 1977, je vis les effectifs du service atteindre 12 agents dont 8 cadres A lorsque je quittais la région en juin 2001, pour prendre la DRAE Midi-Pyrénées.

Ainsi en peu d'années les services « environnement » du MECV prenaient forme et commençaient à prendre une consistance et à jouer un rôle croissant dans le paysage administratif régional. La période « Michel d'Ornano » s'était révélée décisive dans l'émergence au plan régional des préoccupations d'environnement, non seulement au niveau des services mais, à la veille de l'étape importante de la décentralisation qui allait intervenir avec les lois Defferre, au niveau des élus régionaux et départementaux.

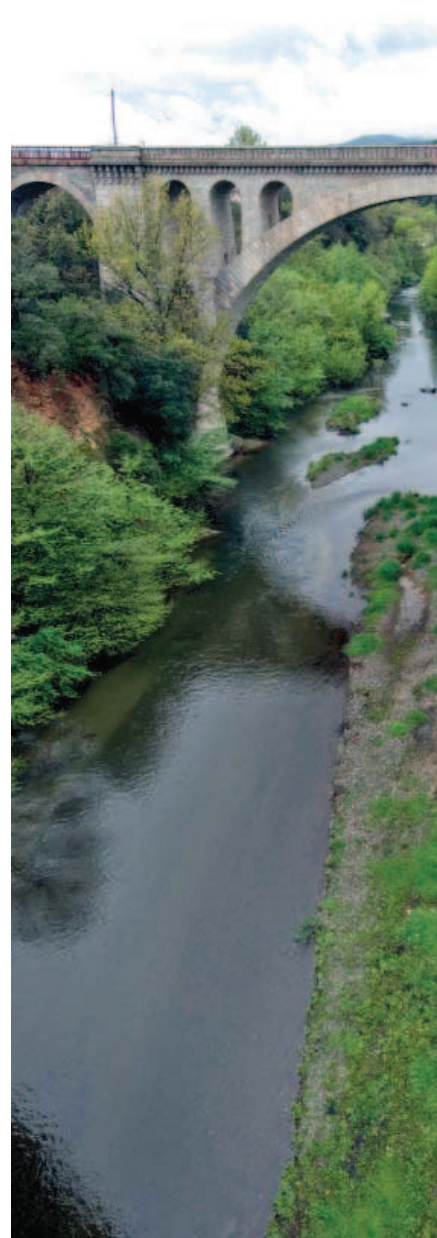
Conscients de ces acquis le « club des DRAE » décida de se constituer en association des DRAE, pour en porter témoignage et sensibiliser les futurs ministres en charge après mai 1981 afin que ces acquis ne soient pas perdus dans les bouleversements qui ne manqueraient pas de se produire.

Elu par mes collègues président de cette association, et nommé entre-temps DRAE de Midi Pyrénées, région où résidait Henri de Lassus conseiller technique en charge des DRAE auprès du nouveau ministre de l'Environnement, Michel Crépeau, je fus étroitement associé à la seconde étape de montée en puissance des DRAE qui bénéficièrent des recrutements conséquents que connu la fonction publique au début du premier septennat de François Mitterrand.

Avec la mise en place de la Région comme collectivité territoriale, les DRAE se trouvaient confrontées à une situation nouvelle.

En Midi-Pyrénées, le Conseil Régional n'ayant pas souhaité se doter de services propres dans ce secteur, proposa aux DRAE de mettre en œuvre la politique régionale de l'Environnement qui fut élaborée dans les commissions régionales

Pont sur le Tech à Céret
(Pyr. Orientales)
©MEEDDAT/Laurent Mignaux





spécialisées et vit la mise en place de multiples mesures dont certaines mobilisèrent des crédits importants, comme le programme de mise en valeur des espaces publics des « bastides et villages pittoresques de Midi-Pyrénées » ou de création d'une dizaine de centres permanents d'initiation à l'environnement.

Ce programme mobilisait plusieurs dizaines de millions de francs sur le budget régional, crédits représentant jusqu'à 10 fois ceux que l'Etat affectait aux programmes « environnement » dans la région Midi-Pyrénées.

Les moyens du service s'accrurent simultanément dans de fortes proportions. Trouvant la DRAE de Midi-Pyrénées qui disposant d'un « atelier des sites et paysages » était la mieux dotée au plan national, avec un effectif de 15 agents à mon arrivée en juin 1981, elle disposait de 30 agents dont 22 cadres A à mon départ en juin 1985.

Ce nombre, dans une région étendue de 8 départements permettait de réunir en son sein l'éventail des spécialistes dans les différents domaines de compétences (sites, architecture, paysages, faune, flore, mais aussi qualité des eaux, traitement du bruit, voire protection des milieux souterrains). Cette capacité permettait de produire des avis motivés sur les nombreux dossiers sur lesquels la DRAE était sollicitée pour avis.

Dans le même temps les associations de protection de la nature se multipliaient tant dans les départements qu'au niveau régional. Pour organiser leur représentativité, un Conseil permanent régional des associations d'environnement (COPRAE) fut mis en place. Il était composé de représentants élus chaque année par les associations de défense de l'environnement à raison de 4 représentants par département et de 4 représentants élus par les associations à vocation régionale comme l'Uminate. Ce comité se réunissait plusieurs fois par an pour exprimer dans des avis transmis au préfet de région par

l'intermédiaire du DRAE une position régionale sur les différentes questions dont il se saisissait.

Cette instance de dialogue était complétée au niveau scientifique par la constitution d'un Comité scientifique régional pour l'environnement, réunissant les directeurs des principaux laboratoires des universités toulousaines aptes à apporter une expertise scientifiques dans les différentes disciplines touchant à la protection de la nature et à l'environnement.

Ces deux organisations permettait à la DRAE de s'appuyer dans le traitement des dossiers qui lui étaient soumis au plan régional ou dont le ministre de l'Environnement lui demandait de se saisir, sur une représentation organisée du monde associatif et scientifique, de nature à augmenter le poids des avis qu'elle exprimait. Se faisant elle trouvait tant auprès des préfets et des administrations qu'auprès des élus départementaux et locaux une place qui ne lui fut pas contestée. Toutefois dans des dossiers à incidence économique plus sensible tels qu'AZF ou le projet de ligne à haute tension du Louron, le DRAE mesurait les limites de ses capacités de convaincre et le soutien jamais mesuré des ministres et de leur cabinet s'avérait indispensable pour tenter de faire prévaloir ses positions. ★

La difficile mobilisation de moyens humains pour les DRAE

Pierre Mauroy annonce à la télévision la composition de son gouvernement, le premier gouvernement de la gauche après l'élection de François Mitterrand à la présidence de la République. Derrière lui paraît son directeur de cabinet, Robert Lion, mon ami depuis l'époque du cabinet Pisani et de la première mise en place d'un « grand » ministère de l'Équipement comprenant le Logement et les Transports. Michel Crépeau, maire de La Rochelle, grand partisan d'une évolution politique en faveur de l'environnement, inventeur des « vélos libres » dans sa ville, est nommé ministre de l'environnement. Pour Michel Crépeau l'humaniste, qui vient de très mal vivre son échec en tant que radical de gauche au premier tour de la présidentielle, cette nomination inespérée est une surprise et l'occasion d'un nouveau départ. Il prend rapidement les commandes de cette jeune structure ministérielle logée à Neuilly au bord de la Seine ; il rassemble son équipe.

Je quitte mon entreprise toulousaine pour venir aider Michel Crépeau dans ce qui semble pouvoir proposer une ouverture sociétale forte. Les associations qui s'intéressent à l'environnement ont été très remuantes pendant la campagne. Même si leurs idées n'ont pas fait un gros score, même si le mouvement écolo n'existe pas encore véritablement, leurs objectifs représentent aux yeux du ministre et de son cabinet un enjeu crucial pour l'avenir du pays. Je reçois mission de m'occuper des services

extérieurs du ministère et des relations avec les associations de l'environnement. Celles-ci ne mesurent pas encore très bien l'importance du changement politique survenu et ce qu'elles peuvent en espérer. Elles se demandent si les actes du nouveau ministre seront vraiment novateurs. De façon caractéristique, elles viennent me voir chacune sous forme d'une délégation de deux personnes, un monsieur décoré et un jeune barbu. Elles comprennent vite que l'heure est à la détermination, à l'action et à la simplicité. Mais le ministère n'a pas vraiment les moyens humains de faire valoir les intérêts de la nature et des ressources environnementales : quelques architectes, quelques inspecteurs des sites et paysages, aucun contact organisé avec les défenseurs de l'environnement, pas de contrôle sérieux sur les agressions chimiques de type industriel ou agricole.

Le principal problème réside donc dans la faiblesse de nos services extérieurs face à l'hyper-trophie des services prédateurs d'environnement que sont à nos yeux ceux de l'équipement et de l'agriculture. Or le gouvernement lance à la fois l'idée d'une régionalisation approfondie, mais aussi la création de milliers d'emplois nouveaux de fonctionnaires. Les grands ministères se jettent immédiatement sur ce « gâteau » qui leur permettrait de ne pas trop dégraisser leurs administrations centrales.

L'Environnement ne reçoit rien. Nous faisons valoir nos arguments, nous demandons que soit respectée la logique politique qui nous a placé ici et maintenant. Peine perdue ! Nous gênons le redémarrage espéré de l'économie traditionnelle après le long marasme de l'époque du gouvernement Barre. On nous rit au nez. Faisant allusion au défunt gouvernement général de l'Algérie, on

nous accuse d'être - déjà - prisonniers de nos administrés. Bref, il s'agit - pour certains - de retrouver les vieilles recettes et de vite oublier les « 101 propositions ».

Alors nous apprenons l'habileté bureaucratique et la manœuvre de couloir. Robert Lion nous couvre amicalement. Fin 1981, il convainc Pierre Mauroy que l'heure n'est pas à se déjuger. Le Premier Ministre accorde 100 postes. Nous nous précipitons pour faire venir depuis d'autres ministères des fonctionnaires qui croient dans les valeurs de l'environnement. Nous faisons entrer dans la carrière publique des hommes et des femmes de compétence : ils apporteront à la fois un sang nouveau ; leur ferveur fera rempart à un trop rapide retour vers les anciennes routines.

Le ministère franchit ainsi sur le terrain un premier seuil de crédibilité : il va désormais pouvoir accompagner puissamment l'essor des idées écologiques dans la société française. ★



Fort - Mahon-la Slack (Pas-de-Calais)
©MEEDDAT/Laurent Mignaux

DRAE aux DIREN : de services de mission à directions gestionnaires

Institués par décret du 6 mars 1979, les délégués régionaux à l'Architecture et à l'Environnement (DRAE) ont été substitués aux délégués régionaux à l'environnement (DRE), « missi dominici » du ministre chargé de l'Environnement, mis en place en 1971 dans chaque région par Robert Poujade. Ces délégués, assistés d'un secrétariat et quelquefois d'un adjoint, avaient pour mission d'être

les premiers pédagogues environnementaux de l'administration déconcentrée, faisaient remonter au Ministre des dossiers sensibles, tout en étant introduits progressivement dans un certain nombre de circuits d'instruction administrative (études d'impact à partir de 1977 notamment).

Toutefois, contrairement aux DRE, les DRAE intervenaient pour le compte de trois départements ministériels : l'environnement, l'équipement pour l'architecture, la culture pour les sites, ce qui correspondait bien à la logique du ministère de l'Environnement et du Cadre de vie de l'époque (1978/1981). Ce positionnement original et les moyens supplémentaires correspondant à ce rapprochement leur ont permis d'augmenter rapidement leurs effectifs (environ 250 cadres A et B au bout de cinq ans) et leurs capacités d'actions, tout en restant comme leur nom l'indiquait services de mission, comme les anciens DRE, délégués, et non directeurs.

Cette mise en cohérence patrimoniale, qui s'est poursuivie après le MECV, leur a permis en une dizaine d'années d'acquérir, avec d'autres, une vision synthétique de l'état de l'environnement naturel et bâti régional, de constituer un réseau informel de partenaires administratifs et associatifs, et de réaliser un certain nombre d'opérations exemplaires.

A cette mission d'impulsion correspondait encore les moyens, même augmentés par rapport aux DRE, d'une administration voulue au départ comme « légère ». Mais ces moyens modestes trouvèrent progressivement leurs limites, avec les effets conjugués de la montée en puissance des préoccupations d'environnement - qui prirent au final le pas sur les sites et l'architecture - et de la décentralisation : dès 1982, des politiques contractuelles sur l'environnement avec certaines régions

furent engagées pour lesquelles les DRAE jouèrent un rôle actif et la qualité d'ordonnateur secondaire délégué qui leur fut confiée en 1984, furent les premiers marqueurs d'un passage de mission à gestion et d'une légitimité administrative, non acquise au départ sinon sur le papier, conférée par les préfets, par les administrations centrales et par le pouvoir politique.

Parallèlement, le caractère « novateur/missionnaire » des actions impulsées par les DRAE s'est au fil des ans logiquement atténué, au fur et à mesure de l'adoption et de la mise en oeuvre dans les années 80 des politiques de l'environnement (protection de la nature, eau et déchets, pollutions et risques, environnement urbain...), que les différents services déconcentrés de niveaux régional et départemental, dont les DRAE, ont été chargés de gérer.

Dès le milieu des années 80, la simple lecture des rapports d'activité des DRAE démontraient une antinomie manifeste entre la spécificité d'une administration de mission et la réalité « classique » de services administratifs déconcentrés, constat vérifié par l'explosion des sollicitations, la surcharge de travail et une certaine lassitude des agents.

Dès lors, les DRAE et leurs personnels, en étroite liaison avec leur administration centrale, notamment la Délégation à la qualité de la vie, qui animait le réseau, entreprirent réflexion et débats sur l'évolution des services.

Les délégués eux-mêmes étaient partagés sur cette évolution, certains regrettant le « bon temps » et la liberté conférée par l'action missionnaire et souhaitant sauvegarder ce caractère, seul selon eux susceptible de faciliter par la pédagogie et l'action volontaire la prise en compte de l'environnement,

les autres, sans doute plus réalistes, mais pas moins nostalgiques, considérant qu'on ne peut se contenter d'être éternellement un « agitateur d'idées » ou un « poil à gratter » et qu'il était illusoire de prétendre animer le travail d'autres administrations et assurer une fonction transversale si on ne pèse pas soi-même un poids gestionnaire minimum.

Après de nombreux travaux et rapports, cette évolution s'est finalement traduite par la création des Directions régionales de l'environnement (DIREN), ne dépendant plus que du seul ministère en charge de l'environnement (décret du 4 novembre 1991), et qui s'inscrivait dans le cadre du Plan national pour l'environnement (PNE) débattu et mis en oeuvre à partir de fin 1990.

Avec la volonté politique de « changer l'échelle » des politiques de l'environnement, l'engagement de moyens financiers accrus, l'affirmation d'une certaine interministérialité et l'institution de nouveaux outils administratifs, le PNE a modifié en profondeur la dimension administrative de l'environnement. Il a « boosté » l'influence administrative des nouvelles directions régionales, au prix de la perte d'un caractère missionnaire, sans doute séduisant, mais qui n'était plus viable.

En cela, la vie des structures administratives suit une évolution « humaine » : après l'adolescence et ses passions (les DRE puis les DRAE) viennent la majorité et sa raison (les DIREN). Cette évolution historique se poursuit avec la création des DIREN et maintenant des DREAL dont on peut dire qu'ils correspondent aujourd'hui à l'âge adulte de nos services déconcentrés. ★

Les délégués régionaux à l'Architecture et à l'Environnement : une grande idée interministérielle au service du ministère de l'Environnement

Les délégués régionaux à l'Architecture et à l'Environnement ont été créés par décret du 6 mars 1979 par Michel d'Ornano, alors Ministre du grand Ministère de l'Environnement et du Cadre de Vie regroupant l'Environnement, l'Équipement et la Culture, par regroupement des délégués régionaux à l'environnement (Inspecteurs généraux créés en 1973 par Robert Poujade), des conservateurs régionaux des monuments historiques et, quand ils existaient, des ateliers régionaux des paysages et des sites.

Il ne s'agissait pas d'un service extérieur (déconcentré), mais bien d'un délégué régional assisté de collaborateurs. Les compétences propres des DRAE concernaient les abords des monuments historiques, les sites et paysages, les secteurs sauvegardés, la tutelle de l'Ordre des architectes, les études d'impact, la vie associative, les contrats de plan et la communication. Ils ne disposaient d'aucune compétence dans le domaine de l'eau, du fait de l'existence des SRAE appartenant au ministère de l'Agriculture et quasiment d'aucune sur la nature.

Les ministères de la Culture et de l'Équipement disposaient de leurs directions régionales. Le ministère de l'Environnement, par contre, n'avait pas de service déconcentré en propre et tout naturellement les DRAE se sont rapprochés de ce ministère. Il faut cependant rappeler que les directions centrales du ministère de l'Environnement, sauf la délégation à la qualité de la vie, préféraient s'appuyer sur les DII (ex DRIRE), les DDE, les DDAF ... pour gérer les procédures environnementales, pour des raisons liées la plupart du temps à l'origine de leurs responsables.

J'ai été nommé délégué régional à l'Architecture et à l'Environnement de Haute-Normandie le 27 mai 1982 et trois ans après leur création, le gouvernement ayant changé, il a fallu pour ma nomination pas moins de trois signatures de ministres. Très vite, les DRAE ont travaillé en réseau avec leurs partenaires locaux (administrations, élus, associations) mais aussi avec l'administration centrale en créant un « club des DRAE », ancêtre lointain du collège des DIREN. Leur position était originale dans l'administration locale car ils avaient assez facilement accès au ministre de l'environnement qui venait parfois leur parler en séance plénière ou qu'ils rencontraient lors des déplacements ministériels auxquels ils participaient.

Les DRAE ont réussi, dans la plupart des régions, à se rendre indispensables aux préfets. Ces derniers, même s'ils avaient la crainte de « ces trublions écologistes », leur reconnaissaient une certaine compétence et un rôle important de portage d'une demande sociale grandissante. Les DRAE n'ont eu de cesse de rechercher aussi une légitimité verticale avec l'administration centrale du ministère de l'Environnement. C'est ainsi que les DRAE, sans renfort de personnel la plupart du



Transport de conteneurs sur la Seine - Chaland automoteur - Rouen
©MEEDDAT/Laurent Mignaux

temps, ont eu le souci d'élargir leurs compétences en acceptant de nouvelles missions comme l'ordonnancement secondaire des dépenses et l'inventaire des zones naturelles (ZNIEFF) en 1984, le bruit, la coordination environnementale pour les CPER et la création et la gestion des PNR vers 1985, le début de l'application de la directive oiseaux vers 1988 ...

A l'origine, en 1979, la sociologie des DRAE était très marquée par l'architecture et l'urbanisme. En 1990, le plan national de l'environnement de Brice Lalonde a fait le constat que le ministère de l'Environnement manquait de services déconcentrés. Les DIREN ont donc été créées le 21 novembre 1991 à partir de la fusion des DRAE qui s'étaient

fortement environnementalisées et des services régionaux de l'aménagement des eaux (SRAE) et pour les DIREN de bassin des délégations de bassin et des services hydrologiques centralisateurs. Parmi les premiers DIREN, on a dénombré 7 anciens DRAE, dont j'étais, et 4 anciens SRAE et 15 nouveaux entrants. Les DRAE ont duré 12 ans, les DIREN vont durer 18 ans. Mais ceci est une autre histoire. ★

DRAE en Bretagne

Lorsque le 24 mars 1986, je prenais mes fonctions de délégué régional à l'architecture et à l'environnement de Bretagne, je n'imaginai pas l'aventure administrative qui m'attendait ; je quittais des fonctions de directeur adjoint d'un parc national particulièrement cadrées s'exerçant sur un territoire délimité avec précision ; un métier classique d'ingénieur de l'Etat dans le cadre de règles du jeu admises de tous.

Mon nouveau métier commençait avec un arrêté de nomination signé de trois ministres, ce qui n'était pas commun (Culture, Equipement, Environnement) et des missions étonnamment ambitieuses définies par un décret dont j'avais en son temps résumé le contenu ainsi : apporter aux hommes la qualité de la vie grâce un cadre de vie naturel, rural, urbain de grande qualité ; autrement dit contribuer à établir le paradis sur terre !

Un décret dont les maîtres mots étaient : promouvoir, contribuer, participer....

Pour cela le DRAE disposait en Bretagne d'une petite équipe pluridisciplinaire motivée, militante, compétente sur le plan technique, mais bien décidée à inventer de nouvelles façon d'agir dans la sphère publique, peu orthodoxe aux yeux d'un appareil d'Etat local fort de ses traditions et de ses convictions.

Héritage de la fusion des délégués régionaux à l'environnement et d'une partie des conservations régionales des bâtiments de France, nous étions logés dans une vieille demeure médiévale, et le bureau du DRAE, avec son parquet du 18^{ème} siècle était très envié. Ses moyens de déplacement

l'étaient moins ; sa R16 était sur cale et il ne restait qu'une R5 avec 150 000 km, qui eut l'honneur d'être évoquée en conseil des ministres en exemple de nos problèmes de moyens de fonctionnement.

C'était alors pour le ministère le temps de l'administration de missions ; qualité de la vie, cadre de vie, vie associative, autant de thèmes qui permettaient d'expérimenter, d'inventer des politiques publiques de l'environnement.

Heureusement, le DRAE disposait dans son décret vague et ambitieux de quelques compétences plus précises qui lui permettait de s'insérer dans les politiques publiques départementales et régionales. Et surtout il pouvait mobiliser les crédits d'un fond interministériel, le FIANE, devenu le fond d'intervention pour la qualité de la vie !

En Bretagne, compte tenu des menaces qui pesaient sur le littoral, ce fut le classement des sites qui allaient permettre d'asseoir le DRAE, tandis que la forte vitalité des associations naturalistes lui apportait une influence déterminante.

Il faut se rappeler qu'à cette époque la loi de 1976 avait à peine dix ans, (sa mise en œuvre était encore à son début) et que l'Environnement n'était pas encore une des politiques de l'Europe. Pas de pressantes directives européennes à mettre en œuvre (à l'exception de la directive « oiseaux » qui était alors largement enlisée), et donc pas de légitimité forte et évidente de ce nouveau service auprès des préfets. Par exemple la création de réserves naturelles étaient largement facultatives et ne s'imposaient guère à l'administration territoriale... on était loin de Natura 2000 !

Presqu'île de Crozon
©MEEDDAT/Laurent Mignaux



Heureusement pour moi j'arrivais dans une région où s'était développée une réelle prise de conscience environnementale.

Pour qui relirait les travaux préparatoires aux journées régionales de l'environnement de 1972, il serait surpris de la pertinence du diagnostic apporté alors par tous les acteurs de l'aménagement (DDE notamment) et les associations naturalistes et du cadre de vie : urbanisation massive du littoral, destruction du bocage, mitage de l'espace rural, pollution des eaux douces, et diminution des stocks de saumon,....

Fort de sa compétence en matière de sites et de vie associatives, le DRAE pouvait agir dans le cadre de ce diagnostic : la protection du littoral fut sa priorité avec une équipe de trois inspecteurs des sites motivés et tenaces et une collaboration (méconnue) avec les services chargés d'urbanisme dans les DDE. Cette collaboration se poursuivra avec la loi littorale et a permis de sauver les grands sites littoraux breton. (Pointe du Raz, baie d'Audierne, baie du mont Saint-Michel....)

C'est hélas sur la question de la qualité de l'eau que le DRAE devait trouver ses limites : l'ensemble des compétences administratives étaient alors localement exercé par les services de l'Agriculture, et la compétence technique était dans les SRAE (services régionaux d'aménagement des eaux), qui ne rejoignirent les DRAE qu'en 1992, à l'occasion de la création des DIREN. La crainte largement partagée par les acteurs locaux que la mise en place de normes environnementales allait casser le moteur économique de la région en a fait longtemps un sujet tabou.

Dans ce domaine il fallait contribuer à convaincre les préfets de la gravité du problème avec la seule force de la conviction, et contribuer à soutenir les associations compétentes : un métier d'équilibriste facile à imaginer !

Je ne voudrais pas achever cette brève évocation sans parler de ce qui fut pour moi, ingénieur agronome et du génie rural, une vraie ouverture sur d'autres enjeux plus culturels : le DRAE était commissaire du gouvernement auprès de l'ordre des architectes ; son implication dans l'architecture était des plus passionnantes, notamment dans la mise en œuvre de campagnes d'information comme « Oser l'architecture » ; cela m'a permis de découvrir les difficultés propre à une profession très attachante ; en Bretagne notre rôle en matière de secteurs sauvegardés et d'abords des monuments historiques était essentiel car nous disposions alors d'un enveloppe budétaire significative (la plus importante de la DRAE) ; la motivation des élus pour ces politiques de patrimoine urbain en Bretagne contribuait à fortement positionner le délégué régional et à développer un vrai travail d'équipe avec les architectes des Bâtiments de France et la DRAC.

Pour conclure je qualifierais de pionnier le métier de DRAE : l'environnement n'avait pas la légitimité administrative et sociale d'aujourd'hui ; il fallait donc, dans le cadre de missions très larges (qui permettaient de se mêler de tout) et de quelques trop rares compétences précises, peu à peu convaincre les décideurs locaux (préfets, collectivités, services de l'Etat) de l'intérêt de développer des politiques publiques environnementales, tout en contribuant, avec des moyens pragmatiques, à prévenir des décisions aux conséquences graves pour l'environnement régional. ★



DRAE et SDA

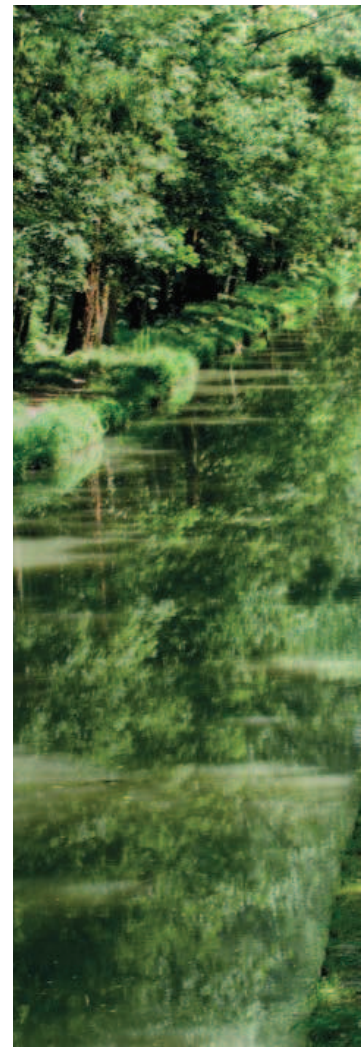
C'est en 1985 que je succédais à Bernadette Prévost-Macilhacy dans cette double fonction qu'elle assumait déjà. Dans l'esprit de M. Duport directeur de l'Architecture, la fonction de DRAE était la seule à m'être confiée, mais j'ai insisté pour être nommé en même temps chef du SDA de Paris, pérennisant ainsi, pour la seule Ile-de-France, une situation singulière. Il faut dire qu'à cette époque le SDA de Paris était éclaté en six ou cinq agences dispersées dans la ville. Il eût été difficile de nommer comme chef de SDA de Paris l'un des chefs d'agence et encore plus difficile d'imaginer un ABF isolé, sans territoire propre et coupé de ses troupes. Mon profil de fonctionnaire non architecte permettait de mettre en place une solution en quelque sorte confédérale sans bouleverser les équilibres internes du corps des ABF parisiens et, dès lors, rien n'interdisait que cette fonction, a priori plutôt arbitrale, ne soit confiée au même homme, par ailleurs DRAE. Cette confusion de casquettes n'a à aucun moment entraîné de fusion des services. La DRAE et le SDA avaient chacun leurs effectifs propres, leur budget propre et leurs tutelles propres. Il me revenait donc la délicate mission de jongler entre les trois tutelles de l'Environnement, de l'Équipement, et de la Culture, ce qui, dans les faits, me donnait une réelle limite d'action, face à la redoutable et pesante proximité des services centraux et d'une puissante Mairie de Paris installée alors en contre-pouvoir.

La sorte d'aura qui m'était apportée par mes fonctions parisiennes a certainement contribué à permettre à la DRAE d'Ile-de-France d'être particulièrement présente sur un champ architectural explicitement précisé par les textes d'organisation des DRAE de 1979, mais difficile à matérialiser dans

les faits. Ce fut le cas en particulier de la possibilité donnée aux DRAE d'organiser au niveau régional, à la demande des SDA, des réunions consacrées à l'examen de problèmes surgis en abords de monuments historiques. Les ABF franciliens ont utilisé à de nombreuses reprises cette possibilité qu'ils préféraient dans doute à la voie plus lourde des demandes d'évocations auprès des ministères compétents et qui leur permettait en quelque sorte de rester en famille, entre SDA. Ces problèmes étaient traités en « réunion de concertation », pratique institutionnelle que j'avais héritée de Bernadette Prévost-Macilhacy et à laquelle j'avais donné un lustre particulier, y conviant autour de moi-même et de mes conseillers, non seulement les ABF et les maîtres d'œuvre dont les projets faisaient problème, mais aussi les représentants des maîtres d'ouvrage et des municipalités concernés. L'objectif de ces réunions de concertation était de débloquer les situations, en s'en sortant « par le haut », par l'élaboration de solutions alternatives. Ces réunions étaient d'ailleurs mélangées avec l'examen de problèmes relevant strictement du SDA de Paris, que je traitais de la même façon, ce qui permettrait d'ailleurs à certains chefs d'agence parisiens de maintenir la fonction de leur autonomie en prétendant « monter en DRAE » alors qu'en fait ils se rendaient à l'invitation du chef du SDA.

S'il est un domaine où ma fonction de chef du SDA de Paris fut utile à mes missions de DRAE ce fut bien dans celle de représenter l'Etat comme commissaire du gouvernement du Conseil régional de l'ordre des architectes d'Ile-de-France. Ce conseil, considéré comme le tremplin vers le conseil national, du fait qu'il représentait 40 % des architectes formateurs, était périodiquement agité d'humeurs aigres, de récriminations, d'intrigues, qui faisaient de ma mission, à la fois partielle (je représentais le gouvernement) et impartiale (je

Paysage du canal de l'Ourcq
MEEDDAT photo Laurent Mignaux





représentais la loi) un exercice difficile, parfois assommant, en tout cas nécessaire et prenant. Notamment lors des périodes des élections qui se terminaient tard dans la nuit, en présence de deux huissiers (un pour chaque camp) dont la mission devait être combinée avec la mienne. Nul doute que le fait d'être le chef du SDA de Paris ne renforçât pour ces architectes le plus souvent parisiens, ma légitimité.

En tout cas c'est une mission que je ne déléguais jamais et qui, loin de se limiter à une présence tous les six mois, me prenait beaucoup de temps.

Je dois enfin noter que j'attachais une grande importance à la mission DRAE qui consistait à spécialiser un de mes agents dans l'aide à la mise en place de la loi de 1979 sur la publicité et les enseignes. Je n'étais sans doute pas le seul DRAE à le faire, mais les difficultés de cette mission à Paris, alors en pleine période Decaux et « pro-pub » à tout va, me rendaient spécialement attentif aux responsabilités des ABF dans ce domaine. Je n'en ai que plus déploré à partir des années 1990 le lent désinvestissement des DIREN sur cette Loi.

La création des DIREN en 1991 ne pourrait que remettre en cause cette situation si particulière, la DIREN n'étant plus une délégation, mais une direction régionale à part entière dont les missions environnementales devaient être renforcées. C'est ainsi qu'en 1992 je devins adjoint ASPN (architecte, site, paysage, protection de la nature) du nouveau DIREN, Alain Truchot. Je dois d'ailleurs reconnaître que Truchot a respecté l'autonomie de mes fonctions DRAE et que j'ai pu continuer à exercer pendant quatre ans encore un exercice d'équilibre qui était pendant condamné à terme. De complexe la situation devint paradoxale lorsque la DIREN, et donc moi-même, déménagèrent à Cachan en Val-de-Marne. Car si les fonctionnaires parisiens n'avaient pas d'états d'âme

à se déplacer à Neuilly pour traiter des affaires architecturales de la ville de Paris, ils renâclèrent d'avantage à se déplacer en banlieue rouge. C'est pourquoi je décidai de faire mes réunions de concertation parisiennes à l'hôtel de Sully dans le Marais. La décision prise en juillet 1995 de transférer l'architecture à la Culture, en dissociant mes tutelles Culture et Environnement, m'imposa d'organiser une sortie du système. J'abandonnai en 1996 mes fonctions ASPN à la DIREN Ile-de-France et devins ainsi seulement SDA de Paris, logé il est vrai en dehors de son département d'exercice et qui plus est par un service ne dépendant pas de ma tutelle. Je gardai cependant jusqu'à la fin de 1997 la mission de commissaire du gouvernement auprès du CRDAIF, sans que la base juridique en soit bien précisée. Et parallèlement en 1997 le ministère de la Culture trouvait enfin à me reloger provisoirement dans des préfabriqués sur le domaine du Louvre, solution qui par le regroupement partiel dont elle était l'occasion, préfigurait la fusion du SDA devenu SDAP, en un service unique, que j'avais préconisée l'année précédente.

Il ne me revient pas de juger le bilan de cette expérience, mais je peux donner mon avis. Il est que cette solution était utile en 1985 et qu'elle a bien fonctionné au moins jusqu'en 1992. Mes fonctions du SDA de Paris étaient rehaussées par ma casquette régionale et mes fonctions architecturales à la DRAE étaient renforcées par ma casquette parisienne. La DRAE a pendant cette période de protection de la nature une brillante activité, notamment en matière de protection des sites de ZNIEFF. J'y accordai un intérêt tout particulier. Mais cette expérience ne fut possible que parce que, pendant les années 1980-90 les tutelles étaient encore très entremêlées. J'y ai trouvé en tout cas un vif plaisir. ★

La création des directions régionales de l'Environnement

Lorsque Brice LALONDE fut nommé secrétaire d'Etat à l'environnement, à l'issue des élections législatives de 1988, il fut placé directement auprès du nouveau Premier Ministre pour manifester à la fois une volonté politique d'ouverture vers les milieux écologistes et l'importance politique de mener une action gouvernementale active en faveur de l'environnement.

Cet objectif politique se trouvait contrarié par une faiblesse de l'administration centrale mais surtout locale de l'environnement : un budget faible, une gestion des crédits et des ressources humaines par le ministère de l'équipement pour les DRAE et par celui des finances pour les DRIRE, un pilotage inégal des établissements publics, une autorité faible dans les arbitrages gouvernementaux.

Tout comme le ministre, le premier directeur de cabinet, Lucien Chabason, était convaincu qu'il fallait changer de dimension, mener une réflexion globale sur les moyens d'insuffler davantage d'écologie dans la société et dans l'appareil d'Etat et constituer un ministère de plein exercice. La création des directions régionales de l'environnement (DIREN) en 1991 s'est donc inscrite dans le cadre d'une ambition politique plus vaste qui a été concrétisée dans l'écriture puis dans l'approbation par le gouvernement d'un plan national pour l'environnement (PNE).

La transformation profonde qu'a connu le ministère de l'Environnement dans les années

1988 à 1992 est due au premier chef à cette démarche globale d'élaboration d'objectifs politiques à moyen et long terme, à la ténacité d'un même ministre pendant quatre ans et à une série d'arbitrages politiques complémentaires au sein du gouvernement : un doublement des moyens budgétaires d'intervention, le rapatriement dans le budget de tous les crédits de personnel et de fonctionnement, la création de l'ADEME par fusion de trois agences préexistantes, le doublement des programmes des agences de l'eau, une réforme de l'administration centrale visant à mieux assurer la tutelle d'agences puissantes et à créer un embryon de direction générale de l'administration.

Cette transformation est aussi explicable par la montée de la dimension européenne des politiques environnementales et aussi par l'émergence d'un consensus international sur le concept de développement durable, symbolisé par le succès de la conférence mondiale de Rio en 1992.

Sans ce contexte européen et mondial et sans la simultanéité d'autres mesures de constitution d'un ministère de plein exercice, dirigé en propre par un ministre et non plus par un secrétaire d'Etat, la création des DIREN n'aurait pas pu avoir lieu.

L'idée de regrouper dans une même structure régionale des services n'effectuant que des missions environnementales, les délégués régionaux à l'architecture et à l'environnement (DRAE) et les services régionaux d'aménagement des eaux (SRAE), relevant des DRAF, avait déjà été avancée avant 1988 et reprise dans des rapports fin 1988 puis en 1990. En revanche, l'inclusion dans un tel ensemble régional de l'inspection des installations classées apparaissait alors, y compris au sein du ministère, comme inimaginable.

La première mesure consista à donner au ministre

la responsabilité budgétaire des emplois des DRAE au lieu d'avoir à supplier que des mesures de réduction d'effectifs ne fussent applicables qu'aux DDE et non à de « petits » services comme les DRAE. Mais l'essentiel consista à saisir au bon moment un contexte où, pour des raisons politiques du moment, le gouvernement souhaitait afficher devant l'opinion qu'il prenait à bras le corps des décisions environnementales ambitieuses. Le Premier ministre était fortement demandeur de décider des mesures en ce sens, dans un plan national pour l'environnement, et de le faire savoir.

C'était donc une opportunité politique de faire approuver la fusion des DRAE, des SRAE et de services d'annonce de crues rattachés au ministère de l'Équipement, renforçant ainsi la dimension d'ingénierie de l'environnement pour la gestion de crises telles que les inondations ou des épisodes de sécheresse. Ce fut aussi l'occasion de faire trancher favorablement des principes : l'expression des enjeux environnementaux dans la région et celle de demandes d'arbitrage des préfets de région devait être assumée par une direction régionale comme les autres et non par un simple délégué régional. La DIREN devait se voir reconnaître une mission interdépartementale pour certaines politiques, comme c'était le cas des DRIRE, à côté des missions traditionnelles des DDE et des DDAF. Simultanément à la création d'une direction de l'eau mieux armée pour exercer une tutelle sur les agences de l'eau, un renforcement de l'État au niveau des grands bassins hydrographiques devait donner lieu à la création des DIREN de bassin.

Pour passer de ces principes à des mesures et à des textes concrets d'application, il fallut, au cours des années 1990 à 1991 de très longues heures de négociations bilatérales, de recueil d'avis divers, de concertation avec les organisations syndicales,

de réunions interministérielles où les ministères de l'Équipement et de l'Agriculture s'efforçaient de contester les nombres d'emplois à transférer dans le budget de l'Environnement ou bien le statut et la rémunération des futurs directeurs. Les marchandages entre ministères, il advint même que des conseillers de Matignon quittent une salle de réunion en disant aux protagonistes de trouver tout seuls un accord de compromis. C'est ce qui fut fait, par lassitude, un soir de canicule.

La dernière phase consista au choix en 1992 de 26 directeurs régionaux d'un coup, en essayant de trouver un équilibre entre les délégués régionaux sortants, des responsables issus des ministères de l'équipement et de l'agriculture et des agents provenant d'autres horizons tels que la préfectorale ou les ingénieurs sanitaires.

Lors des arbitrages sur les principes, le ministre de l'Environnement s'était efforcé d'intégrer les DRIR dans une direction régionale de l'Environnement unique mais le choix final consista à laisser à part l'inspection des installations classées tout en ajoutant le terme « environnement » à l'intitulé d'où les DRIRE. Cette coexistence de deux directions régionales « environnementales » aura duré moins de vingt ans : la création des directions régionales de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL) à partir de 2009 parachève une évolution entamée en 1992. ★

L'évolution des structures régionales du ministère chargé de l'environnement

1973, deux ans après sa création, le tout jeune ministère de l'environnement décide de créer une deuxième vague d'ateliers de sites et des paysages, services techniques placé auprès des Délégués régionaux à l'environnement.

Mon parcours professionnel au sein du ministère chargé de l'environnement, va m'amener à exercer des fonctions de responsable au sein des différents services déconcentrés régionaux du ministère avant de prendre la tête de l'agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse, être à la fois acteur et témoin des évolutions.

1973 à 1976

Juin 1973, l'atelier des sites et paysages de Picardie est créé, il s'agit d'une petite équipe de 4 agents placée auprès d'un délégué régional à l'environnement. Ce dernier, nommé par le ministre, sorte de « missi dominici » placé dans la ville préfecture de région, ne dépendait alors pas du Préfet de région, il ne recevait ses instructions et ne rendait compte qu'au Ministre (en pratique, le Cabinet, les services centraux étant alors en cours de constitution). Il fallait tout inventer, élaborer des modes d'actions, trouver sa place dans un contexte institutionnel ou local complexe. Heureusement le DRE à l'origine de la création de l'atelier, René Bourny, ICPC a une

solide expérience et saura vite apprendre les bases du métier à tous ces jeunes débutants (toute l'équipe avait moins de 30 ans) et communiquer son enthousiasme pour faire avancer les idées d'environnement (il sera ultérieurement à l'origine de la compagnie nationale des commissaires enquêteurs).

A l'époque, paysage et nature sont les axes principaux des activités de l'atelier : mon premier travail consistera à rédiger le cahier de recommandations accompagnant l'inscription à l'inventaire des sites de la Côte Picarde, afin de donner un cadre de référence pour l'instruction des permis de construire, rassurant à la fois, l'architecte des Bâtiments de France et les élus.

En matière de paysage, une attention toute particulière était portée à la défense des paysages ruraux : châteaux d'eau, lignes de distribution de l'électricité, carrières, et bien évidemment remembrement, ... Mais la protection de la nature prendra vite sa place : premières projets de réserves naturelles (étang de l'Isle à Saint-Quentin).

A l'époque, nous étions des pionniers...mais parler protection de la nature, des paysages dans les réunions de POS en monde rural n'était pas une sinécure... difficile de ne pas se sentir isolé surtout quand il fallait faire changer les habitudes

Un des événements illustrant bien les préoccupations de l'époque : je pilotais en vallée et baie de Somme, une équipe de la « France défigurée », émission TV pionnière qui symbolise la montée en puissance des idées d'environnement patrimonial dans l'opinion publique : il s'agit alors de dénoncer les fameux cabanons, les carrières, les extractions de galets sur le cordon littoral... On s'en doute, l'émission ne fut guère appréciée localement et cela nous révéla l'ampleur du décalage entre une sensibilité nationale naissante et la réalité du terrain. Ce fut un révélateur de l'énergie et de la

Vallée dans les Hautes-Alpes
Photo Xavier Hindermeyer



patience qu'il faudrait consacrer à la progression des idées environnementales. Pour favoriser la prise en compte des préoccupations d'environnement, l'équipe va commencer à réaliser les premières cartes au 1/100.000 e repérant les zones écologiques et paysagère intéressantes, le tout avec un dessinateur sur une planche à dessin, bien avant qu'on parle de SIG.

1976 : mon expérience en matière de cartographie environnementale, de paysage me vaut d'être recruté à l'atelier central de l'environnement à Paris, équipe créée spécialement pour définir la doctrine en matière d'études d'impact sur l'environnement. J'occuperai jusqu'en 1990 diverses fonctions dans les services centraux du ministère, à l'époque localisé à Neuilly, où j'aurais l'occasion de suivre l'évolution des services régionaux puisque je participai à l'élaboration des commandes qui leur étaient faites en matière de vie associative, d'emploi, et d'éducation à l'environnement.

1990 à 1992

DRAE Rhône-Alpes

Le retour dans un service déconcentré, la délégation régionale à l'architecture et à l'environnement de Rhône-Alpes me fit apparaître avec plus d'acuité l'importance de l'évolution en une quinzaine d'années : un effectif plus développé (plus de 60 agents), une structuration plus complexe reflétait l'augmentation et l'extension du champ des interventions. Les ateliers des sites et paysages, devenus des délégations régionales à l'Architecture et à l'Environnement sont maintenant des services sous l'autorité du préfet de région, celui-ci souhaitant qu'après ses arbitrages, l'État parle d'une seule voix. Les DRAE sont maintenant des services bien reconnus, en contact régulier avec les préfets ou

les secrétaires généraux des préfetures et leur avis pèse sur un nombre grandissant de décisions.

Cette intégration est favorisée en fournissant aux services de l'État s'occupant de planification spatiale des données de plus en plus nombreuses et faisant référence : c'est le moment où les DRAE passent sur informatique leurs données cartographiques manuelles avec la création de leur SIG.

Autre évolution forte, maintenant, les procédures d'avis sur les études d'impact, les POS sont bien établis, la DRAE est bien insérée dans les circuits décisionnels, avec un revers de la médaille : l'accumulation de dossiers à traiter : impossible d'aller partout, il faut déjà prioriser, s'appuyer sur des relais...

Autre point singulier des DRAE : leurs contacts permanents avec les réseaux d'associations : protection de la nature avec la FRAPNA, réseau CPIE... avec en retour une image d'agents de l'Etat, suspectés a priori d'un certain militantisme notamment en matière de protection de la nature. Les liens avec un autre réseau, celui des parcs naturels régionaux, vont apporter une autre dimension que celle des zones protégées par voie réglementaires et montrer l'implication grandissante des collectivités locales. Autant les ateliers des sites pouvaient se sentir isolés dans un contexte leur paraissant alors souvent hostile, autant les DRAE s'ouvrent aux partenariats avec les services déconcentrés de l'équipement et de l'agriculture, les collectivités, les réseaux associatifs. La reconnaissance de l'expertise de la DRAE sur les impacts sur l'environnement lui vaut de participer à la mise au point d'une méthodologie d'évaluation des impacts des unités touristiques nouvelles en montagne pour la commission UTN du Comité de massif des Alpes du Nord.

Pendant les 18 mois de mon passage, le grand chantier qui montera progressivement en puissance sera bien évidemment le projet de création des DIREN (1991) avec la fusion des Services Régionaux d'Aménagement des Eaux venant de l'agriculture avec les DRAE. Les chefs de service voulant devenir DIREN ne pouvaient être nommés sur place, ce

qui garantissait une collaboration fructueuse pour commencer à mettre en place les bases de la future DIREN mais entraînait de facto ma mobilité ce qui explique qu'en 1992, je devenais DIREN Bourgogne, découvrant une nouvelle dimension avec les enjeux liés à l'eau.

1992 à 1995

DIREN Bourgogne

Création de la DIREN Bourgogne ; le rapprochement est facilité par la proximité géographique à Dijon du SRAE, l'arrivée d'un nouveau chef de SEMA (service de l'eau et des milieux aquatiques) qui recalera progressivement les nouveaux objectifs et créera une petite revue mensuelle bulletin de situation hydrologique « inf'eau » qui, grâce à sa qualité pédagogique sera pour beaucoup dans la valorisation et l'utilisation de données quantifiées par le responsable ; le cœur de métier « historique » : sites et paysages, architecture, qui pèse d'un poids particulier en Bourgogne grâce à la richesse exceptionnelle du patrimoine de son territoire, a dû faire un peu de place à la protection de la nature puis aux études d'impact et doit maintenant partager les arbitrages internes avec la prise en compte des enjeux de l'eau.

L'élargissement du champ d'activité va entraîner un fort accroissement de la demande de données et d'information cartographique de qualité en particulier de la part du conseil régional. La Bourgogne va ainsi créer le premier observatoire régional de l'environnement, les moyens humains et financier du conseil régional permettant enfin de tirer parti de toutes les informations jusqu'à présent dispersées au sein des services de l'Etat.

La création des DIREN sera l'occasion pour les services centraux (qui eux aussi, entre-temps, se sont largement développés) de mieux préparer les nouveaux directeurs au management de leur

service, à l'évolution de la définition des métiers en DIREN dans un champ d'intervention en expansion : les DIREN seront impliqués plus fortement dans les opérations nationales de communication du ministère qui élargissent encore le cœur de métier : nettoyage de printemps, emplois verts... L'opération 1000 cantines sera la première occasion de découvrir le domaine des nuisances sonores... et la relation santé environnement.

1995 à 2000

DIREN Rhône-Alpes

Le retour en Rhône-Alpes comme DIREN est bien évidemment facilité par ma connaissance du contexte mais déjà en 3 ans, les enjeux ont évolué, la dimension de DIREN de bassin a pris de l'ampleur mais heureusement la motivation des agents est toujours aussi forte.

En interne, là encore, les évolutions sont faciles à percevoir, après 3 ans de phase pionnière, un projet de service est mis en œuvre pour mieux organiser la synergie interne, entre eau et territoire, travailler davantage en relation avec les services régionaux notamment DRE et DRAF.

Côté protection de la nature, de 1996 à 98, la modernisation des ZNIEFF est lancée, la cartographie revue avec le poids que la jurisprudence leur a donné au niveau de l'état initial des documents d'urbanisme. Les premières réflexions sur la mise en place de Natura 2000 sont perturbées... par l'arrivée du loup dans les Alpes du Nord. L'Etat, avec son remarquable réseau de parcs nationaux, de réserves naturelles n'est plus le seul à s'intéresser aux espaces naturels, les conseils généraux avec la taxe sur les espaces naturels sensibles vont favoriser la création de conservatoires de départements en Isère, Savoie, Haute-Savoie. Le Conseil régional de Rhône-Alpes s'est impliqué dans les parcs naturels régionaux, autant de lieux d'échanges, d'implication pour les agents de la DIREN.

Au niveau bassin, la DIREN contribue fortement avec l'agence de l'eau à mettre en place un des premiers serveurs Internet pour le Réseau des données du bassin. L'informatique va permettre en fin de relier les données entre DIREN et services centraux du ministère.

La DIREN sera aussi impliquée dans l'émergence de la protection des zones humides en aidant avec l'agence de l'eau, le préfet Paul Bernard, préfet de région Rhône-Alpes à publier un rapport (1994) qui fait toujours référence actuellement. Suivra avec l'agence de l'eau, une des premières cartes de localisation des zones humides intégrée dans le SDAGE de 1996.

De plus, les enjeux de la montagne se sont renforcés avec un nombre croissant de dossiers d'UTN présentés en commission UTN du comité de massif. Les avis de la DIREN auprès du préfet de région ont pris une grande importance, et souvent, en mesure de compensation des projets UTN, des sites classés ou des réserves naturelles sont créées (classement du site du Thabor...).

Grace à ses données et ses experts, la DIREN est maintenant bien associée à la réalisation des documents de planification organisés par l'Etat, elle participera de façon active aux premiers travaux d'élaboration des directives territoriales d'aménagement des Alpes du Nord et de l'aire urbaine de Lyon animés par la DRE. De même, elle assurera la mise au point de la méthode du Schéma de service des espaces naturels et ruraux avec la DRAF Rhône-Alpes.

La dimension DIREN de bassin s'est développée : les relations avec l'agence de l'eau se renforcent, avec la préparation du premier SDAGE. La dimension hydrologique traditionnelle (sécheresse) s'étend au domaine des crues avec une étude globale pour la prévention des crues du Rhône, prémices au Plan de modernisation de l'annonce de crues sur le bassin RMC.

A ce stade, les DIREN ont trouvé leur place dans l'organisation des services de l'Etat, elles participent à l'élaboration des grandes décisions

d'aménagement du territoire, le DIREN est régulièrement en contact avec les préfets sur les dossiers délicats à cause de leur impact sur l'environnement. Par rapport aux DRAE, elles se sont largement professionnalisées mais peut-être trop assagies pour les nostalgiques de l'esprit pionnier des premiers ARSP.

2000 à 2004

DIREN Ile-de-France


La gestion des directeurs leur imposant de ne pas rester dans la même région plus de 5 ans, me vaut la découverte en 2000 de l'Ile-de-France avec les spécificités d'une région capitale, une complexité des enjeux accrue avec la présence simultanée des grands centres de décision, centraux et régionaux. Si la DIREN IDF est impliquée comme les autres dans les enjeux milieux naturels, paysages... bien évidemment, l'environnement urbain y prend une place tout à fait particulière. C'est une des régions où les premiers agendas 21 vont être mis au point, reflets du fort dynamisme des collectivités locales pour la prise en compte du développement durable. La montée en puissance de NATURA 2000 avec passage des démarches de protection par procédure à une phase conventionnelle est une vraie révolution. Mais c'est une dimension bien particulière de la nature qui sera confiée à la DIREN avec la déconcentration de la procédure CITES (contrôle du commerce des espèces protégées), l'Ile-de-France accordant plus de 30.000 permis par an ; La DIREN a développé la mise en valeur d'une grande quantité d'informations stratégiques pour les enjeux environnementaux. Pour les paysages, le stock d'information cartographique sera mis en valeur sous la forme informatique (CD ROM puis site internet), pour la prévention des crues, diffusion des cartes des plus hautes eaux connues ; La maîtrise de ces données expliquent les missions très particulières confiées à la DIREN par la préfecture de région et la préfecture de police de Paris, notamment à partir

des simulations des effets d'une crue exceptionnelle type 1910 dans une capitale concentrant un grand nombre de centres de décisions, des musées... : participation au plan zonal de secours inondation, coordination régionale des Plans de Prévention des risques inondation, participation au plan de secours pour l'alimentation en eau potable de l'Ile-de-France.

La DIREN sera la seule à assurer la coordination régionale sur les plans départementaux des déchets ménagers avec les délicats problèmes de répartition des usines d'incinération, la promotion de la méthanisation....

La dimension bassin comporte l'habituel participation au secrétariat technique avec l'agence de l'eau Seine Normandie avec les premières réflexions sur l'application de la directive cadre sur l'eau. Mais pour la DIREN, la prévision des inondations restera l'axe dominant en matière d'eau : schéma des services de prévision des crues du bassin Seine Normandie, conception du futur service de prévision des crues Seine moyenne-Yonne-Loing ;

Ainsi de 1973 avec les ateliers des sites et paysages jusqu'en 2004 avant mon passage à l'agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse, j'aurai eu la chance de voir les services régionaux s'étoffer sur le plan des missions, des effectifs, prendre parallèlement à l'augmentation des préoccupations d'environnement au niveau de l'Etat, des collectivités, des associations..., plus de poids dans les décisions, passer d'un petit service pionnier à une institution reconnue.

Pour un directeur, le plus remarquable dans cette série d'expérience, reste, outre la motivation constante des agents, l'amélioration progressive de la reconnaissance des structures et l'augmentation du périmètre du « cœur de métier » qui a rendu à la fois plus complexes et plus intéressants les arbitrages entre intérêts sectoriels divergents... mais les DREAL auront bientôt encore bien plus à dire sur ce thème.... 

témoignage de Laurent Roy, *DIREN de Picardie, DREAL Provence-Alpes-Côte d'Azur*

**De la DIREN Picardie
à la DREAL Provence-
Alpes-Côte d'Azur :
de « l'artisanat
environnemental »
à la « production de
masse de développement
durable » ?**

Nommé en janvier 2001 DIREN en Picardie, j'avais sous ma responsabilité moins de 30 agents. Devenu en mars 2009 DREAL PACA, je suis désormais à la tête de 530 agents. Les agents de la DIREN Picardie formaient une petite équipe d'agents motivés pour la protection de l'environnement : les différences culturelles entre les anciens de la DRAE et ceux du SRAE y étaient encore très perceptibles, mais globalement, c'était un fonctionnement familial. Les missions de la DREAL PACA occupent quant à elles un champ très vaste, qui excède très largement les seules questions environnementales pour s'inscrire dans l'ambition de traduire dans les faits les concepts du développement durable, qu'il s'agisse de logement social ou de biodiversité, de la maîtrise d'ouvrage de projets routiers ou de la sécurité autour des sites Seveso, en passant par



Baie de Somme
MEEDDAT photo Laurent Mignaux

les contrôles des transporteurs ou la politique de l'eau. Les agents de la DREAL ne se connaissent pas tous et l'organisation des fonctions support cherche désormais à optimiser les processus au sein d'un pôle support intégré, dans une recherche d'économies d'échelle. Bref, beaucoup de chemin a été parcouru de la petite entreprise environnementale qu'était la DIREN au grand service régional qu'aspire à être la DREAL. En Picardie comme en PACA, cette évolution de la DIREN à la DREAL est passée par une phase de rapprochement de près de 4 ans avec la DRIRE. Cette phase a permis un premier rapprochement culturel, entre une DIREN parfois plus militante, mais aussi recherchant assidûment le partenariat, et une DRIRE plus « normative », fière de sa culture régaliennne.

Certains parlaient même alors des « men in black » de la DRIRE, perçue comme masculine face à une DIREN qui aurait été plus féminine dans ses approches. En langage plus administratif, associer par ce mariage les capacités d'écoute de la DIREN ou le professionnalisme technico-juridique de la DRIRE, rechercher les convergences entre les spécialistes des processus industriels et ceux des milieux naturels a été une intéressante expérience de construction d'un service déconcentré unique pour ce qui était alors le MEDD. Mais les fiançailles ont été bien longues et finalement, pas de DRIREN au bout de la démarche mais une DREAL. Cette fois, la phase de préfiguration a été raccourcie à l'extrême, 6-7 mois au plus. Des convergences entre les politiques à conduire sont cependant vite apparues : autour de la notion de développement durable des territoires, entre les « aménageurs » de la DRE et les « durabilistes » de la DIREN ; sur les questions de mobilisation du foncier, qu'il s'agisse de produire des logements sociaux ou de réduire la vulnérabilité dans les zones exposées à un risque majeur ; pour améliorer la sécurité routière par un contrôle crédible des transporteurs, des centres de contrôle technique des véhicules ou des transports de

n°6 été 2009 | « pour mémoire »

matière dangereuse ; ou pour dégager un tracé pour un projet de LGV le plus pertinent possible en matière de politique des déplacements tout en respectant le mieux possible les milieux naturels et les paysages.

La DREAL ainsi créée en peu de temps a une feuille de route ambitieuse mais motivante, traduite dans un projet de service fortement inspiré par le Grenelle de l'Environnement. C'est en travaillant au quotidien sur des projets communs que ses agents pourront petit à petit dégager un sentiment d'appartenance, construire une nouvelle culture, non pas en niant les cultures fortes de l'Équipement, de l'Environnement et de l'Industrie, mais en combinant la culture technique, aménageuse, héritée de l'Équipement, la capacité des DIREN à s'intégrer dans des projets complexes de protection de l'environnement et celle des DRIRE à faire respecter les normes sans perdre la confiance des milieux économiques.

L'organisation de la DREAL PACA cherche à relever ce défi en identifiant des chefs de projet transversaux s'appuyant sur une organisation en services-métiers plus verticaux : il conviendra d'analyser à l'épreuve des faits la pertinence de cette organisation. Il reste aussi à réussir l'intégration des fonctions support voulue par le ministère pour répondre aux exigences de la RGPP, ce qui veut dire construire des pôles support intégrés, des plates-formes RH et Chorus, dont la grande taille ne soit pas synonyme d'inefficacité. Ce défi-ci vaut bien le précédent : c'est en effet d'abord en gagnant la bataille de la logistique, de la comptabilité, de l'informatique, et évidemment d'une véritable gestion prévisionnelle des emplois et compétences, que nous pourrions espérer construire une DREAL performante, efficace, apte à répondre aux attentes considérables de nos concitoyens en matière de développement durable. ★