L'administration publique à l'épreuve de la gouvernance multi-acteurs : Le cas de la mise en oeuvre d'une nouvelle politique publique environnementale

Elvira Periac

▶ **To cite this version:**

Elvira Periac. L'administration publique à l'épreuve de la gouvernance multi-acteurs : Le cas de la mise en oeuvre d'une nouvelle politique publique environnementale. Gestion et management. Ecole Nationale Supérieure des Mines de Paris, 2015. Français. NNT : 2015ENMP0089 . tel-01257589v2

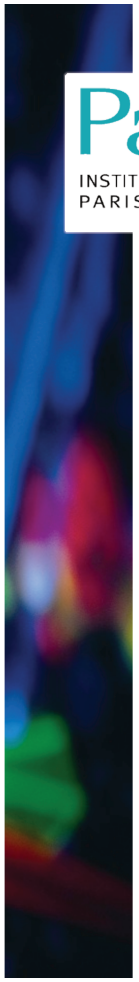
HAL Id: tel-01257589

https://pastel.hal.science/tel-01257589v2

Submitted on 20 Jul 2018

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

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



ParisTech
INSTITUT DES SCIENCES ET TECHNOLOGIES
PARIS INSTITUTE OF TECHNOLOGY

MINES ParisTech

École doctorale n°396 : Economie, Organisations & Société

Doctorat ParisTech

T H È S E

pour obtenir le grade de docteur délivré par

l'École nationale supérieure des mines de Paris

Spécialité " Sciences de gestion "

présentée et soutenue publiquement par

Elvira PERIAC

le 2 décembre 2015

L'administration publique à l'épreuve de la gouvernance multi-acteurs

Le cas de la mise en œuvre d'une nouvelle politique publique environnementale

Directeur de thèse : **Jean-Claude SARDAS**
Co-encadrement de la thèse : **Sébastien GAND**

Jury

M. Mathieu DETCHESSAHAR, Professeur, IEMN-IAE, Université de Nantes	Rapporteur
M. François PICHAULT, Professeur, LENTIC, Université de Liège	Rapporteur
M. Sébastien GAND, Maître-Assistant, Centre de Gestion Scientifique, MINES Paris Tech	Maître de thèse
Mme. Michèle PHELEP, Ingénieur en chef des Ponts, des Eaux et Forêts, MEDDE	Examinateur
M. Jean-Claude SARDAS, Professeur, Centre de Gestion Scientifique, MINES Paris Tech	Directeur de thèse
M. Philippe ZARLOWSKI, Professeur, ESCP Europe	Examinateur

T H È S E

MINES ParisTech
Centre de Gestion Scientifique
60 bd Saint Michel
75006 Paris

Mines ParisTech n'entend donner aucune approbation aux opinions émises dans cette thèse. Ces opinions doivent être considérées comme propres à l'auteur.

A la mémoire de Marie-Aimée,

Pour Gaspard, Nathanaël et Juliette.

Sommaire

Sommaire **5**
Remerciements **7**
Glossaire **10**
Lexique **11**

Introduction générale **17**
Résumé de la thèse **26**

Partie 1.
Cadre théorique et problématisation **35**

Chapitre I.
L'administration publique dans la gouvernance publique multi-acteurs 37
Synthèse sur le chapitre I 65

Chapitre 2. 67
Hybridation et pluralité de l'administration publique : les implications organisationnelles 67
Synthèse du chapitre 2 99

Chapitre 3. 101
Administrer dans un contexte de gouvernance ? L'intérêt d'une perspective centrée sur l'action des agents de terrain 101
Synthèse du chapitre 3 122

Partie 2.
Méthodologie et présentation du terrain de recherche **125**

Chapitre 4 - Design de la recherche, recueil et analyse des données 127
Synthèse du chapitre 4 156

Chapitre 5 157
Le cas de l'Autorité Environnementale - La prise en compte de l'environnement dans les plans, programmes et projets 157

Synthèse du chapitre 5 208

Partie III.
Résultats et discussion 211

Chapitre 6. Administrer dans un contexte de gouvernance : incertitudes et tensions 213
Synthèse du chapitre 6 : 283

Chapitre 7. Administrer en contexte de gouvernance publique : expérimenter et construire l'action 287
Synthèse de la section I : 352
Synthèse de la section II 367
Synthèse du chapitre 7 368

Chapitre 8. Gérer l'hétérogénéité et la variabilité dans l'action administrative 371
Synthèse du chapitre 8 416

Conclusion générale 417

Bibliographie 427
Table des matières détaillée 442
Liste des tableaux 448
Listes des encadrés 449
Liste des figures 450
Liste des annexes 451

Remerciements

Je voudrais en premier lieu remercier Jean-Claude Sardas et Sébastien Gand, d'avoir dirigé mon travail, de m'avoir conseillée, guidée, accompagnée… tout en me laissant libre de trouver ma voie/voix. Je vous suis très reconnaissante à tous les deux d'avoir, chacun dans votre rôle, contribué à ma formation intellectuelle.
Merci Jean-Claude de m'avoir donné l'envie et l'occasion de commencer dans la recherche, de m'avoir donné de précieuses orientations et de m'avoir fait confiance tout au long de ce travail.
Merci Sébastien pour ton soutien, ton implication, ta disponibilité, tes conseils, pour nos nombreux échanges et pour la qualité de tes retours, même lorsque ton emploi du temps se chargeait sérieusement…

Je suis très reconnaissante aux membres du jury, Mathieu Detchessahar, François Pichault, et Philippe Zarlowski, qui ont accepté de consacrer de leur temps à la lecture de ma thèse et à son évaluation. Vos recherches et/ou nos échanges ont été essentiels pour moi et ont nourri mes réflexions. Je suis honorée de votre présence dans ce jury.

Ce travail n'aurait pas pu voir le jour sans l'implication et le soutien de nombreuses personnes au sein du Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie. Je tiens à remercier tous ceux qui ont cru en ce projet et lui ont permis de voir le jour : Catherine Naneix, Cécile Castel, Sébastien Mounier, Tatia Boissière, Gisèle Caligaris, Véronique Bonacchi-Calvetta, Solange Leraille, ainsi que Corinne Etaix puis Alain Vallet, Christine Bouchet puis Laurent Paillard et Isabelle Destival. Un merci tout particulier à Tatia pour son attention et son intérêt pour mes travaux alors débutants, et qui leur ont permis d'éclore…
Un grand merci également à Bernard Brillet et Cyril Gomel de m'avoir donné envie de travailler sur l'Autorité Environnementale et de m'avoir initiée à ses subtilités. Je suis très reconnaissante à Michel Badré, Sylvain Monteillet et Michèle Phelep d'avoir pris le temps de me parler avec beaucoup d'enthousiasme et d'intelligence de ce sujet qui les occupait. Merci tout particulièrement à Michèle Phelep pour nos nombreux échanges, pour ses précieuses précisions tout au long de mon travail et pour avoir accepté de participer à mon jury. Je suis très honorée de sa présence. Enfin, je suis infiniment redevable à tous les agents du MEDDE travaillant sur l'activité d'Autorité Environnementale qui ont pris de leur temps pour me parler de leur activité, de leur parcours et de leurs pratiques au quotidien. Ils restent ici anonymes mais ce travail leur doit beaucoup.

Je tiens également à remercier tous les membres du Centre de Gestion Scientifique (CGS) de Mines Paris Tech. Merci à Blanche Segrestin, Philippe Lefebvre et Frédérique Pallez qui, dans les débuts de mon travail, m'ont aidé à m'orienter. Toute ma gratitude à Eva Boxenbaum pour ses conseils, son écoute et sa bienveillance, ainsi qu'à Marine Agogué et Cédric Dalmasso qui, dans le cadre du séminaire publication de Mines Paris Tech ont partagé avec les doctorants les affres et les plaisirs de l'écriture d'articles !... Un très grand merci à Frédéric Kletz de m'avoir proposé de travailler avec lui sur des sujets de management hospitalier, et notamment sur la formation EMAMH ; les débuts du « groupe santé » avec Jane Despatin, Olivier Baly et Léo Cazin ont été un vrai plaisir qui, j'espère, se poursuivra. Merci beaucoup également à Céline Bourdon, Stéphanie Brunet et Martine Jouanon pour leur aide durant ces années.

J'ai beaucoup bénéficié des échanges avec tous les doctorants (et jeunes chercheurs) formés au CGS. Merci à tous pour nos retours, commentaires, relectures mutuelles tout au long de ces années, et sans lesquels il serait bien difficile d'avancer ! Merci plus particulièrement aux MIPS, Olga Lelebina, Aurélie Sara Cognat et Maud Guy Coquille sur qui j'ai pu compter à de nombreuses reprises, ainsi qu'à mes coloc' de bureau, Sylvain Colombero, Milena Klasing Chen et Kenza El Qaoumi. Merci également aux doctorants ESCP chez qui j'ai toujours trouvé bon accueil, merci tout particulièrement à Emmanuelle Garbe et Isabelle Flachère pour les « diners/débriefing ».

Enfin, qu'auraient été ces années sans mes compagnons de route, Frédéric Garcias et Lucie Noury ! Merci à vous deux pour nos conversations, sur nos thèses et sur le reste, pour l'acuité de vos commentaires académiques et de vos blagues, bref pour le sérieux et le pas sérieux qui ont accompagné et soutenu ce travail et sans lequel il n'aurait pas eu la même saveur…

Les échanges avec d'autres chercheurs tout au long de ces années, dans les colloques, séminaires ou de manière plus informelle, m'ont beaucoup aidé. Je pense notamment à Charlène Arnaud, Jean Pierre Bréchet, Véronique Bossard Préchoux, Laure Bonnaud, Hervé Chomienne, Jean-Louis Denis, Christelle Perrin et Eero Vaara qui ont nourri mes réflexions et m'ont suggéré des pistes qui se sont révélées très intéressantes ! Je dois beaucoup à Isabelle Huault et à David Autissier qui m'ont conseillée dans mes premiers pas vers la recherche, ainsi qu'à Florence Allard Poesi, Pascal Corbel et Jean-Philippe Denis qui, dans le cadre du séminaire doctoral AIMS, m'ont permis d'avancer à un moment clé. Je suis très reconnaissante à Hervé Laroche de m'avoir permis de participer à certains séminaires qui m'ont beaucoup éclairée. Merci également à Aurélien Acquier de m'avoir intégrée à l'équipe d'enseignement Management et Organisation au sein de laquelle les échanges ont été aussi intéressants que sympathiques. Merci à Martine Morel pour notre collaboration sur le terrain du MEDDE. Enfin, j'ai des remerciements tout particuliers à adresser à Stephan Pezé qui, un jour de 2009 a semé chez moi l'idée de faire de la recherche en

gestion, a ensuite arrosé régulièrement cette idée jusqu'à ce qu'elle germe, puis m'a accompagnée dans mes premiers pas et tout au long de ces années : merci infiniment Stephan de m'avoir amenée à cette aventure, difficile, mais belle !

Merci à mes relecteurs, Frédéric Garcias et Fabrice Periac, d'avoir vraiment assuré dans ce rôle si difficile…

Enfin, je voudrais remercier ici tous mes amis, mes proches qui ont su rester présents lorsque j'étais parfois bien absente… Clin d'œil spécial à Cécile Briand, Lise Meunier, Mélanie Monribot, Maud Cornet et Emilie Burel qui maitrisent si bien l'art du texto/mail/petit restau qui tombe vraiment très bien ! Merci à Hadrien Reyre, toujours, et à Christine Jusot, Armelle Pasquet et Delphine Peyre pour le rayon de soleil de leur visite avant la dernière ligne droite (et pour le flower-croco, bien sûr). Merci aussi à Francine et Horst de faire que l'on se sente toujours bienvenus…

A propos de dernière ligne droite, merci à ceux qui m'ont aidé à la courir, en gardant mes enfants… Merci à Isabelle et Régine sur qui j'ai pu compter à cette occasion et…depuis toujours ! Merci à Anne-Claire et à ses encouragements du matin. Et merci à « l'équipe de printemps et d'été » : Pierre et Sophie, Béatrice et Raphaël.

Merci à mes familles Periac et Lissarrague. Il paraît qu'on ne choisit pas sa famille, mais en l'occurrence, je suis rudement contente d'être tombée sur vous !
Merci à mes parents, Pierre et Isabelle, et à ma grand mère, Marie-Aimée, de m'avoir donné tout ce qu'il fallait pour vivre ma vie.
Merci aux funambules du 25 mai, qui ont bien veillé sur moi toutes ces années…
Merci à Nathanaël et Juliette d'être là, exactement comme ils sont.
Enfin, infiniment merci à Gaspard pour son amour, son soutien, sa confiance et… son humour : il fallait bien de tout ça pour traverser cette aventure ensemble !

Glossaire

Les termes du glossaire comportant une * font l'objet d'une définition dans le lexique ci-après.

AD* : Autorité décisionnaire (ou décisionnelle)

AE* : Autorité Environnementale

BE* : Bureau d'étude

CAR* : Comité de l'Administration Régionale

CGDD* : Commissariat Général au Développement Durable

CGEDD* : Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable

DDT*/ DDTM* : Direction Départementale des Territoires /Direction Départementale des Territoires et de la Mer

DEAL* : Direction de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement

DREAL* : Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement

DRIEE* : Direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie

DRIRE* : Direction Régionale de l'Industrie et de la Recherche

EE* : Evaluation environnementale

EI* : Etude d'impact

ICPE : Installations classées pour la protection de l'environnement

MEDDE* : Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie

MIGT* : Missions d'inspection générale territoriales

PLU* : Plan local d'urbanisme

PPA* : Personnes Publiques Associées

PPRI : Plan de prévention de risque inondation

PPP* : Projets – Plans - Programmes

SCOT* : Schéma de cohérence territoriale

ZAC* : Zone d'aménagement concerté

Lexique

AE : Autorité Environnementale
Autorité publique compétente en matière d'environnement, désignée par les directives européennes (Directives 1985/337 du 27 juin 1985 et 2001/42 du 27 juin 2001) pour produire un avis sur les projets ou plans programmes et sur l'évaluation environnementale qui a été produite, avis qui sert à éclairer les différentes parties prenantes : notamment, l'autorité décisionnaire, le pétitionnaire/maitre d'ouvrage et la société civile, mais également d'autres acteurs publics et privés susceptibles d'être impliqués dans la procédure ou intéressés par les informations produites.

AD : Autorité décisionnaire (ou décisionnelle)
Autorité publique compétente pour autoriser (dans le cas d'un projet) ou pour approuver (dans le cas d'un plan programme).

Avis d'AE : Avis d'Autorité Environnementale
Avis rendu par l'autorité Environnementale sur les projets ou plans programmes et sur l'évaluation environnementale qui a été produite par le maître d'ouvrage/pétitionnaire. L'avis est destiné à éclairer toutes les parties prenantes potentielles sur le projet et sa prise en compte de l'environnement.

Avis de l'État :
Dans les procédures administratives accompagnant l'élaboration et l'approbation de documents d'urbanisme (PLU et SCOT notamment), l'avis de l'État est un avis élaboré par les services de l'État (la DDT) et signé par le préfet. Il fait partie du dossier soumis à enquête publique.

BE : Bureau d'étude
Structure dédiée proposant des prestations d'étude, de conseil, d'expertise, d'accompagnement en matière de construction, d'urbanisme et /ou d'environnement. Les pétitionnaires et maîtres d'ouvrage se font très souvent accompagner par un ou plusieurs bureaux d'étude auxquels ils sous-traitent tout ou partie de la réalisation de leur projet et de son évaluation environnementale

Cadrage préalable :
Cf. encadré et note de bas de page p. 307

CAR : Comité de l'Administration Régionale
Qualifié de « comité d'administration régional », le CAR réunit le préfet de région, les préfets de départements, les chefs de pôles régionaux de la préfecture, le secrétaire général pour les questions régionales, le secrétaire général du département chef lieu de région et le directeur de l'ARS. Il peut associer si besoin des responsables d'établissements publics régionaux et des services de l'État. Il s'agit d'une instance collégiale chargé d'élaborer la stratégie de l'État en région via la déclinaison des politiques publiques en stratégies régionales coordonnées et la répartition des moyens en fonction des priorités définies.

Cas par cas :
Cf. encadré p. 315

CGDD : Commissariat Général au Développement Durable
Commissariat intégré au MEDDE, positionné en transversal au sein du ministère et chargé de l'intégration du développement durable dans les politiques publiques.

CGEDD :
Conseil auprès du MEDDE, issu du rapprochement du Conseil Général des Ponts et Chaussée (CGPC) de l'ex ministère de l'Equipement et de l'Inspection Générale de l'Environnement (IPE) de l'ex ministère de l'environnement. Les missions du CGEDD sont essentiellement le conseil et l'audit des actions du MEDDE. Il s'agit donc d'une instance spécifique qui fait partie « physiquement » du ministère (il est sous la responsabilité du ministre de l'environnement, apparaît dans les organigrammes du ministère et ses bureaux sont situés dans les locaux de l'administration centrale du MEDDE à la Défense), mais se caractérise par une indépendance par rapport à l'administration du fait de ces missions mais également de sa composition.

DDT/DDTM : Direction Départementales des Territoires / Direction Départementales des Territoires et de la Mer
Services déconcentrés de niveau départemental.
Les DDT/DDTM sont issues de la fusion, lors de la Réate de services déconcentrés de niveau départemental de plusieurs ministères et services préfectoraux : des directions départementales de l'équipement (DDE), des directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF), des directions départementale ou interdépartementale des affaires maritimes et du bureau environnement préfecture. Institutionnellement, il s'agit de Directions Départementales Interministérielles (DDI) qui sont donc sur un statut complexe par rapport au ministère MEDDE : chargées pour partie de mettre en œuvre ses politiques et composées pour partie d'agents qui font partie du MEDDE, elles ne dépendent néanmoins pas du Ministère mais, en tant que structures interministérielles, sont placées sous l'autorité du Préfet.

DEAL
Equivalent DREAL pour les départements d'Outre mer

DREAL :
Services déconcentrés régionaux du MEDDE. Créées en 2009 au niveau régional. Elles regroupent les DIREN (Services régionaux du ministère de l'Environnement), les DRE (services régionaux du ministère de l'Equipement) et une partie des DRIRE (services régionaux du ministère de l'Industrie).

DRIEE : Direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie.
Equivalent DREAL en Ile de France.

Enquête publique :
Issue du droit de l'expropriation, l'enquête publique telle que nous la connaissons aujourd'hui a été introduite par la loi du 12 juillet 1983 (relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement, dite Loi Bouchardeau). Certains projets ou plans programmes doivent passer par la procédure d'enquête publique avant d'être autorisés ou approuvés. Il s'agit d'une procédure ouverte par l'autorité décisionnaires sur un projet ou plan programme et conduite par un commissaire enquêteur indépendant. Pendant une période donnée (au moins 30 jours), le dossier du projet ou du plan programme, ainsi que des différents avis émis au cours de procédures antérieures, sont mis à disposition du public qui peut les consulter et formuler des observations. L'art L 123-1 du code de l'environnement stipule que les observations et propositions formulées au cours de l'enquête publique doivent être prises en considération par le maitre d'ouvrage et par l'autorité compétente pour prendre la décision. A l'issue de cette période, le commissaire enquêteur rédige un rapport d'enquête et formule un

avis favorable ou défavorable. Il est nécessaire que l'avis soit favorable pour que le préfet puisse délivrer une déclaration d'utilité publique.

Etude d'impact :
Document écrit par lequel le maître d'ouvrage rend compte de l'évaluation environnementale menée lors de l'élaboration de son projet. L'étude d'impact est le document fourni par le maître d'ouvrage à ses interlocuteurs, donc celui sur lequel se basent par exemple l'avis d'AE et l'enquête publique

Evaluation Environnementale :
Démarche qui consiste à intégrer les enjeux environnementaux et sanitaires tout au long de la préparation d'un projet, d'un plan ou d'un programme et du processus décisionnel qui l'accompagne.

Instruction :
Dans les procédures administratives concernant les projets, et aboutissant à leur autorisation (ou refus) par le préfet, le dossier du projet (élaboré par le maître d'ouvrage) est soumis à une instruction menée par les services de l'État (souvent la DDT). C'est notamment sur la base de cette instruction que le préfet autorise ou refuse le projet.

Maître d'ouvrage :
Porteur d'un projet, public ou privé.
Plusieurs termes sont couramment employés pour désigner le porteur d'un projet ou d'un plan programme. Le terme de pétitionnaire est le plus souvent utilisé pour désigner le porteur d'un plan programme tandis que celui de maître d'ouvrage est plus courant pour désigner le porteur d'un projet. Néanmoins, dans les verbatim, il y a parfois un usage extensif de chacun des deux termes, qui désignent alors indifféremment le porteur d'un plan programme ou projet. On note que le terme englobe aussi souvent, dans les propos des agents AE, les bureaux d'étude qui travaillent avec les pétitionnaires et maîtres d'ouvrage pour mettre au point leurs projet ou plan programmes.

MEDDE : Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie
Voir en annexe pour une présentation du ministère. Il est à noter que le ministère a connu plusieurs appellations depuis sa création en 2007. Pour plus de commodité, nous n'utilisons dans ce document que l'intitulé en vigueur au moment de notre rédaction : MEDDE. Pour mémoire, les appellations précédentes sont : MEDAD : Ministère de l'écologie de l'aménagement et du développement Durable (2007) ; MEDDAT : Ministère de l'écologie, du Développement Durable et de l'aménagement du territoire (2008-2009) ; MEEDDM : Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de la Mer (2009-2010) ; MEDDTL : Ministère de l'Environnement, du Développement Durable, des Transports et du Logement (2010-2012) ; MEDDE : Ministère de l'Environnement, du Développement Durable et de l'Energie (2012

Pétitionnaire :
Porteur d'un plan programme ou maitre d'ouvrage, public ou privé, d'un projet
Plusieurs termes sont couramment employés pour désigner le porteur d'un projet ou d'un plan programme. Le terme de pétitionnaire est le plus souvent utilisé pour désigner le porteur d'un plan programme tandis que celui de maître d'ouvrage est plus courant pour désigner le porteur d'un projet. Néanmoins, dans les verbatim, il y a parfois un usage extensif de chacun des deux termes, qui désignent alors indifféremment le porteur d'un plan programme ou projet. On note que le terme englobe aussi souvent dans les propos des agents les bureaux d'étude qui travaillent avec les pétitionnaires et maîtres d'ouvrage pour mettre au point leurs projet ou plan programmes.

Plans et programmes :
Le terme de plans et programme désigne (dans la directive de 2001) « *tous les plans et programmes (…) élaborés et/ou adoptés par une autorité au niveau national, régional ou local ou élaborés par une autorité en vue de leur adoption par le parlement ou par le gouvernement, par le biais d'une procédure législative, et exigés par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives » (art 2) « pour les secteurs de l'agriculture, de la sylviculture, de la pêche, de l'énergie, de l'industrie, des transports, de la gestion des déchets, de la gestion de l'eau, des télécommunications, du tourisme, de l'aménagement du territoire urbain et rural ou de l'affectation des sols et qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets énumérés aux annexes I et II de la directive 85/337/CEE pourra être autorisée à l'avenir ou pour lesquels, étant donné les incidences qu'ils sont susceptibles d'avoir sur des sites, une évaluation est requise en vertu des articles 6 et 7 de la directive 92/43/CEE » (art 3)*.
Concrètement, les plans programmes ainsi désignés sont, par exemple, un plan local d'urbanisme (PLU) ou un schéma de cohérence territoriale (SCOT) élaborés par une collectivité territoriale, un schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) élaboré par un comité de bassin, un plan de déplacement urbain (PDU) élaboré par une AOTU (Autorité Organisatrice des transports urbains), un Schéma Régional Climat Air Energie (SRCAE) élaboré conjointement par le préfet et le conseil régional etc.

PLU : Plan local d'urbanisme
Le PLU est défini à l'article 123-1-5 du code de l'urbanisme et issu pour sa forme actuelle de la Loi Solidarité et Renouvellement urbain de 2001 (dite loi SRU). C'est un document produit par une commune et par lequel elle fixe les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols de son territoire. Ainsi, notamment, le PLU permet de délimiter les zones urbaines ou à urbaniser, les zones naturelles ou agricoles et forestières à protéger et définit, en fonction des circonstances locales, les règles concernant l'implantation des constructions. En ce sens, il a à la fois une fonction prévisionnelle et une fonction règlementaire. Il doit être conforme au SCOT qui peut être défini à un niveau territorial plus large.

PPA : Personnes Publiques Associées
Les documents d'urbanisme (PLU et SCOT) sont élaborés et approuvés par les collectivités territoriales, sans nécessité d'autorisation par une autorité étatique. Néanmoins, il est prévu (art 121-4 du code de l'urbanisme) qu'un certain nombre de personnes publiques soient associées à leur élaboration. Ces personnes publiques désignées sont notamment l'État, la région, le département. Concrètement, cela signifie que des membres des services administratifs de ces différentes entités sont susceptibles de participer aux réunions d'élaboration des SCOT et des PLU.

PPP : Projets – Plans - Programmes.
Terme utilisé pour désigner les dossiers sur lesquels l'AE rend des avis et qui peuvent être des projets ou des plans programmes (parmi lesquels se trouvent les documents d'urbanisme).

Projets :
Le terme de « projet » désigne (dans la directive européenne de 1985) la « *réalisation de travaux de construction ou autres installations ou ouvrages, mais également d'autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage y compris celles destinées à l'exploitation des ressources du sol » (art.1).*
Concrètement, les projets ainsi désignés sont, par exemple, des projets de construction de lotissements, de projets de tourisme et de loisirs, de parcs photovoltaïque, d'éoliennes, d'installations d'élevage mais aussi de routes, de lignes électriques, de canalisations, etc.

Réate : Réorganisation Administrative Territoriale
Fusion des services déconcentrés de l'État menée dans le cadre de la RGPP (Révision générale des Politiques Publiques) en 2008-2010 : c'est dans ce cadre que sont crées les DREAL et les DDT/DDTM.

SCOT : Schéma de cohérence territoriale
Le SCOT est défini à l'article 122 du code de l'urbanisme , et issu pour sa forme actuelle de la Loi Solidarité et Renouvellement urbain de 2001 (dite loi SRU). C'est un document produit par un regroupement volontaire de communes. Il doit permettre de mettre en cohérence de l'ensemble des politiques sectorielles du territoires (déplacement, habitat, urbanisme etc.). Il comprend une définition des orientations générales de l'organisation de l'espace et de la restructuration des espaces urbanisés et une détermination des grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces naturels et agricoles ou forestiers. objectifs et les principes de la politique de l'urbanisme et de l'aménagement pour le territoire. Il a donc essentiellement une visée de mise en cohérence et de prévision. Il est opposable aux PLU définis sur certaines parties de son territoire.

ZAC : Zone d'aménagement concerté
Zones à l'intérieur desquelles une collectivité publique ou un établissement public y ayant vocation décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement et l'équipement des terrains, notamment de ceux que cette collectivité ou cet établissement a acquis ou acquerra en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés. Code de l'urbanisme art. L 311.1

« All the world is a stage,

And all the men and women merely players. »

Shakespeare, As you like it

Introduction générale

Octobre 2014, site de la forêt de Sivens : de violents affrontements ont lieu entre forces de l'ordre et opposants à la construction d'un barrage sur le cours d'eau du Tescou. Dans la nuit du 25 au 26 octobre, un des manifestants, Rémi Fraisse, est tué[1].

Suite à cet événement dramatique, le projet de construction de Sivens[2], fait l'objet d'une forte exposition médiatique au cours de laquelle le grand public découvre (ou redécouvre) l'infinie complexité des procédures, des circuits de décision et des interactions entre acteurs qui accompagnent, en France, la conception et la réalisation de ce type de projets dits « d'utilité publique[3] ». Ainsi, autour du très controversé projet de retenue d'eau de Sivens une multiplicité d'acteurs (publics et privés, étatiques et non étatiques) interagissent, s'allient, s'opposent, et parfois s'affrontent, au cours de procédures administratives, de recours juridiques et d'interventions sur le terrain. Parmi ces acteurs, se trouvent notamment :

[1] Les sources que nous avons utilisées pour reconstituer le fil des événements, les acteurs et les enjeux de sur le sujet de Sivens sont notamment : France culture, 1er novembre 2014 , Territoires sans ménagement Sauvegarde de la zone humide du Testet, retour sur l'histoire du barrage de Sivens, Emission *Terre à Terre;* Rapport CGEDD n° 0 09953-01, *Expertise du projet de barrage de Sivens*, octobre 2014 ; Libération, *Sivens, Barrage à contretemps*, Sybille Vincendon, Gilbert Laval, Lilian Alemagna, 28 octobre 2014 ; Sivens sans retenue, Feuilles d'automne 2014, Editions la Lenteur ; Conseil Général du Tarn, la retenue de Sivens (document web) ; Site internet du Collectif de sauvegarde de la zone humide du Testet ; Francetvinfo, *L'article à lire pour comprendre le débat sur le barrage de Sivens,* Anne Brigaudeau.

[2] Le projet de retenue d'eau de Sivens se situe dans une forêt du Sud-Ouest de la France (Tarn). Il s'agit d'un projet de construction d'un barrage sur le cours d'eau du Tescou, destiné à créer une ressource en eau pour les agriculteurs dans un bassin (l'Adour-Garonne) marqué par des déficits quantitatifs structurels. Le projet dans la forme actuelle a débuté en 2007 avec un appel d'offre et des études techniques et est entré à partir de 2012 dans la phase de consultations et autorisations administratives. Les travaux ont commencé en 2014. La mobilisation contre le projet s'est organisée à partir de 2011. Une occupation du site a eu lieu en 2013 et 2014.

[3] C'est à dire faisant l'objet d'une soumission à déclaration d'utilité publique préalable, délivrée par les autorités publiques.

- **L'État** central[4].
- Des **acteurs publics locaux**[5] :
- Des **acteurs mixtes, à la fois publics et privés**[6] ;
- Des **conseils** constitués d'acteurs administratifs et d'experts, chargés de rendre des avis sur le projet à différentes étapes de la procédure d'autorisation[7]
- Et enfin, une multitude **d'acteurs privés**, intervenant à différents titres, dont certains soutiennent le projet et d'autres s'y opposent farouchement[8]

Au cours de la médiatisation qui suit le drame de la mort de Rémi Fraisse, des dysfonctionnements manifestes de la conduite du projet apparaissent publiquement :

- les études techniques sont basées sur des données anciennes et le barrage est surdimensionné à la fois par rapport aux besoins en eau et aux possibilités des cours d'eau concernés ;
- plusieurs alertes ou avis défavorables rendus par différentes instances consultées ont été peu pris en compte et les autorisations administratives ont été délivrées, malgré les doutes importants qui subsistaient ;
- le budget de l'ouvrage est très important, et son financement, en partie sur des fonds européen, est juridiquement contestable ;
- enfin, les medias révèlent des proximités et des recoupements entre les membres du conseil général (qui a lancé le projet de barrage) et les membres de la société d'économie

[4] L'État central est présent sous plusieurs formes : par les interventions du Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie (MEDDE) à certains moments clés, par celles de ses services déconcentrés spécialisés (DREAL), mais également par l'intervention des représentants de l'État sur le territoire (le préfet et ses services) pour des autorisations et/ou des avis à différents moments des procédures)

[5] Parmi les acteurs publics locaux se trouvent : le Conseil Général du Tarn, maître d'ouvrage du projet, ainsi que des élus locaux (députés), conseils municipaux et représentants sectoriels locaux (chambre d'agriculture régionale) qui prennent position en faveur du projet.

[6] Un acteur essentiel du projet est ainsi une société d'économie mixte, la Compagnie d'Aménagement des Coteaux de Gascogne (CACG) qui est chargée de la réalisation opérationnelle du projet

[7] Dans ces conseils, on peut notamment citer : le CODERST – conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques ; le CSRPN – conseil scientifique régional du patrimoine naturel- et le CNPN – conseil national de protection de la nature qui rendent à différentes étapes de la procédure des avis réservés quant aux impacts environnementaux du projet tel que développé initialement

[8] Dans les acteurs privés, se trouvent : des agriculteurs, concernés au premier chef par la retenue d'eau et la ressource qu'elle procure ; des responsables syndicaux agricoles majoritairement favorables au projet ; des bureaux d'étude qui fournissent les études techniques appuyant la conception du projet ; des riverains aux positions variables ; des associations de protection de l'environnement en partie regroupée au sein du *Collectif de sauvegarde de la zone humide du Testet* et souvent à l'origine des recours juridiques contre le projet ; différents groupes et particuliers qui s'opposent physiquement au développement du projet (en octobre 2013 est constituée sur le site de Sivens une ZAD - Zone à défendre- c'est à dire une occupation des lieux par les opposants, destinée à empêcher les travaux) et sont regroupés en partie au sein du collectif *Tant qu'il y aura des bouilles*.

mixte (qui est chargée de le réaliser), recoupements qui, s'ils ne sont pas légalement condamnables, jettent le doute quant à de possibles conflits d'intérêts.

Fin octobre 2014, une grande partie de ces dysfonctionnements sont pointés par la mission d'expertise demandée par la ministre de l'Ecologie[9]. A la suite de cette expertise, le Conseil Général du Tarn, maître d'ouvrage du projet, se voit imposer (dans les faits, si ce n'est en droit) un redimensionnement de la retenue d'eau, mais le projet est maintenu. La ZAD est démantelée par les forces de l'ordre en mars 2015, mais des contestations juridiques du projet sont toujours en cours.

Face aux dysfonctionnements et à la contestation, l'État dans sa dimension politique (la ministre de l'écologie et du développement durable), est donc finalement intervenu et a imposé dans les faits une solution intermédiaire sur la base de l'avis d'experts (CGEDD). Néanmoins, la question qui se pose est de savoir pourquoi l'administration d'État, qui était partie prenante à différents titres dans les procédures depuis les débuts du projet n'est pas intervenue plus tôt. Etait-ce son rôle ? En avait-elle les moyens juridiques et techniques ?
Ces questions amènent à constater que, dans la complexité d'acteurs et de circuits de décision de ce type de projet, il est aujourd'hui bien difficile de dire ce qui est attendu de l'État et de son administration :

- Est-ce un rôle d'évaluation et de contrôle de la validité de ce type de projet ? Mais dans ce cas, dans quelle mesure l'État est-il légitime pour intervenir dans le cours des affaires locales, menées par des représentants élus ?
- Est-ce un rôle de production et/ou de garantie d'une information approfondie sur le projet, de manière à ce que ce que toutes les parties prenantes puissent donner leur avis et prendre leur décision en toute connaissance de cause ?
- Est-ce un rôle de simple coordination entre les différents acteurs, de manière à assurer que chacun ait pu s'exprimer et que son avis ait été pris en compte ? Le rôle de l'État et de son administration serait-il alors uniquement de produire des procédures qui assurent cette interaction et de garantir leur bon déroulement ?
- Est-ce plutôt un rôle d'intervention dans un sens ou dans un autre : un rôle de protecteur de l'environnement, chargé de garantir qu'il n'y ait pas d'atteintes dommageables aux milieux naturels ? Ou un rôle d'accompagnateur du développement économique, chargé d'aider les projets qui permettent d'apporter des ressources et de créer des emplois ? Mais alors quelle conciliation entre ces rôles ? Et quelles modalités d'arbitrage ?

[9] Rapport CGEDD n° 0 09953-01, *Expertise du projet de barrage de Sivens*, octobre 2014

Ainsi, Sivens apparaît comme un cas emblématique à plusieurs titres pour l'action publique contemporaine : emblématique d'une conduite des affaires publiques qui implique une multiplicité d'acteurs et des interactions complexes entre eux ; mais également emblématique du fait que la participation d'une multiplicité d'acteurs à l'action publique soulève des questions au moins à deux titres :

- parce que cette participation ne comporte pas en soi la manière d'organiser les interactions entre les acteurs ;
- parce que cette participation pose la question du rôle de l'État et de son administration, acteur présent tout au long des procédures, mais dont le rôle est devenu bien difficile à cerner dans cette complexité.

Derrière ces questions sur le cas de Sivens, il y a à notre sens une évolution historique à prendre en compte sur l'action publique et des questionnements empiriques et théoriques sur le rôle et les modalités d'organisation de l'administration publique. Le propos de notre thèse se situe sur l'exploration des impacts de cette évolution de l'action publique sur l'activité d'administration publique.

***

A partir des années 1970-1980 se développe dans de nombreux pays, notamment en Europe, une participation de plus en plus reconnue et de plus en plus institutionnalisée de la société civile aux affaires publiques, souvent désignée à travers le terme de « démocratie participative » (Bacqué, Rey, & Sintomer, 2005; Blondiaux, 2004). Si cette participation n'est pas un phénomène complètement nouveau, ce sont son intensification, son extension à de nouveaux domaines d'action publique et l'émergence de modalités innovantes qui sont désignés par ce terme (CAS, 2008, p.20). Sur la même période, l'Europe connaît un mouvement général de décentralisation de ses structures étatiques (Greffe, 2005; Mény, 1984), qui a été qualifié « *d'âge d'or de la décentralisation* » (Kada, 2010). Pour la France, pays fortement centralisé, c'est une transformation en profondeur du rôle et du pouvoir des acteurs public locaux qui est engagée à partir du début des années 1980 : à côté, et parfois en substitution à l'État central et à ses représentants (notamment le préfet), de véritables exécutifs locaux se développent (maires, conseils généraux, conseils régionaux) et deviennent des acteurs essentiels de l'action publique locale, avec lesquels l'État central et son administration doivent réinventer leurs interactions et articulations de pouvoir.

Ainsi, au fur et à mesure de ces quatre décennies, l'action publique connaît une évolution majeure qui aboutit sur le terrain à une multiplicité d'acteurs, publics et privés, étatiques et non étatiques, légitimes pour participer à la conduite des affaires publiques. Ramené au cas de Sivens, ce ne sont plus l'État central, ses représentants locaux et son administration qui décident et réalisent un projet de retenue d'eau, mais un conseil général et une société d'économie mixte, en lien avec des acteurs de l'État central à différents moments des procédures et sous le regard, la participation légitime et organisée, et parfois la contestation, des citoyens.

Les travaux de recherche sur l'administration publique (en sciences politiques, en *public administration* et en management public) ont étudié et caractérisé ce mouvement sous le terme de **gouvernance**. Faisant l'objet de nombreuses définitions (e.g. Bellamy & Palumbo, 2010; Bevir, 2011; Heinrich & Lynn, 2000; Klijn, 2008; Kooiman, 2003; Pierre, 2000), le terme désigne l'implication d'une pluralité et d'une diversité d'acteurs dans l'action publique, et, pour cela, implique une remise en cause des structures hiérarchiques traditionnelles et un recours à la notion de réseau, à la fois comme principe de la gouvernance et comme descriptif de son fonctionnement opérationnel. De ce fait, le terme de gouvernance peut être précisé en tant que « gouvernance multi-acteurs » ou « gouvernance de réseaux ».
Le terme connaît dans les années 1990-2000 un grand succès au point de remplacer quasiment celui de *Public administration* dans la définition des champs de recherche, comme le souligne avec humour Frederickson dans son article intitulé : « *Whatever happened to public administration ? Governance, governance everywhere*… » (Frederickson, 2005).

Néanmoins, si cette évolution de l'action publique vers des processus d'interactions entre une pluralité d'acteurs est bien repérée et théorisée par la littérature, les implications organisationnelles de cette évolution pour l'administration publique restent finalement peu explorées. Ce faisant, elles laissent largement en suspens les questions du **rôle de l'Administration publique d'État dans ces fonctionnements selon des principes de gouvernance**, ainsi que de **l'organisation de l'administration adaptée à une intervention dans ces fonctionnements et à la mise en œuvre des politiques publiques**.

Or, ces questions du rôle et de l'organisation de l'État et de son administration, dans un contexte de gouvernance renvoient à des enjeux empiriques et théoriques essentiels pour les organisations publiques.

Sur le plan empirique, il s'agit de mieux comprendre comment organiser des activités administratives dans ce nouveau contexte : quelles organisations sur le terrain ? Quels modes

d'action ? Quels dispositifs pour gérer les activités ? Et derrière, quelle gestion des ressources humaines ?

Sur un plan théorique, se pose la question de la manière de penser cette évolution, alors que la conceptualisation de l'organisation des administrations publiques est elle-même en redéfinition. En effet, l'organisation des administrations publiques a traditionnellement été pensée au XXe siècle à travers le modèle de la bureaucratie wébérienne, élaboré au début du même siècle par Max Weber (1921), que l'on peut résumer autour de trois principes fondamentaux : l'obéissance à des règles impersonnelles écrites et non à des personnes ; un fonctionnement hiérarchique entraînant une subordination et un contrôle ; un recrutement sur la base d'une qualification professionnelle attestée par un concours ou un diplôme. Néanmoins, à partir du milieu du XXe siècle, ce modèle a fait l'objet de nombreuses critiques et propositions de modèles alternatifs. A la critique sociologique de la bureaucratie (qui pointait les dysfonctionnements inévitables de cette organisation) (e.g. Crozier, 1963; Merton, 1940; Selznick, 1949) a succédé à partir des années 1980 le courant du *New Public Management* ou Nouvelle Gestion Publique (Hood, 1991), ensemble de principes qualifié de « puzzle doctrinal » (Bezes et al., 2011), qui considère que le secteur public peut être amélioré par l'importation de concepts, techniques et valeurs issus du secteur privé (Pollitt & Bouckaert, 2011, p.10). A partir des années 2000, de nouveaux modèles, « prétendants au trône » (Greve, 2010), sont élaborés, certains renvoyant aux principes de gouvernance (*Public Value Management*, *New Public Governance* etc.), mais sans qu'aucun ne s'impose à ce jour comme modèle unique permettant de définir à la fois les principes et l'organisation de l'administration publique.

Au delà de la succession de ces modèles, et du constat de leur superposition et imbrication sur le terrain (Emery & Giauque, 2014), il est possible de se demander si ce sont les modèles succédant au modèle bureaucratique qui manquent de pertinence et de précision pour décrire les principes et l'organisation de l'administration publique, ou si leur imprécision à ce sujet est justement la traduction de la difficulté à cerner les principes et l'organisation de l'administration dans le contexte de gouvernance qui caractérise l'action publique en ce début de XXIe siècle.

Sortant de l'idée d'un modèle unique pour penser l'action publique, des travaux récents soulignent la nécessité de penser l'administration publique actuelle dans son hybridité (Denis, Ferlie, & Van Gestel, 2015; Emery & Giauque, 2014) et dans sa pluralité (Pollitt & Bouckaert, 2011, p.72-73). Néanmoins, si l'administration publique est hybride et plurielle, la question organisationnelle se pose d'autant plus :

- Sur quels principes d'organisation et d'action se fonde une administration hybride et comment s'articulent-ils entre eux ?
- Comment gère-t-elle les tensions suscitées par l'hybridité de ses formes d'organisation ?

C'est sur la base de ces enjeux que nous proposons pour notre travail la problématique suivante :

Qu'est ce qu'administrer dans un contexte de gouvernance ?

Au regard de ce que nous avons exposé précédemment, nous abordons notre problématique en deux temps de questionnement successifs, d'abord sur la qualification de la déstabilisations de l'action administrative, ensuite sur l'évolution de l'organisation :

- d'une part, nous interrogeons les impacts de l'évolution de l'action publique vers une gouvernance multi-acteurs sur les principes et les modes d'organisation de l'administration publique ;
- d'autre part, nous interrogeons la manière dont peut se concevoir, s'organiser et se réguler l'action d'une administration hybride et plurielle, justement dans le contexte évolutif dans lequel elle doit se développer aujourd'hui.

***

Au sein du Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie (MEDDE) se développe depuis quelques années une activité dite d' « **Autorité Environnementale** ».
En quoi consiste-t-elle ? Pour les plans, programmes[10] et projets[11] qui sont développés sur le territoire français, les autorités publiques compétentes en matière d'environnement sont chargées de donner un avis sur la manière dont l'environnement a été pris en compte pour concevoir le projet ou le plan programme. Cet avis d'Autorité Environnementale (avis d'AE) est rendu public et est donc destiné à la fois au porteur du projet ou du plan programme (pour lui permettre d'améliorer sa démarche avant de déposer son projet définitif), au public (pour lui permettre d'être informé et de participer éventuellement aux décisions en matière d'environnement), et à l'autorité décisionnaire[12] (pour éclairer son choix sur le projet ou plan programme). Dans les services déconcentrés régionaux du MEDDE (les Directions Régionales Environnement Aménagement et Logement, dites DREAL), des agents de l'État sont chargés de

[10] cf lexique pour la définition juridique. Concrètement le terme désigne par exemple des projets de construction de lotissements, de projets de tourisme et de loisirs, de parcs photovoltaïque ou d'éoliennes, d'installations d'élevage mais aussi de routes, de lignes électriques, de canalisations, etc.
[11] cf lexique pour la définition juridique. Concrètement le terme désigne par exemple des plans locaux d'urbanisme ou des schéma de cohérence territoriale élaborés par des collectivités territoriales ou des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux élaborés par un comité de bassin.
[12] Cf lexique. Autorité qui approuve un plan programme ou autorise un projet.

préparer pour le compte des préfets les avis d'Autorité Environnementale sur des projets locaux. C'est à cette activité que nous nous intéressons plus particulièrement.

L'intérêt de cette dernière, par rapport à notre questionnement, est qu'elle présente à la fois une forte insertion dans l'administration publique d'État[13] et une véritable prise en compte de la dimension de gouvernance de l'action publique à travers un mode d'action original : un avis qui n'a pas de caractère contraignant, mais qui, s'adressant en même temps et publiquement à tous les participants à l'action publique[14] suscite une action qui repose sur l'interaction entre ces acteurs et sur leur prise d'initiative.
L'autre intérêt de cette activité pour notre questionnement de recherche est que nous avons eu l'opportunité de l'observer à ses débuts, dans une phase d'émergence (2009-2015) : ses principes et son organisation sont en cours de définition, ce qui nous permet de voir quels problèmes se posent pour penser, pour organiser et pour déployer sur le terrain, au sein de l'administration publique d'État, ce type d'activité qui prend acte d'une action administrative devant se déployer dans un contexte de gouvernance multi-acteur.

Cette activité ne décrit bien entendu pas toute l'administration publique d'État en France, ni même toute l'administration de l'environnement. Elle apparaît même comme plutôt spécifique et originale au sein de cette administration. C'est précisément ce qui nous a intéressé dans son étude : il s'agit moins pour nous, à travers cette étude, de rendre compte d'un phénomène généralisé (et généralisable) pour toutes les activités administratives que d'analyser des pratiques émergentes et encore peu connues, naissant en réponse au contexte et aux indéterminations que nous avons identifiées pour l'administration publique contemporaine. L'activité administrative d'Autorité Environnementale constitue en ce sens pour nous un cas révélateur au sens de Yin (2014).

L'objectif de notre recherche est, d'une part, de fournir une contribution empirique par une explicitation des difficultés auxquelles ce type d'activité donne lieu et une réflexion sur les moyens organisationnels d'y répondre. Il est également de développer une contribution théorique à la conceptualisation de l'administration publique contemporaine, dans ses principes et dans ses modes d'organisation. Souscrivant aux appels à étudier l'hybridation de

[13] C'est une activité réalisée par des agents dans les services déconcentrés de l'État, chargée de fournir un avis signé par le préfet qui sera pris en compte dans les circuits de décision et d'autorisation des projets et plans programmes.
[14] au porteur du projet ou du plan programme pour lui permettre d'améliorer sa démarche, au public pour lui permettre d'être informé et de participer éventuellement aux décisions en matière d'environnement, et à l'autorité décisionnaire (le cas échéant) pour éclairer son choix sur le projet ou plan programme

l'administration publique dans ses mécanismes, c'est à dire à dépasser une approche de l'hybridité au niveau des structures et à l'analyser à un niveau plus micro (Denis et al., 2015), ainsi qu'à la proposition de croiser davantage les approches développées dans la littérature en administration publique et en *organization studies* (Arellano-Gault, Demortain, Rouillard, & Thoenig, 2013; Bozeman, 2013), nous développons un angle d'attaque de notre sujet à travers le travail des agents sur le terrain : nous nous intéressons aux pratiques, aux routines et aux régulations mises en place sur le terrain. En effet, à la suite des travaux en sociologie et management sur les pratiques (Feldman & Orlikowski, 2011; Schatzki, Knorr Cetina, & Von Savigny, 2001), les dynamiques de routines organisationnelles (Feldman & Pentland, 2003; Feldman, 2000) et la régulation sociale (de Terssac, 2003a, 2003b; Reynaud, 1979, 1997), nous les considérons comme génératifs à la fois de stabilité et de changement pour les organisations dans lesquelles elles se développent.

Plus spécifiquement, nous déclinons donc notre problématique sur les questions de recherche suivantes :

- ***Comment se traduit concrètement le développement de la participation d'une pluralité d'acteurs dans le fonctionnement d'une administration publique ?***
- ***Quels sont les impacts de ce développement pour l'organisation ? Quelles sont les opportunités ? Quelles sont les difficultés ?***
- ***Quelles réponses organisationnelles sont élaborées au sein des administrations vis-à-vis de ce développement ? En quoi les pratiques, les routines et les régulations développées par les agents sur le terrain contribuent-elles au développement de principes d'action et de modes d'organisation administratifs adaptés à un contexte de gouvernance ?***

***

Résumé de la thèse

Notre thèse se compose de trois parties, elles-mêmes divisées en chapitres. La **partie I** est consacrée au cadrage théorique et à la problématisation de notre propos (**chapitres 1, 2 et 3**). La **partie II** présente notre méthodologie et le terrain de notre recherche (**chapitres 4 et 5**). La **partie III** comprend les résultats sur le cas étudié (**chapitres 6 et 7**) et la discussion que nous en faisons (**chapitre 8**). Nous présentons ci-dessous un résumé de chacune des parties composant la thèse.

Présentation de la Partie 1 : Cadre théorique et problématisation

- Dans le **chapitre 1**, nous présentons et analysons le développement d'un contexte de gouvernance multi-acteurs dans l'action publique. Nous montrons tout d'abord en quoi a consisté empiriquement le phénomène, caractérisé à partir des années 1970-1980 : d'une part une intensification et une légitimation de la société civile dans l'action publique et d'autre part le développement d'une pluralité d'acteurs publics (et de niveaux de décision publique) à travers le mouvement de la décentralisation, qui touche toute l'Europe sur cette période. Nous analysons ensuite les fondements théoriques de ce développement dans plusieurs courants académiques : les travaux sur la démocratie participative/démocratie délibérative d'une part et le développement de l'analyse des politiques publiques d'autre part. Nous montrons qu'elle est théorisée dans les travaux en *Public Administration*/Management public à travers la notion de **gouvernance**.
  Sur la base de la typologie de Lowi (1972), nous mettons en avant que certains types de politiques publiques (les politiques publiques dites « constitutives ») sont particulièrement concernées par ce changement. Sur l'exemple des politiques publiques environnementales, nous relevons que la pluralité d'acteurs dans l'action publique ouvre sur un paradoxe et des questionnements sur le rôle de l'État et de son administration.
  Nous faisons apparaître que si l'évolution du fonctionnement de l'action publique vers des processus d'interactions entre une pluralité d'acteurs est caractérisée par la littérature en *Public administration*/Management public, les implications organisationnelles de cette évolution pour l'administration publique sont peu explorées : quel est le rôle de l'administration publique dans la gouvernance ? Et quels sont les principes d'organisation adaptés pour ce rôle ?

- Le **chapitre 2** permet de montrer en quoi ces questions se posent alors que la conceptualisation des organisations publiques est elle-même aujourd'hui en redéfinition.
  Dans une première section (I), nous présentons le modèle, dit « traditionnel » pour l'administration publique, de la bureaucratie wébérienne ainsi que les critiques dont il a fait l'objet et les propositions de modèles alternatifs qu'il a suscitées. Cette généalogie nous permet de préciser la nature des critiques et des questionnements suscités par l'organisation de l'administration publique dans les dernières décennies.
  Dans une deuxième section (II), nous montrons les limites de cette approche par succession de modèles, d'une part sur le plan empirique en montrant le succès mitigé de certaines réformes et donc leur remise en question, et d'autre part sur le plan théorique, en soulignant la persistance de la notion de bureaucratie pour caractériser l'administration publique, mais sous des formes évolutives et hybrides.
  Dans une troisième section (III), nous montrons la manière dont se développe aujourd'hui une caractérisation de l'administration à travers l'hybridité et la pluralité de ses formes. Ce faisant, nous relevons l'indétermination organisationnelle que soulève cette perspective sur l'administration : quels principes d'action et quels modes d'organisation pour une administration hybride et plurielle ? Comment gérer les tensions suscitées par cette hybridité ? C'est au croisement de cette indétermination organisationnelle d'une administration hybride et plurielle et de notre questionnement issu du chapitre 1 sur le rôle d'une administration dans un contexte de gouvernance publique multi-acteurs que nous posons notre problématique (IV):
  Qu'est-ce qu'administrer dans un contexte de gouvernance multi-acteurs ?

- Dans le **chapitre 3**, nous présentons et justifions l'angle d'attaque de notre sujet : analyser la conceptualisation des principes d'action et des modes d'organisation de l'administration publique à partir d'une étude du travail de terrain des agents publics.
  Dans une première section (I), nous montrons que les travaux développés à partir des années 1980 sous le terme de *street level bureaucracy* (Lipsky, 1980), dans la lignée du courant de recherche sur l'implémentation des politiques publiques (M. Hill & Hupe, 2008; Saetren, 2005) avancent l'idée que l'action publique ne peut être réellement saisie qu'à travers le travail des agents sur le terrain, ceux-ci étant les fabricants en dernier ressort des politiques publiques. Néanmoins, nous soulignons que cette littérature laisse en grande partie de côté les effets que peut avoir l'action déployée sur le terrain par ces agents sur l'organisation (ses principes et ses modes d'action), et notamment les initiatives et adaptations des politiques auxquelles ils procèdent au contact de situations concrètes.

Dans une deuxième section (II), au regard de ce manque, nous relevons que les théories de l'action collective ont, sous plusieurs angles, étudié les effets récursifs de l'action déployée sur le terrain, au niveau organisationnel. Ainsi, autour de la notion de « pratiques », les théories des dynamiques de routines organisationnelles (Feldman & Pentland, 2003; Feldman, 2000) et des *communautés de pratiques* (Brown & Duguid, 1991) soulignent que l'action est structurante pour l'organisation, dans la stabilité et le changement qu'elle instaure à travers les routines, ainsi que dans les savoirs et les collectifs auxquels elle donne lieu. Autour de la notion de « régulation », la théorie de la régulation sociale (Reynaud, 1979), le Travail d'Organisation (de Terssac, 2003b) et les Espaces de discussion (Detchessahar, 2001) soulignent que l'action des acteurs de terrain est une source essentielle de régulation dans l'organisation et, qu'ici encore, à travers la constitution de collectifs, d'échanges, d'apprentissage et d'accords au sein de ces collectifs, se construit à la fois la stabilité et le changement de l'organisation dans laquelle ces processus ont lieu.

Au regard de ces travaux, nous précisons les questions de recherche sur lesquelles nous déclinons notre problématique :

- ***Comment se traduit concrètement le développement de la participation d'une pluralité d'acteurs dans le fonctionnement d'une administration publique ?***
- ***Quels sont les impacts de ce développement pour l'organisation ? Quelles sont les opportunités ? Quelles sont les difficultés ?***
- ***Quelles réponses organisationnelles sont élaborées au sein des administrations vis-à-vis de ce développement ? En quoi les pratiques, les routines et les régulations développées par les agents sur le terrain contribuent-elles au développement de principes d'action et de modes d'organisation administratifs adaptés à un contexte de gouvernance ?***

Présentation de la partie II : Méthodologie et terrain de recherche

- Le **chapitre 4** présente notre méthodologie ainsi que le matériau recueilli et les grandes lignes de l'analyse des données à laquelle nous avons procédé. Nous avons fait le choix de préciser ensuite, au fur et à mesure de la présentation de nos résultats dans les chapitres 6 et 7, les méthodes d'analyse de données qui avaient été utilisées pour chaque résultat.

  Nous rendons compte de notre démarche de recherche, en montrant la manière dont elle s'ancre dans une « énigme » de terrain, et indiquons les principaux jalons de notre travail. Nous présentons ensuite notre design de recherche : une étude de cas unique

menée dans le cadre d'une recherche collaborative. Nous présentons ensuite les données sur lesquelles nous avons travaillé. Nos données primaires sont constituées par des entretiens, une enquête et des observations de séminaires. Nos données secondaires sont constituées notamment par des textes juridiques, des rapports, des comptes rendus et documents internes sur l'activité d'Autorité Environnementale que nous étudions. Une partie de nos données a été collectée dans le cadre d'un dispositif que nous avons co-construit : nous précisons lesquelles et la manière dont a été réalisée la collecte. Nous indiquons brièvement les méthodes d'analyse mobilisées pour chaque partie de nos résultats, et renvoyant à un exposé plus détaillé des méthodes d'analyse proposé en début de chaque sous-partie de résultat.

- Le **chapitre 5** est consacré à la présentation de notre terrain de recherche et du cas étudié, l'Autorité environnementale et sa mise en place dans l'administration française.
  Nous présentons les principes politiques fondateurs de l'Autorité Environnementale (l'intégration environnementale et la participation du public) et montrons l'indétermination de leur opérationnalisation (I). Nous nous centrons ensuite sur la mise en place de l'Autorité Environnementale en France à partir de 2006-2009 et jusqu'en 2015. (II). Après une présentation synthétique des grands principes de l'Autorité Environnementale (II.1), nous détaillons différents éléments de sa mise en place. Nous précisons ce qu'est un avis d'Autorité Environnementale, son articulation avec les démarches d'évaluation environnementale menées par les porteurs de projet et la manière dont ces documents s'insèrent dans les procédures administratives déjà existantes encadrant l'autorisation ou l'approbation des projets et plan programmes en France (II.2.). Nous retraçons l'historique de la mise en place de l'AE, par transposition des textes européens, et montrons que si la France a été précurseur dans les années 1970, elle a ensuite transposée relativement tardivement l'Autorité Environnementale telle qu'élaborée au niveau européen, ce qui explique que l'activité soit toujours en phase d'émergence et de construction aujourd'hui (II.3.). Enfin, nous présentons de déploiement organisationnel choisi pour l'AE en France et montrons à la fois leur intérêt et leurs difficultés. Nous relevons principalement la difficulté à trouver des modes d'organisation qui permettent à la fois de donner du poids à l'avis d'AE dans les circuits de décision sur les projets, tout en garantissant son indépendance pour qu'il puisse jouer son rôle de « garant environnemental ». A travers la présentation de ce cas de l'activité d'AE, nous montrons la difficulté de penser et d'organiser une activité administrative fondée sur des principes de gouvernance dans les circuits administratifs traditionnels de l'administration publique d'État.

Présentation de la partie III : Résultats et discussion

- Le **chapitre 6** est consacré à l'analyse des **incertitudes et tensions auxquelles donne lieu le développement d'une activité administrative en contexte de gouvernance**, à travers l'étude de la mise au point et du déploiement sur le terrain de l'activité d'Autorité Environnementale dans l'administration française entre 2009 et 2015.

  Nous regardons d'abord comment l'activité d'AE est prescrite, dans les circulaires qui la mettent en place dans l'administration (I), puis la manière dont cette prescription est effectivement déployée sur le terrain (II et III)

  Dans une première section (I), l'analyse de textes juridiques sur l'AE montre que celle-ci passe par une tentative de maintien de principes d'action et de modes d'organisation bureaucratiques, mais pour administrer une action publique déployée dans une logique de gouvernance, c'est-à-dire en s'appuyant sur la pluralité des acteurs, leurs influences et leurs interactions dans différentes configurations. Nous montrons tout d'abord en quoi le modèle bureaucratique apparaît lui-même décliné de manière ambiguë sur cette activité, entre bureaucratie mécaniste et bureaucratie professionnelle (Mintzberg, 1982). Nous montrons ensuite que la logique de gouvernance implique une imprévisibilité et une variabilité dans la manière dont vont se dérouler les processus administratifs. Or, le fait que les principes d'action et les modes d'organisation bureaucratiques de l'administration (eux mêmes ambigus ici) permettent effectivement de gérer cette imprévisibilité et cette variabilité de processus ne présente pas d'évidence.

  Dans une deuxième section (II), nous étudions trois débats sur l'organisation de l'activité d'AE dont nous retraçons les termes et les enjeux : 1. le rôle des préfets dans l'AE ; 2. la relation entre AE et maître d'ouvrage/pétitionnaire ; 3. la sélection des dossiers pour rendre un avis d'AE . Nous montrons les incertitudes et les tensions auxquelles donne lieu le déploiement de ce qui a été prescrit dans la circulaire. Nous précisons ainsi la nature des difficultés que pose le déploiement d'une activité administrative dans un contexte de gouvernance.

  Dans une troisième section (III), nous analysons la manière dont ces incertitudes et les tensions dans l'organisation de l'activité se traduisent dans le travail des agents de terrain. A partir d'une enquête auprès des agents AE[15] en DREAL, nous montrons qu'elles

[15] Nous désignons par le terme « agent AE » les agents publics en DREAL, chargés de mission, chefs de pôles et chefs de service, chargés de préparer les avis d'Autorité Environnementale qui sont ensuite signés par le Préfet, détenteur de l'exercice de l'Autorité Environnementale au niveau local.

se traduisent par des divergences et une multiplicité dans les interprétations de l'activité à mener. Nous proposons la notion de « registre d'action » pour désigner les différents types d'action élaborés par les agents sur le terrain et mettons en évidence les questionnements sur l'activité auxquels renvoient les divergences entre ces registres ainsi que leur multiplicité.

- Dans le **chapitre 7**, nous analysons **les expérimentations et la construction de l'action** qui se développent sur le terrain, en réponse aux incertitudes et tensions auxquelles donne lieu le développement d'une activité administrative en contexte de gouvernance, l'activité d'Autorité Environnementale.

  Dans une première section (I), sur la base de récits d'expérimentations menées par les agents de terrain, nous mettons en évidence que les agents associent les différents registres d'action que nous avons identifiés précédemment et construisent leur action dans cette combinaison de registres (que nous nommons « mobilisation conjointe de registres » et « encastrements de registres »). Si nous relevons l'intérêt de la production locale de solutions par ses expérimentations, nous soulignons aussi **l'hétérogénéité** et la **variabilité** ainsi crées et interrogeons leur place dans une action administrative censée garantir l'égalité de traitement. Nous soulignons également que la multiplicité des agencements produits amène à se poser la question de la compatibilité des registres : tous les agencements susceptibles d'être produits sont-ils « valides » ? Qui peut/doit le déterminer ? Selon quel processus ? etc.

  Dans une seconde section (II), nous analysons la mise en discussion de ces récits par les agents dans le cadre d'un séminaire national des agents AE de DREAL. Nous observons à la fois la portée et les limites de ce type de mises en discussion pour développer une gestion des expérimentations locales menées.

  Sur la base de ces résultats, nous avançons le besoin de dispositifs permettant de *gérer* la construction de l'action des agents AE à partir des expérimentations. Nous interrogeons les conditions dans lesquelles un dispositif de gestion pourrait ici produire une régulation de l'action, et relevons qu'il est nécessaire de s'interroger sur ce que serait une « régulation » pour ce type d'action hétérogène et variable (une harmonisation ? réalisée par qui ? selon quel processus ? etc.)

- Le **chapitre 8** est consacré à une discussion de nos résultats.

  Dans une première section (I), nous proposons une théorisation de l'activité de production d'avis d'AE sur la base des dynamiques de routines organisationnelles (Feldman & Pentland, 2003; Feldman, 2000). Cette théorisation nous permet d'expliciter

la production d'hétérogénéité et de variabilité que nous avions observée sur le terrain, en les caractérisant comme dimension ostensive et dimension performative d'une dynamique de routine. Nous montrons ainsi à la fois leur caractère problématique, mais également leur intérêt pour produire une action composite permettant d'associer des registres d'action multiples et contrastés.

Dans une deuxième section (II), nous montrons l'intérêt de l'espace de discussion (Detchessahar, 2001, 2013) comme dispositif de gestion des expérimentations. Analysant, à l'aide du concept « espace de discussion », les limites de l'utilisation du séminaire existant déjà dans l'activité d'AE au MEDDE, nous formulons deux propositions de dispositifs nouveaux d'espaces de discussion « professionnels » entre agents AE de DREAL, pour l'activité d'AE.

Revenant dans une troisième section (III) sur les pistes de réformes envisagées aujourd'hui par les instances politiques du ministère pour l'Autorité Environnementale, nous montrons en quoi une gestion, à travers des dispositifs spécifiques, de l'hétérogénéité et de la variabilité produites par l'activité restera nécessaire même en cas de refonte importante de l'organisation de l'AE.

Enfin, dans une quatrième section, nous reprenons nos questions de recherche et synthétisons nos résultats et notre discussion en réponse à ces questions. A travers ces réponses, nous caractérisons l'action d'administrer en contexte de gouvernance comme la capacité à simultanément développer et maitriser une hétérogénéité et une variabilité, à la fois matières de l'action et « objets » à gérer.

Dans la conclusion, nous précisions les limites, les contributions théoriques et empiriques de notre travail, ainsi que les pistes de recherche qu'il ouvre.

Introduction
Enjeux et intérêts du sujet

Partie I : Cadrage théorique et problématisation

Chapitre 1 :
L'administration publique dans la gouvernance multi-acteurs

Chapitre 2 :
Hybridation et pluralité de l'administration publique – les implications organisationnelles

Chapitre 3 :
L'intérêt d'une perspective centrée sur les agents de terrain

Problématique : Qu'est-ce qu'*administrer* en contexte de gouvernance multi-acteurs?
Angle d'attaque : une perspective par le travail des agents de terrain

Partie II : Méthodologie et présentation du terrain de recherche

Chapitre 4:
Méthodologie

Chapitre 5 :
Présentation du cas
L'Autorité Environnementale

Partie III : Résultats et discussion

Chapitre 6 : Résultats 1
Administrer dans un contexte de gouvernance : incertitudes et tensions

Etat des lieux des tensions et incertitudes pour une activité administrative déployée en contexte de gouvernance à travers l'étude de textes juridiques et de 3 débats sur la manière d'organiser l'Activité

Chapitre 7 : Résultats 2
Administrer dans un contexte de gouvernance : expérimenter et construire l'action

Analyse des actions développées en réponse au contexte d'incertitude et de tension sur le terrain

Chapitre 8 : Discussion
Gérer l'hétérogénéité et la variabilité dans l'action administrative

Théorisation de la production d'avis d'AE en dynamique de routine organisationnelle
Proposition de l'espace de discussion comme dispositif de gestion de l'hétérogénéité et de la variabilité de l'action

Conclusion générale :
Limites, contributions et perspectives de recherche

Partie 1.
Cadre théorique et problématisation

Chapitre 1.
L'administration publique dans la gouvernance publique multi-acteurs

Introduction au chapitre I 38
I. Une multiplicité d'acteurs publics et privés dans l'action publique : émergence et légitimation 39
I.1. Un mouvement empirique : dispositifs de démocratie participative et décentralisation - vers la légitimation de nouveaux acteurs de l'action publique en France 39
I.1.1. Le développement des dispositifs de démocratie participative 39
I.1.2. La décentralisation en France et en Europe : de nouveaux rôles pour de nouveaux acteurs publics 43
I.1.3. Le développement de formes d'action publique intégrant la pluralité des acteurs 44
I.2. Fondements et explications théoriques du mouvement empirique vers plus de « participants » à l'action publique 46
I.2.1. Démocratie participative, démocratie délibérative : origines conceptuelles, enjeux et questionnements des travaux sur la participation démocratique 46
I.2.2. L'approche par les politiques publiques : une mise en lumière du rôle des acteurs dans l'action publique 49
I.3. Le développement de la notion de « Gouvernance » dans l'action publique 51
II. De nouvelles formes d'action publique pour certains types de politiques publiques 57
II.1. L'identification de « types » de politiques publiques 57
II.2 Le cas de l'environnement : le paradoxe d'une attente d'intervention étatique et de participation d'autres acteurs 60
III. Un déplacement du rôle de l'État et de l'administration publique 63
Synthèse sur le chapitre I 65

Introduction au chapitre I

Ce chapitre vise à comprendre le contexte dans lequel agit aujourd'hui l'administration publique et l'impact que cela peut avoir sur son organisation.

Nous montrons tout d'abord que l'action publique a connu à partir des années 1970-1980 une évolution empirique : l'émergence d'une multiplicité d'acteurs nouveaux, publics et privés, étatiques et non étatiques, ainsi que leur légitimation pour participer de manière nouvelle à cette action publique. Nous présentons ensuite les fondements théoriques de ce mouvement empirique, que l'on peut identifier d'une part dans les travaux sur la démocratie délibérative/participative et d'autre part dans le développement du champ de recherche des politiques publiques. Nous montrons enfin en quoi l'émergence de la notion de *Gouvernance* dans les travaux en Public Administration/Management public rend compte de cette évolution.

Nous précisons le périmètre de notre étude en montrant que certains types de politiques publique sont plus spécifiquement concernés par le développement d'un contexte de gouvernance publique multi-acteurs. L'exemple de l'environnement nous permet de montrer en quoi l'introduction d'une pluralité d'acteurs légitimes dans l'action publique ouvre sur un questionnement quant au rôle de l'État et de l'administration publique.

Or, si les travaux existants en *Public administration*/Management public identifient bien ce déplacement du rôle de l'État et de l'administration publique, ses implications organisationnelles ne sont que peu explorées ouvrant la voie à de nombreux questionnements : Comment s'organise l'administration publique d'État pour intervenir dans un contexte de gouvernance Publique ? Son modèle d'organisation traditionnel bureaucratique est-il adapté ? En quoi ? En quoi peut-il/doit-il évoluer ? etc.

I. Une multiplicité d'acteurs publics et privés dans l'action publique : émergence et légitimation

Nous présentons d'abord le mouvement empirique d'émergence et de légitimation d'une multiplicité d'acteurs dans l'action publique, puis ses fondements théoriques, avant de montrer en quoi la littérature en administration publique sur le thème de la gouvernance rend compte de cette émergence et de cette légitimation.

I.1. Un mouvement empirique : dispositifs de démocratie participative et décentralisation - vers la légitimation de nouveaux acteurs de l'action publique en France

I.1.1. Le développement des dispositifs de démocratie participative

> *« Ce n'est jamais qu'avec effort que les hommes s'arrachent à leurs affaires particulières pour s'occuper des affaires communes ; leur pente naturelle est d'en abandonner le soin au seul représentant visible et permanent des intérêts collectifs qui est l'État. Non seulement, ils n'ont pas le goût de s'occuper du public, mais souvent le temps leur manque pour le faire. La vie privée est si active dans les temps démocratiques, si agitée, si remplie de désirs, de travaux qu'il ne reste presque plus d'énergie ni de loisir à chaque homme pour la vie politique ».*[16]

Malgré le propos de Tocqueville - ou justement pour tenter de l'infléchir -, de nombreux pays ont développé depuis le milieu des années 1980 différents dispositifs visant davantage de participation des citoyens dans l'action publique.

- ***L'émergence de ces dispositifs à partir des années 1980 : l'exemple de la France***

Dans le cas de la France, Gaudin (2008) indique que l'on peut voir les prémisses de ces dispositifs dès les années 1960 dans les différentes formes de comités de quartiers qui se

[16] Tocqueville A., De la Démocratie en Amérique, Volume 2, partie IV, Chap. 3, p.402

développent alors (par exemple, les « groupes d'action municipales » (GAM) qui se constituent dans la région de Grenoble ou l'Association pour la démocratie sociale et locale (ADELS), association d'appui et de formation à la gestion locale pour les militant de quartier). Mais les premières véritables expérimentations de démocratie locale ont lieu en France dans les années 1970-80 avec les « commissions extra-municipales », groupes de travail permanents réunissant élus et citoyens autour de débats sur les choix d'aménagement et de gestion locale.

Blondiaux (2004) retrace l'émergence juridique en France de cette participation citoyenne aux affaires publiques. Celle-ci se fait postérieurement aux premières expérimentations. Ce sont d'abord les principes de consultation, d'information et de concertation avec le public qui sont posés dans les années 90 avec les lois d'orientation de la Ville (1991)[17] et d'administration territoriale (1992)[18], puis surtout avec la loi Barnier (1995) qui instaure la procédure de « Débat public », c'est à dire l'obligation de concertation préalable pour tout grand projet ayant des incidences sur l'environnement. A partir de la fin 1990-début 2000, plusieurs textes viennent compléter les précédents avec des mesures plus contraignantes. Ainsi la loi Voynet pour l'aménagement du territoire et le développement durable (1999) instaure des conseils de développement (auxquels participent des membres de la société civile) pour la mise en place des Pays, et auprès des agglomérations. La loi dite SRU (relative à la solidarité et au renouvellement urbain - 2000) impose des concertations préalables dans l'élaboration des plans locaux d'urbanisme. En 2002, la loi dite de « Démocratie de proximité » impose la création de conseils de quartiers pour les villes de plus de 80000 habitants et élargit le rôle des commissions consultatives des services publics locaux. En 2003, 2004 et 2007, plusieurs lois organisent et précisent la possibilité de référendum local.

Ainsi, si le développement de la démocratie participative en France commence par quelques expérimentations à l'initiative des acteurs locaux (à partir des années 1960 et surtout dans les années 1970), elle s'amplifie à partir du début des années 1990 plutôt à l'initiative des pouvoirs publics, avec l'instauration entre 1991 et 2007 de principes et de dispositifs qui visent à la concrétiser. Si ces derniers concernent différents domaines de politiques publiques les questions de gestion locale et d'aménagement du territoire sont particulièrement visées par ces textes.

[17] Principe de concertation préalable pour toute action ou opération de politique de la Ville modifiant substantiellement les conditions de vie des habitants

[18] Reconnaissance d'un droit des habitants de la commune à être consultés et informés

- ***Un développement au niveau mondial***

Ce développement de dispositifs dits « participatifs » n'est pas propre à la France : il se retrouve sur la même période dans de nombreux pays. Bacqué, Rey et Sintomer (2005) rendent ainsi compte du développement de dispositifs de démocratie participative en Europe (France, Grande Bretagne, Espagne, Pays Bas, Suisse etc.), mais également aux USA, en Amérique latine (Brésil, Equateur) et en Afrique Subsaharienne. Fung et Wright (2003) relatent quant à eux des expériences poussées de démocratie participative menées aux USA, au Brésil et en Inde.

- ***Une diversité dans les dispositifs crées***

Blondiaux (2004) souligne la diversité des dispositifs crées dans ce mouvement mondial. Il distingue ainsi 3 « familles » :

1) Les dispositifs « héritiers » des formes traditionnelles d'association des citoyens aux affaires locales.

Il s'agit notamment des formes de type « **conseils de quartiers** ». Ces formes permettent de replacer le développement des dispositifs de démocratie participative dans le long terme. En effet, on peut voir dans ces conseils de quartier les héritiers des *town meetings* américains, créés au XVIIIe et qui perdurent aujourd'hui sous la forme des *neigborhood councils* très courants aux USA. Dans cette « famille », Blondiaux classe également toutes les déclinaisons crées sur le principe du conseil de quartier : conseils municipaux d'enfants ou de jeunes ; conseils de résidents étrangers ; conseils de sages ; comités consultatifs d'association ; commissions extra-municipales, conseils municipaux interactifs, forums de discussion internet etc.

2) Les dispositifs de consultation accompagnant un projet d'aménagement ou la construction d'une infrastructure susceptible de menacer l'environnement

En France, cette famille correspond à des dispositifs du type du « **débat public** »[19] instauré par les lois Barnier de 1995 et Vaillant de 2002 ou « **enquête publique** »[20] dont le principe existe depuis le XIXe mais qui a été modernisée et élargi par la Loi Bouchardeau de 1983. Au Québec, cela correspond à un dispositif comme celui du **BAPE (Bureau des audiences publiques sur l'environnement)**. Il s'agit de procédures administratives qui visent à permettre l'information

[19] Les lois instaurant le débat public mettent en place une Commission Nationale du Débat Public (CNDP) chargée d'organiser un débat public sur les « *objectifs et caractéristiques principales des projets pendant leur phase d'élaboration* » pour les « grandes opérations publiques d'aménagement d'intérêt national de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics et des sociétés d'économie mixte présentant un fort enjeu socio économique ou ayant un impact significatif pour l'environnement ». Dans ce cadre, la CNDP doit veiller à la participation du public à travers l'organisation de séances de débat et, éventuellement, à travers la mise en place d'une commission particulière chargée de guider et conseiller la concertation et qui peut demander des études complémentaires aux maitres d'ouvrage à la demande du public.

[20] Enquête publique : cf. lexique

et l'expression du public sur les projets d'aménagement ou construction d'infrastructure dans des phases très amont de l'élaboration de ces projets.

3) Les dispositifs visant à associer des citoyens à un choix collectif

Blondiaux regroupe dans cette catégorie des dispositifs qui visent à « *associer pour le temps d'une consultation se déroulant sur quelques jours un groupe de citoyens ordinaires, tirés au sort et/ou volontaires, à l'élaboration d'un choix collectif portant sur un projet précis (…), d'ampleur locale ou nationale (…) ou sur une question largement débattue au plan national* ». L'objectif de ces dispositifs est que le groupe de citoyens puisse produire un avis éclairé destiné à la ou aux autorités publiques compétentes pour prendre des décisions.

Ces dispositifs sont souvent issus directement ou indirectement des sciences sociales. Blondiaux cite dans cette catégorie :

- les **jurys de citoyens** : issus d'une expérimentation allemande dans les années 1970 et mis au point par le sociologue Paul Dienel, il s'agit de réunir un groupe restreint de citoyens (une dizaine) autour d'un choix collectif sur un projet précis.
- Les **conférences de consensus** : issues de pratiques développées au Danemark (par le *Danish Board of Technology*, instance parlementaire) qualifiées d' « *évaluation participative de la technologie* », il s'agit de permettre un dialogue approfondi, en plusieurs temps, entre un panel d'experts et un panel de « profanes ». Le groupe de « profanes » est chargé, à l'issue de ce dialogue, de rédiger un avis sur la question[21].
- Les **sondages délibératifs** : selon une méthode mise au point par Fishkin (1999), il s'agit de constituer un large échantillon représentatif de la population puis de le réunir dans un même lieu pendant un temps donné pour des échanges approfondis et des questions avec des experts et des politiques sur un problème donné. L'échantillon est sondé sur le problème qui lui est posé avant et après les échanges. Pour Fishkin, la qualité du dispositif repose sur l'échange délibératif et le fait qu'il permette, selon lui, que les meilleurs arguments prévalent.

Ces dispositifs sont surtout mobilisés autour de choix scientifiques. Callon, Lascoumes et Barthes (2001) ont par exemple montré comment ce type de dispositifs était utilisé dans le cadre de ce qu'ils ont qualifié de « démocratie technique ».

[21] Boy, Donnet Kamel et Roqueplo (Boy, Donnet Kamel, & Roqueplo, 2000) relatent par exemple l'expérience de conférence de consensus menée en France sur la question des OGM en 1998

Ainsi, malgré, ou justement à cause, du désintérêt supposé des citoyens pour la chose publique, de nombreux pays ont développé dans les quarante dernières années une grande diversité de dispositifs participatifs à l'action publique. Ces dispositifs ont bien entendu de nombreuses limites (voir Blondiaux, 2007 pour le détail de ces limites). Ils ont néanmoins aujourd'hui des effets observables sur la conduite des affaires publiques (e.g. Callon et al., 2001; Fung & Wright, 2003; Rui, 2004).

L'étude de la mise en place de ces dispositifs permet de relativiser leur totale nouveauté. Ainsi, la création de l'enquête publique dès le XIXe ou la lignée allant des *town meetings* aux conseils de quartiers rappellent que l'émergence de ces dispositifs de délibération et de consultation doit être replacée dans le temps long. Néanmoins, même si l'on peut contester la totale nouveauté de ces dispositifs et de cette aspiration à la participation citoyenne, il y a eu dans les quarante dernières années « *intensification du recours au procédé participatif, extension de ce procédé à de nouveaux domaines d'action publique, émergence de modalités innovantes* » (CAS, 2008, p.20).

Néanmoins, les citoyens, souvent désignés dans ces dispositifs par le terme « le public », ne sont pas les seuls acteurs à avoir développé leur rôle dans l'action publique ces quarante dernières années.

I.1.2. La décentralisation en France et en Europe : de nouveaux rôles pour de nouveaux acteurs publics

En France, de 1982 à 1986, a lieu ce que l'on a appelé l'Acte I de la décentralisation. 25 lois complétées par environ 200 décrets modifient en profondeur la répartition des pouvoirs publics sur le territoire. Ces mesures développent considérablement la légitimité et le rôle des élus locaux dans les prises de décisions publiques concernant les territoires. En effet, elles instituent par exemple le président de conseil régional en exécutif de la région à la place du préfet (donc un élu local en remplacement d'un représentant de l'État central), elles constituent la région en collectivité territoriale doté d'un conseil élu au suffrage universel et elles modifient les répartitions de compétences entre communes, département, régions et État.

En 2003, l'Acte II de la décentralisation vient confirmer ce mouvement par de nouveaux transferts de compétences de l'État vers les collectivités territoriales, accompagnés de transferts de personnels.

Dans une France historiquement marquée par une centralisation du pouvoir, et par une prééminence des acteurs issus de l'État central (Rosanvallon, 1990), les quarante dernières années sont donc également marquées par le développement et la légitimation de nouveaux échelons de décision : au niveau régional, départemental, intercommunal et communal. A plusieurs de ces niveaux, les lois de décentralisation donnent un rôle nouveau, d'une part à des élus, d'autre part à une administration territoriale dédiée.
Cette évolution est particulièrement marquante pour un pays de tradition fortement centralisatrice, comme la France. Il s'agit néanmoins d'un mouvement plus large qui concerne toute l'Europe sur cette période. Ainsi, comme le souligne plusieurs auteurs (Greffe, 2005; Kada, 2010; Mény, 1984), la période 1970-2000 est caractérisée en Europe par un « *âge d'or de la décentralisation* » (Kada, 2010, p14) qui, s'il concerne des systèmes politiques et administratifs très différents, traduit néanmoins un mouvement général vers une légitimation d'acteurs publics de niveau infra étatiques et le développement de leur rôle dans l'action publique.

En France, les deux mouvements, de décentralisation et de démocratie participative sont non seulement concomitants mais imbriqués (*Rapport Centre d'analyse stratégique - Documentation française,* 2008). Certaines lois comportent ainsi des mesures sur les deux plans[22]. Néanmoins, d'autres travaux soulignent les limites de cette imbrication et pointent les rivalités entre les deux processus qui ont également pu, à certains moments, gêner le développement des dispositifs de démocratie participative (Chavrier, 2007).

Un dispositif comme le Grenelle de l'Environnement qui a eu lieu en 2007 permet de caractériser à la fois l'évolution et les ambiguïtés de l'action publique dans ce nouveau contexte.

I.1.3. Le développement de formes d'action publique intégrant la pluralité des acteurs

Lancé en juillet 2007, le Grenelle de l'Environnement réunit sur différentes phases de consultation des représentants de 5 « collèges » identifiés :

- les organisations non gouvernementales (associations environnementales)
- l'État (fonctionnaires)
- les salariés (délégués des syndicats représentatifs des salariés)
- les employeurs (organisations professionnelles du patronat)

[22] Par exemple, la loi de 1992 attribue de nouveaux pouvoir aux municipalités en leur fournissant des outils de démocratie participative : les conseils municipaux acquièrent le droit de créer des comités consultatifs pour tout problème d'intérêt communal ; la municipalité peut utiliser les référendums municipaux consultatifs.

- les collectivités territoriales (élus locaux)

Le « Grenelle » de 2007 fait historiquement référence, à travers le terme « Grenelle » aux accords de Grenelle de 1968. Par le réemploi du terme, il se présente comme une « négociation globale » qui réunirait tous les partenaires concernés par une question (Boy, 2010). Ce faisant, le Grenelle de 2007 désigne comme acteurs légitimes pour participer à la définition de l'action publique sur les questions environnementales l'État, les partenaires sociaux « habituels » (représentants des salariés et des employeurs), mais également les élus locaux et la société civile.
Depuis, d'autres « Grenelles » ont eu lieu (Grenelle des ondes en 2012, Grenelle de la Mer en 2014), rééditant à chaque fois l'association des élus locaux et des associations comme partenaires à part entière dans ces discussions.

Dans l'analyse qu'il fait du processus du Grenelle de l'environnement de 2007, Boy relève néanmoins une limite importante, au delà de la novation politique que représente ce type de dispositif de concertation. Si les phases de consultation du Grenelle ont bien impliqué à part égale des membres des cinq collèges, l'État a repris une position prépondérante et un rôle leader des groupes dans les phases postérieures, plus opérationnelles. Il révèle ainsi une question essentielle que pose ce processus de légitimation de nouveaux acteurs dans l'action publique : Quelle est alors la position de l'État ? Celui-ci devient-il désormais un acteur parmi d'autre dans la concertation ou a-t-il un rôle spécifique à jouer et lequel ? Et sur cette dernière question, L'État est-il appelé à jouer un rôle différent selon qu'on le considère dans sa dimension technicienne (administrative) ou politique (décideurs politiques) ? (Boy, 2010, p.324)

Malgré les limites évidentes, sur le fond, de dispositifs comme les Grenelle[23] , ils peuvent être considérés, dans la forme qu'ils prennent (ou affichent de prendre), comme la marque de l'évolution importante que nous avons décrite ci avant : l'émergence ou le développement de la légitimité des élus locaux et de la société civile dans l'action publique depuis quarante ans.

Nous avons décrit un mouvement empirique en France dans les quarante dernières années. Nous avons également montré en quoi ce mouvement n'était pas strictement français, mais était observé en Europe et dans le monde sur la même période.

[23] Boy considère que les « Grenelle » sont avant tout des « *actes politiques* » diffusés par les instruments de communication gouvernementaux et maitrisé par le cabinet du ministère de l'Environnement (p.315 et p.322)

Or, ce mouvement empirique a plusieurs ancrages théoriques qui permettent à la fois de montrer quels sont ses fondements conceptuels et d'expliquer les formes qu'il a pu prendre. Ce sont à ces racines et développements théoriques que nous nous intéressons maintenant, de manière à éclairer les observations que nous venons de faire.

I.2. Fondements et explications théoriques du mouvement empirique vers plus de « participants » à l'action publique

Le mouvement empirique que nous avons décrit vers davantage de participants, publics et privés, à l'action publique, trouve ses fondements théoriques dans deux champs de littérature :

- d'une part, les travaux sur les notions de démocratie participative et de démocratie délibérative, développés en philosophie politique à partir des années 1960-1970 ;
- d'autre part, les travaux sur les politiques publiques, qui sont venus renouveler et bousculer les champs des Sciences politiques, de la *Public Administration* et de la Sociologie dans les années 1970.

I.2.1. Démocratie participative, démocratie délibérative : origines conceptuelles, enjeux et questionnements des travaux sur la participation démocratique

Blondiaux (2007) situe les débuts de la notion de « démocratie participative » dans les travaux de philosophie politique américains des années 60-70 (Mac Pherson, 1971; Pateman, 1970). Les travaux et l'usage de ce terme rappellent la nécessité de participation effective des citoyens pour que l'on parle de démocratie. Blondiaux souligne qu'ils constituent en ce sens une critique et un appel au renouvellement de la notion de « démocratie représentative », qui, en limitant la participation des citoyens au moment électoral, souffre justement d'un fort déficit par rapport à la notion de démocratie qu'elle revendique d'incarner.

Dans les années 1980-1990, parmi les philosophes politiques, juristes et politistes américains, se développe la notion de « démocratie délibérative » (Bessette, 1980; Bohman & Rehg, 1997; Cohen, 1989; Dryzeck, 1990; Elster, 1998; Manin, 1985; Sunstein, 1985 ; voir Bouvier, 2007 pour une revue). Les références théoriques de ces travaux sont Rawls (1993) et Habermas (1988) qui, bien que de manière différente, mettent tous deux en lumière le rôle de la délibération entre les citoyens pour la formation d'une décision légitime.

Ainsi, pour ce courant théorique de la démocratie délibérative, « *La décision légitime n'est pas la volonté de tous, mais celle qui résulte de la délibération de tous : c'est le processus de formation des volontés qui confère sa légitimité aux résultats, non les volontés déjà formées.* » (Manin, 1985).

Il faut souligner qu'il n'y a pas a priori de jonction naturelle entre « délibération » et « participation », l'idéal de délibération pouvant tout à fait être le fait des instances représentatives ou de comités restreints. C'est justement un des apports des académiques américains travaillant sur la notion de démocratie délibérative qui, marqués par les travaux antérieurs sur la participation démocratique évoqués ci-dessus, ont fait le lien entre l'idéal de délibération d'une part et la participation de tous ceux qui peuvent être concernés d'autre part (Cohen, 1989; Manin, 2002, p44).

Quelques précisions sur la notion de démocratie délibérative permettent de mieux cerner ce sur quoi porte l'idéal délibératif et ce qu'il apporte à la notion de participation.
Tout d'abord, la notion de délibération s'oppose conceptuellement à celle de marchandage ou *bargaining* (que les instances représentatives américaines connaissent bien). Dans cet idéal, il ne s'agit plus d'échanger des compensations et des avantages contre un accord ou un soutien, mais d'échanger des raisons de faire et des arguments. La question de la persuasion par les arguments, et donc de la possibilité de changer d'avis pour les participants, est au cœur de l'idéal délibératif.
Ensuite, la notion de délibération se distingue de celle d'agrégation des choix individuels. Elle contient l'idée que les opinions et la volonté de chacun doivent se former dans la discussion collective. En fait, dans cet idéal, une opinion ou une volonté d'un citoyen doit pouvoir s'argumenter et se justifier, s'opposant ainsi à la volonté ou l'opinion d'un consommateur dont les goûts et les préférences ne se discutent pas mais n'ont qu'à s'affirmer.
Pour Sintomer et Blondiaux (2002, p.23), l'originalité introduite par Habermas (et par les travaux américains sur la démocratie délibérative dans sa lignée) est d'identifier le pouvoir constituant de l'espace public délibératif et de placer celui-ci au cœur de la société politique. Ainsi, cet idéal délibératif n'est justement plus réservé aux représentants mais s'ancre dans les discussions des citoyens.

Néanmoins, autant dans les travaux initiaux sur la démocratie participative que dans ceux sur la démocratie délibérative, ces notions ne visent pas à remplacer la démocratie représentative mais bien à la compléter : « *il s'agit de compléter l'arsenal institutionnel de la démocratie représentative par des lieux où le déploiement de cette délibération démocratique élargie est possible, où cette participation du plus grand nombre à cette discussion des choix collectifs est encouragée* » (Blondiaux, 2007, p 120-121)[24].

[24] Nous soulignons donc ici la distinction à faire entre la notion de démocratie participative et celle de démocratie directe. Si dans les deux cas, la question des citoyens dans l'action publique est posée, la

Ainsi, la notion de démocratie participative utilisée pour désigner ce développement de dispositifs sur le terrain à partir des années 1980 renvoie sur le plan théorique à la fois à la notion d'inclusion légitime des citoyens (ou plus largement de tous ceux qu'une question peut concerner) et à la notion de délibération par ces nouveaux participants. Ce faisant, nous notons qu'elle ne se constitue pas comme un contre modèle par rapport à la démocratie représentative, mais plutôt comme un corollaire ou un correctif, dont l'association avec les fonctionnements habituels de la démocratie représentative reste néanmoins à élaborer sur le plan opérationnel. Nous notons également qu'il s'agit bien de participer à la délibération, de forger son opinion dans l'argumentation, mais que l'idéal délibératif n'implique pas nécessairement une participation des citoyens à la prise de décision elle-même.
Ainsi, démocratie participative et démocratie délibérative, fondements théoriques du mouvement empirique que nous avons étudié, introduisent la légitimité du public comme acteur de l'action publique. Elles laissent néanmoins très ouvert et peu défini « ce à quoi » participe finalement ce public (de la discussion à la prise de décision ?) et dans quelle condition il articule son action à celle, plus traditionnelle, des acteurs de la démocratie représentative (et donc en premier lieu de l'État central).

Si la littérature sur la démocratie participative/délibérative permet de mieux comprendre les enjeux et les fondements de la participation du public à l'action publique, elle ne traite pas de la participation d'autres acteurs que les citoyens : les élus locaux dont nous avons mis en lumière la prise d'importance dans les quarante dernières années en France.
Les travaux étudiant l'action publique sous l'angle des politiques publiques sont à cet égard éclairants, car ils soulignent, en tant que caractéristique de l'action publique contemporaine, la diversité et l' « enchevêtrement » des acteurs qui y participent : les élus locaux, mais également d'autres acteurs publics et privés.

démocratie participative s'articule au système de démocratie représentative alors que la démocratie directe le remet en cause.

I.2.2. L'approche par les politiques publiques : une mise en lumière du rôle des acteurs dans l'action publique

« Les politiques publiques mobilisent des configurations d'acteurs, de ressources et de règles dans le but de produire directement ou de coordonner les réponses à apporter à des besoins collectifs reconnus comme relevant de la responsabilité de l'État et d'autres collectivités publiques » (Giraud & Warin, 2008, p9).

Par cette attention à la complexité de l'action publique et à ces différentes dimensions, la littérature sur les politiques publiques - dite aussi sur l'action publique (Lascoumes & Le Galès, 2012) - a profondément renouvelé la manière de considérer les différents acteurs de l'action publique.

Les débuts de cette approche peuvent être situés aux États-Unis dans les années 1950 avec le développement par Lerner et Laswell (1951) d'une *Policy Science*, conçue comme une science de l'action visant, à travers une approche multidisciplinaire à mieux comprendre quels sont les problèmes publics qui doivent être traités par les autorités et comment (Lascoumes & Le Galès, 2012, p12). Dans les années 1960, les travaux de Lindblom (1959), March et Simon (1958), Wildawsky (1964) aux USA ou Crozier en France (1963) mettent en lumière les dysfonctionnements de l'action étatique et font apparaître l'importance de la diversité des acteurs intervenant dans les décisions, des contradictions dans les programmes, des aléas de leur réalisation etc. (Hassenteufel, 2011, p.22). Un champ académique se structure sous le terme *Policy analysis* (1960s) puis *Public Policy* (1970s), lequel est à la fois complémentaire et concurrent des Sciences Politiques et de la *Public Administration* (Bezes & Pierru, 2012). La caractéristique de ces travaux en politiques publiques réside dans une attention au contenu des programmes, à l'action concrète des administrations pour les mettre en œuvre et aux rôles des acteurs et de leurs systèmes d'action (Lascoumes & Le Galès, 2012).

Comme nous le voyons ici, la perspective des politiques publiques ne se résume bien entendu pas à l'élargissement du nombre des acteurs : elle comprend également le fait de prendre en compte les institutions, normes, et procédures qui gouvernent les interactions des acteurs (Lascoumes & Le Galès, 2012, p.11). Néanmoins, la diversité et l'enchevêtrement des acteurs est bien une caractéristique centrale de cette approche. En effet, comme l'indique Hassenteufel (2011, p.24), « *l'analyse des politiques publiques prend en compte de façon croissante la diversité des acteurs qui participent à son élaboration et à sa production, y compris les acteurs politiques tels que les élus et les partis politiques longtemps négligés, dotés de ressources et de logiques*

d'action (notamment électorales) propres. L'étude et la compréhension des politiques (policies) ne sont plus déconnectées de celle de la politique (politics) ».
Ainsi, dans la perspective théorique ouverte par les politiques publiques, l'action publique doit être regardée non pas uniquement à travers la structure État et ses agents, mais bien aussi dans la multiplicité et les stratégies des différents acteurs qui la composent.
Au delà de ces acteurs publics, Lascoumes et Le Galès soulignent que ce type de travaux a pour objectif d'étudier « *des situations où se mêlent acteurs publics et privés et où l'État n'est plus qu'un élément, toujours particulier d'un jeu devenu collectif* » (Lascoumes & Le Galès, 2012, p8).

Ainsi, la légitimation et le nouveau rôle des élus que nous avons analysé en France dans les quarante dernières années peut être replacé dans un mouvement international et de long terme, théorisé par les travaux sur les politiques publiques, et qui marque d'une part la rupture avec une vision « stato-centrée » du secteur public et d'autre part le développement d'une vision multi-centrée et pluri acteurs de l'action publique, dans laquelle acteurs publics et privés ont un rôle essentiel[25].

La perspective des travaux en Politiques Publiques (dite aussi Action publique) telle qu'elle se développe à partir des années 1960-1970 met donc en lumière la diversité et la complexité de l'action publique, vue comme la mobilisation de « *configurations d'acteurs, de ressources et de règles* » (Giraud & Warin, 2008, p9), qui devient un point central de cette approche.

La littérature sur la démocratie participative/délibérative d'une part et des travaux en politiques publiques d'autre part, nous permettent de voir comment, sur le plan théorique, une diversité d'acteurs a émergé et s'est légitimée dans l'action publique. Public, citoyens, mais aussi élus locaux et autres acteurs publics et privés font désormais pleinement partie des travaux académiques sur le secteur public. Mieux, ils sont aujourd'hui au cœur du regard porté sur l'action publique : ils en constituent un point de questionnement et de problématisation majeur, et en même temps, un facteur explicatif essentiel.

[25] Nous reviendrons dans notre partie empirique sur ces acteurs privés et la manière dont leur rôle a pu également évoluer.

Ainsi, ce déplacement théorique accompagne, conceptualise, et explicite à la fois les évolutions empiriques que nous avons décrites, qui marquent sur le terrain également ce développement et cette légitimation d'une pluralité d'acteurs nouveaux.

La littérature en *Public administration* et Management public n'est pas en reste et prend en compte ce mouvement empirique et ce déplacement théorique. Elle l'exprime à travers le développement de travaux sur la notion de *gouvernance*.

I.3. Le développement de la notion de « Gouvernance » dans l'action publique

Le terme de **gouvernance** se diffuse et devient central dans les travaux en *Public Administration* et Management public dans les années 1990, pour analyser et tenter de théoriser le mouvement que nous avons décrit ci-dessus. Par leurs tentatives de définitions et leur ambiguïtés sur la notion de gouvernance, ils font apparaître qu'il y a une problématique organisationnelle sous-jacente à ce mouvement de légitimation d'une pluralité d'acteurs dans l'action publique : si l'action publique est profondément modifiée, comment s'organise alors cette « nouvelle » action publique ? Nous étudions ici dans quelle mesure et avec quelles limites la notion de *gouvernance* répond aujourd'hui à cette interrogation.

Pour Giraud et Warin (2008), *« la complexité {des configurations d'acteurs, de ressources et de règles} donne lieu à ce que l'on appelle aujourd'hui la gouvernance des politiques publiques.* » (p.9). Pour eux, l'objet des travaux académiques sur la gouvernance est d'analyser « *comment les logiques de recomposition de l'action publique sont structurées par les formes de mobilisation des acteurs sociaux, en particulier par le déplacement des frontières traditionnelles entre acteurs légitimes (ou en place) et challengers* ».

Si ce terme s'est largement répandu dans la littérature sur le secteur public à partir des années 1990, ce qu'il recouvre exactement nécessite quelques précisions :

1) D'abord parce que le terme est utilisé dans différents champs académiques ainsi que dans le langage courant, notamment par les politiques, à chaque fois pour désigner des notions différentes.

   Kjaer (2004) décrit les différents domaines académiques qui mobilisent la notion de gouvernance. Celle-ci est utilisée en administration publique, mais également dans les

champs des relations internationales et des politiques comparées. De plus, elle est employée dans un sens normatif par plusieurs instances : l'Union européenne et la Banque Mondiale par exemple. Ainsi, la Banque mondiale a déployé des indicateurs de « bonne gouvernance » des pays.

2) Ensuite, parce que le terme de Gouvernance a été caractérisé par certains comme un « mot valise » dont l'usage extensif serait parfois davantage dû à son imprécision (et à la marge de manœuvre qu'elle ouvre) qu'à sa réelle capacité de définition.
   Pollitt et Hupe (2011) ont qualifié la Gouvernance de « *magic concept* », c'est à dire de terme qui se caractérise à la fois par un degré élevé d'abstraction, une forte connotation normative positive, une apparente capacité à résoudre les dilemmes et une mobilité d'un domaine à un autre. Ils ont ainsi souligné le côté attractif de ce type de terme, mais également ses limites.
   Frederickson (2005) (p.289) a également mis en garde contre l'usage extensif de ce terme par les académiques, parfois uniquement pour servir « *a rehash of old academic debates under a new and jazzier name* » !
   Arnaud (2014) (p.5) qualifie de terme de *« mot fourre tout* » et montre comment il s'est diffusé dans le langage courant dans des définitions tellement vagues qu'elles ne définissent justement plus grand chose, comme par exemple celle de « *organisation et façon de travailler de l'État dans le but de répondre aux besoins de la population* ».

3) Enfin, parce que même au sein des champs académiques du *Public management* et de la *Public Administration*, le terme fait l'objet de nombreuses définitions qui ne se recoupent pas toujours complètement.
   Dans un article souvent cité sur le sujet, Frederickson (2005) caractérisait la diffusion et la prépondérance nouvelle du terme de gouvernance par son titre : « *Whatever happened to public administration ? : governance, governance everywhere* ». Il avançait que le terme s'était tellement diffusé qu'il avait quasiment remplacé celui de *Public administration* dans les recherches et enseignements consacrés au sujet du secteur public.
   Hill et Hupe (2008) avancent que l'on peut en fait regrouper la diversité des approches développées du terme en cinq catégories :
   a) Une approche historique d'un « âge de la gouvernance »
   Après un âge de la planification (1960-1970) puis un âge du marché (1980), la période contemporaine serait un « âge de la gouvernance », caractérisé par la prise de conscience que le gouvernement ne peut agir seul, ne peut non plus attendre que le marché apporte

des solutions à tous les problèmes et s'engagerait donc avec les autres membres de la société pour régler les affaires publiques. Ils font ici par exemple référence aux travaux de Richards et Smith (Richards & Smith, 2002) sur la transition d'un État wébérien à un État post-moderne[26].

b) Une approche par les réseaux

Certains auteurs utilisent le terme pour faire référence à un « *Third Way* », un « *Steering State* » (traduit par « *État stratège* »), approches dans lequel la notion de réseaux devient essentielle pour décrire l'action publique (Klijn, 2005; Rhodes, 1997, 2007; Stoker, 2006).

c) Une approche permettant de distinguer des variantes

Pour Hill et Hupe, certains auteurs utilisent en fait la notion de gouvernance comme une *neutral umbrella* qui leur permet ensuite de distinguer différents modèles de gouvernance (Pierre & Peters, 2000) ou des modes de gouvernance (Kooiman, 2003).

d) Une approche par le caractère multidimensionnel du gouvernement en action

Certains auteurs utilisent le terme pour mettre l'accent d'une part sur le caractère désormais pluriel des acteurs, des ressources, des règles et des instruments pour traiter des affaires publiques, et d'autre part sur le passage à une attention particulière à l'action menée pour gouverner. Hill et Hupe classent ici les travaux de O'Toole (O'Toole, 2000), Lynn et al (Heinrich & Lynn, 2000; L. E. Lynn, Heinrich, & Hill, 2001), ainsi que leur propres travaux (M. Hill & Hupe, 2008).

e) Une approche normative

Enfin, Hill et Hupe soulignent ce que nous avons vu précédemment. Le terme de gouvernance a également été employé par certaines instances publiques (Banque Mondiale) comme une norme de comportement pour les administrations publiques contemporaines, ce qui introduit parfois une certaine confusion sur le sens académique du terme.

La classification proposée par Hill et Hupe est bien entendu contestable, notamment parce que certains travaux peuvent renvoyer à plusieurs approches. Ainsi les travaux de Klijn (Kickert, Klijn, & Koppenjan, 1997; Eric-Hans Klijn, 2005; Erik-Hans Klijn, 2008) centrés sur les réseaux dans l'action publique, soulignent aussi le caractère multidimensionnel de l'action publique et s'inscrivent également dans une perspective d'évolution historique de cette action publique . Néanmoins, cette classification présente

[26] Il faut noter que d'autres interprétations de la notion d'*État post-moderne* sont beaucoup plus critiques et prennent justement leurs distances par rapport à la notion de gouvernance : cf. Chevallier, 2003; Rouban, 2004

l'avantage de préciser la diversité des usages de la notion de gouvernance et donc son ambiguïté, même au sein des études en Management public et *Public Administration*.

Au delà de cette polysémie, la notion a-t-elle une définition qui permettrait de mieux circonscrire ce dont on parle ? Ici aussi, les travaux universitaires ont produit une certaine diversité. Pollitt et Bouckaert (2011, p.21) indiquent de manière un peu provocante qu'il y a autant de significations de la gouvernance que d'auteurs ayant travaillé sur le sujet ! Si le propos est un peu exagéré, il reflète néanmoins bien la difficulté qu'il y a à définir précisément cette notion.

A travers l'étude de plusieurs définitions proposées par différents auteurs (et renvoyant aux différentes catégories de Hill et Hupe) nous proposons de faire ressortir les traits essentiels de cette notion de Gouvernance dans le secteur public, au delà de ces usages différents.

Ainsi, Pierre (2000) définit la gouvernance comme :

« *a sustaining coordination and coherence among a wide variety of actors with different purposes and objectives, such as political actors and institutions, corporante interest, civil society and transnational governments* » (p3-4).

Bevir (2011) indique que le terme fait référence aux :

« *theories, practices and dilemmas associated with the recognition of the extent to which governing processes are hybrid and multijurisdictional, linking plural stakeholders in complex networks ».* (p.1).

Pour Bellamy et Palumbo (2010) :

« *Governance entails a move away from traditionnal hierarchical forms of organization and the adoption of networks forms. It also entails a revision of the relationship between the state and civil society in a more participatory direction. Governance is finally said to be responsible for shifting the emphasis away from statute law to more flexible forms of regulation and implementation. ».*

Lynn et al. (Heinrich & Lynn, 2000, p.3) définissent la gouvernance comme :

« *regimes of laws, administrative rules, judicial rulings, and practices that constrain, prescribe and enable governmental activity* ». (p.3)

Pour Klijn (2008), la gouvernance équivaut à la gouvernance des réseaux, et correspond au :

« *policy making and implementation through a web of relationships between government, business and civil society actors.* » (p.511)

Ces différentes définitions ont pour point commun de faire référence à **l'implication et à la participation effective d'une pluralité et d'une diversité d'acteurs dans l'action menée pour conduire les affaires publiques.** C'est dans ce sens que l'on peut considérer que le courant académique sur la gouvernance correspond bien au traitement, dans les champs académiques *Public Administration*/Management public, de l'émergence et de la légitimation d'une pluralité d'acteurs (étatiques et non étatiques, publics et privés), dans l'action publique que nous avons caractérisé théoriquement et empiriquement au début de ce chapitre.

Néanmoins, ces définitions permettent d'approfondir les implications de cette émergence pour l'administration publique.
En effet, la formulation de cette évolution sous l'angle de la notion de gouvernance fait tout d'abord apparaître la remise en cause des structures hiérarchiques traditionnelles que cette émergence implique.
Elle fait ensuite apparaître les réseaux comme essentiels à la fois pour définir le principe de la gouvernance et pour décrire son fonctionnement opérationnel. Ainsi, si ce n'est pas la seule approche, toute une partie des travaux académiques associent gouvernance et réseaux. Ainsi, Papadopoulos (2008) indique que « *la gouvernance implique que les décisions publiques sont formulées et les politiques publiques mises en œuvre dans des réseaux d'acteurs (policy networks). Ceux-ci sont composés tant d'acteurs publics (politiciens et fonctionnaires) de différents niveaux décisionnels, que d'acteurs non publics de différents types (agents économiques, représentants de groupes d'intérêts et stakeholders, experts)* ». (p.282). Pour Klijn (2008), comparant les littératures académiques sur la gouvernance et sur les réseaux, « *it is unnecessary to make a distinction between « governance » or « governance networks » since the literature and the theoretical foundations are basically equivalent. ».* De même, pour Rhodes qui affirme que *« in sum, governance refers to governing with and through networks* » (p.1246).

Ainsi, la notion de *gouvernance* telle que développée dans les travaux en *Public Administration*/Management public montre que **l'émergence d'une multiplicité d'acteurs dans l'action publique a des répercussions organisationnelles** pour les structures impliquées dans cette action et les définit : une **remise en cause des structures hiérarchiques** et un **accent mis sur les fonctionnements en réseau**.

Avant d'aller plus loin sur ce point, il convient de s'interroger sur le périmètre concerné par notre réflexion : ce mouvement à la fois théorique et empirique concerne-t-il toute l'action publique ou seulement (ou plus spécifiquement) certains de ses domaines ?

II. De nouvelles formes d'action publique pour certains types de politiques publiques

Pour Duran et Thoenig (1996), il y a bien un lien entre la nature d'une politique publique menée et le fait de devoir prendre en compte une multiplicité d'acteurs dans l'action publique. Ainsi « *créer des emplois ne se décrète pas, mais dépend de la décision discrétionnaire des entreprises. La sécurité dans une banlieue dépend moins de la présence policière que de la mobilisation des bonnes volontés. D'où l'importance d'une anticipation et d'une implication de ces tiers privés qui sont les metteurs en œuvre de politiques publiques, si possible dès l'amont du travail public, au moment de la définition de l'enjeu et de l'élaboration de décision. On ne gère pas le monde si on exclut ceux à qui, en raison même de leur autonomie, sera confié le soin, sur le terrain, de le transformer à partir de leurs propres comportements.* » (p.596)

Y-a-t-il un (ou certains ?) type(s) de politiques publiques qui impliquerait plus particulièrement la participation d'une pluralité d'acteurs publics et privés au côté de l'État ?

II.1. L'identification de « types » de politiques publiques

Il existe différentes typologies des politiques publiques. La plus fréquemment utilisée (Meny & Thoenig, 1989) est celle de Lowi (1972) qui repose sur le fait de croiser la nature de la contrainte exercée par la politique publique avec la manière de définir le destinataire de la politique publique.

Ainsi, pour Hassenteufel (2011), la typologie de Lowi permet de distinguer quatre catégories de politiques publiques :

Tableau 1. Les types de politiques publiques, d'après Lowi

	La contrainte est directe	*La contrainte est indirecte*
La contrainte est individuelle	**Politiques règlementaires**	**Politiques distributives**
La contrainte est collective	**Politiques redistributives**	**Politiques constitutives**

Source : Hassenteufel (2011), d'après Lowi (1972)

- Les **politiques règlementaires** (contrainte individuelle et directe) : il s'agit de politiques qui édictent des règles obligatoires qui s'appliquent à tous, individuellement dans certaines circonstances. L'exemple classique de ce type de politique est le code de la route.

- Les **politiques distributives**, dites aussi **allocatives** (contrainte individuelle et indirecte) : il s'agit de politiques qui attribuent des autorisations ou prestations particulières à titre nominatif à un individu s'il remplit un certain nombre de conditions fixées. Un exemple de ce type de politiques est l'attribution d'un permis de construire.

- **Les politiques redistributives** (contrainte collective directe) : Il s'agit de politiques qui fixent des règles concernant un groupe, défini par des critères. Un exemple de ce type de politique est le système des assurances sociales dans lesquelles un groupe défini par des critères (groupes socio-professionnels ou groupe au delà d'un certain revenu) est obligé de cotiser et, en même temps, en retire des avantages. Les politiques fiscales font également partie de ce type de politiques.

- **Les politiques constitutives,** dites aussi **procédurales** (contrainte collective indirecte) **:** il s'agit de politiques qui fixent des règles sur les règles, c'est à dire des procédures que doivent respecter tous les acteurs concernés par une politique publique.

Un exemple de ce type de politiques est la mise en place de procédures de concertation (comme la procédure de débat public pour les projets d'infrastructure de transport).[27]

Or, Duran et Thoenig, faisant référence à cette typologie de Lowi, font un lien entre le déploiement de **politiques constitutives** par l'État et le fait d'avoir une multiplicité d'acteurs participant à l'action publique. Ils se fondent pour cela sur l'exemple des politiques d'aménagement du territoire qu'ils classent dans cette catégorie :
« La politique d'aménagement du territoire se traduit pour l'essentiel par le fait que l'État, à travers des lois cadres, élabore une ingénierie institutionnelle, (…) ingénierie qui se traduit par un éventail de procédures constitutives permettant à des collectivités locales, à des entreprises, à des associations ou à des groupes d'habitants de s'asseoir ensemble, de procéder à des tours de table, de négocier des enjeux, de prendre en charge des initiatives autour de nouveaux territoires géographiques et dans des enceintes spécifiques qui ne sont pas celles des institutions politiques et administratives classiques ». L'État mobilise autrui en nommant une mesure, mais sans trop la définir, en construisant des lieux et des opportunités spécifiques d'échanges mais sans remettre en cause les anciennes institutions, en sollicitant l'implication d'acteurs tiers, mais sans imposer sa manière comme dénominateur commun obligé ». (p.602)

On retrouve ce lien entre un type de politique publique et l'implication d'une multiplicité d'acteurs chez Eymeri Douzan (2006). Par rapport à la typologie établie par Lagroye, François et Sawicki (2002) distinguant des politiques « *structurantes* », « *emblématiques* » et « *distributives* », Eymeri Douzan souligne « *la variabilité sectorielle des styles d'action publique* ».

[27] Hassenteufel relève plusieurs limites à cette typologie pour représenter l'ensemble des politiques publiques et propose donc de la compléter. Il considère notamment qu'elle ne tient pas compte de deux cas de figures complémentaires :

- le fait que les autorités publiques n'interviennent pas toujours par la contrainte, mais parfois directement, par exemple en produisant directement un bien. Il propose donc d'ajouter la catégorie des **politiques d'intervention directe.**
- Le fait que les autorités publiques n'ont pas toujours recours à un mécanisme coercitif, mais parfois à la persuasion. Il désigne sur ce cas par exemple les campagnes de prévention dans le domaine de la santé ou les politiques d'étiquetage de produits en fonction de critères écologique. Il propose donc d'ajouter la catégorie de **politiques incitatives**

Il relève également que cette typologie laisse entendre qu'une politique est entièrement d'un type, alors que dans la réalité, une politique menée mobilise souvent plusieurs de ces moyens et est ressort donc de plusieurs catégories en même temps.

Il avance que les politiques dites ici distributives (politiques sociales, culturelles ou environnementales) appellent à une ouverture vers une multiplicité d'acteurs tandis que d'autres types de politiques tendent à continuer à se produire dans des groupes restreints et fermés (ex : politiques budgétaires, monétaires et fiscales).

Pour approfondir cette question de la manière dont l'action publique a pu évoluer sur certains domaines de politiques publiques nous proposons de nous centrer sur un des domaines évoqués ci dessus : celui de **l'environnement**.

II.2 Le cas de l'environnement : le paradoxe d'une attente d'intervention étatique et de participation d'autres acteurs

Compte tenu de ce que nous avons vu précédemment, quelles formes prend aujourd'hui l'action publique dans un domaine comme l'environnement ?

Les politiques publiques environnementales peuvent être qualifiées, au moins pour partie, de politiques constitutives. Ainsi, Lascoumes (1994) souligne qu'en matière d'environnement, « *l'ajustement des intérêts divergents est censé s'effectuer par des procédures organisant les interactions entre acteurs sociaux afin d'éclairer le décideur public (…) » (p.21*). Il précise que *« contrairement à d'autres secteurs d'intervention sociale plus anciens, les décisions politiques ne tranchent pas le conflit d'intérêts, elles l'explicitent et donnent une méthodologie plus ou moins fine pour le traiter ». (p.100).* Nous sommes donc bien avec l'environnement dans un cas particulièrement poussé de politiques publiques constitutives dans lequel l'action publique procède en fixant des règles et des procédures dont les différents acteurs potentiellement concernés doivent/peuvent ensuite se saisir.

Or, plusieurs auteurs relèvent un paradoxe en matière d'attente sur ce domaine de politique publique : il s'agit d'un domaine dans lequel les différents acteurs impliqués (étatiques et non étatiques ; publics et privés), sont à la fois en demande de participation de leur part et en attente d'une intervention étatique descendante.

Ainsi, Lascoumes (1994) relève qu'en matière d'environnement « *l'autorité publique suscite principalement des attentes en termes d'exercice de pouvoirs de police pour que soit garantie la partie du bien commun appropriée par l'usage, mais aussi que soient repérés les agresseurs, que soit prononcées des sanctions dissuasives et que les troubles cessent. Bref, c'est le schéma classique*

de l'appel au respect de l'ordre public et au contrôle des causes d'insécurité qui est alors repris. » (p.97). De plus, Theys (2003) rappelle que les responsables publics dans le domaine de l'environnement ont cherché eux mêmes à se doter des formes et des moyens traditionnels de l'action publique.
Ainsi, même si Lascoumes précise que cette attente est souvent déçue car ce type d'approche ne constitue pas le fondement des politiques publiques d'environnement, il faut noter que l'attente existe bien, chez les autorités publiques comme chez les acteurs civils, et a donc son importance pour comprendre la manière dont se formulent ces politiques.

Dans le même temps, l'environnement est aussi un domaine dans lequel l'intervention étatique dans ses formes traditionnelles est fortement contestée, pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, il s'agit d'un domaine dans lequel l'État n'est arrivé que tardivement, l'a fait alors de manière très sectorisée, avec des moyens limités (Laville, 2010) et à mis longtemps à devenir une véritable administration constituée (Le Bourhis, 2009).
Ensuite, plusieurs travaux ont insisté sur le fait que la nature des questions traitées en matière d'environnement posait question par rapport aux formes traditionnelles d'intervention étatiques décrites ci-dessus. Ainsi Meadowcroft (2011) avance que « *Environmental issues (…) involve complex causal chains and pervasive uncertainties. They provide evidence of the increasing interdependence of social subsystems, the prevalence of unintented consequences, and the impossibility of controlling from a single centre* ». (p.537). Replaçant la formulation des questions environnementales dans une perspective historique, Aggeri (1999) souligne que « *Whereas in the past, state intervention took place in a stable setting where uncertainty and controversy were limited, it increasingly occurs in 'controversial universes' (…), where, at the start of the process, there is enormous confusion about the nature and scope of pollution, the identity of the polluters, the validity of scientific knowledge and therefore about the solutions that should be implemented. The solution to these controversies cannot be envisaged without cooperation between various actors, scientists, manufacturers, representatives of civil society*. » (p.706)
De fait, dans leur *Essai sur la démocratie technique*, Callon et al (2001) relatent des cas dans lesquels des décisions étatiques sont remises en cause, sur la base de la mise en lumière des incertitudes scientifiques sur un sujet. Ainsi, ils font par exemple référence à la contestation menée par les élus et les riverains en 1987 contre un projet d'enfouissement de déchets nucléaires dans quatre départements français, processus de contestation qui fait apparaître des incertitudes scientifiques là où il n'y en avait a priori pas et remet ainsi en cause une décision étatique d'enfouissement initialement présentée comme acquise (p.29-34).

En matière d'environnement, sur un domaine de politiques publiques que l'on peut qualifier de « constitutives »[28], nous observons le développement d'une action publique formée autour de procédures auxquelles différents acteurs sont appelés à participer.
Cet exemple nous permet de préciser la problématique que nous avons évoquée sur les questions de participation. La question de « ce à quoi » participent les différents acteurs n'est effectivement pas fixée : la discussion ? La décision ? Dans quelle mesure ? Avec quel rôle ? Il peut apparaître dans la présentation faite par Lascoumes que le flou sur la manière dont vont se faire les arbitrages entre les intérêts divergents n'est pas juste une imprécision involontaire, mais un « mode de gestion » de ce domaine de politique publique : « *une politique ne peut être résumée à un ensemble de commandements, et les activités d'interprétation et de mobilisation menées par les différentes catégories d'acteurs sociaux seront déterminantes dans la réalisation des objectifs (…) cette confrontation est d'autant plus indispensable que le « projet » dont est porteuse une décision politique conserve le plus souvent un caractère flou et des dimensions lacunaires qui laissent aux acteurs sociaux, qu'ils soient publics (les fonctionnaires par exemple) ou privés (citoyens, associations) des marges d'initiatives considérables* » (Lascoumes, 1994, p.98).

Il nous permet également de voir comment se pose la question du rôle de l'État parmi cette multiplicité d'acteurs et les ambiguïtés non tranchées à ce sujet sur le terrain. L'État peut-il et doit-il avoir un rôle traditionnel d'intervention sur ce domaine de politique publique ? Et dans les interactions avec les acteurs, quel rôle a-t-il ? Pilote ? Et/ou régulateur ? Et/ou décideur final ? Ces rôles peuvent-ils s'associer ou s'excluent-ils ?

[28] Au moins pour une partie des actions menées. Cf. les limites de la typologie par Hassenteufel , II.1.

III. Un déplacement du rôle de l'État et de l'administration publique

L'émergence et la légitimation d'une pluralité d'acteurs publics et privés dans l'action publique pose la question du rôle de l'État dans ce mode d'action reconfiguré, théoriquement et empiriquement.

Pour qualifier l'évolution de l'action étatique menée dans ce contexte, Duran et Thoenig (1996) ont proposé le passage d'une logique de *production* à une logique de *construction* : là où l'État et son administration produisaient et fournissaient des services, ils assurent désormais la *construction* de l'action publique, c'est à dire la mise en cohérence des interventions publiques (p.583).

Hassenteufel (2011, p.15-16) replace cette évolution dans le temps long, sur un mouvement historique de déplacement du rôle de l'État : de l'État régalien à l'État régulateur. S'appuyant notamment sur les travaux de Rosanvallon (1990) pour la France, il distingue trois grandes phases. Du XIII^{e} au XVIII^{e} siècles, l'État se constitue autour de la monopolisation par un centre politique de la force physique et des ressources fiscales (Elias, 1975), ce qui lui permet d'enclencher à la fois une centralisation territoriale, une différenciation du pouvoir politique par rapport à la société et l'institutionnalisation de ce pouvoir sous la forme d'une administration. De ce fait, l'État mène alors principalement des politiques règlementaires et d'intervention directe (maintien de l'ordre, politiques militaires, politiques fiscales d'abord, puis politiques de transport et de communication au XIX^{e} siècle dans un but d'intégration du territoire). C'est *l'État régalien*. A partir de la fin du XIX^{e} siècle a lieu une première rupture. En réponse à plusieurs évolutions conceptuelles et sociales se développe *l'État-providence* dans lequel l'État repose principalement sur des politiques redistributives et d'intervention directe. Cette approche est remise en cause dans les années 1970 pendant lesquelles se développent et s'affirment des politiques constitutives (ou procédurales) et des politiques incitatives. C'est l'avènement d'un *État régulateur* (Hassenteufel, 2007) qui « *intervient plus indirectement que directement, qui fait faire plus qu'il ne fait lui même, qui agit donc plus en interaction avec des acteurs non étatiques qu'il n'agit lui-même* ».

Duran et Thoenig soulignent que le déplacement du rôle de l'État vers la conduite de politiques constitutives instaure un changement majeur pour l'administration publique dans son rôle sur le terrain (p.607). Dotées de compétences parfois peu adaptées à cette nouvelle configuration,

entravées par leur organisation en filières cloisonnées, et ayant peu de contrôle sur les collectivités territoriales, les administrations publiques sont confrontées à des difficultés pour se positionner dans ce nouveau jeu. Néanmoins, Duran et Thoenig soulignent également que les administrations ont pris acte de ce changement et appris à interagir avec une multiplicité d'acteurs.

Si ces différents travaux permettent de voir l'évolution historique de l'État et de son administration dans ses grandes lignes, la question des implications organisationnelles de ces évolutions pour l'administration publique d'État semble peu explorée

Si l'administration s'adapte et participe aux interactions entre les acteurs de l'action publique, comment s'organise-t-elle pour cela ? Conserve-t-elle un mode d'organisation traditionnel, sur le modèle bureaucratique wébérien ? Le modifie-t-elle ? En quoi ?

Plus largement, ce modèle d'organisation convient-il pour permettre aux agents de l'État de se positionner dans les interactions variables et hétérogènes, sans cesse reconfigurées, des acteurs multiples désormais légitimes dans l'action publique ? En quoi ? En quoi peut-il évoluer pour cela ?

Telles sont les questions d'organisation qui se posent par rapport à cette évolution conceptuelle et empirique de l'action publique.

Synthèse sur le chapitre I

Nous avons montré dans une section I. que l'action publique est caractérisée à partir du milieu des années 1980 par l'émergence et la légitimation d'une pluralité d'acteurs, étatiques et non étatiques, publics et privés. Cette émergence trouve ses fondements théoriques dans plusieurs courants académiques : les travaux sur la démocratie participative/démocratie délibérative d'une part et le développement de l'analyse des politiques publiques d'autre part. Elle est théorisée dans les travaux en *Public Administration*/Management public à travers la notion de **gouvernance**. (I)

Dans une section II., nous avons précisé ce développement en montrant que certains types de politiques publiques (les politiques dites « constitutives ») étaient plus concernés que d'autres par ce changement. L'exemple de l'environnement nous a permis de mettre en lumière que cette participation d'une pluralité d'acteurs à l'action publique ouvre un paradoxe et des questionnements sur le rôle de l'État et de son administration. (I)

Sur la base des travaux en *Public Administration* et Management public sur l'évolution du rôle de l'État et sur la notion de gouvernance, nous avons mis en lumière que si l'évolution du fonctionnement de l'action publique vers des processus d'interactions entre une pluralité d'acteurs est caractérisée par la littérature, les implications organisationnelles de cette évolution pour l'administration publique sont peu explorées : quel est le rôle de l'administration publique d'État dans ces fonctionnements par gouvernance et par réseaux ? comment s'organise-t-elle pour intervenir dans ces fonctionnements ? Son modèle d'organisation traditionnel bureaucratique est-il adapté ? En quoi ? En quoi peut-il/doit-il évoluer ?

Chapitre 2. Hybridation et pluralité de l'administration publique : les implications organisationnelles

Introduction au chapitre II **68**
I. La bureaucratie comme mode d'action « traditionnel » pour l'administration : construction d'un modèle, critiques et recherches d'alternatives **69**
I.1. L'idéal-type bureaucratique wébérien 69
I.2. Critiques sur les dysfonctionnements de la bureaucratie 72
I.3. Critiques sur l'inadaptation de la bureaucratie à l'époque contemporaine – le *New Public Management* 74
I.4. Critiques de la bureaucratie et dépassement du NPM : les approches gouvernance de réseaux 76
I.4.1. *New public Governance* (NPG) et *Public Value Management* (PVM) : à la recherche d'un « modèle » pour la gouvernance publique de réseaux 76
I.4.2. Un nouveau « modèle » basé sur la gouvernance pour l'action publique ? 81
II. Persistance, renouvellement et hybridation de la bureaucratie **84**
II.1. Des réformes NPM diversement menées et au succès contesté 84
II.2. Redécouverte et renouvellement de la bureaucratie sur le plan théorique 86
II.2.1. La bureaucratie : un concept toujours pertinent pour l'administration contemporaine 86
II.2.2. Le renouvellement de la bureaucratie à travers son hybridation 88
III. Vers une conceptualisation hybride et plurielle de l'administration **92**
III.1. Le développement de la notion d'hybridité pour caractériser l'administration 92
III.2. Une bureaucratie plurielle 94
III.2.1. Pluralité géographique de la bureaucratie 94
III.2.2. Pluralité sectorielle de la bureaucratie 94
IV. Problématique de thèse **96**
Synthèse du chapitre 2 ..... **99**

Introduction au chapitre II

Dans la partie précédente, nous avons montré qu'il y avait une interrogation sur le rôle de l'administration publique dans un contexte de gouvernance multi-acteurs. Avant de pouvoir explorer davantage cette question, il nous faut mieux comprendre et caractériser ce qu'est l'administration publique aujourd'hui : quels sont ses principes d'action et ses modes d'organisation ? Sont-ils uniques ou multiples ? Evoluent-ils ? etc.

Pour cela, dans un premier temps, nous présentons le modèle, dit « traditionnel » pour l'administration publique, de la bureaucratie wébérienne ainsi que les critiques dont il a fait l'objet et les propositions de modèles alternatifs qu'il a suscité. Cette généalogie nous permet de préciser la nature des critiques et questionnements suscités par l'organisation de l'administration publique dans les dernières décennies (I).

Dans un second temps, nous montrons les limites de cette approche par succession de modèles, d'une part sur le plan empirique en relevant le succès mitigé de certaines réformes et donc leur remise en question, et d'autre part sur le plan théorique, en soulignant la persistance de la notion de bureaucratie pour caractériser l'administration publique, mais sous des formes évolutives et hybrides (II).

Dans un troisième temps, nous montrons la manière dont se développe aujourd'hui une caractérisation de l'administration à travers l'hybridité et la pluralité de ses formes. Ce faisant, nous relevons l'indétermination organisationnelle que soulève cette perspective sur l'administration : quels principes d'action pour une administration hybride et plurielle ? Comment gérer les tensions suscitées par cette hybridité ? (III)

C'est au croisement de cette indétermination organisationnelle d'une administration hybride et plurielle et de notre questionnement issu du chapitre 1 sur le rôle d'une administration dans un contexte de gouvernance publique multi-acteurs que nous posons notre problématique :

Qu'est-ce qu' « administrer » dans un contexte de gouvernance multi-acteurs ? (IV)

I. La bureaucratie comme mode d'action « traditionnel » pour l'administration : construction d'un modèle, critiques et recherches d'alternatives

I.1. L'idéal-type bureaucratique wébérien

Au début du XXe siècle, Max Weber (1921) propose une conceptualisation théorique permettant de décrire l'administration moderne, conceptualisation qu'il nomme « direction administrative bureaucratique ». Pour Weber, ce mode d'administration est moderne car rattaché au développement d'un mode de domination dit rationnel-légal (c'est à dire dans lequel « *on obéit à un ordre impersonnel, objectif légalement arrêté, et aux supérieurs qu'il désigne, en vertu de la légalité formelle de ses règlements et dans leur étendue* » p.289) par distinction avec un mode de domination traditionnel (dans lequel « *on obéit à la personne du détenteur du pouvoir désigné par la tradition et assujetti dans ses attributions à celle-ci* » p.289) ou charismatique (dans lequel « *on obéit à un chef en tant que tel, qualifié charismatiquement en vertu de la confiance personnelle en sa révélation, son héroïsme ou sa valeur exemplaire* » p.290).

Pour Weber, cette conceptualisation ne se limite pas à la description de l'administration publique. Elle est également applicable aux « *entreprises économiques de profit, aux entreprises charitables ou à n'importe quelle autre entreprise poursuivant des buts privés idéaux ou matériels* » (p 295). C'est le fait qu'une activité soit ordonnée selon les principes de domination rationnelle légale, et devienne ainsi une « autorité constituée » (p 292), qui entraine le mode d'administration bureaucratique. Cette autorité constituée peut être l'État, mais également une entreprise privée, un parti ou une armée.

Néanmoins, la description qu'il fait de cette direction administrative bureaucratique rend particulièrement bien compte du développement historique qu'a connu l'Administration publique d'État en Occident (avant et après les écrits de Weber).

Les caractéristiques de la Bureaucratie selon Weber

Weber décrit la bureaucratie comme composée en totalité d'individus fonctionnaires qui :

« *1) personnellement libres, n'obéissent qu'aux devoirs objectifs de leur fonction,*
2) dans une hiérarchie de la fonction solidement établie,
3) avec des compétences de la fonction solidement établies,
4) en vertu d'un contrat, donc en principe sur le fondement d'une sélection ouverte selon :
5) la qualification professionnelle : dans le cas le plus rationnel, ils sont nommés (non élus) selon une qualification professionnelle révélée par l'examen, attestée par le diplôme ;
6) sont payés par des appointements fixes en espèces, la plupart donnant droit à retraite, le cas échéant (en particulier dans les entreprises privées) résiliables de la part des patrons, mais toujours résiliables de la part des fonctionnaires ; ces appointements sont avant tout gradués suivant le rang hiérarchique en même temps que suivant les responsabilités assumées, au demeurant suivant le principe de la conformité au rang ;
7) traitent leur fonction comme unique ou principale profession
8) voient s'ouvrir à eux une carrière et un avancement selon l'ancienneté ou selon les prestations de services ou selon les deux, avancement dépendant du jugement de leurs supérieurs ;
9) travaillent totalement séparés des moyens d'administration et sans appropriation de leur emploi ;
10) sont soumis à une discipline stricte et homogène de leur fonction et à un contrôle. »
Economie et Société, tome 1, p 294-295 (1921)

On peut résumer autour de trois grands axes ces principes établis par Weber et qui constituent un « *idéal-type* » de bureaucratie :

- Obéissance à des **règles impersonnelles (écrites)** et non à des personnes,
- **Fonctionnement hiérarchique** clairement établi entrainant une **subordination** et un **contrôle**,
- Personnel recruté pour sa **compétence**, sur la base d'une **qualification professionnelle** attestée par un examen ou un diplôme et auquel la possibilité d'une « carrière » dans l'administration est proposée.

Or cet idéal type bureaucratique, souvent associé par la suite à des lourdeurs et des rigidités de fonctionnement (*e.g.* Crozier, 1963; Merton, 1940), est au contraire conçu par Weber comme une forme particulièrement efficace d'organisation.

En effet, si Weber pose les principes de l'administration bureaucratique dans un objectif de théorisation, afin de former « *une fixation conceptuelle la plus pure possible* » (p.290), cet idéal type est, comme le rappelle Chazel (1995), élaboré dans un contexte socio-historique donné : « *la bureaucratie doit être saisie dans son contraste avec les structures patriarcales d'une part et, sur des points essentiels, avec l'administration patrimoniale d'autre part (…) C'est la comparaison avec des moyens pré-modernes, ou en tout cas non proprement modernes d'administration qui est censée pour Weber, donner tout son sens et sa portée à l'analyse* » (p.181).

Alors que ces formes précédentes ne le permettaient pas, l'organisation bureaucratique assure la prééminence de la règle sur le bon vouloir de l'individu (Lallement, 2007) (p.374) : c'est notamment en cela qu'elle est pour Weber, dans un contexte historique donné, la forme la plus efficace possible.

Pourquoi ce modèle wébérien a-t-il été repris et considéré comme particulièrement efficace théoriquement et empiriquement pour organiser les structures administratives de l'État ?

Lorsqu'il décrit l'État, Weber associe d'abord le fait de développer des structures bureaucratiques avec la capacité à s'assurer le **monopole de la violence légitime** : « *Nous entendons par État une 'entreprise politique de caractère institutionnel' lorsque et tant que sa direction administrative revendique avec succès, dans l'application des règlements, le monopole de la contrainte physique légitime* » (chapitre I, § 17, p.97).

Mais, comme Bezes (2007) ou Du Gay (2008) le soulignent, l'intérêt du modèle bureaucratique pour l'État va au delà de la question du monopole de la violence légitime : il est un **instrument de développement de la démocratie**. Ainsi, pour Bezes, « *Dans la perspective wébérienne, la mise en place d'une administration professionnalisée, dépolitisée et rationalisée est, on le sait, l'instrument constitutif de la formation des États parce qu'elle rend possible le monopole de la violence physique légitime mais elle est aussi ce par quoi se met en place la démocratie* » (p.9). En effet, du fait de son recours à la règle écrite et prévisible, cette forme d'organisation permet d'assurer l'égalité de traitement des citoyens : « *La bureaucratie, par sa forme organisationnelle ordonnée, prévisible et légale, est en effet le fondement d'un traitement égal et impersonnel de tous les citoyens sur la base de règles générales, préétablies et connues de tous* » (p.9). Du Gay souligne également ce lien entre la bureaucratie et la capacité à traiter de manière égale tous les citoyens, et donc entre la bureaucratie et la démocratie : *« the exclusion of extra official considerations from the conduct of official business, and the strictly formalistic impersonality with which that*

business was conducted, was a prerequisite not only of impartial and efficient administration, but also crucial to the production of mass democracy and increased social equality » (p.339).

Loin d'être un défaut du système, l'impersonnalité instaurée par la bureaucratie est, dans l'idéal-type, justement ce qui permet d'assurer l'égalité de traitement des citoyens et est, en cela, un socle pour le développement de la démocratie.

Par rapport à ce lien entre bureaucratie et démocratie, Spanou (2003) met en avant que l'intérêt d'un modèle bureaucratique pour l'administration étatique réside également dans le caractère *instrumental* de ce modèle par rapport au politique, dans la prévisibilité et la prédictibilité qu'il entraîne : « *c'est la rationalité instrumentale qui caractérise plus particulièrement l'administration, puisqu'elle ne se présente que comme le moyen de mise en œuvre des décisions politiques. C'est là que réside, d'ailleurs, son rôle dans la démocratie : alors qu'elle n'est pas forcément démocratique du point de vue de son organisation et de son fonctionnement, elle sert la démocratie en tant qu'instrument qui met en œuvre avec précision et prévisibilité l'impulsion donnée par le politique* » (p.110).

Néanmoins, c'est justement sur ce plan de l'efficacité que ce modèle wébérien va être critiqué, alors même qu'il avait été conçu comme un système particulièrement efficace (par rapport à des formes pré-modernes d'organisation).

Deux temps peuvent être distingués dans la critique de la bureaucratie sur le plan de son efficacité : un premier temps dans lequel l'inefficacité de la bureaucratie, selon ces critiques, est liée à la nature même du modèle, et un deuxième temps dans lequel cette inefficacité est davantage liée à l'inadaptation du modèle aux défis du monde contemporain.

I.2. Critiques sur les dysfonctionnements de la bureaucratie

Là où Weber considérait la bureaucratie comme une forme d'organisation d'une grande efficacité pour la période moderne, plusieurs sociologues américains dans les années 1940-1950 développent des travaux qui pointent justement l'inefficacité de la bureaucratie (*e.g*. Gouldner, 1954; Merton, 1940; Selznick, 1949).

Pour Merton (1940), la bureaucratie est dysfonctionnelle par nature. En effet, pour opérer efficacement, la bureaucratie doit exercer une pression importante sur ces agents pour obtenir un haut degré de conformité par rapport aux règles prescrites. Or, cet accent mis sur le respect

des règles aboutit à ce que Merton appelle un *déplacement des buts*, c'est à dire le fait que les agents intègrent le respect des règles à un point tel que celui-ci prime sur l'atteinte des buts définis à l'organisation. Pour Merton, la bureaucratie dysfonctionne inévitablement car ce sont ses principes fondamentaux qui entrainent le dysfonctionnement.

A la suite de Merton, Selznick (1949) étudie dans les années 1940 la TVA (Tennesse Valley Authority), agence gouvernementale américaine, à travers la manière dont elle met en œuvre un programme public. Il confirme empiriquement le déplacement des buts conceptualisé par Merton et précise son fonctionnement. Il montre que des structures informelles se constituent à différents niveaux, sous la forme de groupes internes, et poursuivent l'atteinte de leurs propres objectifs. Ainsi, l'action rationnelle prévue est modifiée dans la mise en œuvre, à la fois par les processus de mise en œuvre interne et par l'intervention d'éléments externes à l'organisation qui s'intègrent dans ces groupes internes (ex : l'influence ou le manque d'influence de certains groupes de pression externes par rapport à des structures informelles internes).
Pour ces travaux de l'école dite « structuro-fonctionnelle », c'est donc justement l'importance accordée aux règles et au formalisme (qui sont au cœur du modèle wébérien) qui aboutissent à des rigidités et à des dysfonctionnements. Dans ces approches la bureaucratie est dysfonctionnelle par nature, et de ce fait, inefficace.

A la suite de ces travaux de sociologie américaine, Crozier approfondit ce thème sur un cas français. Ainsi, dans *le Phénomène bureaucratique* (Crozier, 1963), qui étudie empiriquement deux bureaucraties dans le secteur public (un centre de traitement des chèques postaux, dit l'agence comptable, et la SEITA[29], dite monopole industriel), Crozier éclaire l'émergence et les fonctionnements de structures informelles de pouvoir qui viennent s'ajouter aux structures formelles, y compris dans des univers extrêmement prescrits. Il développe la notion de *cercle vicieux bureaucratique*, pour décrire un fonctionnement bureaucratique dans lequel les règles créent des zones d'incertitudes, que certains acteurs s'approprient, ce qui appelle la création de nouvelles règles qui créent de nouvelles zones d'incertitudes, etc. A travers cette notion, l'auteur considère ici aussi que le dysfonctionnement est inhérent à la bureaucratie, qui est, de ce fait un système qui tend au blocage plutôt qu'à l'efficacité.

[29] SEITA : société d'exploitation industrielle des tabacs et des allumettes

I.3. Critiques sur l'inadaptation de la bureaucratie à l'époque contemporaine – le *New Public Management*

A partir des années 1980 se développent des travaux qui considèrent la bureaucratie comme inefficace car inadaptée, obsolète pour l'époque contemporaine (Osborne & Gaebler, 1992)[30]. Au delà des dysfonctionnements internes de la bureaucratie, cette critique introduit, pour l'administration publique une contestation de la pertinence du modèle bureaucratique dans le monde contemporain. Cette contestation, plus ou moins formalisée se traduit par la proposition de principes d'organisation alternatifs et/ou de paradigmes alternatifs pour penser l'action publique, rassemblés et formalisés sous le terme de *New Public Management* (NPM) (ou *Nouvelle Gestion Publique* - NGP), et très largement diffusé, aussi bien théoriquement qu'empiriquement. Nous précisons ici ce que recouvre ce « modèle » du NPM, en quoi il critique le modèle bureaucratique et la manière dont il tente de repenser et/ou de réformer l'action publique.

Le *New Public Management* (NPM) ou Nouvelle gestion publique (NGP) est à la fois un courant de recherche et un mouvement de réforme du secteur public qui s'est déployé à partir des années 1980 et concerne les administrations de pays du monde entier. Comme le souligne Greve (2010), il est important de noter que, même s'il a des fondements théoriques identifiés (public/rational choice), le NPM n'a pas émergé sur le plan théorique pour se diffuser ensuite dans les pratiques, mais est plutôt né dans les pratiques de pays « leaders » en la matière (Australie, Nouvelle Zélande, Royaume-Uni) avant d'être théorisé par les chercheurs au début des années 1990 (Hood, 1991; Osborne & Gaebler, 1992). Pour Greve, des « déclencheurs » historiques de ce mouvement peuvent être identifiés : le NPM a avant tout été introduit du fait de la crise économique du début des années 1980 et la perception d'échec de la planification et du modèle économique keynésien. De par cette origine empirique, le NPM ne possède pas de contours précis et doit être approché à travers la combinaison de différents éléments.

L'idée directrice, ou la doctrine, du NPM est que le secteur public peut être amélioré par l'importation de concepts, techniques et valeurs issus du secteur privé (Pollitt & Bouckaert, 2011, p.10). La notion a été qualifiée sur le plan théorique de « puzzle doctrinal » (Bezes et al., 2011) pour rendre compte du fait qu'il s'agit d'un ensemble hétérogène de concepts et de pratiques plutôt que d'un concept précis. Bezes propose de résumer ces différents éléments autour de cinq principes d'organisation :

[30] *p.11-12 : « Hierarchical, centralised bureaucracies designed in the 1930s or 1940s simply do not function well in the rapidly-changing information-rich, knowledge-intensive society and economy of the 1990s ».*

1. *« La séparation entre les fonctions de stratégie, de pilotage et de contrôle et les fonctions opérationnelles de mise en œuvre et d'exécution ;*
2. *La fragmentation des bureaucraties verticales par création d'unités administratives autonomes (des agences), par décentralisation ou par empowerment de groupes d'usagers ;*
3. *Le recours systématique aux mécanismes de marché (concurrence entre acteurs publics et avec le secteur privé, individualisation des incitations, externalisation de l'offre) ;*
4. *La transformation de la structure hiérarchique de l'administration en renforçant les responsabilités et l'autonomie des échelons en charge de la mise en œuvre de l'action de l'État ;*
5. *La mise en place d'une gestion par les résultats fondée sur la réalisation d'objectifs, la mesure et l'évaluation des performances et de nouvelles formes de contrôle dans le cadre de programmes de contractualisation* »

Ainsi, le NPM constitue une critique du modèle de la bureaucratie wébérienne sur plusieurs plans. Tout d'abord, le NPM est une critique de la bureaucratie en tant que principe pour le secteur public : là où le modèle bureaucratique s'articule autour de la validité de la hiérarchie pour organiser l'action publique, le NPM s'articule entièrement autour de principes renvoyant au marché (concurrence, contractualisation, évaluation). En cela, il y a changement de principe d'action entre les deux modèles. Ensuite, le NPM est une critique de la bureaucratie en tant que mode d'organisation administratif. En effet, là où l'organisation bureaucratique est entièrement conçue sur la prééminence de la règle écrite, celle-ci devient secondaire dans le NPM, l'essentiel étant le caractère entrepreneurial de l'action menée (Osborne & Gaebler, 1992) ; là où l'organisation bureaucratique repose sur la compétence et la spécialisation des fonctionnaires à titre individuel, insérés ensuite dans une organisation hiérarchique, le NPM repose sur l'autonomie laissée aux managers intermédiaires pour piloter leurs équipes. Traduit en langage « mintzberguien » (Mintzberg, 1982), alors que la coordination reposait sur une standardisation des procédés ou des qualifications dans la bureaucratie, elle repose davantage sur une standardisation par les résultats dans le NPM. De plus, le modèle NPM est porteur d'une autre vision de l'administration que celle de l'idéal-type bureaucratique. Pour Spanou (2003), alors que l'administration bureaucratique est conçue comme un outil du politique, centré avant tout sur la prévisibilité et la précision de l'action de l'État, l'administration, dans le NPM, a pour rôle premier d'être un allocataire efficace de ressources pour ses usagers (p 112). Spanou relève d'ailleurs ici un paradoxe : loin de réduire le pouvoir de l'administration, le NPM le développe potentiellement, même si c'est sous une autre forme : alors que, dans le modèle wébérien, l'administration doit être une simple courroie de transmission descendante (du politique vers des « services techniques »), dans le NPM, elle devient un acteur autonome, détaché des

instances politiques et développant une relation directe avec les usagers (puisqu'elle doit prendre connaissance de leur besoins, y répondre et rendre compte du fait qu'elle y répond).

S'il a été largement diffusé dans de nombreux pays dans les réformes de l'administration publique menée tout au long des années 1980-1990-2000 et encore aujourd'hui (Pollitt & Bouckaert, 2011), le NPM est aujourd'hui fortement remis en cause, notamment du fait du succès modéré rencontré par ses déclinaisons (nous y reviendrons en II.1.).

Néanmoins, en tant que courant de pensée, le NPM a incontestablement rencontré un certain succès dans sa diffusion académique et empirique. Ainsi, le NPM a constitué pendant toute la période récente un « incontournable théorique », par rapport auquel tous les travaux et modèles alternatifs se positionnent inévitablement !

A partir des années 2000, conjointement au déclin empirique et théorique du NPM, de nouveaux modèles sont proposés pour conceptualiser l'action publique. De nombreux « prétendants au trône » (Greve, 2010) sont alors élaborés. Certains font référence à la gouvernance publique multi-acteurs que nous avons présentée au chapitre I, et tentent à partir de cela l'élaboration d'un véritable modèle alternatif pour l'action publique.
En quoi consistent ces modèles ? Par rapport à quelles références se construisent-ils ? Qu'apportent-ils à la conceptualisation de l'action publique et quelles sont leurs limites ? Peut-on véritablement parler de modèles, aussi bien sur le fond que sur la manière dont ils se sont imposés ou non dans les débats à ce sujet ?

I.4. Critiques de la bureaucratie et dépassement du NPM : les approches gouvernance de réseaux

I.4.1. *New public Governance* (NPG) et *Public Value Management* (PVM) : à la recherche d'un « modèle » pour la gouvernance publique de réseaux

Nous présentons ici deux des modèles qui ont été élaborés dans les années 2000 et sont encore aujourd'hui régulièrement cités dans les travaux sur les paradigmes et modèles dans l'action publique (*e.g.* Airmap Association de recherche en Management Public, 2015; Greve, 2010; Pollitt & Bouckaert, 2011; Pyun & Edey-Gamassou, 2015) :

- La ***New Public Governance*** (Osborne, 2006)
- Le ***Public Value Management*** (Stoker, 2006)

Ces deux conceptualisations sont présentées par leurs auteurs comme des « modèles » et/ou des paradigmes liés au développement de la gouvernance dans l'action publique, telle que nous l'avons présentée en chapitre 1.

- ***New Public Governance***

Osborne définit la *New Public Governance* comme un nouveau paradigme de *Public Administration and Management theory*, succédant à celui qu'il nomme *Public Administration* (et qui correspond au modèle bureaucratique wébérien), puis à celui du NPM qu'il considère comme « *a transitory stage in the evolution from traditional public administration to what is here called the New Public Governance (NPG) ». (p.377)*. Faisant le constat des limites de chacun de ces paradigmes, il souligne la nécessité d'une théorie « *holistique* » qui aille au delà de « *the sterile dichtoomy of 'administration versus managment'* » et permette une « *a more comprehensive and integrated approach to the study and practice of Public Administration Management* » (p.380). Logiquement, Osborne précise donc les composantes de la NPG en marquant leur distinction par rapport à celles de la Public Administration et du NPM.

Tableau 2. Eléments de la NPG, par contraste avec la Public Administration et le NPM

	Public Administration	***New Public Management***	***New Public governance***
Theoretical roots	*Political science and public policy*	*Rational /Public Choice theory and Management studies*	*Organizational sociology and network theory*
Nature of the State	*Unitary*	*Disagreggated*	*Plural and pluralist*
Focus	*The policy system*	*Intra-organizational management*	*Inter-organizational governance*
Emphasis	*Policy implementation*	*Service inputs and outputs*	*Service processes and outcomes*
Relationship to external (non public) partners	*Potential elements of the policy system*	*Independent contractors within a competitive market place*	*Preferred suppliers and often inter dependent agent within on going relationships*
Governance mechanism	*hierarchy*	*The market and classical and neo classical contracts*	*Trust or relational contracts*
Value base	*Public sector ethos*	*Efficacity of competition and the market place*	*Neo corporatist*

Source : Osborne, 2006, p.383

Ce paradigme NPG se présente comme étroitement lié, théoriquement et empiriquement, à la conception de la Gouvernance entendue comme « gouvernance par les réseaux ». Osborne situe ses fondements théoriques notamment dans la *network theory*[31] ; sur le plan empirique, il insiste

[31] Par *network theory*, Osborne fait référence aux travaux d'Ouchi (Ouchi, W. (1979) Markets, Bureaucracies and Clans, Administrative Science Quarterly. 25 pp129 – 41.) et Powell (Powell, W. (1990) 'Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization', Research in Organizational Behaviour. 12 pp.295 – 336.) ainsi qu'à ceux de Tsai (Tsai, W. (2000) Social Capital, Strategic Relatedness and the

sur le caractère pluriel et pluraliste de l'État ainsi que sur l'importance de la dimension inter-organisationnelle dans son fonctionnement.

Néanmoins, si Osborne définit les grands principes de la *New Public Governance*, il reste sur un niveau de description assez général. Il renvoie pour le déploiement à d'autres travaux, notamment ceux de Klijn & Koppenjan (2004 ; 2000) qui proposent le *network management* comme modèle d'organisation pour cette gouvernance. La *New Public Governance* se présente donc comme un « modèle » élaboré pour l'action publique, modèle qui se distingue et s'oppose au modèle bureaucratique traditionnel comme au NPM, et se propose de leur succéder.

- ***Public Value Management***

Formulée par Stoker (2006), le Public Value Management (PVM) se présente comme « *a new narrative for networked governance* ». Dans ce cas aussi, un lien explicite est fait avec la notion de gouvernance entendue comme gouvernance de réseaux (Erik-Hans Klijn, 2008; Rhodes, 2007).
Il est introduit par Stoker comme un paradigme de management (*management paradigm)* qui ancre ses pratiques dans les « *systems of dialogue and exchange that characterize network governance* » (p.41). L'objectif de la démarche de Stoker est d'apporter aux managers publics ce dont ils ont besoin pour manager à travers des réseaux. Pour lui, cela ne renvoie pas uniquement à des éléments opérationnels (i.e la capacité de développer un management appuyé sur des processus intra et inter-organisationnels), mais aussi à une perspective théorique : «*a vision of an alternative paradigm, an overarching framework in which to put {the politicians, public sector managers and administrators'} new practices* » (p.41). De même qu'Osborne, Stoker propose donc ici une conceptualisation de l'action publique, mais sans réellement approfondir les éléments opérationnels de sa déclinaison sur le terrain.

Stoker définit également son modèle par contraste : d'une part avec ce qu'il nomme « *Traditional Public Administration* » qui correspond à la bureaucratie wébérienne et d'autre part avec le *New Public Management.*

Formation of Intraorganizational Linkages, Strategic Management Journal. 21: 9.2000) en stratégie.

Tableau 3. Paradigmes de Management par Stoker – *Public Value Management*

	Traditional Public Administration	***New Public Management***	***Public Value Management***
Key objectives	*Politically provided inputs ; service monitored through bureaucratic oversight*	*Managing inputs an out puts in a way that ensures economy and responsivness to consumers*	*The overarching goal is achieving public value that in turn involves greater effectivness in tackling the problems that the public most cares about ; streches from service delivery to system maintenance*
Role of managers	*To ensure that rules and appropriate procedures are followed*	*To help define and meet agreed performance targets*	*To play an active role in steering networks of deliberation and delivery and maintain the overall capacity of the system*
Définition of public interest	*By politicians or experts ; little in the way of public input*	*Aggregation of individual preferences, in practice captured by senior politician or managers supported by evidence about customer choice*	*Individual and public preferences produced through a complex process of interaction that involves deliberative reflection over inputs and opportunity costs*
Approach to public service ethos	*Public sector has monopoly on service ethos. And all public bodies have it.*	*Skeptical of public sector ethos (leads to inefficiency and empire building) ; favors customer service.*	*No one sector has a monopoly on public service ethos ; maintaining relationship through shared values is seen as essential*
Preferred system for service delivery	*Hierarchical department of self regulating profession*	*Private sector or tightly defined arms-length public agency*	*Menu of alternatives selected pragmatically and a reflexive approach to intervention mecanisms to achieve outputs*
Contribution of the democratic process	*Delivers accountability : competition between elected leaders provides an overarching accountability*	*Delivers objectives : limited to setting objectives and cheking performance, leaving managers to determine the means*	*Delivers dialogue : integral to all that is undertaken, a rolling and continuous process of democratic exchange is essential*

Source : Stoker, 2006

Si le PVM est décrit sur des critères différents de ceux de la NPG (cf. tableau ci-dessus), on ne peut que relever des similitudes importantes, à la fois dans le projet et dans le résultat proposé en tant que modèle, dans l'importance donnée aux réseaux et aux différents acteurs susceptibles de participer à l'action publique, ainsi que dans la distinction faite par rapport au modèle bureaucratique et au NPM et la volonté de leur succéder en tant que modèle pour l'action publique.

Néanmoins, l'originalité de ce PVM par rapport à la NPG est l'accent mis par Stoker sur le caractère démocratique de la gouvernance et le rôle que doit avoir la délibération des citoyens dans ce système (qui sont peu présents dans le modèle de Osborne). La description dans le tableau ci dessus du « rôle des managers », de la « définition de l'intérêt public » ou de la « contribution démocratique » montrent en quoi ce modèle tente d'intégrer des éléments de la démocratie participative/délibérative (mis en lumière en chapitre 1) au cœur de son fonctionnement.

Néanmoins, si cette tentative est un des points intéressants de cette conceptualisation, elle est aussi sa faiblesse : comme le souligne Stoker, il est difficile pour le PVM d'être aussi précis que les modèles bureaucratique ou NPM sur son fonctionnement concret. Notamment, « *At first sight, public management value appears to lack the clarity of responses to challenges of efficiency, accountability and equity that traditonal public administration and new public management can muster in different ways* » (p50). En effet, Stoker montre qu'en terme d'efficience par exemple, là où le modèle bureaucratique divise les tâches et impose des procédures, là où le NPM fixe des objectifs à atteindre, le PVM doit trouver le moyen de mettre en place « *a learning exchange and a mutual search for solutions* », le rôle de ses managers étant alors de vérifier en permanence que l'activité menée correspond à un but auquel le public donne une valeur (p.51-52). Nous relevons de nouveau ici le caractère faiblement opératoire de ces modèles.

Ce faisant, Stoker souligne une limite importante de ce modèle : s'il vise à conceptualiser l'action publique dans un contexte de gouvernance, il est beaucoup plus difficile d'en déduire des principes de d'organisation que dans des modèles comme la bureaucratie ou le NPM, du fait de la nature même de la gouvernance publique, qui prend en compte la pluralité des acteurs et le caractère mouvant de leurs configurations.

I.4.2. Un nouveau « modèle » basé sur la gouvernance pour l'action publique ?

Ainsi, plusieurs « modèles » ont été élaborés en tant que nouveaux paradigmes d'administration publique et de management public Peut-on, sur cette base, dire que l'on dispose d'un modèle pour organiser la gouvernance publique ? Plusieurs raisons nous incitent à répondre par la négative.

Tout d'abord, comme on le voit ici, ce sont ***des*** modèles et non ***un*** modèle qui se présentent comme successeurs au modèle bureaucratique et au NPM. Il faut de plus noter que, si nous n'avons présenté ici que les modèles élaborés à partir des éléments de la Gouvernance, de nombreux modèles et/ou paradigmes ont ainsi été élaborés dans les dernières années[32] (Pyun & Edey-Gamassou, 2015), sans qu'aucun ne s'impose vraiment par rapport aux autres (Airmap Association de recherche en Management Public, 2015). On ne peut donc considérer qu'un modèle unique, fondé sur la Gouvernance s'est imposé et a succédé au modèle wébérien et au NPM.

Ensuite, si ces modèles fondés sur les réseaux sont intéressants d'un point de vue descriptif, le fait qu'ils parviennent à une véritable conceptualisation de l'action publique dans un contexte de gouvernance est remis en cause dans plusieurs champs.

Ainsi, dans le champ des politiques publiques, un courant de recherche sur les réseaux d'action publique s'est développé (Hassenteufel, 2011) (p.134) permettant de mieux comprendre leur fonctionnement et leur rôle dans l'action publique. Marsh et Smith (2000) proposent une typologie de ces réseaux, sur la base de leur composition, de leur degré d'intégration et de cohésion et de leur rapport au pouvoir. Le Galès et Thatcher (1995) montrent que ces réseaux jouent un « *rôle déterminant dans la mise sur agenda, la décision et la mise en place de la politique publique* ». Néanmoins, les résultats de ces travaux sont contrastés. Certains auteurs avancent que la référence au réseau semble finalement plus de l'ordre de la métaphore que de celui de la construction d'un véritable concept pour l'action publique, son apport étant de ce fait limité (Hassenteufel, 2011, p140; Le Galès & Thatcher, 1995, p27). Pour Massardier (1997), les travaux sur les réseaux d'action publique ont finalement du mal à être autre chose qu'une « *simple description des mécanismes de fragmentation de l'État* » (p.183).

La même critique se retrouve dans les travaux en Administration publique. Ainsi Pollitt et Bouckaert (2011) (p.123-124) considèrent que la gouvernance n'a à ce jour pas produit de véritable « modèle » d'action publique, mais se présente davantage comme une « *vague* », une « *tendance* » de l'action publique, importante à prendre en considération car elle décrit un mouvement essentiel, mais ne fournissant pour le moment ni un modèle théorique ni un modèle opérationnel.

***

A travers les travaux sur la bureaucratie et sur ces critiques successives, nous reconstituons une histoire intellectuelle marquée par la tentative de construction de « modèles » pour décrire

[32] Digital Era Governance (Dunleavy, Margetts, Bastow, & Tinkler, 2005), New Public service (Denhardt & Denhardt Vinzant, 2000), New Public administration (Frederickson, 1980)

l'action publique, sans que ce que recouvre ce terme ne soit toujours très précisément explicité par les auteurs.

La bureaucratie wébérienne, dans les écrits de Weber peut effectivement être considérée comme un « modèle » dans le sens où c'est un idéal-type qui est décrit, donc une forme pure, une construction intellectuelle qui sert effectivement de modèle pour comprendre la réalité.

Le NPM, comme nous l'avons vu, est plutôt constitué d'éléments hétérogènes, dont le point commun est l'adhésion à un principe de marché plutôt qu'à celui de hiérarchie. Dans les travaux qui lui sont consacrés, on peut se demander si ce n'est pas finalement la formalisation intellectuelle du NPM par opposition à un supposé « modèle traditionnel » d'administration publique, constitué par le modèle bureaucratique, qui permet de le constituer lui aussi en tant que modèle.

De même, pour les propositions d'alternatives post-NPM, associées à la notion de gouvernance que nous avons étudiées (*New Public Governance* et *Public Value Management*) pour lesquelles nous avons montré qu'il est finalement difficile de constituer un véritable modèle à partir de leur principes fondamentaux : la qualification de « modèle » ne vient-elle pas avant tout de la construction formelle de ces propositions par distinction avec un « modèle traditionnel » d'administration publique et un supposé NPM lui aussi remis en cause ?

Au delà de la recherche de modèles, un certain nombre de travaux appellent à considérer la diversité et le caractère composite de l'action publique contemporaine et de ses formes d'organisation. Nous présentons ces travaux en II et III et montrons en quoi il nous amènent à relativiser la pertinence de la notion de « modèle » pour décrire l'action publique et à déplacer le questionnement sur la nature des modes d'action publique contemporains. C'est sur les pistes ouvertes par ces questionnements et par ce déplacement que nous proposons l'élaboration de notre problématique de thèse.

II. Persistance, renouvellement et hybridation de la bureaucratie

Certains auteurs soulignent dans les années 2000 une persistance des formes organisationnelles bureaucratiques (Alvesson & Thompson, 2006) malgré les nombreuses années de critiques à son encontre et de prédictions de son déclin, (L. E. J. Lynn, 2011).

À quoi est dû ce maintien dans le cas des structures administratives de l'État ? Dans les faits, les réformes inspirées du NPM n'ont pas abouti à un remplacement de la forme d'organisation bureaucratique par une autre forme d'organisation. Nous montrons ici en quoi les réformes NPM se traduisent par des situations diverses et contrastées dans lesquelles les principes d'organisation précédents n'ont pas complètement disparu. Nous montrons en outre que ces réformes ont finalement connu un succès mitigé sur le terrain.

Par ailleurs, sur le plan théorique, certains travaux avancent la nécessité d'une « redécouverte » de la bureaucratie (Olsen, 2006). S'inscrivant en faux par rapport aux critiques de l'inadaptation de la bureaucratie au monde contemporain, ils reviennent sur les avantages de la bureaucratie et soulignent l'intérêt que la notion peut justement avoir pour la période contemporaine. Néanmoins, cet appel s'accompagne d'une proposition de renouvellement de la manière de penser la bureaucratie, dans des formes hybrides qui appellent à s'intéresser davantage aux modes d'action ainsi ouverts pour les organisations qu'à un modèle unique de fonctionnement.

II.1. Des réformes NPM diversement menées et au succès contesté

Pollitt et Bouckaert (2011) ont conduit une analyse comparative des réformes publiques menées dans douze pays depuis les années 1980 (Australie, Belgique, Canada, Finlande, France, Allemagne, Italie, Pays Bas, Nouvelle Zélande, Suède, Royaume Uni et États Unis) ainsi qu'au niveau de l'Union Européenne.
Il ressort de leur analyse que ces réformes, menées dans le contexte du courant NPM :

- se sont développées sur des structures étatiques très diverses,
- ont eu des objectifs variables,
- et ont abouti sur le terrain à des déclinaisons relativement différentes selon les pays.

Pour reprendre leurs termes : ni l'alpha, ni l'oméga des réformes menées sous la bannière du NPM n'étaient identiques selon les pays… (2011, p.115)

S'ils insistent sur la spécificité de ce qui a été mis en place dans chaque pays, ils montrent néanmoins que l'on peut distinguer des groupes de pays qui, sans remettre en cause les spécificités de chacun, présentent des traits communs (p.117) :

- « **NPM core group** » : regroupant le Royaume Uni, l'Australie et la Nouvelle Zélande (et pour une part les États-Unis), ce terme désigne des pays qui ont mené les réformes NPM les plus « pures » en donnant un rôle important au secteur privé et à ses techniques dans le processus de restructuration du secteur public.
  Pollitt et Bouckaert soulignent néanmoins qu'aucun de ces pays n'a mis en place ce qu'ils appellent un « minimal state », c'est à dire que, en dépit des discours tenus, aucun n'a réellement privatisé tout ce qui pouvait l'être, ne laissant à un État minimal que les fonctions dont le privé ne pourrait pas ou ne voudrait pas s'occuper.

- « **Modernizers** » : il s'agit d'un groupe qui continue de mettre l'accent sur le rôle de l'État comme force intégratrice irremplaçable dans la société et ne considère pas le discours du privé sur l'efficience, la compétition et la satisfaction des consommateurs comme pouvant le résumer.
  Pollitt et Bouckaert considèrent qu'il y a deux sous-groupes parmi les « modernizers » :
  - « **Participatory modernizers** » (Finlande, Suède et Pays Bas) : ce sont des pays dans lesquels les réformes menées ont plus particulièrement mis l'accent sur la délégation de pouvoirs à des instances locales, au développement de services aux usagers et aux formes de participation du public.
  - « **Managerial Modernizers** » (France, Belgique, Italie et Allemagne pour une part) : ce sont des pays qui ont davantage mis l'accent sur le développement de systèmes, d'outils et de techniques managériaux dans leur réformes.

Ainsi, les travaux de Pollitt et Bouckaert font apparaître que, dans les faits, le développement du NPM n'a pas abouti à un remplacement de ses structures administratives bureaucratiques publiques par le secteur privé, mais plutôt à des situations diverses selon les pays, dans lesquelles un recours à des principes et des structures du secteur privé pour mener l'action publique est plus ou moins développé, mais sans que l'État et ses structures ne disparaissent complètement.

De plus, un certain nombre d'auteurs avancent que les réformes menées dans le cadre du NPM ne peuvent être considérés comme des succès. Ainsi, Christensen et Laegreid concluent à l'échec partiel des réformes NPM (Christensen & Laegreid, 2007) tandis que Pollitt et Bouckaert, s'appuyant sur plusieurs études empiriques sur les résultats de réformes NPM dans des

programmes précis, soulignent le caractère contrasté des résultats obtenus. Par exemple, une étude menées sur les réformes NPM du système éducatif et de santé au Royaume-Uni dans les années 1980-1990 (Boyne, 2003) a montré que ces réformes avaient 1) augmenté l'efficience, 2) amélioré la réponse aux usagers, mais 3) diminué l'équité des programmes…
Sur l'exemple des politiques de GRH inspirées par des principes NPM et mises en place dans des organisations publiques, Pichault (2007) met en exergue les difficultés d'implémentation de ces réformes et en identifie les ressorts, notamment les problèmes de cohérence interne, externe et contextuelle auxquels cela donne lieu pour les organisations concernées.

Sur le plan empirique, le mouvement de critique de l'administration bureaucratique traditionnelle et de promotion du NPM ne se traduit donc pas par la dé-crédibilisation et la disparition des principes bureaucratiques, mais par des situations diverses et contrastées dans lesquelles des principes de NPM sont mis en place, mais sans que ni les principes, ni les formes bureaucratiques ne disparaissent pour autant.

II.2. Redécouverte et renouvellement de la bureaucratie sur le plan théorique

II.2.1. La bureaucratie : un concept toujours pertinent pour l'administration contemporaine

Plusieurs auteurs ont récemment développé des travaux visant à rappeler l'intérêt que pouvait avoir la bureaucratie pour répondre aux défis du monde contemporain, et ce que l'administration perdait en s'en détournant.

Tout d'abord, certains travaux soulignent l'intérêt persistant de la bureaucratie en tant qu'instrument pour l'action publique. Ainsi, Hill et Meier (2005) argumentent que, loin d'être une forme d'organisation obsolète, la bureaucratie est la seule forme qui permette de relever le défi de l'organisation de tâches complexes à une large échelle, toujours plus présent au XXIe siècle. Ils proposent un renouvellement dans la manière de voir les challenges du développement de nouveaux modes d'organisation dans l'action publique (développement de contrats privés pour gérer l'action publique ; l'existence de réseaux dans l'action publique). Ainsi, ils avancent, d'une part, que le NPM n'aboutit pas à une remise en cause du principe bureaucratique mais uniquement à un déplacement des formes bureaucratiques publiques traditionnelles vers des formes bureaucratiques privées (à travers le transfert à des structures privées, de type agence, des missions de l'administration) : pour eux, ces réformes affaiblissent le contrôle du politique sur l'administration, mais ne remettent pas en cause l'utilisation du modèle bureaucratique pour accomplir les tâches. Ils avancent d'autre part, que les réseaux et la

bureaucratie ne sont pas des catégories mutuellement exclusives mais que les réseaux ont toujours fait partie de la bureaucratie (p.62). Ils argumentent sur la base d'études empiriques (Milward & Provan, 2000; O'Toole & Meier, 2003) que ceux-ci ne s'y révèlent efficaces que dans la mesure où ils acquièrent une certaine stabilité de personnel et de management : en fait, pour eux, les réseaux ne seraient efficaces que dans la mesure où ils adopteraient des traits bureaucratiques ! Ainsi, loin d'être remis en cause, pour Hill et Meier, le modèle bureaucratique se révèlerait au contraire particulièrement pertinent pour organiser l'action publique au XXIe siècle, y compris dans le cadre de réseaux et de relations contractuelles.

Les travaux de Suleiman (2003) s'intéressent aussi à la bureaucratie en tant qu'instrument. Dans un contexte post-11 septembre 2001, Suleiman argumente que la bureaucratie est un instrument indispensable dans les mains d'un gouvernement, non seulement pour développer le caractère démocratique du régime, mais aussi par la suite pour le maintenir.

D'autres travaux sont davantage tournés vers l'intérêt intrinsèque de la bureaucratie. Ainsi, Du Gay considère que la bureaucratie joue un rôle vital et productif pour organiser l'existence, rôle que les sociétés perdent en procédant à des dé-bureaucratisations (Du Gay, 2000, 2005b). Il souligne par exemple que la liberté personnelle des citoyens est dépendante des institutions que sont l'État et la bureaucratie, et non antithétique avec elles (Du Gay, 2005a). De plus, Du Gay (2008) et Steen (2006) relèvent toute l'importance du paradigme bureaucratique dans la motivation des fonctionnaires et le développement d'un éthos de service public. Olsen (2006) souligne que c'est parce que les fonctionnaires sont socialisés dans un « *ethos of rule following* » que la bureaucratie permet de résoudre *« the perennial problem of preserving character and judgement, that is the ability to maintain ethical reflection, give good reasons, distinguish between legitimate and illegitimate demands, and ensure responsible action even when no one is watching* » (p.11). De ce fait, au delà d'être un instrument intéressant, la bureaucratie est *« an institution with a 'raison d'être' and organizational and normative principles of its own (...) an expression of cultural values and a form of governing with intrinsic value*." (p.3).

Néanmoins, ces travaux ne se consistent pas à proposer de revenir à un ancien « modèle » bureaucratique. Comme nous allons le voir ci-après, un argument central est la mise en lumière du caractère pluriel de la bureaucratie et de ses possibilités d'évolution et d'hybridation. Ce faisant, au-delà d'éventuels modèles proposés, cette littérature amène à considérer davantage les modes d'action à développer que le modèle ne lui-même.

II.2.2. Le renouvellement de la bureaucratie à travers son hybridation

Lorsque Du Gay (2005b) souligne les qualités de la bureaucratie, il indique que, contrairement aux visions monolitiques qui sont souvent diffusées, elle doit être vue comme « *a many sided, evolving, diversified organizational device* ». Pour Olsen (2006), « *bureaucratic organization is part of a repertoire of overlapping, supplementary and competing forms co-existing in contemporary democracies»(p.1).*

Nous voyons apparaître dans ces deux passages le caractère pluriel, multidimensionnel et évolutif que prend la bureaucratie dans ces travaux sur son renouveau. Ce renouvellement de la bureaucratie passe par le fait de la penser dans sa capacité d'évolution et dans une hybridation avec d'autres éléments d'organisation.

Lynn (2011) avance que nous assistons moins à la disparition de la bureaucratie qu'à une transformation des formes de hiérarchie et de règles auxquelles elle a recours, lorsqu'elle indique : « *the more plausible proposition is that we are witnessing an expansion of the array of tools democracies use to accomplish their purposes and, as well, new forms of hierarchy. Not less bureaucracy and fewer rules, but different kinds of bureaucracy and more sophisticated rules, are the likely prospect.* » (p.233).

Olsen (2006) décrit le principe d'une hybridation de la bureaucratie lorsqu'il avance que l'organisation bureaucratique n'exclut pas l'utilisation de mécanismes de marché ou la construction de réseaux, mais qu'au contraire, ces différentes formes d'organisations se complètent plutôt qu'elles ne s'opposent : « *from an analytical point of view these are different mechanisms for achieving rationality, accountability and control ; mobilizing ressources and compliance ; and organizing feedback from society* » (p.16). De ce fait, pour l'administration publique, il appelle à une pluralité, une combinaison de principes d'organisation : « *In modern, pluralistic societies with a variety of criteria of success and different causal understandings, it is however unlikely that public administration can be organized of the basis of one principle alone. An administration that simultaneously has to cope with contradictory demands and standards, balance system coordination and legitimate diversity organisationnally and technologically is likely to require more complexity than a single principle can provide* » (p.16)[33].

[33] Si un courant de recherche s'est développé spécifiquement sur le renouvellement de la bureaucratie dans le secteur public, ces réflexions doivent être replacées dans le contexte académique plus large des travaux sur la *post*-bureaucratie qui traitent également des organisations privées. Dans ces recherches autour de l'émergence de nouvelles formes d'organisation post-bureaucratiques, nous trouvons dans certains travaux le même type d'interrogations sur la persistance de formes bureaucratiques et

Au cours des années 2000, plusieurs termes sont apparus, rendant compte de cette idée d'évolution et d'hybridation de la bureaucratie.

Ainsi, Giauque a élaboré la notion de « *bureaucratie libérale* » (2003) pour rendre compte du fonctionnement d'une bureaucratie publique intégrant des principes de management issus du privé, et des régulations organisationnelles, nouvelles et anciennes, auxquelles cela donne lieu. Farrell et Morris (2003) ont proposé celle de « *Neo bureaucratic State* », caractérisant ainsi le déplacement et la mobilisation de formes d'organisations bureaucratiques dans le développement de mécanismes de marché pour l'action publique.

De manière plus formalisée, Pollitt et Bouckaert (2000, 2004, 2011) ont progressivement élaboré et précisé la notion de *Neo Weberian State (NWS)* pour rendre compte de la persistance et de l'évolution de la bureaucratie publique contemporaine. Dans ce qu'ils qualifient de « modèle », les auteurs soulignent la persistance d'éléments wébériens originels, associés à de nouveaux éléments d'organisation :

l'expression de l'idée que la post bureaucratie serait en fait marquée par la continuité et même le renforcement de la bureaucratie sous des formes renouvelées (e.g. Alvesson & Thompson, 2006; Clegg, Harris, & Hopfl, 2011; Courpasson, 2000; Hopfl, 2006; Willmott, 2011).

Tableau 4. Le modèle du Neo weberian State

Weberian elements	***Neo-elements***
Reaffirmation of the role of the state as main facilitor of solutions to the new problem of globalization, technological change, shifting demographics and environmental threat	*Shift from an internal orientation towards bureaucratic rule-following towards meeting citizens'needs and wishes. The primary route to achieving this is not the employment of market mechanisms (although they may occasionally come in handy) but the creation of a professional culture of quality and service*
Reaffirmation of the role of representative democracy (cenral, regional and local) as the legitimating element within the state apparatus	*Supplementation (not replacement) of the role of representative democracy by a range of devices for consultation with, and the direct representation of, citizens' views*
Reaffirmation of the role of administrative law – suitably modernized – in preserving the basic principles pertaining to the citizen-state relationship, including equality before the law, privacy, legal security and the availability of specialized legal scrutiny of state actions	*In the management of resources within government, a modernisation of the relevant laws to encourage a greater orientation on the achievement of results rather than merely the following of procedure. This is expressed partly in a shift in the balance from ex-ante to ex-post controls, but not a complete abandonment of the former. It may also take the form of a degree of performance management*
Preservation of the idea of public service with a distinctive status, culture, and to some extent, though perhaps not as much in the past – terms and conditions	*A professionalization of the public service, so that the « bureaucrat » becomes not simply an expert in the law relevant to his or her sphere of activity, but also a professional manager, oirented to meeting the needs of his/her cotizens/users.*

Source : Pollitt et Bouckaert, 2011

Il est intéressant de relever que Pollitt et Bouckaert ont d'abord élaboré une description empirique à partir des traits communs des États qu'ils rangeaient dans la catégorie des « *modernizers* » (par distinction avec le NPM « *core group* »). C'est au fur et à mesure des débats suscités par cette proposition que d'autres auteurs (et eux-mêmes) ont considéré que cette description avait une portée normative et pouvait être considérée comme un modèle pour l'action publique au sens d'une « *vision d'un appareil d'État moderne, efficient et ouvert aux citoyens* » (p.119).

***

A travers ces travaux sur le renouvellement de la bureaucratie, nous voyons se développer l'idée d'une action publique qui serait justement à conceptualiser dans sa pluralité et son hybridation. Approfondissant cette idée, nous constatons qu'il existe, aujourd'hui, une indétermination sur les modes d'action administratifs correspondant à ce contexte de pluralité et d'hybridité (III)

III. Vers une conceptualisation hybride et plurielle de l'administration

III.1. Le développement de la notion d'hybridité pour caractériser l'administration

Plusieurs travaux en administration publique ont mis en lumière que la succession de réformes qu'a connu le secteur public s'était traduite par le développement d'une hybridité dans les organisations constituant l'administration publique (Christensen & Lægreid, 2011; Emery & Giauque, 2014).

Pour ces auteurs, l'hybridité vient de ce que les réformes publiques se sont superposées plutôt que succédées et remplacées, créant sur le terrain une complexité due à l'enchevêtrement d'objectifs et de principes d'organisations différents.

Ainsi, Emery et Giauque (2014, p.27) indiquent que « *contrairement à ce que beaucoup d'auteurs ont mis en avant au moment où la nouvelle gestion publique a vu le jour, ces référentiels {d'efficience, de qualité de service, d'ouverture, de flexibilité et de rapidité de réalisation} n'ont pas évincé les logiques traditionnelles de l'administration publique, ils sont venus s'y rajouter, sans que la question de leur articulation les uns par rapport aux autres ne soit thématisée, ni par les autorités politiques, ni par les managers publics.* »

Etendant la réflexion aux réformes menées postérieurement au NPM, Christensen et Laegreid (2011, p.2) caractérisent également un effet de sédimentation dans l'administration publique et de complexité ainsi induite pour les organisations (« *The NPM reform wave, seen as a reaction to the challenges and problems of the 'old public administration', and the post-NPM reform wave, seen partly as a reaction to the negative effects of NPM, are together resulting in a complex sedimentation or layering of structural and cultural features (Olsen 2009; Streeck and Thelen 2005)*. »

Ces auteurs appellent donc à la fois à une meilleure compréhension des mécanismes de cette hybridité et à une étude empirique de la manière dont les organisations publiques parviennent à gérer les tensions ainsi induites. Avançant également l'hybridation comme facteur important d'explication de l'évolution des administrations publiques, Denis et al. (2015) soulignent les limites d'une approche purement structurelle et macro de cette hybridité, et appellent à une compréhension plus large incluant les niveaux micro (de pratiques des acteurs, de rôles et d'identité).

A ce jour, plusieurs auteurs ont décrit et analysé les effets de cette hybridité dans les organisations publiques, notamment pour les acteurs de terrain. Certains travaux pointent les effets de cette hybridation sur les logiques identitaires des agents publics. Ainsi, Meyer et Hammerschmid (2006) montrent que les changements dans les logiques institutionnelles de ces administrations publiques peuvent s'analyser à la lumière de la manière dont les agents investissent les différentes identités sociales qui leur sont proposées, et notamment celles reliées à une « ancienne administration » et celles d'une « nouvelle administration managériale ». Rondeaux (2012) étudie les dynamiques d'identification des agents dans ce contexte en mutation, montre la coexistence de différentes logiques identitaires au sein des organisations administratives et analyse les processus de cristallisation et d'hybridation identitaires auxquels elles donnent lieu en réponse chez les agents. Buffat (2014) met en lumière l'hybridité et la multiplicité des sentiments d'appartenance à l'organisation qui se développent chez les agents de terrain dans un contexte d'organisation administrative hybride. Plusieurs travaux mettent en avant le rôle des managers, dirigeants et intermédiaires, dans la gestion de cette hybridation (Goransson, 2014; Pichault & Schoenaers, 2012). Si l'hybridation dans le contexte des réformes NPM est déjà bien explorée, les effets sur le terrain de réformes ressortant de réformes post-NPM, rattachées à la notion de gouvernance, sont à notre connaissance beaucoup moins étudiés.

Les études existantes menées à un niveau micro sur les effets de la mise en place de réformes du secteur public confirment donc qu'il n'y a pas disparition des formes traditionnelles d'organisation administrative, mais plutôt hybridation de ces formes avec des éléments organisationnels issus des réformes.

Néanmoins, si l'administration publique s'hybride, il est nécessaire de préciser la nature de ce qui s'hybride… Les travaux académiques critiques de la bureaucratie wébérienne et porteurs de nouveaux modèles pour l'action publique (que nous avons vus au début de ce chapitre) ont fait un lien très direct entre le modèle tel que décrit par Weber et la réalité des administrations publiques au XIX^{e} et XX^{e} siècle. Or, ce lien peut être interrogé : si l'idéal type wébérien est très utile pour décrire *au global* le développement des administrations publiques occidentales, un certain nombre de travaux relèvent qu'il y a des distinctions et des nuances à faire quant à son déploiement effectif, distinctions qui prennent toute leur importance dans un contexte de mutation de ces organisations.

III.2. Une bureaucratie plurielle

Les réflexions sur les évolutions des administrations publiques bureaucratiques poussent certains auteurs à réinterroger la situation dite « traditionnelle », supposée d'organisation bureaucratique wéberienne, de ces administrations. Ils font notamment apparaître, d'une part, une pluralité géographique, et d'autre part, une pluralité sectorielle.

III.2.1. Pluralité géographique de la bureaucratie

Tout d'abord, plusieurs travaux mettent en évidence la diversité des régimes administratifs en Occident (Demmke & Moilanen, 2010; Lynn, Lawrence, 2006; Ongaro, 2009; Pollitt & Bouckaert, 2011). Même s'il y a une unité dans le « modèle » bureaucratique, celui–ci s'est déployé au sein de systèmes administratifs particuliers à chaque pays (à leur contexte politique, économique, social et culturel) et a donc pris des formes variées.

III.2.2. Pluralité sectorielle de la bureaucratie

Par ailleurs, certains soulignent que ce modèle ne s'est pas déployé de la même manière selon les sujets traités par les administrations. Ainsi, Pollitt et Bouckaert (2011) (p.72) relèvent que dans de nombreux pays occidentaux, les administrations publiques dans les domaines de la santé et de l'éducation ont laissé une large place aux professions et à des modes d'organisation collégiaux (à côté des structures hiérarchiques), créant ainsi les bureaucraties professionnelles, qui ont été décrites sous le terme « *bureau-professionalism* » (Clarke & Newman, 1997) ou « *bureau-profession regimes* » (Farrell & Morris, 2003) (p132).

Ici, les travaux en théories des organisations et en sociologie des professions nous permettent de préciser la diversité que recouvre la notion de bureaucratie et les questionnements qu'elle recouvre quant aux modes d'action à déployer.

Dans ses travaux sur les configurations organisationnelles, Mintzberg (1982) distingue deux formes rattachées à la notion de bureaucratie : la bureaucratie mécaniste d'une part, la bureaucratie professionnelle d'autre part. Dans la bureaucratie mécaniste, le mécanisme de coordination principal est la standardisation par les procédés et l'accent « bureaucratique » est mis sur le respect des règles écrites et des procédures. Dans la bureaucratie professionnelle, le mécanisme de coordination principal est la standardisation par les qualifications et l'accent « bureaucratique » est alors mis sur la sélection d'agents qualifiés, responsables d'un domaine correspondant à leur compétence. Ce faisant, Mintzberg accrédite l'idée qu'il n'y a pas *une* bureaucratie, mais une pluralité, même dans les idéaux types permettant de les représenter. Il ouvre également l'idée que, sous un « modèle » monotypique de bureaucratie, ce sont différents

modes d'organisation et d'action qui sont compris. Ainsi, si dans une bureaucratie mécaniste, il est attendu des agents sur le terrain qu'ils appliquent strictement des règles formalisées, dans la bureaucratie professionnelle, il est au contraire attendu une certaine élaboration de leur activité (au sens d'autonomie et d'auto-organisation du travail) par les agents (même si celle-ci doit se faire dans le cadre des règles).

Ainsi, c'est bien dans les différentes formes organisationnelles et dans la pluralité à laquelle renvoie la référence à un « modèle bureaucratique » que doit être abordée la question de son hybridation. C'est finalement ce qu'indiquent Pollitt et Bouckaert lorsque, s'inscrivant en faux par rapport à la vision d'Osborne et Gaebler (1992) pour lesquels un type d'organisation, la bureaucratie, a échoué à répondre aux défis du monde contemporain[34], ils affirment que « *the idea of bureaucracy as single, and now totally obsolete, 'ancien regime' is as implausible as the suggestion that there is now a global recipe which will reliably deliver « reinvented » governments* » (2011) (p.73)

***

Nous avons donc montré ici que l'administration publique se décrivait aujourd'hui non seulement par une **hybridation** entre des principes d'action et des modes d'organisation issus des réflexions sur la bureaucratie et de ses différentes critiques (NPM, post-NPM, modèles issus de la gouvernance), mais également par une **pluralité** qui caractérise le déploiement de la notion de bureaucratie dans différents contextes administratifs et sur différents domaines de politiques publiques.

Nous sortons ainsi d'une vision de l'administration publique décrite à travers une succession de modèles (bureaucratique, NPM, NPG etc.) et opérons un déplacement vers une perspective centrée sur l'hybridité et la pluralité. Ce faisant, nous relevons l'indétermination induite par ce déplacement pour l'administration, sur le plan organisationnel.

En effet, si elle est hybride et plurielle :

- Sur quels principes d'action et modes d'organisation se fonde une administration contemporaine pour agir et comment s'articulent-ils entre eux ?
- Comment gère-t-elle les tensions suscitées par l'hybridité de ses formes d'organisation ?

[34] « *The kind of governments that developed during the industrial era, with their sluggish, decentralized bureaucracies, their preoccupation with rules and regulations, and their hierarchical chains of command, no longer work very well* » (Osborne et Gaebler, 1992, cités par Pollitt et Bouckaert, p.71)

IV. Problématique de thèse

Nous avons mis en évidence, dans le chapitre 1, une mutation de l'action publique dans le sens d'une plus grande implication d'une pluralité d'acteurs, mouvement souvent désigné dans la littérature à travers la notion de *gouvernance*[35]. Nous avons identifié, en fin de chapitre 1, que si cette évolution de l'action publique vers des processus d'interactions entre une pluralité d'acteurs était bien repérée et théorisée par la littérature, les implications organisationnelles de cette évolution pour l'administration publique étaient, elles, très peu explorées, laissant en suspens les questions :

- du rôle de l'Administration publique d'État dans ces fonctionnements par gouvernance et par réseaux,
- ainsi que de l'organisation de l'administration adaptée à une intervention dans ces fonctionnements et la mise en œuvre des politiques publiques.

Nous montrons, dans ce chapitre 2, que la superposition de réformes successives dans les administrations publiques (NPM et post-NMP) a abouti à une hybridation du mode d'organisation bureaucratique, hybridation qui se surajoute à des déclinaisons déjà plurielles de la notion de bureaucratie. Il en résulte une indétermination organisationnelle majeure de l'administration contemporaine, que nous proposons de formuler ainsi : quels principes d'action et quels modes d'organisation pour l'administration publique aujourd'hui et comment s'articulent-ils ? Comment gère-t-elle les tensions suscitées par l'hybridité organisationnelle ?

Afin de mieux comprendre la manière dont l'administration publique peut s'organiser dans le contexte de gouvernance multi-acteurs qu'elle rencontre aujourd'hui, nous proposons la problématique de thèse suivante :

Qu'est ce *qu'administrer* dans un contexte de Gouvernance publique multi-acteurs ?

[35] Les termes plus précis de *Gouvernance de réseaux* ou *Gouvernance multi-acteurs* peuvent être utilisés également car ils permettent de décrire plus précisément ce à quoi renvoie le terme dans le domaine de l'action publique et d'éviter les confusions auxquelles amène la polysémie du terme.

A travers cette problématique, nous interrogeons notamment les points suivants :

- ***Question 1 : Comment se traduit concrètement le développement de la participation d'une pluralité d'acteurs dans le fonctionnement d'une administration publique ?***
- ***Question 2 : Quels sont les impacts de ce développement pour l'organisation ? Quelles sont les opportunités ? Quelles sont les difficultés ?***
- ***Question 3 : Quelles réponses organisationnelles se développent au sein des administrations publiques ? Avec quelle portée et quelles limites en terme d'évolution des principes d'action et des modes d'organisation publics ?***

Dans cette thèse, nous proposons d'explorer comment une administration construit la mise en œuvre d'une politique publique dans un contexte de gouvernance multi-acteurs. Nous menons cette analyse sur la base d'une étude empirique dans une administration publique d'État, chargée de développer des politiques publiques dans le domaine de l'environnement et de l'aménagement du territoire.

Nous questionnons ainsi ce que signifie « administrer » dans ce contexte sur le plan empirique, en étudiant la manière dont une administration publique gère l'implication d'une pluralité d'acteurs, la portée et les limites de ce qui est mis en place sur le terrain dans un cas précis et les enseignements que l'on peut en tirer sur un plan organisationnel. Nous visons ainsi à éclairer théoriquement ce que signifie « administrer » dans une administration contemporaine.

Pour explorer ces questionnements, nous souscrivons aux appels récents à dépasser une approche de l'hybridité au niveau des structures et à l'analyser à un niveau plus micro (Denis et al., 2015), ainsi qu'à la proposition de croiser davantage les approches développées dans la littérature en administration publique et en *organization studies* (Arellano-Gault et al., 2013; Bozeman, 2013). Nous proposons, dans le chapitre 3, d'expliciter ce qu'implique cette perspective et la manière dont cet angle d'attaque nous amène à préciser nos questionnements.

Synthèse du chapitre 2

Dans ce chapitre 2, nous montrons comment s'est formulée récemment une conceptualisation de l'administration publique à travers la compréhension de l'hybridité et de la pluralité. Nous relevons néanmoins l'indétermination organisationnelle qu'implique cette perspective hybride et plurielle et formulons notre problématique sur cette base.

Dans une première section, nous présentons le modèle, « traditionnel » de l'administration publique, de la bureaucratie wébérienne, ainsi que les critiques dont il a fait l'objet et les propositions de modèles alternatifs qu'il a suscitées (*New Public Management*, et, parmi d'autres, *New Public Governance* ou *Public Value Management*). Nous relevons le caractère de moins en moins opératoire de ces « modèles », notamment dans la phase post-NPM. (I)

Dans une deuxième section, nous confirmons les limites d'une approche de l'administration publique par succession de modèles. D'une part, sur un plan empirique, nous montrons que les réformes engagées, notamment le NPM, n'ont pas abouti à une disparition des principes d'action et des modes d'organisation bureaucratiques, mais plutôt au développement de situations diverses et contrastées, hybrides, dans lesquelles des principes de NPM sont mis en place, mais sans que ni les principes, ni les formes bureaucratiques ne disparaissent pour autant. D'autre part, sur un plan théorique, nous relevons la persistance et le renouvellement du concept de bureaucratie pour penser les principes et l'organisation de l'administration publique, mais sous des formes hybrides et évolutives. (II)

Dans une troisième section, nous présentons le développement d'une caractérisation de l'administration publique à travers l'hybridité et la pluralité de ses formes. Nous montrons néanmoins l'indétermination organisationnelle que soulève cette perspective sur l'administration : quels principes d'action pour une administration hybride et plurielle ? Comment gérer les tensions suscitées par cette hybridité ? (III)

C'est cette indétermination organisationnelle que nous étudions dans cette thèse. Afin de mieux comprendre la manière dont l'administration publique (dans le mouvement de redéfinition que nous avons présentée dans ce chapitre 2) peut s'organiser dans le contexte de gouvernance multi-acteurs qu'elle rencontre aujourd'hui, nous proposons la problématique de thèse suivante :

Qu'est-ce qu' « administrer » dans un contexte de gouvernance multi-acteurs ? (IV)

Chapitre 3.
Administrer dans un contexte de gouvernance ? L'intérêt d'une perspective centrée sur l'action des agents de terrain

Introduction **102**
I. L'incomplétude de la prescription des politiques publiques : de la pertinence d'un regard sur l'action publique à travers ses agents de terrain **103**
I.1. Le développement d'une analyse de l'action publique par sa mise en œuvre 103
1.2. La *Street Level Bureaucracy* ou les marges de manœuvre des agents de terrain..... 104
I.3. Les limites de la *Street Level Bureaucracy* : le point aveugle de l'organisation..... 106
II. Un cadre de l'action collective dynamique : routines et régulations dans le travail.... 108
II.1. L'action productrice de *pratiques*..... 108
I.1. Le « tournant de la Pratique » en théorie sociale (*Practice turn*)..... 108
II.1.1. Maintien et renouvellement de *patterns* dans l'organisation : les dynamiques de routines organisationnelles 109
II.1.2. Apprentissage et innovation dans les communautés de pratiques..... 112
II.2. L'action productrice de régulations 113
II.2.1. De la règle aux régulations : Théorie de la Régulation Sociale (TRS)..... 113
II.2.2. Les apports du « Travail d'Organisation » (TO) et des « Espaces de discussion » dans la production de régulations..... 115
III. Appréhender l'action administrative des politiques publiques multi-acteurs à travers l'activité des agents de terrain..... **120**
Synthèse du chapitre 3. ..... **122**

Introduction

Le chapitre 3. permet de préciser l'angle d'attaque sous lequel nous abordons notre problématique et de préciser ainsi les questions de recherche associées. Il souligne l'intérêt d'une approche de notre sujet par le travail des agents de terrain et explicite la manière dont plusieurs théories de l'action collective nous permettent de faire le lien entre ce travail de terrain des agents publics et les questions organisationnelles que nous posons sur l'administration publique.

Dans une première section, nous montrons en quoi le développement d'une perspective par la mise en œuvre des politiques publiques a mis en lumière l'intérêt d'étudier le travail de terrain des agents pour saisir la réalité de l'action publique. Analysant les travaux produit dans le courant de recherche sur la *street level bureaucracy* qui souligne le rôle de la *marge de manœuvre* des agents publics de terrain, nous relevons néanmoins l'absence de la dimension organisationnelle dans ces travaux.

Dans une deuxième section, nous montrons que les théories de l'action collective ont donné lieu à des travaux qui mettent l'accent sur la manière dont l'action déployée sur le terrain peut être générative de cadres au niveau organisationnel, notamment de pratiques et de régulations, qui assurent à la fois le maintien et le changement de l'organisation.

Montrant ainsi l'apport de ces théories de l'action collective pour penser les transformations de l'action administrative contemporaine à travers l'étude du travail de terrain des acteurs, nous précisions les questions de recherche de notre problématique, posée en fin de chapitre 2.

I. L'incomplétude de la prescription des politiques publiques : de la pertinence d'un regard sur l'action publique à travers ses agents de terrain

I.1. Le développement d'une analyse de l'action publique par sa mise en œuvre

Pour Hassenteufel (2011), jusqu'aux années 1970, l'analyse des politiques publiques est centrée sur la décision politique et ne s'intéresse que peu aux questions de mise en œuvre des politiques publiques (p.93-94). C'est le croisement entre ce courant d'analyse des politiques publiques et la critique sociologique de la bureaucratie (Blau, 1955; Crozier & Frieberg, 1977; Crozier, 1963; Merton, 1940; Selznick, 1949) qui place la question de la mise en œuvre (ou implémentation) au cœur des travaux sur les politiques publiques. En effet, comme nous l'avons vu précédemment (chapitre II), la critique sociologique du modèle bureaucratique met en lumière ses dysfonctionnements. De ce fait, elle amène à s'interroger sur cette phase de mise en œuvre qui, loin d'être une simple application des décisions, se révèle être un moment important pour comprendre la réalité des politiques publiques.

L'ouvrage de Pressman et Wildavski (1973) au titre humoristique qui met en exergue l'implémentation et les distorsions entre la décision et l'application sur le terrain (*Implementation : How great expectations in Washington are dashed in Oakland ; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All…)* marque l'ouverture d'un champ de recherche consacré à l'implémentation des politiques publiques (voir Hill & Hupe, 2008; Saetren, 2005 pour une revue de littérature). Cette littérature comprend deux grands types de perspectives : une approche dite *top down* qui étudie les distorsions entre la prise de décision et son application sur le terrain ; une perspective dite *bottom up* qui considère la mise en œuvre comme un processus à analyser en tant que tel à partir des acteurs directement impliqués (Hassenteufel, 2011) (p.94). C'est dans cette dernière perspective, *bottom up*, qu'une série de travaux ont mis en lumière et analysé le rôle central des agents de terrain dans la réalité de l'action publique.

1.2. La *Street Level Bureaucracy* ou les marges de manœuvre des agents de terrain

C'est tout d'abord Lipsky (1980, 2010) qui a mis en lumière le rôle des individus dans cette implémentation et a proposé d'étudier ce qui se déroule au niveau des équipes de terrain dans l'action publique, à travers la figure du « *Street Level Bureaucrat* » (SLB désormais). Pour Lipsky, les SLB sont les membres des équipes de première ligne, qui travaillent en contact direct avec le public et sont en charge de délivrer des services. Les exemples qu'il mobilise dans son ouvrage sont les officiers de police, les enseignants, les travailleurs sociaux etc. Il avance que les « *décisions que les SLB prennent, les routines qu'ils développent et les outils qu'ils inventent (…) deviennent effectivement les politiques publiques qu'ils mènent* » (Lipsky, 1980) (p.xiii). Un argument important de son travail est que l'implémentation implique une formulation/reformulation des politiques publiques et que cette reformulation constitue un « *street level policymaking* » qui fait du SLB un « *fabricant en dernier ressort de la politique publique* » (« *ultimate policy maker* ») (Maynard-Moody & Portillo, 2010).

Un point clé dans ce rôle de « *fabricant en dernier ressort de la politique publique* » est la possibilité de faire usage de ce que Lipsky nomme la *discretion* que l'on peut définir comme l'étendue de liberté qu'un employé peut exercer dans un contexte spécifique (Evans, 2010) et caractériser, pour un agent public, « *lorsque les limites effectives de son pouvoir le laisse libre de faire un choix parmi plusieurs possibilités d'action ou d'inaction* » (Davis, 1969). Nous proposons ici de traduire ce terme de *discretion* par la notion de *marge de manœuvre* de l'agent public.
Cette marge de manœuvre est créée notamment par l'accumulation de règles, parfois contradictoires, qui génèrent des espaces d'interprétation pour les agents. Elle est également due à la nature du travail de l'agent public : le fait qu'il se retrouve souvent seul, au bout de la chaîne, dans son bureau, à son guichet ou dans son véhicule, en contact avec les usagers. Même si un contrôle hiérarchique s'exerce sur son travail, il laisse toujours une part d'interprétation à l'agent (Maynard-Moody & Portillo, 2010).

Pour Lipsky, les SLB exercent leur *marge de manœuvre* dans un paradoxe. D'un côté, leur action est fortement contrôlée et contrainte : ils ne travaillent que sur des parties d'une politique, ils ne contrôlent ni les résultats, ni le rythme de leur travail, ils subissent une pression importante de leur hiérarchie et doivent agir avec des ressources réduites. D'un autre côté, ils disposent souvent d'une large *marge de manœuvre* et d'une autonomie irréductible, du fait de l'impossibilité pour la hiérarchie de véritablement maîtriser ce qui se déroule sur le terrain.

Dans certains travaux, l'exercice de la *marge de manœuvre* se fait avant tout dans l'intérêt personnel des agents pour rendre leur travail plus sûr, plus facile et plus intéressant (Lipsky, 1980; Prottas, 1979). L'exercice de la marge de manœuvre est donc **individuel** et se fait **de manière plus ou moins cachée**, en tout cas discrète, dans le secret du bureau, du guichet ou du véhicule de l'agent public. Certains travaux ont bien entendu mis en lumière les risques ouverts par cette marge de manœuvre et tenté d'en analyser les ressorts et les moyens de contrôle (Hupe & Hill, 2007 pour une revue de littérature). Maynard-Moody et Portillo (2010) ont recensé les principaux problèmes soulevés par l'exercice de leur marge de manœuvre par les agents : un risque d'inégalité crée par le fait que les SLB choisissent d'aider seulement certains de leurs interlocuteurs, ceux qu'ils estiment pour une raison ou une autre « dignes » de leurs efforts (Lipsky, 1980; Maynard-Moody & Musheno, 2003) ; la difficulté pour les usagers de contester l'exercice de cette marge de manœuvre en cas d'abus ; le risque d'injustice du fait de l'interférence des convictions du SLB dans son traitement du dossier.

A contrario, d'autres travaux ont mis l'accent sur l'intérêt que pouvait avoir cette *marge de manœuvre* pour l'adaptation des politiques publiques aux réalités du terrain ou aux besoins des publics cibles. Ainsi, Handler (1986, cité par Maynard-Moody & Musheno, 2000) l'a considéré comme une source de créativité. Plus récemment, plusieurs recherches se sont intéressées à l'idée que la *marge de manœuvre* puisse permettre de développer la valeur d'une politique publique pour ses « clients ». Tummers (Tummers & Bekkers, 2014a; Tummers, 2011) s'est penché sur la notion de *client meaningfulness,* qu'il définit comme la perception qu'ont les SLB de la valeur de la politique implémentée pour leur client, et a cherché à comprendre dans quelle mesure l'exercice de leur *marge de manœuvre* permettait aux agents publics d'augmenter cette valeur. Auparavant, Maynard-Moody et Musheno (2003) avaient montré comment l'exercice de leur *marge de manœuvre* était utilisé par les agents comme moyen de rattraper une politique sociale impraticable dans les faits et de lui faire produire des résultats intéressants pour les citoyens.

Même s'ils ne mobilisent pas nécessairement le terme de *street level bureaucrat,* plusieurs travaux ont adopté le même point de vue sur le cas de l'administration publique française, plaçant les « petits fonctionnaires » au centre de leurs études. Ces travaux montrent également leur rôle central dans l'élaboration des politiques publiques et soulignent la forte autonomie dont ils disposent, qu'ils exercent effectivement, et l'influence qu'elle a sur la réalité des politiques publiques (Dubois, 2010; Montjardet, 1996; Spire, 2005; Warin, 2002)

Dans les dernières années, il y a eu un élargissement du périmètre retenu dans la définition des *street level bureaucrats*. Alors que les premiers travaux portaient comme nous l'avons vu sur des officiers de police, des travailleurs sociaux et des enseignants, de nouvelles recherches sur les greffiers (Yngvesson, 1988), les inspecteurs des impôts (Kinsey & Stalans, 1999) ou les inspecteurs des bâtiments (May & Wood, 2003) ont abouti à des conclusions proches de celles de Lipsky, suggérant ainsi une définition des SLB plus large qu'initialement. Désormais, pour Maynard-Moody & Portillo (2010), la définition des SLB s'étend à tous les agents qui sont en contact direct avec le public et ont un degré significatif de *marge de manœuvre*, même s'ils ne travaillent pas dans le contexte traditionnel défini par Lipsky.
Cet élargissement de la définition des SLB pose la question de l'exercice de la marge de manœuvre dans des cas un peu différents de ceux décrits initialement. Ainsi, qu'en est-il de l'exercice de cette marge de manœuvre et de son influence sur la réalité de l'action publique lorsque l'on sort du cas des agents chargés de tâches d'exécution, d'application de la réglementation et/ou d'agents engagés dans une relation humaine forte avec le public ? A notre connaissance, la littérature sur la SLB a par exemple peu étudié les agents de terrain en contact avec le public, mais desquels sont attendus des tâches complexes d'analyse de cas qui leur sont soumis et pour lesquels l'usage d'une certaine marge de manœuvre est finalement ce qui est attendu de ces agents.

Par ailleurs, nous relevons une autre limite de cette littérature. Si l'exercice individuel de la *marge de manœuvre* est bien saisi et si quelques travaux s'interrogent sur un management de cette marge de manœuvre (Riccuci, 2005) et la possibilité de l'intégrer dans le fonctionnement de l'administration, la question de l'organisation reste néanmoins absente de ces travaux, comme nous allons le préciser ci-après.

I.3. Les limites de la *Street Level Bureaucracy* : le point aveugle de l'organisation

Les travaux sur la SLB se focalisent sur la conduite individuelle de l'action par les agents, comme un point d'aboutissement de l'action publique. Ils analysent la transformation de l'action publique que cela induit, les *street level bureaucrats* étant considérés comme des *policy makers*, mais n'envisagent pas que ce que les agents font concrètement sur le terrain puisse avoir des conséquences pour l'organisation dans laquelle ils travaillent. Les effets organisationnels des actions menées par les agents sont un point aveugle de cette littérature.

Comment l'expliquer ? Tout d'abord, dans les travaux sur la SLB, il n'y a pas de constitution de collectifs : l'action des agents reste considérée comme individuelle, le plus souvent conduite de manière discrète, dans le secret du bureau, du guichet ou de la voiture de l'agent concerné.
Ensuite, dans les travaux sur la SLB, il n'y a pas de modification du cadre de l'action, pas de régulation à partir de cette action individuelle. L'attention est centrée sur le fait que chaque agent soit un *policy maker* en dernier ressort, mais l'éventuel effet récursif de ces modifications sur l'organisation n'est pas traité.

Or, les théories de l'action collective (en management et en sociologie) ont, sous plusieurs angles, étudié les effets récursifs de l'action déployée sur le terrain, au niveau organisationnel. Ainsi, autour de la notion de « pratiques », les théories des dynamiques de routines organisationnelles (Feldman & Pentland, 2003; Feldman, 2000) et des *communautés de pratiques* (Brown & Duguid, 1991) soulignent que l'action est structurante pour l'organisation, dans la stabilité et le changement qu'elle instaure à travers les routines, ainsi que dans les savoirs et les collectifs auxquels elle donne lieu. Autour de la notion de « régulation », la théorie de la régulation sociale (Reynaud, 1979), le Travail d'Organisation (de Terssac, 2003b) et les Espaces de discussion (Detchessahar, 2001) soulignent que l'action des acteurs de terrain est une source essentielle de régulation dans l'organisation et, que, à travers la constitution de collectifs, d'échanges, d'apprentissage et d'accords au sein de ces collectifs, se construit à la fois la stabilité et le changement de l'organisation dans laquelle ces processus ont lieu.
De ce fait, ces théories nous permettent de préciser l'intérêt que peut avoir une perspective centrée sur l'action des agents de terrain pour comprendre les mutations et les persistances de l'action administrative dans la mise en œuvre de politiques publiques orientées gouvernance.
C'est ce que nous présentons dans notre deuxième section.

II. Un cadre de l'action collective dynamique : routines et régulations dans le travail

II.1. L'action productrice de *pratiques*

I.1. Le « tournant de la Pratique » en théorie sociale (*Practice turn*)

A partir des années 1980 se développe en théorie sociale un « *practice turn* » (Schatzki et al., 2001; Whittington, 2003) dont l'idée centrale est que la vie sociale est une production permanente qui émerge à travers les actions récurrentes des personnes[36] (Feldman & Orlikowski, 2011).

Vaara et Whittington (2012) identifient les origines de ce courant dit de « Théorie des pratiques » (*Practice theory*) dans les travaux de Wittgenstein (1951) et Heidegger (1962) et voient son développement notamment dans les travaux de Foucault (1980), De Certeau (1980), Giddens (1984), Bourdieu (1980) et Garfinkel (1967).

Whittington (2003) souligne l'importance de ce tournant pour les travaux sur les organisations : certains développent dans cette lignée une attention particulière à « *la manière dont le travail est fait par les personnes au sein des processus organisationnels* »[37]. Se référant à de Certeau, il définit les pratiques comme « *an appreciation of the skill by which people make do with the resources they have in their everyday lives ».* Giddens (1984, cité par Feldman et Orlikowski, 2011) définit les pratiques comme des actions sociales qui produisent et reproduisent récursivement les structures qui contraignent et permettent l'action[38].

Décrivant ces travaux, Feldman et Orlikowski (2011) identifient trois approches dans la manière d'étudier les *pratiques* dans les organisations (p.1240):

- Une approche empirique, qui regroupe des travaux étudiant la manière dont les gens agissent dans des contextes organisationnels et met en lumière notamment l'importance des actions des personnes dans les opérations des organisations.
- Une approche théorique, qui regroupe des travaux étudiant les relations entre les actions des personnes dans l'organisation et les structures de la vie organisationnelle.

[36] « *Social life is an ongoing production and thus emerges through people recurent actions* » (p 1240)
[37] A close attention to the work made by people inside organizational process
[38] *« social actions that recursively produce and reproduce the structures that constrain and enable action » (p 1241)*

- Une approche philosophique, qui regroupe des travaux étudiant le rôle constitutif des pratiques pour produire la réalité organisationnelle.

Ces trois approches constituent pour Feldman et Orlikowski le *what*, le *how* et le *why* de la perspective d'étude par les pratiques. Elles nous permettent de mieux cerner en quoi ce courant vient compléter les manques de la littérature *Street Level Bureaucracy* pour étudier le rôle des agents de terrain dans les mutations du modèle bureaucratique.

En effet, nous voyons ici que, dans la théorie des pratiques, l'action des agents sur le terrain ne peut être uniquement un point d'aboutissement sans effet sur l'organisation : dans le mouvement récursif entre action et structure qu'implique cette perspective des pratiques, l'action a un rôle constitutif pour les structures organisationnelles et est constituée par elles (Feldman & Orlikowski, 2011) (p.1242).

La théorie des pratiques a donné lieu à plusieurs courants de recherche en organisation. Deux d'entre eux nous paraissent particulièrement féconds par rapport à nos interrogations sur la manière dont l'action des agents de terrain peut impacter l'organisation : les travaux sur les dynamiques de routines organisationnelles et les travaux sur les communautés de pratiques.

II.1.1. Maintien et renouvellement de *patterns* dans l'organisation : les dynamiques de routines organisationnelles

C'est sur la base de cette théorie des pratiques que Feldman et Pentland ont élaboré le concept de *dynamiques de routines organisationnelles* (Feldman & Pentland, 2003; Feldman, 2000). Se détachant de la conception des routines élaborée par March et Simon (1958), Cyert et March (1963) et Nelson et Winter (1982), Feldman et Pentland s'intéressent au fait que les routines mises en œuvre par les personnes dans les organisations parviennent à ne pas produire uniquement de la stabilité mais aussi du changement et s'interrogent sur la manière dont cela se produit.

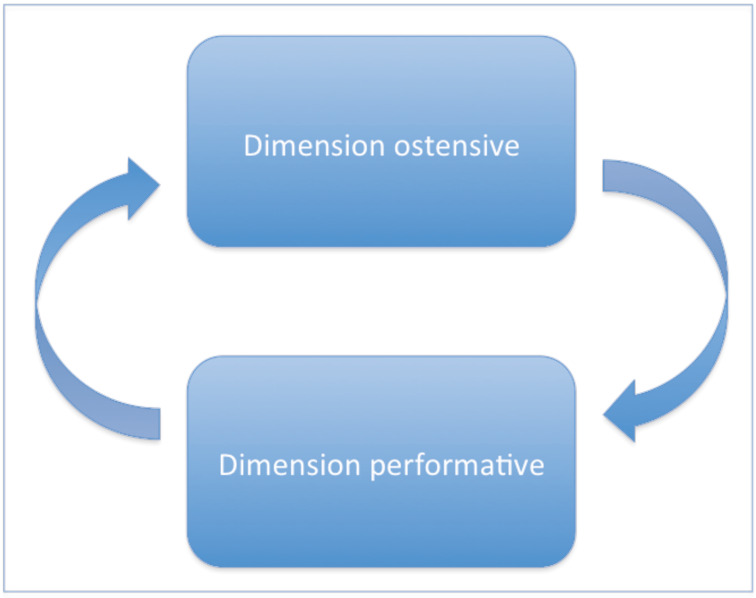
Sur la base de leurs observations, ils élaborent une théorie des routines en tant que *pratiques* (« *routines as practice* »). Les routines organisationnelles sont définies comme des ***« repetitive, recognizable patterns of interdependent actions carried out by multiple actors***[39] » (Feldman & Pentland, 2003). Elles comprennent deux parties reliées :

- d'une part l'idée abstraite de la routine qui constitue sa structure (**partie ostensive**)
- et d'autre part le fait que la routine soit *performée* par des personnes spécifiques à des moments spécifiques (**partie performative**).

[39] « *des schémas répétés et reconnaissables d'actions interdépendantes, menées par une multiplicité d'acteurs* »

L'argument développé par Feldman et Pentland est que les routines constituent ainsi des **systèmes génératifs** à travers une **interaction mutuellement constitutive et récursive** entre les **actions** que les gens font (l'aspect performatif) et les ***patterns*** que ces actions créent et recréent (l'aspect ostensif).

Fig. 1. Dynamique de routines organisationnelles
(d'après Feldman, d'Adderio, Salvato (2014)



Concrètement, les travaux sur les dynamiques de routines ont théorisé en tant que dynamiques de routines des schémas d'action aussi variés qu'un processus de recrutement mené plusieurs fois par an dans une organisation dédiée à la recherche (Rerup & Feldman, 2011), une tournée de collecte quotidienne des déchets par des camions poubelles (Turner & Fern, 2012) ou la réalisation annuelle du budget de maintien et de rénovation d'une résidence étudiante (Feldman, 2000).

Or, ces dynamiques de routines produisent une large variété de performances, certaines stables, d'autres variables, en fonction des conditions. (Feldman & Pentland, 2003; Feldman, 2000). Pour Feldman et Pentland, c'est à travers cette variété de performances que le système génératif des routines parvient à créer à la fois de la stabilité et du changement dans l'organisation : certaines performances viennent confirmer et maintenir des « manières de faire » de l'organisation tandis que d'autres viennent au contraire les infirmer et les faire évoluer.

Par rapport à la question de l'utilisation de leur marge de manœuvre par les agents sur le terrain et à la variété de pratiques qui en résulte, que soulevait la littérature sur la *Street Level Bureaucracy*, les travaux sur les dynamiques de routines apportent justement une vision sur la manière dont peut se gérer cette variété. En effet, certains travaux sur les routines étudient plus spécifiquement la manière dont la capacité générative des dynamiques de routines joue dans et permet de gérer la multiplicité des visions des acteurs au sein d'une organisation (D'Adderio, 2014; Dionysiou & Tsoukas, 2013; Rerup & Feldman, 2011; Turner & Fern, 2012). Ainsi, Dyonisiou et Tsoukas (2013) s'intéressent à la multiplicité dans les aspects ostensifs des routines. Ils éclairent sur le plan théorique la manière dont s'articulent pluralité des schémas et variété dans la performation des routines par les participants. Sur un plan plus empirique, Rerup et Feldman (2011) centrent leur attention sur le lien entre les schémas interprétatifs des participants sur l'organisation, les aspects ostensifs et les aspect performatifs des routines. Ils font apparaître comment le passage d'un schéma interprétatif à un autre dans l'organisation entraîne et se réalise à la fois à travers une évolution des routines. D'Adderio (2014) s'intéresse plus spécifiquement à la coexistence d'objectifs multiples dans une organisation et montre comment les acteurs développent simultanément plusieurs routines qu'ils choisissent ensuite de performer alternativement selon les périodes, en fonction des objectifs mis en avant à un moment donné (« *selective performance* »).
Tous ces travaux mettent en avant le rôle des acteurs qui interprètent et performent ces routines dans leur évolution, et notamment le rôle de leur expérience de ces routines (Rerup & Feldman, 2011; Turner & Fern, 2012; Turner & Rindova, 2012) ainsi que du partage de ces expériences (D'Adderio, 2014; Dionysiou & Tsoukas, 2013).

Ainsi, les travaux sur les dynamiques de routines mettent en lumière et explicitent la manière dont l'action menée par les agents sur le terrain a des effets sur l'organisation. Par le fait de *performer,* de mettre en œuvre les routines organisationnelles, les individus sur le terrain contribuent à construire, à maintenir et à faire évoluer les cadres qui servent ensuite de repères pour leur action dans l'organisation, les routines organisationnelles. Ce processus est une reconstruction permanente. Il se fait à travers les performances individuelles des agents, il est soutenu par l'expérience qu'ils en acquièrent, mais également par les échanges qu'ils ont à ce sujet.
Nous identifions ici que l'impact organisationnel de l'action des agents passe donc à la fois par de l'acquisition de connaissances et par un recours au collectif, à travers des échanges entre les agents. Il se traduit par le maintien et le constant renouvellement de routines, « cadres de l'action » dans l'organisation.

Les travaux sur les Communautés de Pratiques permettent de préciser la manière dont les collectifs peuvent se former autour de la pratique et dont l'apprentissage s'y développe.

II.1.2. Apprentissage et innovation dans les communautés de pratiques

La notion de communautés de pratiques est notamment développée dans les travaux de Wenger (1988), Lave et Wenger (1991) et Brown et Duguid (1991). Elle permet de mettre en lumière la manière dont l'action sur le terrain par les personnes au travail est source d'échanges entre les individus et par là de constitution de collectifs et d'apprentissage. Elle offre une « *perspective sociale de l'apprentissage inséré dans les pratiques collectives* » (Chanal, 2000)

Wenger (1988) présente un cas observé dans un service de gestion des dossiers de remboursement dans une entreprise américaine d'assurance maladie. Les agents sont chargés de classer les dossiers reçus par catégories, chaque catégorie donnant lieu à un traitement différent. Dans les faits, les agents se trouvent constamment obligés de trouver des solutions à des problèmes qui nécessitent des d'arbitrages de leur part. Il montre que c'est dans la pratique et l'échange sur leur pratique (dans une imbrication entre travail individuel et travail de groupe) que les agents élaborent ces solutions. Brown et Duguid (1991) reprennent un cas développé par Orr (1987, 1990) sur des réparateurs techniques au sein d'une grande entreprise et s'intéressent à l'écart qui existe (et se développe) entre la manière dont le travail est réellement effectué et les instructions écrites. Ils montrent là aussi le rôle de la pratique, et des échanges sur cette pratique pour construire des solutions.

Les communautés de pratiques ainsi décrites sont informelles et mouvantes. Elles se constituent de manière spontanée, du fait du travail des agents. Comme le soulignent avec humour Wenger ou Chanal (2000), les gens ne viennent pas au bureau pour former une communautés de pratique, mais pour gagner leur vie ! Ces communautés de pratiques correspondent à des « communautés de sens » (Chanal, 2000, p.3), à partir desquelles des réponses aux problèmes rencontrés peuvent se construire.

Les deux cas soulignent le caractère central de la dynamique d'apprentissage pour le fonctionnement de la communauté de pratique. En effet, c'est sur la base de **l'expérience** accumulée au sein de la communauté, de la **mémoire** constituée à partir de cette expérience (dont Brown et Duguid montrent qu'elle se formalise notamment à travers la création de narrations qui circulent au sein de la communauté) et des **artefacts** éventuellement construits en support que la communauté développe une **capacité d'interprétation** de la réalité et de **création de solutions appropriées**.

II.2. L'action productrice de régulations

Plusieurs travaux en sociologie et en management ont mis en évidence que l'action était productrice de régulations de l'action. Ils ont analysé les processus, la portée et les limites de cette production de régulations sur le terrain des organisations. La Théorie de la Régulation Sociale (TRS) (Reynaud, 1979, 1988), le « Travail d'organisation » (TO) (de Terssac, 2003b) ainsi que les recherches menées sur les « espaces de discussion » (Detchessahar, Devigne, & Stimec, 2010; Detchessahar, 2001, 2003) explicitent les mécanismes et les dynamiques par lesquelles l'action produit de la régulation. Ce faisant, ils mettent en lumière et précisent le rôle des individus et des collectifs dans la production de ces régulations à partir du travail de terrain.

II.2.1. De la règle aux régulations : Théorie de la Régulation Sociale (TRS)

La Théorie de la régulation sociale (TRS) analyse la production de la règle dans l'organisation comme un processus dynamique, en construction et en reconfiguration permanente. Elle implique un renversement de perspective par rapport à la *règle* dans l'organisation : un passage de la notion de *règle* à celle de *régulation*.

Dans la TRS, l'activité de régulation est le « *fait social majeur* », « *le fait social premier, originel, à la fois à l'échelle individuelle et collective* » (Bréchet, 2008) (p.16). La règle n'est pas donnée : c'est l'activité de régulation qui fait la règle (p.18). Dans cette activité de régulation, le rôle des interactions entre acteurs est essentiel : en effet, « *l'invention et la création de règles sont liées à la vie des échanges et des collectifs* » (p.18).
La théorie de la régulation sociale met en avant d'une part qu'il y a une **pluralité de sources de régulation**, et d'autre part, que les règles effectives dans une interaction sociale procèdent d'une **rencontre**, elle même à analyser entre les différentes sources de régulation (Reynaud, 2003).

Reynaud (1988) distingue plusieurs types de règles (p.6) :

- les **règles de contrôle**, qui viennent de la direction, qui descendent du sommet vers la base. Il s'agit des règles formelles et explicites, produites par une autorité officielle pour définir la manière dont l'action doit être menée ;
- Les **règles autonomes**, qui sont produites dans l'entreprise par les groupes d'exécutants eux-mêmes. Il s'agit de règles qui ne sont pas nécessairement formalisées mais qui

guident les procédures effectives de travail, de collaboration et de décision et assurent le fonctionnement quotidien de l'organisation.

Ce qui distingue ces règles n'est pas leur nature, mais la source qui les a produite :

- Pour les règles de contrôle, une autorité « officielle » (direction, service dédié et reconnu pour cela etc.) qui exerce ainsi son contrôle sur le travail ;
- Pour les règles autonomes, un ou des acteurs de terrain dans l'exercice de leur travail (groupes d'exécutants, syndicats, équipe de travail, collectif informel etc.) qui exerce(nt) ainsi son/leur autonomie par rapport au contrôle.

Par la suite, Reynaud introduit également la notion de régulation conjointe qui correspond à la rencontre de la régulation de contrôle et de la régulation autonome qui crée « *un ensemble de règles acceptables par les deux parties* » (Reynaud, 1999).

Cette formulation - en termes de sources de régulations de différentes natures qui se rencontrent, s'opposent, s'accordent parfois - permet de passer de l'idée de règle à celle de régulation. Elle met en avant

- D'abord, le **caractère processuel et en constante recomposition de la construction des règles de l'organisation** :
  « *la réalité sociale que nous constatons, ce n'est pas la présence de règles, l'existence d'une contrainte dont les termes sont fixés une fois pour toutes, c'est l'exercice de cette contrainte et l'activité de régulation… il faut analyser la manière dont se créent, se transforment ou se suppriment les règles, c'est-à-dire les processus de régulation* » (Reynaud, 1997) (p.19)
- Ensuite, le **rôle des acteurs de l'organisation (dans leur pluralité) dans la construction de ces règles**. La TRS met en avant d'une part le rôle des intentions et des volontés des acteurs de l'organisation dans les processus de régulations : « *les régulations sociales proviennent aussi d'une reprise d'initiative par un acteur qui affirme sa volonté d'entrer dans le jeu précisément pour faire valoir sa solution, pour définir ses propres règles ou pour se soustraire à tout contrôle hiérarchique* » (de Terssac, 2003a) (p.13). Elle souligne d'autre part le rôle des interactions entre ces acteurs et de la recomposition permanente de collectifs dans la production de régulations : « *on observe un engagement des acteurs pour faire valoir leur point de vue et construire un acteur collectif, des tentatives d'enrôlement pour faire partager leurs visions ou pour impliquer les autres dans la production normative. Par ces différentes pratiques, ils construisent un système d'échange et de coopération pour la production des règles ; que ces règles structurent leur propre espace d'action ou celui des autres, leur production structure le collectif au travers de cette activité d'élaboration de règles* » (de Terssac, 2003a) (p.15)

La TRS offre une perspective dans laquelle les acteurs, par leurs actions, définissent et construisent le système lui-même.

Par rapport au paradigme du fonctionnalisme en sociologie, « *celui d'un système social réglé par des contraintes normatives et finalement par des valeurs, celui là même que Parsons a essayé de mettre en forme, en recueillant l'héritage de Durkheim et Weber* » (Reynaud, 1999) (p.111) », la TRS propose un « *renversement épistémologique* » (de Terssac, 2003a) (p.19) : « *ce sont les acteurs qui produisent le système et non le système qui détermine les acteurs* ».

Par rapport à notre questionnement sur les impacts organisationnels que peuvent avoir les actions des *street level bureaucrats,* la TRS nous invite à analyser d'une part les processus de régulation qui sont susceptibles de s'enclencher à partir de ces actions et d'autre part les collectifs qui peuvent se constituer dans ce processus. Plus largement, il nous invite, comme l'indique de Terssac à partir de l'action sociale, à considérer que « *c'est l'action qui régule le système et contribue à construire les normes et les valeurs* » (de Terssac, 2003a) (p.20).

S'inscrivant dans la lignée des travaux de Reynaud, les travaux de de Terssac sur le « Travail d'organisation » et ceux de Detchessahar sur les « espaces de discussions » permettent de préciser la manière dont les acteurs de terrain interviennent dans ces processus de régulation.

II.2.2. Les apports du « Travail d'Organisation » (TO) et des « Espaces de discussion » dans la production de régulations

Le **Travail d'Organisation** (TO désormais) est défini comme « *la manière dont des acteurs, dans un contexte particulier, se mobilisent pour inventer des solutions singulières face à un problème particulier* ». De Terssac décrit une « *production normative de règles* » et montre qu'elle se fonde sur une analyse cognitive de la situation par les acteurs qui « *font une analyse critique des règles en vigueur, construisent de nouveaux savoirs qui servent de valeur d'arbitrage pour choisir des règles et se solidarisent autour d'une manière partagée de voir la situation et de concevoir leur action* » (p.122). Il souligne que la production normative entraine la construction de collectifs : « *cette production normative a un auteur qui ne lui préexiste pas : c'est l'acteur collectif qui se (re)construit d'une part autour de la formation des règles et d'autre part autour de l'effort pour les rendre communes*. ».

Les recherches de de Terssac permettent de préciser les processus de production normative et de constitution de collectifs et la manière dont ils sont indissociablement liés. Sur la base d'une

étude de cas longitudinale des pratiques d'entretien à la SCNF, il distingue trois phases dans le travail d'organisation :

- une phase expérimentale dans laquelle un groupe d'acteur se met en place et invente de nouvelles manières de travailler pour résoudre de nouveaux problèmes qui se posent à eux. Il montre comment, dans cette phase, un petit groupe hétérogène composé d'agents de terrain et d'appuis au sein de la direction élabore un référentiel local, à partir de leurs pratiques et de leurs expériences.
- Une phase de généralisation dans laquelle le référentiel local devient global, et dans laquelle le groupe minoritaire local devient un groupe dominant et doté du pouvoir d'imposer son référentiel aux autres
- Une phase de différenciation dans laquelle apparaissent des groupes d'innovateurs locaux (construits en réaction par rapport au groupe devenu dominant qui tente d'imposer son référentiel), et qui développent des projets locaux.

Cette notion de TO est très proche du travail de régulation de la TRS. Elle considère néanmoins que la situation de la régulation conjointe est un cas exceptionnel de compromis. Dans le TO, s'accordant rarement dans des compromis, les différentes sources de régulations tendent à remplacer les règles en vigueur plutôt qu'à les faire évoluer (p.134).
La notion de TO constitue également un apport important dans la compréhension des collectifs qui se constituent dans la régulation. Ces collectifs sont pluriels et surtout hétérogènes : composés à la fois de membres de la direction et d'agents de terrain, ils fonctionnent comme des coalitions provisoires autour d'une communauté d'intérêts ou de projet, et sont en recomposition permanente. Avec le TO, de Terssac s'extrait d'une approche uniquement hiérarchique de la composition et recomposition des collectifs dans le processus de régulation.

Le TO permet de mieux comprendre les dynamiques de confrontation entre différentes sources de régulations et différents collectifs qui se recomposent en permanence autour des problèmes à résoudre. Dans cette perspective, le cas de la régulation conjointe est considéré comme exceptionnel. Cette possibilité de régulation conjointe est au contraire au cœur des recherches sur la notion d' « **espace de discussion** ». En effet, Detchessahar considère qu'un des points aveugles de la théorie de la régulation conjointe est l'ingénierie de la discussion sur laquelle elle s'appuierait (Detchessahar, 2013) (p.68). Ce faisant, il positionne la réflexion sur les espaces de discussion comme une réponse à l'appel à penser la structuration et le style de pilotage des *« arènes de la régulation conjointe* » (Paradeise, 2003) (p.47-48).

L'espace de discussion est décrit comme « *le medium à travers lequel se réalise l'ensemble des arrangements, compromis et bricolages que supposent l'incomplétude de la prescription et le caractère irréductiblement erratique de l'activité concrète. Il est un espace de construction par le dialogue de solutions ou de construits d'action collective entre acteurs interdépendants.* » (Detchessahar, 2013) (p.59). Sur le fondement d'études empiriques dans les secteurs du transport routier (Detchessahar, 2001), des chantiers navals (Detchessahar & Honoré, 2002) ou de l'industrie pharmaceutique (Detchessahar & Journé, 2007), les auteurs étudient la manière dont la discussion se développe dans le travail des opérateurs et peut devenir le support essentiel de la coordination et de l'ajustement. Detchessahar propose la notion d' « *espace de discussion* » pour caractériser les dynamiques communicationnelles qui se développent dans le travail (Detchessahar, 2001).

L'élaboration théorique de cette notion permet de préciser les fonctionnements par lesquels les collectifs parviennent (ou ne parviennent pas) à produire de la régulation et les formes que prend cette régulation. Ces travaux mettent en avant en quoi la *discussion*, dans son dispositif et dans sa dynamique, est source de régulation (1). Ils soulignent également l'importance du management dans les dynamiques décrites, comme nous allons le voir ci-après (2).

(1) En effet, la notion d'espace de discussion implique d'une part la nécessité de mise en place d' « *espaces* », c'est à dire de substrats matériel et conventionnel à la discussion et d'autre part de « *discussion* », c'est à dire d'une activité véritablement dialogique et à finalité politique qui s'exerce dans cet espace (Detchessahar, 2013) (p.60).

Les substrats matériels correspondent aux lieux, aux dispositifs, aux artefacts etc. mobilisés dans la discussion ; les substrats conventionnels correspondent aux savoirs et normes partagés par les participants. Ainsi, l'espace de discussion peut être le produit d'une élaboration volontaire visant à le faire fonctionner au mieux. Il peut aussi être spontané et se définir progressivement à travers la mobilisation de ces substrats sur le terrain et leur effet structurant sur les discussions, mais il nécessite dans tous les cas une « mise en forme » qui le distingue d'une simple coordination dans l'action (Detchessahar, 2001) (p38).

L'activité dialogique est définie en référence à l'espace public tel qu'appréhendé par Habermas (Habermas, 1962) comme reposant à la fois sur le fait que les participants rendent publiques leurs représentations du travail et sur le fait qu'ils les argumentent de manière critique, les justifient (Detchessahar, 2013) (p60-61). Elle se distingue en cela de communications « descendantes » mobilisant l'autorité. Detchessahar souligne la dimension politique de cette dynamique de discussion. En effet, du fait de son ancrage dans le travail des opérateurs, la discussion est productrice de « *solutions ou de construits d'action collective* » à différents niveaux de l'organisation, « *locaux, meso ou globaux* » (p62) : la discussion a lieu du fait d'une nécessité

d'élaborer ces solutions et compromis ; et c'est dans les dynamiques de discussion décrites (de visibilisation et d'argumentation) que se construisent ces solutions et ces compromis.
De ce fait, la discussion est source de régulation pour les collectifs, et ce faisant pour l'organisation : « *L'examen et l'argumentation des opinions publiées doit aboutir non seulement à des solutions ponctuelles communes mais également à la construction de normes ou de règles de comportement et d'interprétation connues et reconnues dans l'intersubjectivité (code d'action commun, notion de convention) et qui serviront d'appui à l'établissement de solutions futures* » (Detchessahar, 2001) (p.40). Cela se fait par le moyen de « *façons de faire ensemble* » et de « *façons de dire ensemble* », arrangement et conventions du collectif que la discussion permet de façonner, qui survivent dans le collectif même après la fin de la discussion et seront réutilisés par la suite pour résoudre d'autres problèmes.

Ainsi, par rapport à notre interrogation sur la manière dont les collectifs interviennent dans les processus de régulation des organisations, la notion d'espace de discussion souligne le rôle de la *discussion* que mènent ces collectifs et l'importance du dispositif dans lequel cela se fait. Elle permet de préciser la nature de ce qui se crée pour le collectif à travers la discussion :

- des **normes et des règles**, certes, mais **toujours susceptibles d'être revues et renégociées par la discussion** qui les a crée ;
- du **sens commun sur le travail** effectué : un partage des représentations jusqu'à construire une perspective commune ;
- des arrangements et conventions, ces « **façons de faire** » et « **façons de dire** » qui sont à la fois le résultat et le moyen de la discussion au sein du collectif.

Un autre apport important de la théorisation des collectifs au travail en « espaces de discussion » est la mise en exergue du rôle du management dans la construction et le fonctionnement de ces espaces.
En effet, justement parce que la discussion a une fonction politique de production de règles et de solutions dans le travail, Detchessahar (2013) indique que son inscription dans les routines de l'organisation ne peut se faire qu'avec l'implication du management, d'une part pour ne pas ouvrir une confrontation stérile avec l'autorité managériale sur le travail, principe structurant des organisations hiérarchiques, d'autre part, pour ne pas laisser les équipes sans personne pour arbitrer les conflits susceptibles de survenir dans la discussion et pour assumer une fonction de soutien, d'animateur et de régulateur de la discussion (p.69-70).

Les espaces de discussion offrent donc une vision de la régulation dans les organisations dans laquelle la constitution de collectifs est également essentielle. Ces collectifs peuvent être

spontanés ou construits, mais, pour fonctionner réellement en espace de discussion, ils nécessitent une mise en forme, à travers un substrat matériel et conventionnel, ainsi que l'implication du management dans l'animation et la régulation de la discussion. « *Espace organisé et organisant* » (Detchessahar, 2001) (p.39), ils sont alors producteurs de sens partagé, de règles et de normes, ainsi que de « façons de dire et de faire », en constante reconstruction, développés sur la base du travail et, en même temps, sur la base desquels le travail se développe.

Par rapport à notre questionnement sur l'impact organisationnel des actions des *street level bureaucrats*, les travaux sur le TO et sur les espaces de discussion nous invitent à entrer dans le détail des interactions entre ces agents et à analyser ce qui est produit dans ces interactions, la manière dont cela s'intègre dans les routines de l'organisation et dont cela les maintient et/ou les fait évoluer.

III. Appréhender l'action administrative des politiques publiques multi-acteurs à travers l'activité des agents de terrain

Les travaux en sociologie et administration publique sur les « petits fonctionnaires » ou *street level bureaucrats* nous amènent à regarder l'action des agents sur le terrain pour saisir la réalité de l'action publique. Nous relevons le caractère génératif que peut avoir cette action des individus pour l'organisation, que plusieurs théories de l'action collective nous permettent de préciser. Autour de la notion de *pratiques*, les théories des *dynamiques de routines organisationnelles* et des *communautés de pratiques* soulignent que l'action est structurante pour l'organisation, dans la stabilité et le changement qu'elle instaure à travers les routines, dans les savoirs et les collectifs auxquels elle donne lieu. Autour de la notion de *régulation,* la théorie de la régulation sociale, le Travail d'Organisation et les espaces de discussion soulignent que l'action des acteurs de terrain est une source essentielle de régulation dans l'organisation et, qu'ici encore, à travers la constitution de collectifs, d'échanges, d'apprentissage et d'accords au sein de ces collectifs, se construit à la fois la stabilité et le changement de l'organisation dans laquelle ces processus ont lieu.

Par rapport à la problématique et aux questionnements que nous avons annoncés en fin de chapitre 2, ces éléments nous amènent à adopter dans notre étude empirique un point de vue centré sur l'action des agents de terrain, en contact avec le public, et plus spécifiquement, à considérer en quoi et comment l'action des individus et des collectifs peuvent être à la fois facteur de changement et de stabilité dans les modes d'organisation administratif. Ce faisant, ils sont un élément essentiel pour comprendre ce qu'est « administrer » dans un contexte de gouvernance, et notamment pour analyser les mécanismes par lesquels l'action administrative peut à la fois se modifier et persister, du fait d'un contexte nouveau pour l'action des acteurs administratifs.

Ainsi, nous précisons les questions de recherche sur lesquelles se décline notre problématique :

Qu'est ce *qu'administrer* dans un contexte de Gouvernance publique multi-acteurs ?

- ***Question 1 : Comment se traduit concrètement le développement de la participation d'une pluralité d'acteurs dans le fonctionnement d'une administration publique ?***

- ***Question 2 : Quels sont les impacts de ce développement pour l'organisation ? Quelles sont les opportunités ? Quelles sont les difficultés ?***

- ***Question 3 : Quelles réponses organisationnelles sont élaborées au sein des administrations vis-à-vis de ce développement ? En quoi les pratiques, les routines et les régulations développées par les agents sur le terrain contribuent-elles au développement de principes d'action et de modes d'organisation administratifs adaptés à un contexte de gouvernance ?***

Synthèse du chapitre 3.

Dans ce chapitre 3., nous montrons l'intérêt d'une perspective par le travail des agents de terrain pour conceptualiser les principes d'action et les modes d'organisation de l'administration publique.

Dans une première section, nous présentons les travaux développés à partir des années 1980 sous le terme de *street level bureaucracy* (Lipsky, 1980), suite au développement d'une perspective centrée sur la mise en œuvre des politiques publiques, comme niveau d'analyse essentiel à leur compréhension (M. Hill & Hupe, 2008; Saetren, 2005). L'argument développé par la *street level bureaucracy* est que l'action publique ne peut être réellement saisie qu'à travers le travail des agents sur le terrain, ceux ci étant les fabricants en dernier ressort des politiques publiques. Néanmoins, nous montrons que cette littérature ne considère pas les effets que peut avoir l'action déployée sur le terrain par ces agents sur l'organisation (ses principes et ses modes d'action), et notamment les initiatives et adaptations des politiques auxquelles ils procèdent au contact de situations concrètes. (I)

Dans une deuxième section, au regard de ce manque, nous relevons que les théories de l'action collective ont, sous plusieurs angles, étudié les effets récursifs de l'action déployée sur le terrain, au niveau organisationnel. Ainsi, autour de la notion de « pratiques », les théories des dynamiques de routines organisationnelles (Feldman & Pentland, 2003; Feldman, 2000) et des *communautés de pratiques* (Brown & Duguid, 1991) soulignent que l'action est structurante pour l'organisation, dans la stabilité et le changement qu'elle instaure à travers les routines, ainsi que dans les savoirs et les collectifs auxquels elle donne lieu. Autour de la notion de « régulation », la théorie de la régulation sociale (Reynaud, 1979), le Travail d'Organisation (de Terssac, 2003b) et les Espaces de discussion (Detchessahar, 2001) soulignent que l'action des acteurs de terrain est une source essentielle de régulation dans l'organisation et, qu'ici encore, à travers la constitution de collectifs, d'échanges, d'apprentissage et d'accords au sein de ces collectifs, se construit à la fois la stabilité et le changement de l'organisation dans laquelle ces processus ont lieu. (II)

Au regard de ces travaux, nous précisons les questions de recherche sur lesquelles nous déclinons notre problématique :

Qu'est ce *qu'administrer* dans un contexte de Gouvernance publique multi-acteurs ?

- ***Question 1 : Comment se traduit concrètement le développement de la participation d'une pluralité d'acteurs dans le fonctionnement d'une administration publique ?***

- ***Question 2 : Quels sont les impacts de ce développement pour l'organisation ? Quelles sont les opportunités ? Quelles sont les difficultés ?***

- ***Question 3 : Quelles réponses organisationnelles sont élaborées au sein des administrations vis-à-vis de ce développement ? En quoi les pratiques, les routines et les régulations développées par les agents sur le terrain contribuent-elles au développement de principes d'action et de modes d'organisation administratifs adaptés à un contexte de gouvernance ?***

Partie 2.
Méthodologie et présentation du terrain de recherche

Chapitre 4 - Design de la recherche, recueil et analyse des données

Notre recherche porte sur l'étude d'un cas unique. Il s'agit de l'émergence et de la mise en place d'une nouvelle activité, l'Autorité Environnementale, au sein d'un ministère français, le MEDDE. Nous présenterons dans le détail cette activité dans le chapitre 5, qui lui est consacré. Nous donnons néanmoins dès à présent (dans l'encadré situé à la page suivante) quelques éléments de compréhension sur cette activité d'AE de manière à faciliter la lecture du présent chapitre sur le design de la recherche, le recueil des données et leur analyse.

Afin d'expliciter notre design de recherche :

- Nous présentons tout d'abord notre démarche de recherche. Nous montrons la manière dont nous avons travaillé, à partir d'une énigme de terrain. Nous précisons quels ont été les principaux jalons de notre démarche, menée dans une articulation entre travail sur le terrain, présentations intermédiaires de résultats sur ce même terrain, et états d'avancement auprès de la communauté académique.. (I)
- Nous présentons ensuite, le design de la recherche : une étude de cas unique (dont nous précisons le périmètre et la manière dont nous l'avons défini), menée dans le cadre d'une recherche collaborative (II).
- Enfin, nous présentons la manière dont nous avons collecté nos données ainsi que les méthodes d'analyse que nous avons appliquées (III).

L'essentiel sur l'activité d'Autorité Environnementale en France

Le principe :

Le principe essentiel de l'activité d'Autorité Environnementale (AE) est que les **autorités publiques donnent un avis sur la manière dont l'environnement a été pris en compte dans la conception d'un projet (ex : pont, route, éolienne etc.) ou d'un plan/programme (ex : document d'urbanisme, plan ou schéma d'aménagement etc.)**. Cet avis est destiné :

- au **porteur du projet** ou du plan programme pour lui permettre d'améliorer sa démarche,
- au **public** pour lui permettre d'être informé et de participer éventuellement aux décisions en matière d'environnement,
- et à **l'autorité décisionnaire**[40] pour éclairer son choix sur le projet ou plan programme.

La structure administrative qui en est chargée :

En France, c'est l'administration publique d'État[41] qui donne cet avis. La compétence de l'Autorité Environnementale a été confiée au grand ministère unique sur l'Environnement et le Développement Durable (MEDDE) qui réunit les ex-ministères de l'Equipement, de l'Environnement et d'une partie de l'Industrie[42].

Trois instances de ce ministère sont sollicitées (en fonction du type de projet ou plan programme regardé et de la maîtrise d'ouvrage de ce plan-programme ou projet :

- le CGEDD (Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable au sein du MEDDE),
- le CGDD (Commissariat Général au Développement Durable au sein du MEDDE),
- le préfet de région ou de département appuyé par les Dreal (services déconcentrés du MEDDE qui rédigent l'avis dans les faits).

Principaux textes de référence :

Directives européennes fondatrices

Directive 1985/337 du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (EIE)

Directive 2001/42 du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (ESE)

[40] Souvent le préfet

[41] C'est-à-dire un Ministère : son administration centrale et ses services déconcentrés sur le territoire.

[42] Cf. annexe pour une présentation plus détaillée du MEDDE, de son historique et de son organisation actuelle.

Articles de code en France

Code de l'Environnement : L.122-1 et L.122-4, R.122-6 et R.122-17

Code de l'urbanisme : R.121-14 et R.121-15

Circulaires administratives principales

Circulaire MEDD-D4E du 12 avril 2006 - Circulaire UHC/PA2 no 2006-16 du 6 mars 2006 - Circulaire CGDD 3 septembre 2009

Exemples de projets concernés par l'Autorité Environnementale

Projets de construction de lotissements, de projets de tourisme et de loisirs, de parcs photovoltaïque ou d'éoliennes, d'installations d'élevage[43] mais aussi de routes, de lignes électriques, de canalisations, etc.

Exemples de plans et programmes concernés par l'Autorité environnementale

PLU (plan local d'urbanisme), SCOT (schéma de cohérence territoriale), SDAGE (schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux).

Petite chronologie de mise en place de l'AE en France :

1976 : Loi de protection de la nature en France – Introduction de l'étude d'impact

1985 puis 2001 : Directives européennes instaurant l'obligation d'un avis des autorités compétentes en matière d'environnement sur la prise en compte de l'environnement par les porteurs de projets et plans programmes (ppp)

2004-2005: Début de la transposition des Directives européennes en France, le principe d'un avis de l'autorité environnementale est inscrit dans la loi

2005-2009 : Débuts de la mise en place de l'AE en France = Désignation effective des instances exerçant l'Autorité Environnementale en France (2005 pour les plans programmes, 2009 pour les projets)

2010-2012 : Réforme de l'évaluation environnementale : extension du nombre de projets et plan programmes soumis à évaluation environnementale (EE) et donc à avis d'AE et introduction d'une nouvelle procédure d'étude au cas par cas de certains PPP non soumis.

[43] Eoliennes, installations d'élevage, carrières, déchets etc. : les ICPE (Installations classées pour la protection de l'environnement) font ainsi partie des projets soumis à AE, mais ne couvrent pas l'ensemble du champ des projets soumis à AE.

I. Présentation de la démarche de recherche

Notre recherche s'est déroulée de janvier 2012 à septembre 2015. Elle a associé un travail empirique (de collecte de données sur le terrain du MEDDE ainsi que d'analyse de ces données) à un travail théorique de revue de littérature puis de construction de la problématisation, de manière abductive, en lien avec le travail réalisé sur le terrain. Ce processus a été soutenu et nourri, d'une part par des états d'avancement réguliers auprès de la communauté académique, et d'autre part, par des présentations des résultats intermédiaires auprès de notre terrain donnant lieu à des échanges sur les questionnements qu'ils suscitaient
C'est ce processus dont nous proposons de rendre compte en détail ci-dessous.

I.1. D'une « énigme » de terrain à un questionnement théorique

I.1.1. Une recherche développée à partir d'une « énigme » de terrain

La recherche que nous avons menée trouve son origine dans une étude réalisée entre mai 2012 et août 2013 par une équipe du CGS (Centre de Gestion Scientifique)[44] de Mines Paris Tech à la demande du Ministère de l'Environnement, du Développement Durable et de l'Energie (MEDDE[45]) sur une de ses activités émergentes : l'activité d'Autorité environnementale. Bien que la recherche présentée ici ne se résume pas à cette étude, nous soulignons leur articulation pour deux raisons :

- D'abord, parce que cette étude a permis le recueil d'une partie des données qui constituent le matériau de cette recherche ;
- Ensuite, parce qu'elle a permis de problématiser « l'énigme » qui a constitué le point de départ empirique de notre travail de recherche.

Du côté du MEDDE, l'étude a été portée par le bureau ACCES 1 (chargé de la prospective et de la stratégie sur les emplois et les compétences) au sein du SPES/SG/MEDDE (Service du Pilotage et de l'Evolution des Services /Secrétariat général du Ministère de l'environnement, du développement durable et de l'énergie). Elle s'inscrivait pour le MEDDE dans le cadre plus large d'une interrogation sur les continuités et les ruptures dans ses métiers, suite à l'introduction du développement durable dans ses missions, la création d'un grand ministère d'État, et aux impacts des orientations du Grenelle de l'Environnement (2007).

[44] L'équipe CGS était constituée de la doctorante, de ses encadrants Jean Claude Sardas et Sébastien Gand ainsi que d'une chercheuse associée au laboratoire, Martine Morel.
[45] Nommé MEDDTL à l'époque de la réalisation de l'étude

Ce contexte d'interrogations et ce souhait de lancer une étude paraissait un terrain adéquat pour notre travail de thèse entamé en décembre 2011 qui s'inscrivait dans les travaux du CGS sur les dynamiques professionnelles (Gand, 2008; Kletz, Hénaut, & Sardas, 2014; Lefebvre, Roos, & Sardas, 2003), et interrogeait le fonctionnement de ses dynamiques professionnelles dans le contexte de la mise en œuvre de politiques publiques nouvelles comme le développement durable.

Par rapport à ces questionnements, l'activité d'Autorité Environnementale se présentait comme emblématique des missions nouvelles du ministère et des difficultés d'organisation et de positionnement de ces nouvelles activités (« activité gadget ou activité d'avenir »[46] ?). De ce fait, elle posait question pour les acteurs de terrain et constituait un problème ressenti mais peu défini.

Dans ce contexte, l'équipe du CGS et le bureau ACCES ont co-élaboré trois axes de questionnements pour l'étude :

- Mieux connaître la population exerçant l'activité d'AE (effectifs, qualification, structuration etc.) ;
- Mieux cerner les dynamiques de l'activité (construction d'expertise, échanges, apprentissage) ;
- Mieux comprendre les implications des spécificités de l'activité pour sa construction et son pilotage.

A côté d'un travail de recueil et d'analyse des tableaux RH et des CV des agents nous permettant de répondre au premier questionnement, nous avons mené une série d'entretiens avec des agents exerçant l'activité d'AE (chargés de missions, chefs de pôles et chefs de service) ainsi qu'une enquête auprès des agents.

L'étude a donné lieu à la réalisation d'un rapport remis au MEDDE début octobre 2013. Elle a surtout permis pour l'équipe de recherche de préciser une problématisation à partir du malaise ressenti sur le terrain. En effet, l'analyse des entretiens et des réponses à l'enquête faisait ressortir **une hétérogénéité importante dans les pratiques développées sur le terrain par les agents ainsi que dans la conception qu'ils nous présentaient de leur activité,** sans que cela ne semble avoir de lien avec leur formation, leur parcours professionnel, leur âge ou leur corps administratif d'appartenance. Du constat de cette hétérogénéité sont venus les questionnements qui ont constitué le point de départ empirique de notre recherche :

- Comment expliquer de l'hétérogénéité dans une activité pourtant fortement prescrite juridiquement ? Comment se constituait cette hétérogénéité ? Etait-elle stable ou évolutive pour les agents ? De quoi était-elle le symptôme ? etc.

[46] CR de réunion interne ACCES CGS 5 juin 2012

- Etait-il nécessaire et/ou souhaitable de la réduire ? Et était-il simplement possible de réduire cette hétérogénéité ? Pourquoi ? Avait-elle un rôle dans l'activité et si oui lequel ? Avait-elle des inconvénients dans l'exercice de l'activité et si oui lesquels ?

Ainsi, notre recherche s'est constituée à partir d'une « énigme » de terrain (J.-C. Moisdon, 2007), que nous avons d'abord cherché à problématiser puis à mieux cerner théoriquement.

I.1.2. La formulation théorique de l'énigme

Dans un processus abductif, nous avons alors cherché si ce qui relevait dans un premier temps d'un étonnement sur le terrain et d'un sentiment d'inconfort pour les agents pouvait s'expliquer théoriquement (Alvesson & Karreman, 2007).

La littérature sur l'implémentation des politiques publiques (M. Hill & Hupe, 2008; Saetren, 2005), et notamment les travaux consacrés aux rôles des agents de terrain (Lipsky, 1980; Maynard-Moody & Portillo, 2010) dans cette implémentation se sont révélés particulièrement intéressants à cet égard. En effet, comme nous l'avons indiqué au chapitre 3, ces travaux développés à partir des années 1980 ont formulé le concept de *street level bureaucracy*, désignant par ce terme la manière dont les politiques publiques s'élaborent réellement, non pas dans les bureaux où elles sont conçues, mais sur le terrain, dans les actions quotidiennes mises en place par les agents pour adapter les principes aux réalités qu'ils rencontrent. Cette théorie met notamment en lumière la notion de *discretion* des agents de terrain, c'est-à-dire la marge de manœuvre dont ils disposent inévitablement du fait de la complexité et de l'accumulation des règles, et dont ils font usage au quotidien pour construire leur action. Dans cette théorie, la variété des pratiques développées sur le terrain par les agents dans un contexte pourtant fortement règlementé s'explique donc justement par la prolifération et le recoupement des règles qui fournissent de la marge de manœuvre, et par l'opportunité qu'y trouvent les agents d'améliorer ou de faciliter leur travail.

Néanmoins, dans notre cas, et contrairement à ce qui est décrit dans la théorie de la *street level bureaucracy*, cette variété de pratiques s'accompagnait d'une volonté des agents de raconter, de montrer ce qu'ils faisaient, de le diffuser et d'une certaine manière, de le faire reconnaître. Or, dans les travaux sur la SLB, un point central est que cette hétérogénéité se développe dans le « secret » du bureau de l'agent et ne fait pas l'objet de publicité ou de diffusion. Cette démarche abductive menée à partir de notre étonnement empirique sur l'hétérogénéité nous a permis de préciser et de formuler théoriquement notre « énigme » : Pourquoi des *street level bureaucrats* souhaitent-ils raconter, diffuser et mettre en discussion l'usage qu'ils font de leur marge de manœuvre ?

Plus précisément, les questions empiriques qui venaient derrière cette nouvelle formulation étaient : quel est l'intérêt des agents à faire cela ? Sous quelle forme le font-ils ou sont-ils prêts à le faire ? Avec quel résultat ? Sur un plan plus théorique, il s'agissait de voir dans quelle mesure la mobilisation d'autres théories pouvait nous permettre d'éclairer ce qui suscitait notre étonnement et ne s'expliquait pas dans le cadre de la théorie de la *street level bureaucracy*.
A partir de notre étonnement empirique, nous avons donc constitué un *breakdown* au sens d'Alvesson & Kärreman (2007), une observation empirique qui ne s'explique pas aisément par les théories disponibles.

I.2. Principaux jalons de la démarche de recherche

Notre travail de thèse s'est construit à partir et autour de cette « énigme », de ce « breakdown », constitué par un processus abductif.
Il a consisté en un travail sur le terrain de collecte de données, accompagné et soutenu d'une part par des présentations de résultats intermédiaires au sein du MEDDE et d'autre part par des états d'avancement auprès de la communauté académique.
Nous précisons ci-dessous ce qui a été fait dans chacun de ces domaines et en proposons un tableau récapitulatif chronologique ci-après.

I.2.1. Travail sur le terrain

La collecte des données a été réalisée dans le temps de l'étude mais également au delà, puisque la relation avec les agents du ministère s'est poursuivie et a donné lieu à des interactions régulières. Nous précisons la nature des données recueillies dans la partie « collecte des données », néanmoins, nous précisons déjà ici leur nature pour permettre de comprendre la présentation du travail sur le terrain :

- Des données primaires (entretiens, enquête et observations de séminaires internes) dont les principaux moments de recueil ont été : entre mai et octobre 2012 pour une première série d'entretiens, puis entre novembre 2013 et avril 2014 pour les observations de séminaires internes et entre février et avril 2014 pour les séries d'entretiens complémentaires ;
- Des données secondaires (rapports, notes, textes juridiques, documents produits par les agents...) dont le recueil a eu lieu quasiment tout au long du travail de thèse, soit de janvier 2012 à l'été 2015.

Les premières analyse de données ont été réalisées à l'été 2012, mais il s'est agi d'un processus itératif sur lequel nous sommes revenus à plusieurs reprises tout au long du travail de recherche.

I.2.2. Présentation de résultats intermédiaires sur le terrain

Tout d'abord, suite à la remise d'un rapport d'étude au MEDDE, nous avons pu présenter des résultats intermédiaires et nos questionnements empiriques sur l'hétérogénéité, et ainsi recueillir les réactions et questions d'acteurs concernés par l'activité sur le terrain. Ainsi, nous avons réalisé cinq présentations entre octobre 2013 et avril 2014 :

- au bureau ACCES 1
- au Groupement stratégique sur les compétences (GSC) constitué de représentants de toutes les directions du MEDDE et chargé de suivre l'ensemble des projets du MEDDE en matière de développement des compétences,
- à un groupe constitué spécifiquement pour la valorisation des métiers de l'AE et composé de membres de la DRH, des services déconcentrés et du secrétariat général,
- et enfin aux agents exerçant eux mêmes l'activité AE (chargés de mission et chefs de pôles en services déconcentrés et certains acteurs de l'administration centrale) lors de leurs séminaires de réseau.

Au delà de ces présentations formelles, nous avons pu à plusieurs reprises échanger de manière informelle avec des acteurs de l'activité d'AE lors d'entretiens et de réunions, et à ces occasions à la fois approfondir notre connaissance de l'activité et échanger sur nos questionnements et hypothèses.

I.2.3. États d'avancement auprès de la communauté académique

Ensuite, tout au long de notre recherche, nous avons bénéficié de retours critiques de la part de la communauté académique. Ces retours ont été faits lors de présentations à des colloques francophones et internationaux et lors des séminaires doctoraux de notre laboratoire. En plus de ces retours, nous avons réalisé tout au long du travail de thèse des points mensuels (bimensuels à certaines périodes) avec nos encadrants de thèse.

Nous présentons ci-dessous en tableau un récapitulatif des principales étapes de la conduite de notre recherche.

Tableau 5. Récapitulatif chronologique des principaux jalons de la démarche de recherche			
	Travail de terrain	**Présentations des résultats intermédiaires sur le terrain**	**État d'avancement auprès de la communauté académique**
Dec 2011 Janv 2012	Formulation des questionnements et explorations pré-étude avec les équipes du MEDDE		
Fev Avr 2012	Formulation des questionnements et explorations pré-étude avec les équipes du MEDDE		
Mai Juil 2012	Entretiens (réalisation et transcription)		10/05/2012 : État d'avancement des travaux - Séminaire annuel CGS 07/2012 : Conférence EGOS (présentation des premiers questionnements)
Aout Oct 2012	Entretiens (réalisation et transcription)		
Nov 2012-Fev 2013[47]			
Mars Mai 2013	Enquête auprès de l'ensemble des agents AE		
Juin Aout 2013	Enquête auprès de l'ensemble des agents AE		06/2013 : État d'avancement des travaux - Journées doctorales I3 10/07/2013 : État d'avancement des travaux – Séminaire environnement CGS
Sept Nov 2013	6/10/2013 : Remise d'un rapport d'étude au MEDDE Participation à 2 séminaires des chefs de pôles et chargés de mission AE	15/10/2013 : Présentation du rapport et des questionnements au bureau ACCES/MEDDE ainsi qu'à plusieurs personnes impliquées dans l'activité d'AE 29/11/2013 : Présentation de l'étude au Groupe Stratégique sur les Compétences	
Déc 2013 Fév 2014	Participation au séminaire des chefs de pôles AE	6/12/2013 : Présentation de l'étude et des questionnements au groupe sur la valorisation des métiers de l'AE (MEDDE) 24/01/2014 : Présentation de l'étude et des questionnements aux chefs de pôle exerçant l'activité d'AE, lors de leur séminaire interne	4/02/2014 : État d'avancement des travaux – séminaire thématique CGS 11/02/2014 : État d'avancement des travaux -séminaire doctoral CGS
Mars Mai 2014	Réalisation d'entretiens complémentaires Participation au séminaire des chargés de mission AE	3/04/2014 : Présentation de l'étude et des questionnements aux chargés de mission exerçant l'activité d'AE, lors de leur séminaire interne	26/05/2014 : Conférence AIMS - Séminaire doctoral
Juin Aout 2014			07/2014 : Conférence EGOS (présentation d'une partie des résultats et de la problématisation)
Sept Nov 2014			09/2014 : Conférence TEPP (présentation d'une partie des résultats et de la problématisation)

[47] Cette période correspond à une interruption de la recherche pour congé maternité

II. Design de la recherche

Le design de notre recherche est celui d'une étude de cas unique, élaborée à partir d'une recherche collaborative.
Nous présentons ici en quoi une étude de cas unique était adéquate par rapport à notre objet de recherche (II.1 et II.2.). Nous précisons ensuite la nature du cadre de recherche collaborative dans lequel nous nous situons (II.3).

II.1. Une étude de cas unique

Yin définit l'étude de cas comme « *an empirical inquiry that investigates a contemporary phenomenon (the « case ») in-depth and within its real-world context, especially when the boundary between phenomenon and contexte may not be clearly evident* » (Yin, 2014, p16). Pour cet auteur, « *the distinctive need for case study arises out of the desire to understand complex social phenomena* » (p 4).
Comme nous l'avons indiqué ci dessus, notre travail de thèse a eu pour point de départ une énigme de terrain (l'observation d'une hétérogénéité dans les pratiques et les conceptions d'une activité nouvelle, accompagnée d'une volonté de certains agents de diffuser les pratiques diverses qu'ils mettent en place et de les mettre en discussion) qui ne s'expliquait pas aisément sur le plan théorique par les travaux consacrés aux agents publics sur le terrain (*street level bureaucracy*).
L'étude de cas répondait donc à notre volonté de mener une démarche de compréhension d'un phénomène social complexe que nous avions l'opportunité d'observer.
Yin distingue deux grands types d'étude de cas : unique et multiple (p.51 et s). L'étude de cas multiples se révèle pertinente dans une logique de réplication et de comparaison de cas entre eux (Eisenhardt & Graebner, 2007; Yin, 2014) (« *Like a series of related laboratory experiments, multiple cases are discrete experiments that serve as replications, contrasts, and extensions to the emerging theory* », Eisenhardt & Graebner, 2007, p.25). Néanmoins, Yin avance que l'étude d'un cas unique se révèle parfois plus pertinente et définit notamment cinq circonstances dans lesquelles elle est particulièrement justifiée : lorsque le cas étudié est *critique*, *inhabituel ou extrême*, *commun*, *révélateur* ou *longitudinal* (p.51 et s).

Les critères de choix d'une étude de cas unique pour Yin (2014) :

Pour Yin, il est plus pertinent de choisir une étude de cas unique lorsque le cas est :

Critique, c'est à dire lorsqu'il représente un test critique pour une théorie existante. L'étude de cas unique se justifie alors car elle apporte alors une contribution en confirmant, challengeant ou étendant la théorie en question.

Inhabituel ou *extrême*, c'est à dire lorsque qu'il est différent des normes théoriques ou de ce qui est habituellement observé. L'étude de cas unique se justifie alors car un tel cas apparaît comme une opportunité qui mérite d'être documentée et analysée et parce que les résultats de ces investigations peuvent permettre de mieux comprendre les cas plus habituels.

Commun, c'est à dire à l'inverse, lorsque le cas est représentatif des circonstances et situations quotidiennes. L'étude de cas unique se justifie alors du fait des apports qu'elle peut avoir sur les processus sociaux en lien avec des intérêts théoriques.

Révélateur, c'est à dire lorsque le cas est une opportunité pour le chercheur d'étudier un phénomène jusqu'ici non étudié par les sciences sociales. L' étude de cas unique se justifie alors car elle permet de révéler des aspects inconnus pour les chercheurs.

Longitudinal, c'est à dire lorsque le cas est étudié dans le temps long, et notamment sur au moins deux périodes distinctes dans le temps. L'étude de cas unique se justifie alors car elle permet d'étudier des changements dans le temps.

Dans notre travail de thèse, nous avons été au début confronté à une activité qui était présentée par les acteurs de terrain comme inhabituelle : caractéristique de nouvelles missions qui seraient attendues du ministère, mais sans que les acteurs ne sachent comment l'organiser, ni comment la positionner par rapport aux autres activités traditionnelles. De ce fait, l'activité semblait considérée de manière très variable en interne : activité gadget pour certains, d'avenir pour d'autres[48].

Notre travail d'analyse de la nature de l'activité (chapitre 5) nous a permis de caractériser que ce cas pouvait être qualifié **d'inhabituel** au sens de Yin, dans le sens où il s'agit d'une activité

[48] La formulation de ces tensions nous a été communiquée par plusieurs agents sur le terrain lors des premiers entretiens informels dans lesquels nous a été présenté l'activité d'AE et l'intérêt du MEDDE pour une recherche sur ce sujet.

insérée dans les circuits administratifs traditionnels d'étude et de prise de décision sur les projets ou plan programmes développés sur le territoire français, mais qui fonctionne sur la base d'un avis de type nouveau, non contraignant, dont l'impact repose sur le fait que les différents acteurs impliqués (acteurs administratifs, porteurs des projets ou des plans programmes, société civile, autorités délivrant des autorisations etc.) se saisissent de l'avis et l'utilisent pour prendre leur décision ou mener leurs actions[49].

Ayant ainsi défini le cas étudié, nous pouvons avancer que nous avons l'opportunité d'étudier un phénomène jusqu'ici peu observé par les chercheurs : la construction au sein de l'État d'activités répondant à la mise en place de processus de gouvernance publique et à travers lesquelles l'administration publique d'État précise son rôle dans cette gouvernance. De ce fait, nous considérons aussi ce cas comme **révélateur** au sens de Yin.

Ici, un des aspect de notre recherche a été de passer d'un « ressenti » par les acteurs de terrain d'une situation inhabituelle et problématique à la caractérisation d'un cas, inhabituel et révélateur. En cela, comme l'indique Dumez (Dumez, 2013) « *la caractérisation du cas, sa construction même en tant qu'unité, sont le résultat de l'étude de cas, aux deux sens du mot résultat : elle résulte de la démarche et elle en constitue un des résultats fondamentaux » (p.19)*.

II.2. La définition du périmètre de l'étude de cas

Comment définir le périmètre pertinent à considérer pour l'étude de ce cas inhabituel et révélateur ?

En effet, à propos de la définition du périmètre d'une étude de cas, Dumez (2013) avance que « *tout cas est enchâssé* » (p.22), car la réalité à laquelle est confrontée le chercheur est faite d'une multitude de niveaux de cas possibles emboîtés les uns dans les autres. Face à ce foisonnement et à cette indétermination, l'étude de cas consiste justement à délimiter les frontières du cas étudié, à identifier ce qui constitue des cas proches avec lesquels il peut être comparé et des infra-cas qui le constituent. Ce faisant, Dumez souligne le caractère à la fois crucial et peu aisé de la question de la définition des frontières de l'étude de cas menée par le chercheur et montre en quoi la définition de ces frontières est partie intégrante de la recherche elle-même.

Sur notre recherche, nous avons précisément été confrontée aux questions que formule Dumez : *« Où sont exactement les frontières de mon cas ? Dois-je élargir mon champ d'étude ou le restreindre ? Jusqu'où dois-je remonter dans le passé ? Que dois-je étudier dans mon cas, et comment ? Comment rapprocher entre eux les éléments que j'y trouve ? Dois-je les rapprocher*

[49] Par exemple, qu'une association environnementale se saisisse de l'avis pour contester un projet de construction devant les tribunaux ou qu'un préfet s'y réfère pour refuser une autorisation.

d'éléments qui se retrouvent dans d'autres cas ? Forment-ils bien un tout (qui constitue un cas) ? » (p16).

Dans notre cas, fallait-il considérer plusieurs activités au sein du ministère ? Fallait-il élargir au même type d'activités mais sur plusieurs ministères ? Fallait-il étudier aussi les interlocuteurs externes ? Fallait-il au contraire circonscrire davantage en centrant l'étude sur un service spécifique au sein d'une des instances exerçant d'AE plutôt qu'à l'ensemble des services ?

Etant donné notre objet de recherche qui porte sur la nature d'une activité administrative en émergence, nous avons fait le choix de considérer pour notre étude la période sur laquelle l'activité est déjà entièrement constituée sur le plan juridique et se développe sur le terrain (2009-2015). Nous nous sommes limité à l'activité déployée au sein de l'administration du MEDDE en préparation des avis d'Autorité Environnementale, nommée dans notre recherche « activité d'AE ». Nous avons considéré l'ensemble de cette activité (sur les trois instances concernées : AE CGEDD, AE MEDDE-CGDDD et AE locale exercée par les préfets) dans notre description du cas, mais avons centré notre étude sur l'AE locale qui est celle qui pose le plus question en termes organisationnels[50].

Nous explicitons ci-dessous comment nous avons procédé à cette délimitation du « cas unique » et précisons les « infra-cas » que contient donc, inévitablement, notre cas unique, et néanmoins « enchâssé ».

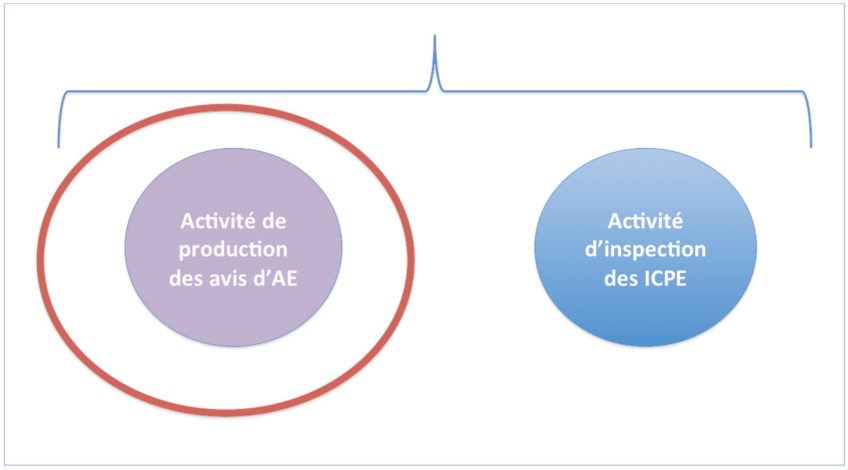
Nous inscrivant dans la démarche proposée par Dumez, nous avons procédé par « *comparaison* » et par « *catégorisation empirique* » (p.16) et identifié un cas unique, par distinction avec d'autres cas proches avec lesquels nous pouvons le comparer empiriquement. Suivant l'invitation à « *chercher la généralité la plus proche (genus proximum), en travaillant sur la différence spécifique (differentia specifica)* » (p.17), nous proposons de caractériser l'activité d'AE comme un cas par comparaison avec d'autres activités proches du ministère qui consistent également en une intervention de l'État sur des projets ou des plans programmes L'exemple de l'activité déjà ancienne des inspecteurs des installations classées constitue un bon exemple de comparaison, à la fois proche et clairement distinct[51].

Nous représentons la distinction opérée par le schéma ci-dessous :

[50] Nous montrons dans les chapitres 5 et 6 en quoi l'activité d'AE locale pose plus spécifiquement question en termes organisationnels.

[51] Nous présentons l'activité d'inspection des ICPE et précisons en quoi les deux activités sont proches et en quoi elles sont distinctes dans le cadre de la présentation de notre terrain de recherche, au chapitre 5, II.

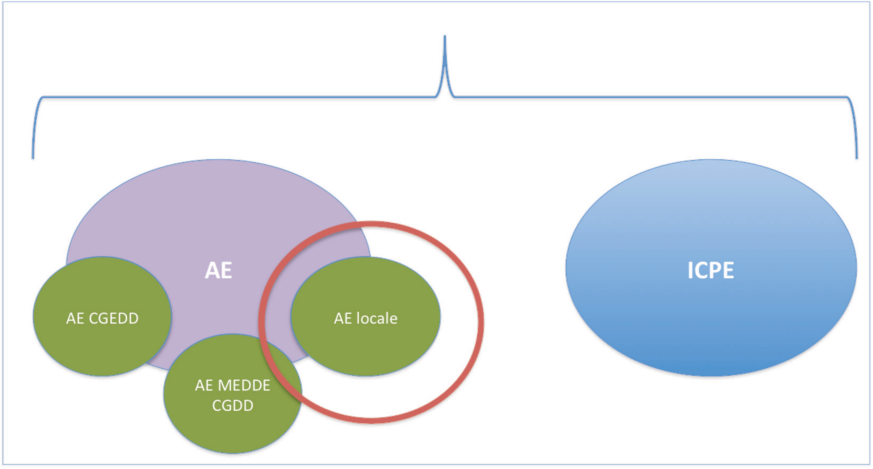
Fig. 2. L'AE comme un cas unique, distingué par comparaison avec une autre activité du MEDDE



L'activité d'AE est elle-même exercée par trois instances différentes (AE CGEDD, AE MEDDE-CGDD et AE locale) avec des acteurs et des procédures différents. Au chapitre 5, nous présentons l'ensemble de l'activité AE, sur ses trois instances, et montrons en quoi l'instance d'AE locale pose plus particulièrement question. Nous centrons donc ensuite notre étude, aux chapitres 6 et 7, sur cette instance d'AE locale qui présente des enjeux forts en terme organisationnel pour l'administration publique.

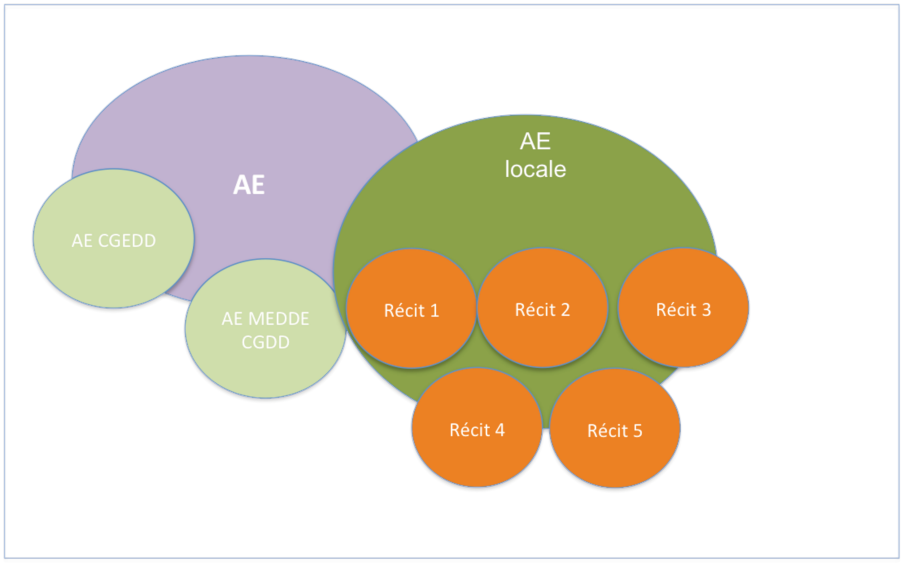
La délimitation du cas étudié peut donc plus précisément être représentée ainsi :

Fig 3. Délimitation du périmètre de l'étude du cas AE



Enfin, après avoir au chapitre 6 analysé sur ce périmètre de notre cas (l'activité administrative d'AE locale), nous étudions au chapitre 7 la manière dont l'action administrative se construit néanmoins dans ces difficultés organisationnelles, à travers le travail de terrain réalisé par les agents publics. Pour cela, nous analysons cinq cas de dossiers sur lesquels des agents ont eu à réaliser un avis d'AE et pour lesquels ils font un « récit » de leur action. Ces cinq récits constituent donc des infra-cas, enchâssés dans notre cas unique d'activité d'AE. Pour reprendre la métaphore proposée par Grenier et Josserand (2014), l'étude de ces infra-cas, permet de compléter la « *photographie* » de l'activité d'AE par le « *film* » de son déroulement. Nous représentons ces études d'infra-cas ainsi :

Fig 4. Cas unique et sous-cas enchâssés dans l'étude de l'AE



II.3. Une recherche collaborative

Notre travail a été mené dans le cadre d'une recherche collaborative au sens défini par Pasmore et al. (Pasmore, Stymne, Shani, Mohrman, & Adler, 2008) : « *Collaborative management research is an effort by two or more parties, at least one of whom is a member of an organisation or system under study and at least one of whom is an external researcher, to work together in learning about how the behaviour of managers, management methods, or organisational arrangements affect outcomes in the system or systems under study, using methods that are scientifically based and intended to reduce the likelihood of drawing false conclusions from the data collected, with the intent of both proving performance of the system and adding to the broader body of knowledge in the field of management.* » (p.20)

En effet, notre travail a été initié dans le cadre d'une rencontre entre une perception sur le terrain du MEDDE par plusieurs acteurs d'une situation problématique et l'intérêt que présentait ce problème, sur le plan scientifique, pour une recherche en management. En cela, la phase d'étude demandée par le MEDDE a constitué une phase liminaire d'état des lieux et de diagnostic qui nous a permis de problématiser une « énigme » sur laquelle s'est ensuite déroulée la recherche. Elle constitue donc le premier temps de cette recherche collaborative.

Dans un deuxième temps, notre travail a été mené en incluant des présentations intermédiaires de résultats, qui donnaient lieu à réflexions et échanges avec nos interlocuteurs. Notamment, de nouvelles représentations de la problématique ont été formulées et validées dans ce cadre. Nous sommes restés en contact avec l'ensemble de nos interlocuteurs tout au long de notre travail, mais avons eu selon les périodes des interlocuteurs privilégiés plus directement impliqués dans la phase de recherche que nous poursuivions. Ces échanges ont été menés d'abord avec le bureau ACCES/SPES qui était notre interlocuteur privilégié dans la phase concernant l'étude qu'ils avaient initiée sur l'activité d'AE (cf. I), puis avec la mission d'animation du réseau AE en DREAL qui, suite à une présentation de nos résultats intermédiaires de recherche en février 2014, s'est montré intéressée par un approfondissement de la question de l'hétérogénéité des pratiques que nous avions soulevée. Avec ce deuxième interlocuteur, nous avons mené une phase spécifique de la recherche (mars à mai 2014) dans laquelle nous avons eu l'opportunité de co-construire un dispositif de mise en discussion autour du travail de terrain mené par les agents AE en DREAL et de collecter de nouvelles données dans ce cadre.

Du fait de la demande initiale du terrain d'une recherche permettant de les aider à comprendre les enjeux du développement d'une activité nouvelle et inhabituelle comme l'AE, du fait des échanges continus avec les interlocuteurs de terrain, et de leur caractère structurant pour la formulation de nos questionnements, du fait, également, de la co-construction, sur une phase de la recherche, d'un dispositif dont nous avons étudié les effets dans le cadre de cette thèse, notre recherche collaborative peut être considérée comme une démarche de recherche intervention (David, 2008), quand bien même elle n'a pas, au moment où nous écrivons, encore donné lieu à une « boucle complète », c'est-à-dire à la mise en place de solutions co-construites et adaptées aux demandes du terrain. `

III. Collecte et analyse des données

Nous présentons ici notre collecte de données, c'est à dire les différents types de données utilisées et la manière dont elles ont été collectées. (III.1.). Nous présentons également l'analyse de données à laquelle nous avons procédé (III.2.). Nous n'indiquons néanmoins ici que les grandes lignes de cette analyse de données : en effet, dans un souci de clarté dans l'exposé des résultats aux chapitres 6 et 7, nous avons fait le choix de présenter de manière détaillée les méthodes d'analyse de données dans un encadré situé au début de chaque sous-parties, ce qui permet de relier plus directement les résultats présentés et la manière dont ils ont été obtenus.

III.1. Collecte des données

Notre matériau est constitué de données primaires et de données secondaires.
Les données primaires sont constituées par des entretiens, des observations lors de séminaires internes et une enquête réalisée par questionnaire. Nous précisons en III.1.1. la manière dont ont été collectées ces données primaires. Comme nous l'avons indiqué précédemment, une partie des données primaires collectées l'a été dans le cadre d'un dispositif d'échange entre les agents que nous avons co-construit et préparé par des entretiens spécifiques avec les agents. Nous précisons au fur et à mesure de cette présentation quelles données ont été collectées dans ce cadre et la manière dont cela s'est déroulé.
Les données secondaires sont constituées par plusieurs catégories de documents que nous détaillons dans la partie qui leur est consacrée (III.2.).

III.1.1. Données primaires : entretiens, observations de séminaires et enquête

Pour les données primaires, nous avons associé trois types de recueils : par entretien, par observation et par enquête. Nous détaillons ici la manière dont nous avons réalisé ces trois recueils.

- ***Les entretiens***

Les entretiens avec les agents exerçant l'activité d'AE ont été précédés par un entretien exploratoire mené en juillet 2011 puis ont été réalisés en deux séries, l'une de mai à octobre 2012 et la seconde en avril 2013.

Nous avons mené des entretiens semi directifs (Baumard, Donada, Ibert, & Xuereb, 2014) en utilisant un guide d'entretien[52], mais en laissant les entretiens ouverts à d'autres sujets que ceux initialement prévus si la dynamique de l'entretien y menait.

Pour la première série réalisée entre mai et octobre 2012, nous avions un objectif de compréhension et d'accumulation de connaissances (Baumard et al., 2014, p275) sur l'activité d'AE et sur les pratiques des agents. Nous avons donc cherché à avoir des entretiens qui nous permettent de voir l'activité dans ces différentes facettes. Pour cela, nous avons rencontré des agents des trois instances exerçant l'activité d'AE (CGEDD, CGDD et DREAL) mais, étant donné qu'une majorité de l'activité et de la population d'agents AE se trouve dans les services déconcentrés (DREAL), nous avons rencontré davantage d'agents DREAL sur cette série d'entretiens. Nous avons vu des agents des trois niveaux hiérarchiques concernés par l'activité d'AE :

- chefs de service (ou équivalent selon l'instance) ;
- responsable de pôle (ou équivalent selon l'instance) ;
- et chargés de mission (ou équivalent selon l'instance).

Nous avons néanmoins privilégié le fait de rencontrer plusieurs membres d'une même équipe afin de pouvoir avoir une triangulation sur certains fonctionnements d'équipe. En ce qui concerne le choix des agents interviewés, nous avons recherché une diversité de profils, en sollicitant des agents récemment entrés en poste et des agents exerçant l'activité depuis plusieurs années, des agents en début de carrière, des agents en milieu de carrière et des agents proches de la retraite. Ces entretiens ont par la suite été mobilisés de façon émergente et heuristique (Baumard et al., 2014, p275) et nous ont permis de formuler nos questionnements sur l'activité d'AE.

La seconde série d'entretiens a été réalisée lors de la préparation d'un séminaire interne consacré au renforcement de l'efficacité de l'AE. En effet, il existe au sein du MEDDE un réseau d'appui à l'exercice de l'AE en services déconcentrés qui organise plusieurs fois par an des séminaires internes pour les chefs de pôles et les chargés de missions. Suite à un appel lancé en interne par la responsable de l'animation de ce réseau pour la préparation de ce séminaire, plusieurs agents se sont proposés pour présenter des cas réels de procédure d'avis d'AE sur lesquels ils considéraient avoir développé une pratique qui renforçait l'efficacité de l'AE et qu'ils souhaitaient mettre en discussion à l'occasion du séminaire avec les autres agents exerçant l'AE. La responsable de l'animation du réseau nous a proposé de participer à la préparation de ce séminaire en réalisant avec elle des entretiens avec les agents. Nous avons donc réalisé cette seconde série d'entretiens avec un objectif différent : d'analyse et de comparaison de pratiques

[52] Le guide d'entretien est présenté en annexe

développées sur une même procédure administrative. Ces entretiens ont donc fait l'objet d'une analyse systématique et d'une comparaison.

La totalité des deux séries d'entretiens a été enregistrée et retranscrite.

A côté de ces deux séries d'entretiens, nous avons mené des entretiens complémentaires avec certains acteurs du ministère, soit liés à l'activité d'AE mais ne l'exerçant pas eux mêmes, soit intervenant sur des aspects RH qui éclairaient notre compréhension du contexte. Nous présentons ci-dessous les entretiens menés dans ce cadre. Nous ne reportons dans le tableau que les entretiens formalisés que nous avons menés, néanmoins, nous avons également eu de nombreux entretiens informels tout au long de notre travail sur le terrain, avec les agents exerçant l'AE et avec d'autres acteurs en lien avec l'activité et qui ont également été importants pour notre compréhension de l'activité. Tous ces entretiens ont été anonymisés, comme convenu avec les agents préalablement à la réalisation des entretiens.

Tableau 6. Typologie des acteurs exerçant l'activité d'AE rencontrés

Typologie des acteurs		**Nombre**
Chefs de service (ou équivalent)	Administration centrale (AC)	**1**
	Services déconcentrés (DREAL)	**5**
Chefs de pôle (ou équivalent)	Administration centrale (AC)	**1**
	Services déconcentrés (DREAL)	**3**
Chargés de mission (ou équivalent)	Administration centrale (AC)	**2**
	Services déconcentrés (DREAL)	**10**
TOTAL		**22**

Tableau 7. Entretiens réalisés

		Agents	Date de l'entretien	Durée de l'entretien
Entretien exploratoire	1	Chef de service 1 Dreal	06-juil-11	3h08
Première série d'entretiens	2	Chef de service 1 Dreal	3-mai-12	2h03
	3	Chef de pôle 1 AC	18-juil.-12	1h52
	4	Chargé de mission 1 Dreal	1-août-12	2h39
	5	Chargé de mission 2 Dreal	2-août-12	1h36
	6	Chargé de mission 1 AC	6-août-12	1h49
	7	Chargé de mission 3 Dreal	7-août-12	2h05
	8	Chargé de mission 4 Dreal	8-août-12	2h16
	9	Chef de pôle 1 Dreal	28-août-12	2h11
	10	Chargé de mission 5 Dreal	28-août-12	1h53
	11	Chargé de mission 2 AC	30-août-12	2h07
	12	Chargé de mission 6 Dreal	5-sept.-12	1h59
	13	Chef de pôle 2 Dreal*	5-sept.-12	3h31
	14	Chef de service 2 Dreal*	5-sept.-12	3h31
	15	Chef de service 1 AC	14-sept.-12	1h52
	16	Chef de pôle 3 Dreal	26-sept.-12	2h08
	17	Chef de service 3 Dreal	11-oct.-12	1h37
	18	Chargé de mission 7 Dreal	16-oct.-12	1h32
	19	Chargé de mission 8 Dreal	19-oct.-12	2h50
	20	Chargé de mission 8 Dreal	15-oct.-12	2h04
Seconde série d'entretiens	21	Chef de service 4 Dreal	11-mars-14	1h22
	22	Chef de service 5 Dreal**	11-mars-14	1h36
	23	Chargé de mission 9 Dreal**	11-mars-14	1h36
	23	Chargé de mission 6 Dreal	5-mars-14	1h50
	24	Chargé de mission 10 Dreal	25-févr.-14	1h09
TOTAL	**24**			

Entretiens complémentaires	1	Acteur 1 AC lié à l'activité d'AE	22-avr-13	
	2	Acteur 1 RH	23-juil-13	
	3	Acteur 2 RH	30-aout-13	
	4	Acteur 2 AC lié à l'activité d'AE	16-juil.-13	
	5	Acteur 3 AC lié à l'activité d'AE	4-dec-14	
TOTAL	**5**			

* : entretiens pour lesquels il y a un temps de recoupement et un enregistrement unique

** : entretien réalisé conjointement avec deux agents.

- ***Les observations***

Nous avons observé quatre séminaires organisés par le réseau d'appui à l'AE en services déconcentrés. Sur un de ces séminaires, nous avons contribué en amont à la construction du dispositif proposé : nous avons élaboré conjointement avec la mission d'animation CGDD le principe du séminaire, nous avons réalisé conjointement les entretiens préparatoires avec les agents qui s'étaient portés volontaires pour présenter et avons assisté en tant qu'observateur au séminaire.

Sur l'ensemble de ces séminaires, nous avons eu une position que nous qualifions « d'observateur qui participe » (Baumard et al., 2014, p279). En effet, nous n'avons pas eu une position d'observation non participante dans la mesure où nous avons présenté nos travaux sur certaines séances et interagi à cette occasion avec les agents. Sur ces séminaires, nous avons été présentée comme chercheuse menant une étude sur l'activité d'AE. Nous étions de plus identifiée comme chercheuse du fait des entretiens individuels qui nous avaient permis de rencontrer certains des agents préalablement. Nous qualifions donc notre position « d'observateur qui participe » car, en dehors des moments de présentation de nos travaux, nous ne sommes pas intervenus lors de ces séminaires, et avons été strictement observateur.

Les séminaires du réseau d'appui à l'AE en services déconcentrés regroupent généralement essentiellement des membres du réseau des services déconcentrés, mais sont également ouverts aux membres des instances d'AE ou en lien avec l'AE exerçant en administration centrale. Ceux-ci viennent dans les faits souvent intervenir pour des présentations sur différents types de sujets : évolution réglementaire, rapport d'activité, projets d'évolution de l'activité etc. Certains séminaires sont destinés aux chefs de pôles en Dreal, c'est-à-dire à des agents qui encadrent une équipe de chargés de mission sur l'AE, d'autres séminaires sont destinés aux chargés de mission en Dreal et regroupent dans les faits des chargés de mission et des chefs de pôles. Les séminaires auxquels nous avons participé ont été consacrés à des présentations des évolutions règlementaires, à des présentations thématiques ou méthodologiques, à des échanges sur l'actualité de l'activité (outils informatiques en développement, projets d'évolution etc.), et à des échanges et/ou ateliers sur les pratiques développées par les agents. Ils ont eu lieu entre octobre 2013 et avril 2014. Le séminaire que nous avons co-construit avec la mission d'animation CGDD a fait l'objet d'un enregistrement et d'une retranscription. Les autres ont fait l'objet d'une prise de notes systématique.

- ***L'enquête***

Nous avons réalisé une enquête par questionnaire[53] auprès des agents du réseau sur l'activité d'AE en services déconcentrés. Cette enquête comportait deux volets. L'un destiné à recueillir des informations permettant de mieux cerner les profils des agents (formation initiale, CV, corps administratif, âge, etc.)[54] . L'autre volet consistait en un entretien directif par écrit, sous la forme d'un questionnaire à questions ouvertes. L'objectif de ce 2nd volet était de mieux qualifier certains points l'hétérogénéité sur des thèmes qui étaient apparus comme posant question à travers les entretiens.

L'enquête a été réalisée au printemps 2013, par questionnaire. Ce dernier a été envoyé par mail à l'ensemble des agents inscrits sur le réseau de l'AE en Dreal[55](202 agents). Au vu des réponses de certains agents Dreal[56], nous estimons que le questionnaire concernait réellement 170 agents en poste (entièrement ou pour partie) sur l'AE en Dreal. Nous avons reçu 78 réponses à tout ou partie de l'enquête.

III.1.2. Données secondaires

Etant donné nos interactions récurrentes avec le terrain et notre positionnement, nous avons eu accès à de nombreuses sources de données secondaires. Si toutes les données ainsi recueillies n'ont pas fait l'objet d'une analyse systématique, ces documents nous ont néanmoins permis d'acquérir une bonne connaissance de l'activité d'AE et de trianguler certains éléments de nos données primaires. C'est à ce titre que nous les mentionnons ici de manière à donner une vue d'ensemble du type de documents consultés. Notre présentation, par la suite, de l'analyse des données permet de préciser les documents qui ont fait l'objet d'une analyse systématique et la nature de cette analyse.

- ***Textes juridiques sur l'AE***

Nous avons collecté les textes fondateurs de l'activité d'AE, au niveau européen et français. Concrètement, ce sont les textes des directives européennes, les textes de lois et de décrets français et leur reprise dans les codes de l'environnement et de l'urbanisme. Les circulaires administratives rédigées en interne au MEDDE pour préciser aux agents comment appliquer les

[53] Le questionnaire réalisé pour l'enquête est présenté en annexe

[54] Ces informations ont été mobilisées dans l'étude sur l'activité d'AE réalisée avec le MEDDE

[55] Le réseau de l'AE en Dreal comprend les chefs de services, chefs de pôles et chargés de mission sur l'AE, mais également les appuis administratifs et, selon les organisations de service, des agents d'autres services qui donnent des contributions lors des rédactions d'avis AE.

[56] Nous avons reçu plusieurs retours de la part d'agents contributeurs occasionnels à l'AE, inscrit dans le réseau, mais nous indiquant qu'ils estimaient ne pas pouvoir répondre car ils n'intervenaient pas en tant que rédacteurs à proprement parlé d'avis d'AE.

textes juridiques ont également été collectées et ont été une source essentielle pour notre travail.

Nous avons également collecté certains documents produits au niveau européen dans le cadre du contentieux qui a eu lieu sur l'Autorité Environnementale et a donné lieu à un avis motivé de la Commission Européenne sur l'AE en France en mars 2015[57].

- ***Documents produits par les agents exerçant l'AE***

Le cœur de la mission des agents exerçant l'activité d'AE est la rédaction d'avis d'Autorité Environnementale[58] destinés à éclairer les parties prenantes sur un projet ou un plan programme (maitre d'ouvrage, autorités publiques décisionnaires, public etc.). Au cours de la procédure menant à cet avis, d'autres documents sont susceptibles d'être produits par les agents, notamment des cadrages préalables et des décisions dans le cadre du cas par cas[59]. Nous avons collecté plusieurs exemples de ces avis, cadrages préalables et décisions de cas par cas, tels que rédigés par les différentes instances exerçant l'AE (CGEDD, CGDD et services déconcentrés).

- ***Documents liés au séminaires du réseau AE***

Le réseau AE tient des séminaires internes depuis 2009. Nous avons consulté l'ensemble des comptes rendus de ces séminaires. Ces séminaires donnent lieu à des présentations. Nous avons également consulté une partie des présentations réalisées dans ce cadre. Ils donnent parfois lieu aussi à des questionnaires-bilans dans lesquels les agents s'expriment sur le séminaire qu'ils viennent de suivre. Nous avons collecté les réponses aux questionnaires sur certains des séminaires, notamment pour celui que nous avons co-construit[60].

- ***Documents internes au MEDDE***

En interne au ministère, l'activité d'AE a suscité des questionnements et des réflexions dont des documents internes, publics ou non, rendent compte. Nous avons ainsi consulté des rapports internes produits par le CGEDD, les rapports d'activité des différentes instances exerçant l'AE, ainsi que des notes et compte-rendu de groupes de travail sur l'activité. Comme nous le montrons dans la partie « analyse des données », les rapports du CGEDD et du CGDD[61] ont été particulièrement mobilisés dans notre analyse.

[57] L'avis motivé de la Commission Européenne de mars 2015 sur l'AE en France se trouve en annexe

[58] Deux exemples d'avis d'AE se trouvent en annexe

[59] Le contenu et le positionnement dans la procédure de tous ces documents sont précisé dans le chapitre consacré à l'activité d'AE

[60] Ce questionnaire-bilan de fin de séminaire AE se trouve en annexe

[61] Ces rapports sont publics et peuvent être consultés à partir du site du ministère et du CGEDD

- ***Documents méthodologiques et présentations de l'activité d'AE***

Les Dreal, le réseau scientifique et techniques[62] du MEDDE ainsi que le CGDD ont produit en interne des documents méthodologiques destinés aux interlocuteurs de l'activité d'AE. Ils ont également régulièrement réalisés des présentations powerpoint pour présenter des évolutions de leur activité d'AE à leurs interlocuteurs. Ces différents documents ont été importants pour notre compréhension de l'activité d'AE et de l'impact de ses évolutions.

- ***Forum entre agents***

Le réseau d'appui à l'activité d'AE en services déconcentrés possède un site intranet dédié sur lequel un forum est proposé aux agents et auxquels les agents ont régulièrement fait référence lors des entretiens. Nous avons recueilli plusieurs fils de discussion entre agents.

- ***Travaux existants sur l'AE et sur les activités de l'administration sur les projets, plans et programmes***

Il existe des travaux académiques sur les activités de l'administration relatives aux projets, plans et programmes. Récemment, quelques travaux ont été publiés sur l'activité d'autorité environnementale. S'ils ne constituent pas des données secondaires à proprement parler, nous mentionnons ici l'aide qu'ils nous ont apportés dans la compréhension de notre terrain.

- Lascoumes P., Bonnaud L., Le Bourhis J-P., Martinais E., (2014), *Le développement durable, une nouvelle affaire d'État*, PUF
- Bonnaud L., Martinais E., (2014), « Fusionner les administrations pour mieux coordonner l'action publique? Le devenir de l'autorité environnementale après la création du ministère du Développement durable », *Gouvernement et Action Publique*, vol 3-3
- Le Bourhis J-P., Martinais E., (2014), « Quelle architecture institutionnelle pour le développement durable ? La restructuration des services régionaux du ministère de l'écologie quelle architecture institutionnelle pour le développement durable ? », Revue Française d'Administration publique, vol 1, n°149

[62] Devenu CEREMA en janvier 2014, établissement public regroupant des services scientifiques et techniques du MEDDE, centre d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement.

-

Tableau 8. Récapitulatif des principales données secondaires

Catégories de données secondaires	Sélection d'exemples
Textes juridiques	Directive 2001/42 ESE Directive 1985/337 EIE Circulaire CGDD 3 septembre 2009
Documents liés au séminaire AE	Questionnaires remplis par les participants à l'issue du séminaire
Documents internes au MEDDE	Rapport CGEDD 2011, L'AE en Dreal Rapport CGEDD 2013 sur l'exercice de l'AE en Bretagne
Documents méthodologiques	Guide CGDD 2011 sur l'Evaluation environnementale des documents d'urbanisme
Forum entre agents	Fils de discussion sur la réforme des études d'impact de 2012

III.2. Analyse des données

Nos résultats s'organisent en :

- un premier temps de diagnostic permettant de caractériser les effets sur le terrain du développement d'une activité insérée dans les circuits administratifs, mais pour contribuer à la réalisation d'une action publique conçue dans une logique de gouvernance (c'est-à-dire s'appuyant sur la pluralité des acteurs, leurs influences et leurs interactions dans différentes configurations), et les difficultés que cela pose dans l'organisation de l'activité (chapitre 6) ;
- un deuxième temps d'analyse de la mise en œuvre de cette activité par les agents, des dynamiques individuelles et collectives qui se mettent en place, de leur portée et de leur limite en terme d'organisation de l'activité (chapitre 7).

Pour ces deux temps, nous nous sommes appuyés sur des données différentes et avons mobilisé des méthodes d'analyse différentes. Nous présentons donc ci-dessous brièvement le type d'analyse que nous avons menées pour chaque chapitre (III.. Par la suite, dans l'exposé de nos résultats (chapitres 6 et 7), chaque sous-partie débute par un encadré détaillant la méthode d'analyse de données qui a été appliquée pour les résultats qui suivent.

Avant nos chapitres consacrés aux résultats proprement dits, notre chapitre 5 présente en détail le cas de l'activité d'Autorité Environnementale. Cette présentation ayant également nécessité une analyse de notre part sur des données recueillies, nous rendons compte ici des données que nous avons mobilisées et de la manière dont nous les avons analysées pour écrire la présentation de notre cas (III.2.1).

III.2.1. Analyse des données – chapitre 5 - Présentation du cas de l'activité d'AE

Pour rédiger la présentation du cas de l'activité d'AE, nous avons essentiellement mobilisé :

- les textes juridiques sur l'AE (Directives, lois, décrets, codes de l'urbanisme et de l'environnement et circulaires administratives du MEDDE),
- les rapports du CGEDD sur l'activité d'AE : en 2011 sur l'AE en Dreal et en 2013 sur l'exercice de l'AE en Bretagne
- des présentations réalisées par les agents exerçant l'AE pour présenter leur activité à leurs interlocuteurs
- les travaux existants sur le développement du MEDDE et de l'Autorité Environnementale

Pour la partie consacrée à l'historique de la mise en place de l'AE, nous cherchons à rendre compte d'un processus. Nous avons donc associé les stratégies de temporal bracketing et de narration proposées par Langley (1999) pour décrire ce processus et identifier ses moments clés.
Sur ce chapitre, nous avons sollicité un agent du MEDDE connaissant particulièrement bien cette activité et ayant vécu sur le terrain une grande partie des évolutions que nous décrivons pour relire cette partie et nous faire part de ses commentaires et précisions.

III.2.2. Analyse des données – Chapitre 6

Ce chapitre comprend trois sous-parties sur lesquelles nous avons mobilisé des données et des méthodes d'analyse différentes.

Dans une première sous-partie de ce chapitre, nous étudions la manière dont l'activité d'AE a été prescrite dans les textes. Sur la base d'une lecture de l'ensemble des textes juridiques consacrés à l'AE, nous avons procédé à l'analyse d'un texte clé pour l'activité, celui de la circulaire du 3 septembre 2009 « relative à la préparation de l'avis d'autorité environnementale ».

Dans une deuxième sous-partie de ce chapitre, nous avons travaillé à partir de plusieurs types de rapports :

- Des rapports produits par le CGEDD :
    - Rapport CGEDD 007285-01 - L'Autorité Environnementale en Directions Régionales de l'Environnement, de l'aménagement et du logement. (2011)
    - Rapport CGEDD n° 00836201 sur l'exercice de l'Autorité Environnementale en Bretagne (2012)
    - Rapport CGEDD 006590-01 Comparaison des pratiques et méthodes de certains autres États membres de l'Union européenne pour l'élaboration des avis de l'Autorité environnementale, et prise en compte des jurisprudences concernant les insuffisances des évaluations d'impact. (2009)
- Les rapports d'activité de l'AE locale produits annuellement par le CGDD

Nous avons procédé à une lecture croisée de ces rapports qui a permis de décrire les débats en cours sur l'organisation de l'activité et de faire émerger les incertitudes et les tensions auxquels ils donnaient lieu.

Dans une troisième sous-partie de ce chapitre, nous avons travaillé à partir de l'enquête réalisée auprès des agents au printemps 2013. Nous avons procédé à un codage sur les réponses à trois questions qui avaient donné lieu à des réponses souvent élaborées. Nos résultats sont issus de ce codage que nous détaillons dans l'encadré précédant la sous-partie.

Analyse des données – Chapitre 7

Ce chapitre comprend deux sous-partie sur lesquelles nous avons mobilisées les données issues du dispositif que nous avons co-construit : les entretiens réalisés en préparation au séminaire et les enregistrements et retranscriptions des échanges durant le séminaire.

La première sous-partie est consacrée à l'analyse des actions menées par des agents sur le terrain autour de dossiers qu'ils avaient à traiter. Comme nous l'avons indiqué dans notre design de recherche, chaque dossier traité a été ici considéré comme un infra-cas enchâssé dans notre cas unique sur l'activité d'AE en Dreal. Pour les étudier, nous avons mobilisé pour chacun le récit que nous en a fait l'agent lors de notre entretien ainsi que des documents relatifs au dossier raconté (avis d'AE, cadrage préalable produit, comptes rendus de réunions, notes d'accompagnement etc.).

Nous considérons ces infra-cas comme des processus car, comme nous le verrons, il s'agit d'une évolution dans le temps d'une situation à une autre pour l'agent en termes de pratiques et de regard sur ses propres pratiques. Nous nous trouvons pour ces infra-cas dans la situation décrite par Langley (Langley, 1999) pour les données processuelles : des données multiples et peu homogènes dans leur nature, « messy » en quelque sorte (p691) ! Parmi les stratégies proposées par Langley pour traiter ce type de données, nous retenons ici la stratégie narrative. En effet, décrite comme particulièrement adaptée pour un travail sur un ou quelques cas, impliquant « *la construction d'une histoire détaillée à partir des données brutes*[63] » (p.695), elle permet d'éviter une trop grande réduction des données et de conserver leur richesse et leur variété pour en rendre compte. Néanmoins, Langley attire l'attention du chercheur qui choisit cette stratégie sur le risque de rester au stade d'une « *histoire de faible intérêt pour ceux qui ne sont pas impliqués et de faible contribution théorique* »[64]. En fait, pour que la narration permette de faire sens, il faut qu'elle ne soit pas purement descriptive mais qu'elle intègre les éléments qui permettront ensuite de faire sens de cette histoire (p 697).

Les travaux sur l'analyse narrative ont notamment mis en lumière l'importance de la structure des récits : leur intrigue (e.g. Beech & David, 2007; Boje, 2001; Eriksson & Kovalainen, 2008). Les travaux de Reuter (2014) sur l'analyse du récit montrent que l'on peut rendre compte de

[63] *« construction of a detailed story from raw data » p 695*

[64] *« story of marginal interest to those who were not involved and a rather thin conceptual contribution » p697*

tout récit selon la structure quinaire (ou schéma canonique du récit) dans laquelle « le récit se définit fondamentalement comme une transformation d'un état (initial) à un autre état (final). Nous avons procédé à une analyse des récits recueillis lors des entretiens préparatoires au séminaire sur la base de la structure quinaire du récit. Nos résultats du chapitre 7, sous partie 1 sont basés sur la comparaison des cinq infra-cas, chacun ordonné selon cette structure quinaire, qui nous permet de mieux saisir les ressorts des expérimentations menées par les agents. Nous détaillons dans l'encadré qui précède cette sous-partie ce en quoi consiste le schéma quinaire du récit et la manière dont nous avons mené l'analyse.

Pour assurer la fidélité de notre rendu par rapport aux récits qui nous avaient été faits dans le cadre des entretiens, nous avons sollicité les agents auteurs des récits pour relecture et commentaires de notre version rédigée. Les agents qui ont souhaité relire ont confirmé leur accord sur la version produite et nous avons pris en compte les commentaires de forme que certains ont fait.

La seconde sous-partie du chapitre 7 est consacrée à l'analyse des discussions menées dans le cadre du séminaire sur les cinq récits par les agents de leur action.

Notre analyse a été réalisée sur les retranscriptions du séminaire ainsi que sur les réponses aux questionnaires-bilans remplis en fin de séminaire par les agents qui y avaient participé. Nous précisons dans l'encadré en début de sous-partie la manière dont nous avons procédé pour cette analyse.

Synthèse du chapitre 4

Dans une première section, nous présentons notre démarche de recherche. Nous montrons qu'elle prend son origine dans l'identification d'une énigme sur le terrain (J.-C. Moisdon, 2007) et dans le *breakdown* constitué par le fait que cette énigme ne s'explique pas aisément sur le plan théorique (Alvesson & Karreman, 2007). Nous rendons compte des principaux jalons du déroulement de notre démarche et notamment de la construction de notre travail dans une interaction entre travail de terrain, présentations intermédiaires de résultats sur le terrain et états d'avancement auprès de la communauté académique.

Dans une deuxième section, nous présentons le design de notre recherche. Nous indiquons et justifions le recours à une étude de cas unique (Yin, 2014) pour étudier le cas d'Autorité Environnementale dont nous montrons qu'il peut être analysé comme un cas inhabituel et révélateur au sens de Yin, pour lequel une étude de cas unique est pertinente. Nous explicitons la manière dont nous avons délimité le périmètre d'étude de notre cas, par distinction avec d'autres cas comparables et en identifiant des infra-cas enchâssés dans notre cas unique. Nous montrons le caractère collaboratif de notre recherche (Adler, Shani, & Styrhe, 2004) et indiquons en quoi elle peut être considérée comme une recherche-intervention.

Dans une troisième section, nous présentons les données collectées et les méthodes de recueil. Nos données primaires sont constituées d'entretiens, d'observation et d'une enquête. Nos données secondaires sont constituées notamment par des textes juridiques, des rapports, des comptes rendus et documents internes sur l'activité d'Autorité Environnementale que nous étudions. Une partie de nos données a été collectée dans le cadre d'un dispositif que nous avons co-construit : nous précisons lesquelles et la manière dont a été réalisée la collecte. Nous indiquons brièvement les méthodes d'analyse mobilisées pour chaque partie de nos résultats, et renvoyant à un exposé plus détaillé des méthodes d'analyse proposé en début de chaque sous-partie de résultat.

Chapitre 5
Le cas de l'Autorité Environnementale - La prise en compte de l'environnement dans les plans, programmes et projets

Introduction du chapitre 5 ..... **159**
I. Origines juridiques et conceptuelles de l'activité d'Autorité Environnementale **161**
I. 1. Textes fondateurs de l'Autorité Environnementale dans l'Union Européenne 161
I. 2. Le principe d'intégration environnementale (EPI) 163
I.2.1. Du principe d'intégration environnementale à l'évaluation environnementale : précisions sur le déploiement de l'EPI en Europe 163
I.1.2. Principe d'intégration environnementale et développement durable 164
I.1.3. Administrer l'intégration environnementale ? 165
I.3. Le principe d'information et de participation du public 166
I.3.1. Le déploiement du principe d'information et de participation à l'international et en France 166
I.3.2. Administrer l'information et la participation du public ? 167
I. 4. Déploiement de l'Autorité Environnementale dans l'Union Européenne 168
II. Mise en place de l'Autorité Environnementale en France **170**
II.1. L'essentiel sur l'Autorité Environnementale en France 170
II.1.1. Les grands principes 170
II.1.2. Activité d'AE et ICPE : deux activités à la fois proches et distinctes 172
II.2. Principes de fonctionnement de l'AE 174
II.2.1. Un avis donné en regard de la démarche d'évaluation environnementale menée par le porteur du projet/plan programme 175
II.2. Un avis qui s'insère dans les procédures administratives existantes et y contribue 186
II.3. Historique de la mise en place de l'AE en France 193
II.3.1. La mise en place très progressive de l'AE en France (1985-2009) 195
II.3.2. Une mise en place marquée par des réformes et évolutions dès les premières années de fonctionnement (2009-2014) 197

II.3.3. Une mise en place de l'AE perturbée par des changements organisationnels : le passage au Grand Ministère d'État (2007-2010) 199
II. 4. Déploiement organisationnel de l'AE au sein du MEDDE 201
II.4.1. Présentation et explications des choix organisationnels faits en France 201
II.4.2. Problèmes soulevés par ces choix 205
II.4.3. Les organisations alternatives possibles et discutées 206
Synthèse du chapitre 5 208

Introduction du chapitre 5

Afin de saisir ce que peut signifier « administrer en contexte de gouvernance », nous proposons de nous centrer sur le cas du développement d'une nouvelle activité dans l'administration de l'Environnement et du Développement Durable en France : **l'Autorité Environnementale**.

Ce cas nous paraît pertinent à étudier par rapport à notre questionnement car il permet de voir, dans un moment d'émergence et de construction, une activité administrative pour laquelle la question de la définition des modes d'action dans un contexte de gouvernance se pose tout particulièrement. En effet :

L'activité d'Autorité Environnementale en France est en même temps fortement insérée dans l'administration publique d'État[65] et fondée sur une logique de gouvernance de l'action publique, à travers un mode d'action original : un avis qui n'a pas de caractère contraignant, mais qui, s'adressant en même temps et publiquement à tous les participants à l'action publique[66] suscite une action qui repose sur l'interaction entre ces acteurs et sur leur prise d'initiative.

L'activité d'Autorité Environnementale est en phase d'émergence sur la période étudiée (2009-2015). Ses principes et son organisation sont en cours de définition, ce qui nous permet de voir quels problèmes se posent et comment ils sont traités, à travers les textes juridiques successifs développés pendant cette période, les différentes solutions organisationnelles envisagées, celles retenues et celles laissées de côté, et les initiatives prises sur le terrain par les agents.

L'activité d'Autorité Environnementale est développée dans le cadre de l'administration de l'environnement et du développement durable. Comme nous l'avons vu en chapitre 1, il s'agit d'un domaine d'action publique paradoxal : mettant en œuvre des politiques publiques d'ordre constitutif et incitatif[67], il appelle à de nouvelles formes d'action publique, sur des principes de gouvernance publique, et dans le même temps, il suscite une attente d'intervention étatique traditionnelle. Nous considérons donc que, dans le domaine des politiques publiques d'environnement, la question des principes d'action et des modes d'organisation de l'administration publique du fait de son hybridation se pose avec une acuité particulière.

[65] C'est une activité réalisée par des agents dans les services déconcentrés de l'État, chargée de fournir un avis signé par le préfet qui sera pris en compte dans les circuits de décision et d'autorisation des projets et plans programmes.

[66] au porteur du projet ou du plan programme pour lui permettre d'améliorer sa démarche, au public pour lui permettre d'être informé et de participer éventuellement aux décisions en matière d'environnement, et à l'autorité décisionnaire (le cas échéant) pour éclairer son choix sur le projet ou plan programme

[67] Cf typologie de Lowi, complétée par Hassenteufel, chapitre 1, II

L'activité étudiée est **l'Autorité Environnementale (AE).** Le principe de cette activité (qui se développe dans toute l'Union Européenne à partir des années 1980) est que les autorités publiques donnent un avis sur la manière dont l'environnement a été pris en compte dans la conception d'un projet (ex : pont, route, éolienne etc.) ou d'un plan/programme (ex : document d'urbanisme, plan ou schéma d'aménagement etc.). L'avis ainsi donné n'entraine pas de décision en lui-même mais a pour objectif d'éclairer les différentes parties prenantes (les porteurs du projet ou du plan programme, le public, les autorités publiques qui autorisent le cas échéant un projet ou plan programme etc.) pour leur permettre de mieux jouer leur rôle dans le processus décisionnel autour de ce projet ou plan programme.

Ce chapitre 5 est consacré à la présentation de l'activité administrative d'Autorité Environnementale, à la fois dans ses principes (origines conceptuelles et juridiques) (I.) et dans son opérationnalisation (textes juridiques et organisation concrète sur le terrain) (II.).

A travers l'étude de cette activité à différents niveaux (conceptuel, juridique, organisationnel), nous précisons ainsi sur un cas concret en quoi « administrer dans un contexte de gouvernance » est a priori indéterminé et, donc, à construire pour les personnes en charge de ce type d'activité.

I. Origines juridiques et conceptuelles de l'activité d'Autorité Environnementale

I. 1. Textes fondateurs de l'Autorité Environnementale dans l'Union Européenne

Sur le plan juridique, les textes fondateurs de l'Autorité Environnementale dans l'Union Européenne sont les **Directives 1985/337 du 27 juin 1985** et **2001/42 du 27 juin 2001**.

Directive de 1985 dite EIE sur les projets

La **Directive de 1985 dite EIE**[68] concerne « l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement ». Le terme de « **projet** » désigne la « *réalisation de travaux de construction ou autres installations ou ouvrages, mais également d'autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage y compris celles destinées à l'exploitation des ressources du sol* » (art.1). Quant à « l'évaluation des incidences », elle consiste à « *décri{re}, identifi{er} et évalu{er} de manière appropriée en fonction de chaque cas particulier(…) les effets directs et indirects d'un projet sur (…) l'homme, la faune et la flore, le sol, l'eau, l'air, le climat et le paysage, les biens matériels et le patrimoine culturel, l'interaction entre {c}es facteurs visés*». Concrètement, les projets ainsi désignés sont, par exemple, des projets de construction de lotissements, de projets de tourisme et de loisirs, de parcs photovoltaïque, d'éoliennes, d'installations d'élevage mais aussi de routes, de lignes électriques, de canalisations, etc.

Directive de 2001 dite ESE sur les plans et programmes

La **Directive de 2001 dite ESE**[69] concerne l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement. Le terme de « **plan programme »** désigne *« tous les plans et programmes (…) élaborés et/ou adoptés par une autorité au niveau national, régional ou local ou élaborés par une autorité en vue de leur adoption par le parlement ou par le gouvernement, par le biais d'une procédure législative, et exigés par des dispositions législatives, réglementaires ou*

[68] EIE : Evaluation de l'impact sur l'environnement
[69] ESE : Evaluation stratégique Environnementale. Le terme « stratégique » n'est pas mentionné dans la directive du fait du refus de certains pays, mais la commission se réfère néanmoins à cette directive sous ce nom.

administratives » (art 2) « *pour les secteurs de l'agriculture, de la sylviculture, de la pêche, de l'énergie, de l'industrie, des transports, de la gestion des déchets, de la gestion de l'eau, des télécommunications, du tourisme, de l'aménagement du territoire urbain et rural ou de l'affectation des sols et qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets énumérés aux annexes I et II de la directive 85/337/CEE pourra être autorisée à l'avenir ou pour lesquels, étant donné les incidences qu'ils sont susceptibles d'avoir sur des sites, une évaluation est requise en vertu des articles 6 et 7 de la directive 92/43/CEE* » (art 3). Concrètement, les plans programmes ainsi désignés sont, par exemple, un plan local d'urbanisme (PLU) ou un schéma de cohérence territoriale (SCOT) élaborés par une collectivité territoriale, un schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) élaboré par un comité de bassin, un plan de déplacement urbain (PDU) élaboré par une AOTU (Autorité Organisatrice des transports urbains) etc.

Ces deux directives de 1985 et 2001 introduisent **quatre types d'obligation** autour de la conception des projets et des plans programmes (Brillet et al., 2011) :

- **Les maîtres d'ouvrage doivent intégrer l'environnement dès la conception d'un projet ou d'un plan/programme en réalisant une évaluation environnementale de leur projet ou plan programme au fur et à mesure de sa conception**
- **Les autorités publiques compétentes en matière d'environnement doivent produire un avis sur ce projet ou plan programme et sur l'évaluation environnementale qui a été produite**
- **Le public et les parties prenantes doivent être informés très tôt pour pouvoir contribuer à la prise de décision**
- **La décision de l'autorité décisionnelle doit être rendue publique ainsi que sa motivation environnementale.**

Ces textes font apparaître le **principe de l'instauration d'une Autorité Environnementale**, c'est à dire de l'obligation d'un avis donné par les autorités publiques compétentes en matière d'environnement sur le projet ou plan programme et sur l'évaluation environnementale qui en a été faite.

Plus largement, ils permettent d'identifier les **fondements conceptuels sur lesquels repose cette législation**. En effet, les quatre obligations citées ci dessus sont conceptuellement et juridiquement issues de deux grands principes politiques qui ont été définis (ou précisés) à Rio

en 1992, puis reconnus et développés en Europe en lien avec le principe de développement durable:

- le **principe d'intégration environnementale**
- le **principe d'information et de participation du public**

Cette notion de « principe politique »[70] désigne des notions fondatrices en matière d'environnement en cela qu'elles font l'objet à la fois :

- d'une élaboration conceptuelle à travers des travaux universitaires,
- de développements juridiques à travers des conventions internationales, des textes juridiques européens et des déclinaisons nationales (dans des chartes nationales reprenant les principes à un niveau général ou dans des textes de lois plus précis sur les dispositions auxquels ces principes donnent lieu).

Or, comme nous allons le voir ci-dessous, les deux principes d'intégration environnementale et d'information/participation du public peuvent clairement être rattachés au développement de la notion de gouvernance dans l'action publique.

I. 2. Le principe d'intégration environnementale (EPI)

Le principe d'intégration environnementale (Environnemental Policy Integration dit « EPI ») consiste à intégrer la prise en compte des enjeux environnementaux dans les politiques sectorielles (Persson, 2004; Roche, 2012). L'EPI a émergé de façon concomitante avec le principe de Développement Durable, dans les années 80-90, dans le rapport Bruntland (WCED, 1987) et la convention de Rio (1992) et s'est développé dans le monde et dans l'Union Européenne depuis.

I.2.1. Du principe d'intégration environnementale à l'évaluation environnementale : précisions sur le déploiement de l'EPI en Europe

Jordan et Lenschow (2008) ont étudié la manière dont s'était déployé concrètement ce principe dans les pays de l'OCDE. Ils distinguent 3 niveaux auxquels s'est traduit l'intégration : d'abord, un niveau politique avec la coordination des politiques publiques de prise en compte de l'environnement ; ensuite un niveau organisationnel avec le développement de l'intégration des

[70] A la suite de la Conférence de Rio en 1992, plusieurs principes politiques importants en matière d'environnement ont ainsi été développés. On peut citer ainsi le principe de développement durable, le principe d'intégration environnementale, le principe d'information et de participation du public, mais aussi le principe de prévention, le principe de précaution, le principe de pollueur-payeur.

structures (soit avec des fusions de ministères[71], soit avec l'instauration de correspondants environnement dans les ministères sectoriels) ; enfin un niveau procédural avec le développement d'instruments politiques favorisant l'intégration environnementale. Ils identifient que les activités d'évaluation environnementale et d'autorité environnementale que nous étudions ici font partie de ces instruments (à côté de la fiscalité écologique par ex.)

I.1.2. Principe d'intégration environnementale et développement durable

Le rapport Bruntland avance que :

> *« The ability to choose policy paths that are sustainable requires that the ecological dimensions of policy be considered at the same time as the economic, trade, energy agricultural, industrial and other dimensions on the same agendas and in the same national and international institutions. That is the chief international challenge of the 1990's » (p 313)*

Pour Persson (2004, p1), le principe d'intégration environnementale est conçu comme un outil permettant l'élaboration de politiques de développement durable, notamment parce qu'il implique dans les faits des discussions et travaux communs entre les différents acteurs politiques, économiques, sociaux et environnementaux autour d'un projet dans des phases très amont de ce projet. Ainsi, il permet tout d'abord une prise en compte effective des enjeux environnementaux dans les politiques, car ceux ci sont considérés beaucoup plus tôt dans les processus de décision. Ensuite, dans les négociations inévitables entre les aspects économiques, sociaux et environnementaux auxquelles donne lieu l'élaboration de politiques de développement durable, le principe d'intégration environnementale permet aux acteurs, du fait de ces échanges précoces, de trouver des solutions auxquelles ils n'avaient pas songé initialement, ou a minima d'éviter des contradictions importantes entre politiques sectorielles (auxquelles donne généralement lieu une élaboration « en silo », par chaque acteur de son côté), et enfin de rendre plus transparents et démocratiques les processus de décision en impliquant davantage d'acteurs.

Outil du développement durable, le principe d'intégration environnemental apparaît ainsi comme caractéristique des principes de gouvernance dans l'action publique. Il introduit en effet dans l'action publique **la légitimité et même la nécessité d'une multiplicité d'acteurs à des stades précoces de l'élaboration des politiques** ainsi que **l'intérêt de leurs échanges et réflexions pour élaborer les politiques**.

[71] Fusions de ministères et de départements ministériels qui ont eu lieu dans de nombreux pays en Europe, et parmi lesquelles il faut replacer la fusion en France des ex ministères de l'Environnement, Equipement et, pour partie, Industrie en un ministère unique en 2007 : l'actuel Ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie.

I.1.3. Administrer l'intégration environnementale ?

Or, l'étude des travaux de recherches existants sur ce principe d'EPI (Jordan & Lenschow, 2008, 2010; Persson, 2004) montre qu'il entraine d'importants questionnements sur la manière de le décliner opérationnellement.

En effet, un des questionnements sur l'EPI est de savoir comment le rendre effectif dans les processus politiques dans lesquels différents acteurs interagissent (Eckerberg & Nilsson, 2013; Jordan & Lenschow, 2010; Schout & Jordan, 2005). Jordan et Lenschow (2010) soulignent qu'il y a là un challenge organisationnel, pour développer une coordination multi-acteurs et multi-secteurs.

Or, à travers les réflexions des auteurs sur l'opérationnalisation de l'EPI, on peut identifier une véritable indétermination quant aux formes organisationnelles que ce principe devrait prendre.

Ainsi Lafferty (Lafferty, 2002 cité par Persson, 2004) identifie deux dimensions pour l'EPI.

- D'une part, la « Vertical environmental policy integration » (VEPI) qui décrit la mesure dans laquelle un secteur particulier de gouvernement porte l'intégration d'enjeux environnementaux dans ses enjeux sectoriels,
- d'autre part la « Horizontal environmental policy integration » (HEPI) qui décrit la mesure dans laquelle une autorité centrale développe une stratégie transversale d'intégration des enjeux environnementaux à toutes les politiques sectorielles.

La VEPI renvoie pour Lafferty à « *une responsabilité administrative de haut en bas dans un secteur de responsabilité ministérielle* ». De même Lundqvist (2004) propose une distinction entre EPI intra sectorielle et intersectorielle. Dans l'intra-sectoriel, l'EPI signifie une simple prise en compte des enjeux environnementaux et la recherche de compromis gagnant-gagnant avec les impératifs des politiques sectorielles. Dans l'approche inter-sectorielle, l'EPI signifie que les enjeux environnementaux ont autant voire plus de poids que les enjeux économiques et sociaux et passent notamment par le développement de stratégie de développement durable transversales.

Or, Eckerberg et Nilsson (2013) font observer que ces distinctions renvoient, en termes organisationnels, l'une à une approche hiérarchique et top down de l'intégration (HEPI ou intra sectorielle) et l'autre à une approche bottom-up et en réseau de l'intégration (VEPI ou intersectorielle).

Par ailleurs, posant la question des « instruments administratifs »[72] au service de l'EPI, Schout et Jordan (2008) caractérisent comme intéressants des instruments que l'on peut rattacher aux pratiques de réseaux et de gouvernance (ex : des agents de liaison entre ministères, la

[72] « *Administrative instruments* » définis dans l'article comme « *governmental structures and processes which seek to achieve greater policy integration and hence, cross sectoral coordination* » (p 50)

constitution de task force transversales aux organisations etc.), mais relèvent également l'importance d'éléments caractéristiques de la bureaucratie (la hiérarchie, les règles et les standards, la formation des agents).

On voit ici que le principe d'intégration environnementale implique bien, dans son principe même, le développement de politiques publiques orientées gouvernance (et impliquant de ce fait une multiplicité d'acteurs et une construction des politiques à travers leurs échanges). Néanmoins, on voit qu'il y a une indétermination sur la manière d'organiser son opérationnalisation administrative. Dans cette indétermination, le besoin de fonctionnements transversaux en réseaux et de modes d'action bureaucratiques traditionnels sont tous deux évoqués sans que la manière dont ils coexistent, et éventuellement s'articulent, ne soit précisée.
En résumé, pour faire de l'intégration environnementale, il paraît indispensable d'administrer en contexte de gouvernance, mais ce que cela signifie opérationnellement reste indéterminé.

I.3. Le principe d'information et de participation du public

Le principe d'information/participation du public dans le domaine environnemental est le droit pour les différents acteurs de la société d'être informés et de participer au traitement des questions environnementales (Roche, 2012, p28).

I.3.1. Le déploiement du principe d'information et de participation à l'international et en France

Le principe 10 de la Déclaration de Rio introduit le besoin de participation du public en matière d'environnement en indiquant que « *la meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens au niveau qui convient ».*
Ce principe a ensuite été formulé juridiquement au niveau international par la « Convention de la Commission économique pour l'Europe des nations Unies sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement » dite « **Convention d'Aarhus** » adoptée le 25 juin 1998 et entrée en vigueur en France en 2002.
La Convention d'Aarhus décline le principe de Rio à travers 3 piliers juridiques :

- **l'accès du citoyen à l'information**, c'est à dire le droit pour toute personne, sans avoir à justifier sa demande, d'obtenir des autorités publiques les informations qu'elles détiennent sur des questions environnementales.

- **La participation du public aux processus de décisions** en matière environnementale, c'est à dire le principe selon lequel le corps social est associé à l'élaboration de projets et de décisions publics ayant une incidence sur l'environnement.
- **L'accès à la justice**, qui renforce les deux piliers précédents, en donnant le droit aux citoyens et aux associations qui les représentent de faire condamner et réparer les manquements des autorités publiques en ce qui concerne l'accès à l'information et la participation du public au processus décisionnel.

La convention d'Aarhus se décline juridiquement au niveau européen à travers plusieurs directives[73] dont celles qui fondent l'Autorité Environnementale[74].

Imposant et précisant la participation du public aux décisions publiques, le principe d'information et de participation du public est donc lui aussi caractéristique du développement de principes de gouvernance dans l'action publique.

I.3.2. Administrer l'information et la participation du public ?

Cette émergence d'une légitime information et de participation du public en matière d'environnement peut être replacé dans le développement de la démocratie participative que nous avons décrit en chapitre 1.

A partir des années 2000, plusieurs travaux montrent le développement de ce questionnement sur l'information et la participation du public dans différents domaines de politiques publiques. Ainsi, pour Aïdan (2011), la diffusion du terme de « Démocratie sanitaire » peut être interprétée comme le développement d'une préoccupation d'information et de participation du public dans le domaine de la santé. Roman (2008) analyse la manière dont cette préoccupation démocratique se retrouve dans les politiques sur la Vieillesse. Dans le domaine de l'environnement, Pissaloux (2011) montre que cette notion de démocratie participative s'est tout particulièrement développée. De plus, en matière environnementale, une multiplicité de textes juridiques internationaux et européens, comme nous l'avons vu ci-dessus, ont assuré la promotion et l'accompagnement de cette préoccupation dans ce domaine.

Néanmoins, la manière dont ce développement d'une participation du public est intégré dans les circuits administratifs traditionnels est peu explorée. Les travaux de Chevallier démontrent pourtant l'ambiguïté de leur articulation. Ainsi, étudiant le cas de l'administration française, Chevallier (2011) identifie deux vagues de développement de la préoccupation démocratique, la

[73] Directive 2003/4/CE sur l'accès du public à l'information en matière d'environnement ; Directive 2007/2 dite INSPIRE sur la qualité de l'information ; Directive 2003/35 sur la participation du public et l'accès à la justice ; Directive 2004/35 sur la responsabilité environnementale (Brillet et al., 2011, p14)

[74] Elle est présente dès l'origine dans la directive 2001/42 ESE et introduite par amendement en 2003 dans la Directive 1985/337 EIE

première dans les années 60 (« administration démocratique ») et la 2e à partir des années 80 et jusqu'à aujourd'hui (« démocratie administrative »). Il montre que de nombreuses techniques participatives ont ainsi été développées, et qu'elles ont marqué une réelle modification du rapport entre l'administration et les administrés en instaurant véritablement le principe d'une participation du public aux débats. Néanmoins, il montre aussi qu'il y a une déconnexion entre les moments délibératifs (sur lesquels la participation est prévue) et les moments décisionnels qui continuent de se jouer entre quelques acteurs influents, sans participation du public. Dès lors, il analyse que ces participations viennent aussi renforcer la légitimité des décisions prises dans le cadre de l'action publique traditionnelle. De ce fait, « *il convient de ne pas surestimer la portée de ce changement : il s'agit davantage d'un adjuvant à la démocratie représentative et d'un complément au modèle bureaucratique, qui ne saurait être aisément éradiqué* » (p.227).
Ici encore, la question de la manière dont vont s'articuler des pratiques administratives et le développement de nouveaux principes participant de la gouvernance publique (comme la démocratie participative) n'est pas déterminée. De plus, il apparaît que des interactions et effets inattendus entre les deux peuvent se développer, comme dans les cas étudiés par Chevallier.

On peut alors se demander comment concrètement les autorités publiques vont opérationnaliser ce type d'activité. L'étude des origines conceptuelles et juridiques de l'activité d'Autorité Environnementale nous montre qu'il s'agit d'un cas dans lequel les autorités publiques vont être chargées de déployer sur le terrain une activité administrative fondée sur des principes politiques qui appellent au développement de politiques publiques orientées gouvernance.

I. 4. Déploiement de l'Autorité Environnementale dans l'Union Européenne

A partir des Directives de 1985 et 2001, l'ensemble des pays de l'UE s'est doté d'une ou plusieurs Autorité(s) Environnementale(s). Les Directives laissant une grande latitude d'organisation de ce processus d'avis, des solutions très différentes ont été retenues selon les pays (Kbaier, Lafont, & Lavoux, 2009). Entre les choix de créer une entité indépendante pour exercer l'AE et celui de l'intégrer à l'administration publique, les pays de l'UE ont élaboré de nombreuses variantes.
Ainsi, le cas des Pays-Bas illustre bien le choix de créer une entité indépendante. Une commission spécifique a été mis en place dès 1987, la CNEE (Commission Néerlandaise pour l'Evaluation environnementale ou NCEA Netherlands Commission for Environmental Assesment). Il s'agit d'une instance externe à l'administration publique. Elle était jusqu'à récemment financée par le gouvernement mais est désormais directement financée par

l'autorité décisionnaire (publique) qui rémunère la commission pour recevoir les avis qui vont l'aider à prendre sa décision. La CNEE rend ses avis à travers des groupes de travail constitués spécifiquement pour chaque dossier. Chaque groupe de travail est constitué d'un président (souvent une personnalité du monde politique ou économique, qui possède une légitimité auprès des porteurs de projets dont le dossier est évalué), d'un secrétaire technique (fonctionnaire membre des équipes permanentes) et de 3 à 5 experts environnementaux et sectoriels rémunérés pour leur prestation (choisis sur une liste d'universitaires, d'anciens membres de bureaux d'étude, de membres de centre de recherche etc.).

Le cas de la Belgique montre un intermédiaire entre la création d'une entité indépendante et celle de l'intégration à l'administration publique. Dans ce pays fédéral, chaque région a développé sa propre autorité environnementale. En Flandres, par exemple, il s'agit d'une Agence de l'évaluation des impacts environnementaux liée au ministère de l'environnement. A côté de cette agence, la région a crée un centre d'aide, lui aussi dépendant du ministère de l'environnement, qui est chargé d'aider les maîtres d'ouvrage dans la conception de leur projet. En même temps qu'une autorité environnementale, la Belgique a conçu un service d'accompagnement des maîtres d'ouvrage, au sein du même ministère mais séparé de l'AE.

Le cas de la France est, lui, caractéristique d'une intégration de l'AE à l'Administration publique d'État, même si des éléments de création d'une entité indépendante sont également présents dans la solution retenue. En France, l'AE a été confiée aux préfets et au grand ministère sur l'Environnement et le Développement Durable (MEDDE)[75]. Pour tous les projets locaux, ce sont les services régionaux du ministère qui rédigent les avis d'AE qui sont ensuite signés par les préfets. Pour les projets nationaux, c'est l'administration centrale du MEDDE qui rédige les avis qui sont ensuite signés par le ministre. Dans le cas où le MEDDE lui même est porteur du dossier soumis à l'AE, une entité indépendante[76] a été désignée pour exercer l'AE : le CGEDD (Conseil général sur l'Environnement et le Développement Durable).

[75] Nous détaillons la solution retenue pour la France en II. Nous ne faisons ici qu'une brève présentation permettant de mettre en perspective le choix français par rapport à ce qui se fait dans l'Union européenne.
[76] Entité constituée pour partie de membres du MEDDE et pour partie de personnalités externes

II. Mise en place de l'Autorité Environnementale en France

Nous présentons ici tout d'abord une synthèse qui permet d'avoir les informations essentielles sur l'activité d'Autorité Environnementale en France et précisons la distinction que nous avions fait dans notre chapitre de méthodologie entre le cas de cette activité nouvelle et celui de l'activité plus ancienne d'inspection des installations classées (II.1). Nous détaillons ensuite plusieurs aspects de l'activité : son principe et son fonctionnement (le rapport avec l'évaluation environnementale et les procédures instaurées) (II.2), l'historique de sa mise en place (II.3.) et le déploiement organisationnel précis qui a été choisi en France (II.4).

II.1. L'essentiel sur l'Autorité Environnementale en France

II.1.1. Les grands principes

Le principe :

Le principe essentiel de l'activité d'Autorité Environnementale (AE) est que les **autorités publiques donnent un avis sur la manière dont l'environnement a été pris en compte dans la conception d'un projet (ex : pont, route, éolienne etc.) ou d'un plan/programme (ex : document d'urbanisme, plan ou schéma d'aménagement etc.)**. Cet avis est destiné :

- au **porteur du projet** ou du plan programme pour lui permettre d'améliorer sa démarche,
- au **public** pour lui permettre d'être informé et de participer éventuellement aux décisions en matière d'environnement,
- et à **l'autorité décisionnaire**[77] pour éclairer son choix sur le projet ou plan programme.

La structure administrative qui en est chargée :

En France, c'est l'administration publique d'État[78] qui donne cet avis. La compétence de l'Autorité Environnementale a été confiée aux préfets ainsi qu'au grand ministère unique sur l'Environnement et le Développement Durable (MEDDE) qui réunit les ex-ministères de l'Equipement, de l'Environnement et d'une partie de l'Industrie[79].

Trois instances de ce ministère sont sollicitées (en fonction du type de projet ou plan programme regardé et de la maitrise d'ouvrage) :

- le **CGEDD** (Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable au sein du

[77] Autorité décisionnaire : autorité chargé d'autoriser un projet ou d'approuver un plan programme en fin de procédure administrative.
[78] C'est à dire un Ministère : son administration centrale et ses services déconcentrés sur le territoire.
[79] Voir annexe pour une présentation plus détaillée du MEDDE.

MEDDE),

- le **CGDD** (Commissariat Général au Développement Durable au sein du MEDDE),
- les **DREAL** (services déconcentrés du MEDDE qui rédigent l'avis pour les préfets de région ou de département).

Principaux textes de référence :

Directives européennes fondatrices

Directive 1985/337 du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (EIE)

Directive 2001/42 du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (dite ESE)

Articles de code en France

Code de l'Environnement : L.122-1 et L.122-4, R.122-6 et R.122-17

Code de l'urbanisme : R.121-14 et R.121-15

Circulaires administratives principales

Circulaire MEDD-D4E du 12 avril 2006 - Circulaire UHC/PA2 no 2006-16 du 6 mars 2006 - Circulaire CGDD 3 septembre 2009

Exemples de projets concernés par l'Autorité Environnementale

Projets de construction de lotissements, de projets de tourisme et de loisirs, de parcs photovoltaïque, d'éoliennes, d'installations d'élevage[80] mais aussi de routes, de lignes électriques, de canalisations, etc.

Exemples de plans et programmes concernés par l'Autorité environnementale

PLU (plan local d'urbanisme), SCOT (schéma de cohérence territoriale), SDAGE (schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux) etc.

Jalons principaux de mise en place de l'AE en France :

1976 : Loi de protection de la nature en France – Introduction de l'étude d'impact

1985 puis 2001 : Directives européennes instaurant l'obligation d'un avis des autorités compétentes en matière d'environnement sur la prise en compte de l'environnement par les porteurs de projets et plans programmes (PPP)

2004-2005: Début de transposition des Directives européennes en France, le principe d'un avis de l'autorité environnementale est inscrit dans la loi

2005-2009 : Débuts de la mise en place de l'AE en France

= Désignation effective des instances exerçant l'Autorité Environnementale en France (2005 pour les plans

[80] Eoliennes, installations d'élevage, carrières, déchets etc. : les ICPE (Installations classées pour la protection de l'environnement) font ainsi partie des projets soumis à AE, mais ne couvrent pas l'ensemble du champ des projets soumis à AE.

programmes, 2009 pour les projets)

2010-2012 : Réforme de l'évaluation environnementale : extension du nombre de projets et plan programmes soumis à évaluation environnementale (EE) et donc à avis d'AE et introduction d'une nouvelle procédure d'étude au cas par cas de certains PPP non soumis.

II.1.2. Activité d'AE et ICPE : deux activités à la fois proches et distinctes

Dans notre chapitre de méthodologie, nous avions présenté la délimitation de notre cas sur l'activité d'AE par comparaison (Dumez, 2013) par rapport à d'autres activités exercées au sein du MEDDE, à la fois proches et distinctes. Nous avions indiqué que l'activité d'inspection des installations classées constituait un cas comparatif pertinent, car il était à la fois proche de l'activité d'AE à laquelle nous nous intéressons et clairement distinct. Nous précisons ici la comparaison que nous faisons entre les deux activités.

L'activité d'inspection des installations classées pour la protection de l'environnement

« *En France, tous les établissements dangereux ou polluants doivent obtenir un permis d'exploiter et sont soumis à une surveillance de l'État. L'inspection des installations classées est une police administrative, exercée par des agents travaillant pour le ministère de l'Environnement, mais issus du ministère de l'Industrie, depuis le début des années 1970, suite à l'incendie de la raffinerie de Feyzin (1966). Elle comptait en 2012 près de 1 550 inspecteurs, dont environ 1 300 appartiennent à deux corps de l'Industrie, l'un de catégorie A (Ingénieurs de l'industrie et des mines) et l'autre de catégorie B (Techniciens supérieurs de l'économie et de l'industrie). Ces fonctionnaires travaillent majoritairement à l'échelon départemental, dans les Unités territoriales (UT) des DREAL, les ex-Groupes de subdivisions des DRIRE.*

Le pilotage de l'inspection et l'appui technique aux inspecteurs, avec des spécialistes par domaines (eau, air, produits chimiques, etc.), est réalisé au niveau régional, dans les services Risques, traditionnellement dirigés par un ingénieur des mines en premier poste. Au niveau départemental (dans les UT[81]), les inspecteurs sont responsables d'un portefeuille d'établissements industriels, dont ils rédigent les autorisations d'exploiter, qu'ils contrôlent régulièrement et qu'ils peuvent

[81] UT : Unités Territoriales des DREAL

sanctionner en engageant des pour- suites administratives ou pénales.

Longtemps décrite comme une « magistrature technique » accompagnant le développement industriel (Lascoumes, 1994), l'inspection a beaucoup évolué depuis le début des années 2000, notamment après l'explosion de l'usine AZF à Toulouse en 2001 : le contrôle des installations a été renforcé, ainsi que la procéduralisation de l'activité, afin d'homogénéiser le traitement des établissements industriels sur le territoire et d'éviter les situations où les inspecteurs se trouveraient seuls à arbitrer entre défense de l'environnement et développement de l'industrie (Bonnaud, 2005). »

(Extrait de Bonnaud L., Martinais E., (2014), « Fusionner les administrations pour mieux coordonner l'action publique? Le devenir de l'autorité environnementale après la création du ministère du Développement durable », *Gouvernement et Action Publique*, vol 3-3, p113

A titre comparatif, l'activité d'AE en Dreal est proche de l'activité d'inspection des installations classées car :

- elle porte également sur la question de la prise en compte de l'environnement dans des projets par ailleurs porteurs de forts enjeux économiques,
- elle passe par l'étude d'un dossier fourni par le porteur de ce projet sur lequel elle rend un avis destiné à éclairer la décision de l'autorité décisionnaire.

Néanmoins, elle s'en distingue par plusieurs aspects.

Tout d'abord, sur le plan juridique, l'activité d'AE n'est pas une activité de police administrative et n'a pas de pouvoir de sanction dans le cadre de son évaluation comme nous le montrerons plus en détail dans la suite de ce chapitre.

Ensuite, l'activité d'AE est constituée de manière beaucoup plus hétérogène sur le plan des agents qui la composent. Ainsi, l'activité d'AE en Dreal compte environ 200 agents[82]. Ces agents sont loin de tous appartenir au même corps administratif et donc, d'être tous issus de la même formation. Ainsi, l'enquête que nous avons menée en 2013 auprès des agents de l'AE (cf. chapitre 4, III.) nous a permis de relever que les agents, aussi bien pour l'encadrement que pour les chargés de mission se répartissaient entre des corps techniques des travaux publics (ex : Ingénieur des travaux public de l'État), des corps techniques de l'environnement et de

[82] Une partie de ces agents n'est concernée par l'activité d'AE qu'en tant que contributeurs occasionnels. Il faut donc plus probablement estimer le nombre d'agents exerçant l'activité à 170 agents environ (cf. encadré méthodologique chapitre 6,III.).

l'agriculture (ex : Ingénieur de l'agriculture et de l'environnement) et des corps administratifs (ex : Attaché d'administration), ce qui implique des formations initiales, des parcours professionnels antérieurs et des compétences très diverses[83].

Enfin, l'activité d'AE est beaucoup plus récente que celle d'inspecteur ICPE. Nous montrons par la suite dans ce chapitre que, si elle trouve ses prémisses dans une loi de 1976, elle ne se développe en tant qu'Autorité Environnementale qu'à partir de 2005-2009 et est donc dans une phase d'émergence lorsque nous l'étudions[84].

***

Nous proposons dans cette partie une présentation du fonctionnement de l'activité d'AE, mise en perspective avec l'histoire et les modalités de sa mise en place en France, de manière à expliciter deux éléments essentiels à sa compréhension :

- Le caractère émergent de l'activité, en pleine construction de ses règles et de ses routines durant la période de notre étude (2009-2015), quand bien même elle repose sur des textes et des principes déjà relativement anciens[85]
- La spécificité et l'originalité de cette nouvelle activité, qui s'intègre pleinement dans les circuits administratifs existants tout en les questionnant et les bousculant.

II.2. Principes de fonctionnement de l'AE

Le **principe** essentiel du fonctionnement de l'Autorité Environnementale (AE) est que **les autorités publiques donnent un avis sur la manière dont l'environnement a été pris en compte dans la conception d'un projet (infrastructure : routes, pont, port, ICPE etc.) ou d'un plan/programme (ex : document d'urbanisme, plan ou schéma d'aménagement etc.).**

Cet avis est destiné :

- au porteur du projet ou du plan programme pour lui permettre d'améliorer sa démarche,

[83] Ces résultats sur la composition RH de l'activité d'AE ne sont pas détaillés dans cette thèse, mais l'ont été constitués dans le cadre de l'étude réalisée pour le MEDDE : Periac E., Gand S., Sardas J-C, Morel M., 2013 L'activité d'Autorité Environnementale en services déconcentrés : état des lieux et enjeux de gestion.

[84] Il faut noter qu'il existe néanmoins un espace de recoupement entre les deux cas que nous comparons ici (entre les agents chargés de l'AE en DREAL et des inspecteurs des installations classées). Dans certaines régions, mais pas systématiquement, pour certains des dossiers soumis à avis d'AE (les dossiers concernant des installations classées pour la protection de l'environnement), la préparation de l'avis d'AE n'est pas confiée au service AE mais au service des inspecteurs ICPE qui réalisent donc en même temps leur instruction sur l'installation classée et l'avis d'AE. Nous ne traitons pas de ce cas dans notre thèse, notre étude étant centrée sur les agents AE en Dreal qui ne sont pas inspecteurs des installations classées en même temps que leur activité d'AE. Pour un approfondissement sur le cas des inspecteurs ICPE rédigeant aussi des avis d'AE, voir Bonnaud L., Martinais E., (2014), « Fusionner les administrations pour mieux coordonner l'action publique? Le devenir de l'autorité environnementale après la création du ministère du Développement durable », *Gouvernement et Action Publique*, vol 3-3.

[85] (1985 et 2001 pour les directives européennes, 1976 pour la loi sur la protection de la nature en France qui institue les prémisses de l'activité)

- au public pour lui permettre d'être informé et de participer éventuellement aux décisions en matière d'environnement
- et à l'autorité décisionnaire (le cas échéant) pour éclairer son choix sur le projet.

Nous proposons ici de présenter le fonctionnement de la production d'avis en montrant d'abord comment cet avis s'insère dans les processus existants. En effet, l'avis d'AE **s'articule au processus d'élaboration du projet ou du plan programme (PPP) et d'amélioration de la qualité environnementale par le porteur du PPP (II.2.1)**. Il doit également être **replacé dans les processus administratifs existants (II.2.2.)** qui permettent aux autorités publiques mais également aux autres parties prenantes d'étudier ces PPP, puis aux autorités publiques, dans certaines procédures, d'autoriser ou pas ces PPP[86].

Nous nous centrerons ensuite plus spécifiquement sur la **procédure d'avis d'AE elle-même (II.2.3.)** en explicitant sur la base d'un exemple ses différentes étapes, les acteurs qu'elle implique et les effets qu'elle vise à produire.

II.2.1. Un avis donné en regard de la démarche d'évaluation environnementale menée par le porteur du projet/plan programme

Il faut bien distinguer **l'Autorité Environnementale**, exercée par les pouvoirs publics, de la démarche **d'évaluation environnementale** qui, elle, est menée par les porteurs de projets et plan programmes. Néanmoins, elles sont intrinsèquement liées puisque l'Autorité Environnementale ne se définit qu'en regard des démarches d'évaluation environnementale.

Nous présentons donc ici les deux démarches (évaluation environnementale et production d'avis d'autorité environnementale) et la manière dont elles s'articulent.

L'évaluation environnementale est issue de la première obligation introduite par les directives de 1985 et 2001[87] : que le porteur de PPP intègre la protection de l'environnement dans la conception de son PPP en réalisant une évaluation environnementale au fur et à mesure de la conception de son projet.

[86] Certains plans programmes ou projets (PPP) nécessitent une autorisation du préfet, tandis que d'autres ne nécessitent qu'une approbation qui se fait par d'autres instances.

[87] Il est néanmoins important de noter que le principe de la démarche existait en France dès 1976, avec l'étude d'impact. La France était alors précurseur et les instances européennes se sont inspirées de sa démarche pour développer la réglementation en matière d'évaluation environnementale que nous présentons ici. Si l'évaluation environnementale telle qu'elle est décrite ici est bien d'inspiration européenne, la France a connu dès les années 1970 les prémisses de cette démarche.

- ***Qu'est-ce qu'une Evaluation Environnementale ?***

L'Evaluation Environnementale est le terme français pour **Environmental Assessment**, instrument de politique publique qui s'est déployé à l'international depuis les années 1960 et dont nous avons présenté les principes fondamentaux en II.1. De la même manière que l'Environmental Assessment regroupe l'EIA (Environmental Impact Assessment) et la SEA (Strategic Environmental Assessment), le terme d'Evaluation Environnementale désigne en France les démarches menées sur les projets (qui renvoie à l'EIA) et sur les plans programmes (qui renvoie à la SEA).

Plusieurs textes juridiques ou méthodologiques du MEDDE nous permettent de mieux cerner ce que recouvre ce terme d'Evaluation environnementale.
Ainsi, la circulaire du 3 septembre 2009 indique (p.5):

> *« {L'évaluation environnementale} consiste à intégrer les enjeux environnementaux et sanitaires tout au long de la préparation d'un projet, d'un plan ou d'un programme et du processus décisionnel qui l'accompagne : c'est une aide à la décision. Elle rend compte des effets prévisibles et permet d'analyser et de justifier les choix retenus au regard des enjeux identifiés. Elle vise ainsi à prévenir les dommages, ce qui s'avère en général moins couteux que de gérer ceux-ci une fois survenus.*
>
> *L'évaluation environnementale (…) doit donc être réalisée en amont et sur certains aspects, au cours de la préparation des projets de façon à ce que le maître d'ouvrage tienne compte des impacts dans la préparation de son projets sans attendre l'avis de l'autorité environnementale.*
>
> *Elle participe à la bonne information du public et des autorités compétentes (…).*
>
> *L'évaluation environnementale doit appréhender l'environnement dans la globalité (ressources, biodiversité, risques naturels ou technologiques, énergie, patrimoine, aménagement et gestion du territoire…) et permet d'apporter une transparence des choix décisionnels, notamment par l'information et la participation du public. En particulier, elle fournit un cadre d'analyse transversal et permet un décloisonnement des thématiques et des études ».*

Précisant des aspects méthodologiques de l'évaluation environnementale, le guide sur l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme édité en 2011 par le Commissariat Général au Développement Durable du Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de

l'Energie (CGDD, 2011) souligne trois principes fondamentaux de l'évaluation environnementale[88] :

- *« Une démarche progressive :*

  Il s'agit de questionner le projet de territoire au regard des enjeux environnementaux de manière itérative, au fur et à mesure qu'il se construit et se précise. L'objectif est que le document d'urbanisme se nourrisse des réponses apportées. Pour cela, il est essentiel que les questions soient posées aux bons moments, quand de réelles marges de manœuvre existent pour faire évoluer les choix, et non pas une fois les orientations établies et validées (…)

- *Une démarche transversale et prospective :*

  L'évaluation environnementale n'aborde pas les thématiques environnementales uniquement de manière sectorielle. Elle doit identifier les interactions pouvant exister entre elles, pour valoriser les synergies d'action possibles (par exemple préservation de la biodiversité et lutte contre les inondations en maintenant des champs d'extension de crues) ou anticiper des contradictions potentielles (par exemple préservation du patrimoine et développement des énergies renouvelables) (…)

  L'état initial de l'environnement ne doit pas être une simple photographie à un instant donné mais comprendre une analyse des tendances passées et des perspectives d'évolution intégrant les résultats attendus des politiques en cours (…) L'analyse des incidences devra (…) confronter les orientations proposées pour le document d'urbanisme à un horizon donné (de 5 à 10 ans pour les plans locaux d'urbanisme (PLU), 10 à 15 pour les schémas de cohérence territoriale (SCOT)) à un état de l'environnement intégrant ces perspectives d'évolution qualitatives et quantitatives des ressources naturelles et des pressions qui s'y exercent.

- *Une démarche territorialisée*

  En matière d'environnement, comme pour les autres questions, il faut considérer le fonctionnement du territoire et ses interactions avec les territoires voisins. Il peut aussi être nécessaire d'élargir le périmètre d'étude pour comprendre le fonctionnement écologique, hydrologique ou hydrogéologique du territoire, et le cas échéant apprécier ensuite les incidences du document d'urbanisme au delà de son seul périmètre d'application ».

Les textes précisent que le porteur du PPP ne doit pas uniquement mener l'évaluation environnementale, il doit aussi en **rendre compte dans un document écrit**, à travers des catégories prévues par la loi :

- « **L'étude d'impact** » pour les projets (Art L 122-3, al 2 C.Env[89])

[88] Le guide étant spécifiquement sur les documents d'urbanisme, il traite de l'évaluation environnementale des plans et programmes mais les grands principes donnés ici sont valables pour l'ensemble des démarches d'évaluation environnementales, projets, plans et programmes.

[89] **L'étude d'impact d'après l'art 122-3, al 2 C.Env** : « Le contenu de l'étude d'impact (…) comprend au minimum une description du projet, une analyse de l'état initial de la zone susceptible d'être affectée et de son environnement ; l'étude des effets du projets sur l'environnement ou la santé humaine y compris les effets cumulés avec d'autres projets connus, les mesures proportionnées envisagées pour réduire, éviter,

- Le « **rapport environnemental** » pour les plans et programmes (Art 122-6 C.Env[90]) :

Ces différents extraits de textes juridiques et méthodologiques sur l'évaluation environnementale nous permettent d'en faire apparaître quelques caractéristiques. Ces caractéristiques de l'EE sont essentielles pour comprendre comment l'Autorité environnementale s'articule à cette démarche d'EE, et saisir à la fois l'intérêt et les difficultés de cette articulation.

compenser les effets négatifs notables du projet sur l'environnement ou la santé humaine ainsi qu'une présentation des principales modalités de suivi de ces mesures et du suivi de leurs effets sur l'environnement ou la santé humaine. L'étude d'impact expose également une esquisse des principales solutions qui ont été examinées par la maître d'ouvrage et une indication des principales solutions de substitution qui ont été examinées par le maître d'ouvrage et une indications des principales raisons de son choix , eu égard aux effets sur l'environnement ou la santé humaine ; en outre, pour les infrastructures de transport, elle comprend une analyse des couts collectifs des pollutions et nuisances et des avantages induits pour la collectivités ainsi qu'une évaluation des consommations énergétiques résultant de l'exploitation du projet, notamment du fait des déplacements qu'elle entraine ou permet d'éviter »

[90] **Le rapport environnemental d'après l'art 122-6 C.Env** : « L'évaluation environnementale comporte l'établissement d'un rapport qui identifie, décrit et évalue les effets notables que peut avoir la mise en œuvre du plan ou du document sur l'environnement ainsi que les solutions de substitution raisonnables tenant compte des objectifs et du champ d'application géographique du plan ou document. Ce rapport présente les mesures prévues pour réduire et, dans la mesure du possible, compenser les incidences négatives notables que l'application du plan peut entrainer sur l'environnement. Il expose les autres solutions envisagées et les raisons pour lesquelles notamment du point de vue de l'environnement le projet a été retenu. Il définit les critères, indicateurs et modalités retenus pour suivre les effets du document sur l'environnement afin d'identifier notamment à un stade précoce les impacts négatifs imprévus et envisager si nécessaire les mesures appropriées. Le rapport environnemental contient les informations qui peuvent être raisonnablement exigées, compte tenu des connaissances et des méthodes d'évaluation existant à la date à laquelle est élaboré ou révisé le plan ou le document, de son contenu et de son degré de précision et, le cas échéant, de l'existence d'autres documents ou plans relatifs à tout ou partie de la même zone géographique ou de procédures d'évaluation environnementale prévues à un stade ultérieur ».

Caractéristiques de l'évaluation environnementale

Concrètement, **l'évaluation environnementale** est donc la **démarche menée par un porteur de PPP pour questionner et améliorer son PPP sur le plan environnemental.** Elle se déroule dans une **phase amont de la vie du PPP** : bien avant le début de la construction (dans le cas d'une infrastructure) et avant la mise en œuvre (pour un plan programmes), le porteur doit mener l'évaluation environnementale en même temps que l'élaboration « sur le papier » de son PPP. **En effet, l'évaluation environnementale du PPP et son élaboration ne sont pas deux processus séparés mais doivent au contraire être menés en interaction.**
La démarche d'évaluation environnementale menée par le porteur du projet doit **se traduire formellement dans un document écrit**, **appelé « étude d'impact » (EI)** dans le cas d'un projet et « **rapport environnemental »** dans le cas d'un plan programme, qui doit permettre au lecteur, à travers un certain nombre de thèmes obligatoires à traiter, de voir quelle prise en compte de l'environnement a été réalisée et comment.

Cette approche d'EE comporte plusieurs implications qu'il convient d'expliciter ici :

1) **Objectif d'intégration des enjeux environnementaux dans les PPP :**

L'obligation de mener une démarche d'évaluation environnementale très tôt dans l'élaboration des PPP vise à permettre que ces PPP soient effectivement pensés au mieux par rapport à ces enjeux environnementaux.

2) **Responsabilité du porteur de PPP :**

Dans l'évaluation environnementale, c'est clairement le porteur du projet ou du plan programme qui est désigné comme responsable de l'amélioration environnementale du projet, avant toute intervention des autorités publiques.

3) **Difficultés et incertitudes de l'évaluation :**

L'évaluation environnementale a lieu en amont, lors de l'élaboration du PPP. Il s'agit donc d'une évaluation ex ante, à partir d'études et de prévisions sur les incidences d'un PPP, et non d'une évaluation a posteriori sur les effets constatés d'un PPP. Il s'agit donc non pas d'une évaluation basée sur des faits, mais d'une évaluation basée sur des estimations, qui comprend donc nécessairement une part d'incertitude et d'appréciation dans l'évaluation produite.
De plus, on voit que le périmètre que doit considérer l'évaluation est volontairement très

ouvert sur plusieurs dimensions. En termes de thématiques abordées, c'est l'environnement dans sa globalité qui est considéré, ainsi que les interactions entre les différentes thématiques, sans liste limitative de thématiques ; en terme de temporalité, l'évaluation doit considérer le passé et chercher à évaluer le futur, sans que des bornes de temps précises ne soit données ; en terme d'espace, il est indiqué que l'évaluation peut élargir le périmètre d'étude autant que nécessaire pour pouvoir considérer les problématiques envisagées au niveau du territoire.
On voit ainsi apparaître la **part d'appréciation et de choix qu'implique nécessairement ce type d'évaluation**. Il n'existe pas de réponse tranchée a priori sur le bon périmètre à considérer et sur les éléments à prendre en compte, mais cela résulte plutôt d'un choix (à argumenter) de la part du porteur de PPP qui réalise l'évaluation.

4) **Esprit pédagogique de la démarche :**

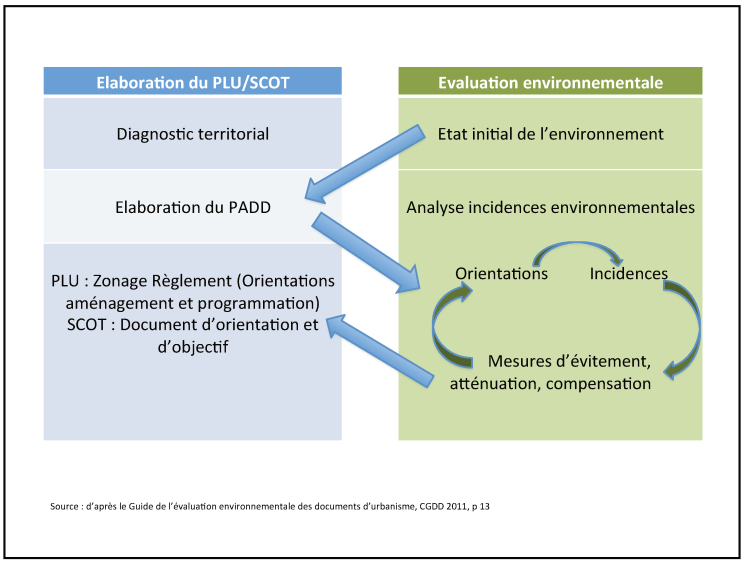
Enfin, l'évaluation environnementale vise à rendre explicites et visibles les raisonnements menés par le porteur de PPP et les raisons de ses choix finaux. Elle est destinée à permettre aux autorités publiques et au public de voir s'il a effectivement choisi la solution ayant le moindre impact environnemental et de leur fournir ainsi les informations nécessaires à une prise de décision éclairée. Ainsi, au delà du fait que l'évaluation environnementale ne puisse pas constituer un résultat incontestable en soi (pour les raisons exposées ci dessus), du fait de son objectif explicatif, on peut analyser qu'elle n'a finalement pas pour objectif de fournir des données incontestables, mais plutôt de **servir de support à la réflexion des lecteurs** à partir des données fiables qu'elle leur fournit et des raisonnements qu'elle leur soumet.

En résumé :

L'évaluation environnementale constitue donc **une démarche visant à l'intégration des enjeux environnementaux, qui est de la responsabilité du porteur de projet et qui a la spécificité de ne pas pouvoir et ne pas viser à être un résultat « indiscutable », mais au contraire de donner à voir un raisonnement et des choix, à l'appréciation de ces lecteurs, autorités publiques et public**.

On peut illustrer l'imbrication recherchée entre l'élaboration du PPP et la démarche d'évaluation environnementale, sur l'exemple de l'EE des documents d'urbanisme PLU et SCOT, à travers le schéma suivant :

Fig. x. L'évaluation environnementale dans l'élaboration d'un PLU/SCOT



L'évaluation environnementale en pratique

A quoi sert l'évaluation environnementale d'un projet ou d'un programme ?

Interview de Olivier Peyre, Directeur de Naturalia Environnement, bureau d'étude naturaliste[91]

« *L'évaluation environnementale est nécessaire pour optimiser les plans, programmes ou projets, mais c'est très vaste, c'est un processus itératif. Pour moi, c'est plutôt une méthode de travail qu'une fin en soi. Pour nous, bureau naturaliste, l'objectif est d'intégrer l'évaluation environnementale dès l'amont, au stade de la conception d'un projet, d'un plan ou d'un programme, plutôt que d'arriver « en pompier » comme c'était le cas il y a quelques années. On arrivait à des situations très conflictuelles, à des contraintes réglementaires assez fortes, qui obligeaient le maître d'ouvrage à revoir complètement son projet avec les conséquences que l'on imagine. L'approche environnementale des projets a fait un bond en avant ces cinq dernières années. Les aménageurs et grands porteurs de projets récurrents et structurants, des maîtres d'ouvrage expérimentés, intègrent l'évaluation environnementale dès la conception du projet. C'est une culture qui, globalement, se développe. Dans le cas de porteurs de projets plus occasionnels, la découverte se fait souvent au dernier moment, et on se retrouve dans des situations assez difficiles pour tout le monde, maître d'ouvrage et bureau d'étude. Le principe de base de l'évaluation environnementale est d'avoir une démarche objective, transparente et globale en amont du projet, qui sécurise le maître d'ouvrage en termes d'instruction et d'enquête publique. Le maître d'ouvrage arrive au départ avec des contraintes rédhibitoires, par exemple : il a besoin pour le projet d'une surface plane de tant d'hectares, il a peu de latitude, il a besoin d'une desserte d'un réseau de transport. Il nous soumet plusieurs zones dans la région et nous demande de nous rendre sur site et de donner un premier avis. A partir de là, le processus itératif s'enclenche. Chaque bureau d'étude dans sa spécialité fait son analyse, et le maître d'ouvrage synthétise. Cela lui donne du recul et lui permet notamment d'envisager toutes les solutions alternatives et de justifier son projet. Par exemple, pour un réseau de transport (routier, ferroviaire, canalisation d'hydrocarbure...), le maître d'ouvrage nous donne le point de départ et le point d'arrivée, en nous demandant de dégager les fuseaux de moindre sensibilité. Une fois définis, nous les hiérarchisons en identifiant, pour chaque thématique, quel fuseau est préférable. Ensuite, toutes les thématiques sont croisées et le maître d'ouvrage retient un ou deux fuseaux. Là, nous faisons des analyses plus fines telles que des inventaires de terrain, des audits de personnes sachantes ; nous arrivons à dégager dans ces fuseaux, des couloirs puis des tracés plus fins... avec des variantes. Tout ceci est indispensable pour pouvoir justifier à tout moment le projet lors du débat public et des enquêtes publiques, pour soumettre aux avis des différentes instances, ou pour le dossier de dérogation d'espèces protégées. Le maître d'ouvrage est plus serein pour obtenir la DUP*[92]*. Le fondement de la dérogation pour une protection des espèces, c'est d'avoir étudié toutes les solutions alternatives et d'avoir choisi celle de moindre impact »*

Source : Rapport de l'AE CGEDD, 2013, p 18-19

[91] Les porteurs de projets font très régulièrement appel à des bureaux d'étude pour les aider à réaliser l'évaluation environnementale de leur projet. Ce qui est décrit ici est le processus d'élaboration de l'évaluation environnementale pour un projet entre le bureau d'étude et le maître d'ouvrage.

[92] DUP : Déclaration d'Utilité Publique

- ***Comment l'avis d'Autorité Environnementale s'articule-t-il à l'évaluation environnementale ?***

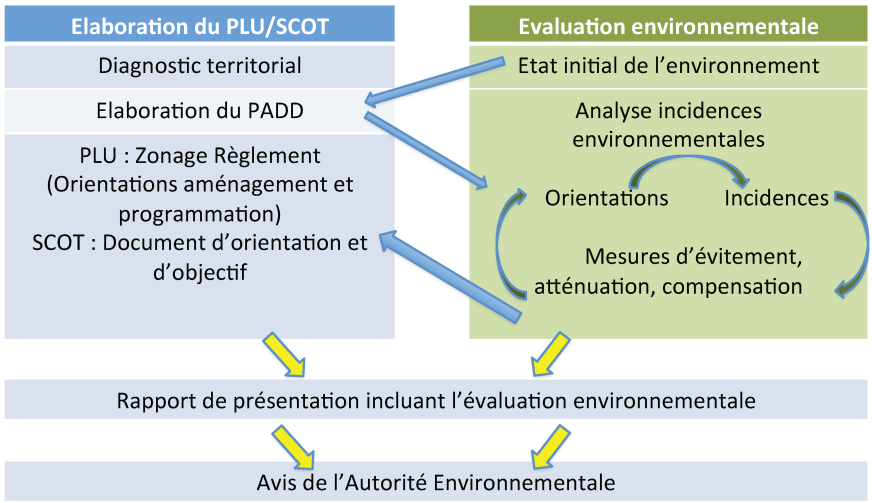
La circulaire du CGDD/MEDDE du 3 septembre 2009 définit ainsi **l'avis d'AE** :

> *« L'avis émis au titre de l'autorité environnementale porte à la fois sur la qualité du rapport environnemental ou de l'étude d'impact, et sur la manière dont l'environnement est pris en compte dans le projet ou le plan programme (…)*
>
> *Il comporte : une analyse du contexte du projet, une analyse du caractère complet du rapport environnemental ou de l'étude d'impact, de sa qualité et du caractère approprié de informations qu'il contient et une analyse de la prise en compte de l'environnement dans le projet, plan ou programme, notamment la pertinence et la suffisance des mesures d'évitement, de réduction voire de compensation des impacts. (…)*
>
> *L'avis de l'autorité environnementale vise en particulier à éclairer le public sur la manière dont le pétitionnaire a pris en compte les enjeux environnementaux. L'avis ou l'information relative à l'existence d'un avis tacite est joint au dossier d'enquête publique, de la procédure équivalente de consultation du public prévue par un texte particulier ou de mise à disposition du public, selon les cas. (…)*
>
> *L'avis de l'autorité environnementale est un des éléments dont l'autorité compétente pour prendre la décision d'autoriser ou d'approuver le projet tient compte pour prendre sa décision. Elle transmet cet avis au maître d'ouvrage : le dispositif repose sur la responsabilisation du maître d'ouvrage, sur son obligation de transparence et de justification de ses choix.*

Le **principe de l'avis d'Autorité Environnementale** est donc de **fournir à l'ensemble des parties prenantes un avis public sur le travail d'évaluation environnementale qui a été réalisé par le porteur du PPP et formalisé dans un document écrit** (étude d'impact ou rapport environnemental).

Si l'on reprend l'exemple de la démarche d'évaluation environnementale sur un PLU ou un SCOT, l'avis d'AE vient se positionner de la manière suivante :

Fig 5. L'avis d'AE dans l'élaboration d'un PLU/SCOT



Source : d'après le Guide de l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme, CGDD 2011, p 13

Le porteur du PLU ou du SCOT saisit l'Autorité Environnementale en lui faisant parvenir le rapport de présentation de son PLU ou SCOT qui intègre à la fois le projet de PLU/SCOT et l'évaluation environnementale qui en a été faite (formalisée dans le rapport environnemental). Sur la base de l'étude de ce rapport de présentation, l'AE rend son avis.

A travers cette présentation de l'avis d'AE et de la manière dont il s'articule à la démarche d'EE, nous voyons apparaître les caractéristiques de cet « avis spécifique » (Brillet et al., 2011) qu'est l'avis d'AE :

Caractéristiques de l'Evaluation Environnementale	Conséquences pour l'avis d'AE
Objectif d'intégration des enjeux environnementaux dans les PPP	L'avis d'AE vient donc en soutien à cet objectif d'intégration des enjeux environnementaux en portant un « regard » public sur cette intégration. Néanmoins, nous relevons que la manière dont ce regard vient soutenir l'objectif d'intégration n'est pas précisée laissant plusieurs possibilités ouvertes : évaluation de ce qui a été fait ? ou même contrôle ? conseil sur ce qui a été fait et peut être même accompagnement avant de rendre l'avis définitif ?
Responsabilité du porteur de PPP	L'avis de l'AE vient en soutien du processus d'intégration de l'environnement dans les PPP, mais celui-ci reste la responsabilité du porteur de PPP. Par rapport aux possibilités ouvertes ci dessus, cela fait apparaitre la limite d'intervention de l'avis : il ne doit pas être une co-élaboration du PPP et de sa démarche d'EE avec le porteur. On voit ici se dessiner une première problématique de cet avis spécifique. L'objectif général de porter un regard sur la prise en compte de l'environnement qu'a réalisé le porteur du PPP ouvre dans les faits **un vaste champ d'action potentielles pour les agents publics qui sont chargés de réaliser cet avis : évaluer, contrôler, accompagner, conseiller etc., la seule limite explicite étant de ne pas co-élaborer le PPP.**
Difficultés et incertitudes de l'évaluation	Comme nous l'avons vu, l'évaluation environnementale ne peut pas et ne vise pas à fournir une réponse univoque dont l'agent public n'aurait qu'à contrôler la validité. En effet, d'une part, l'évaluation ne repose pas sur des constats mais sur des estimations (car elle est ex ante et non a posteriori) et d'autre part, le périmètre pertinent et les enjeux à regarder sur chaque dossier ne sont pas donnés a priori mais à décider et argumenter en fonction de chaque dossier. On voit ainsi se dessiner une seconde problématique de l'avis d'AE. Il comporte nécessairement **une part d'appréciation de la part de l'agent public.** En effet, l'agent n'a pas uniquement à vérifier si le

	porteur du PPP a respecté des seuils ou des indicateurs précis dans des secteurs donnés, mais il doit apprécier si la démarche menée a fait preuve d'une bonne prise en compte de l'environnement, sans que ce que signifie une bonne prise en compte de l'environnement ne soit davantage précisé.
Esprit pédagogique de la démarche	Par ailleurs, le fait que l'avis ait une visée pédagogique incite l'agent public à identifier les enjeux les plus importants et à rédiger son avis autour de ces enjeux. L'avis comporte donc **une part de choix subjectif de la part du rédacteur par rapport à l'accent mis sur certains thèmes plutôt que d'autres**. Enfin, dans cet esprit pédagogique, il faut noter que l'avis rendu par l'AE n'est pas conclusif au sens où il se présente pas comme « favorable » ou « défavorable », mais vise à donner au lecteur tous les éléments, à la fois favorables et défavorables lui permettant de se faire lui même son opinion. En ce sens, l'esprit de l'avis n'est pas celui d'une décision mais d'un outil au service du débat.

Résumé :

Ainsi, l'avis d'AE, qui se déploie en regard des démarches d'évaluation environnementale, se caractérise par :

- une **indétermination sur la nature de l'action attendue des agents** à travers la rédaction de l'avis (évaluation, contrôle, accompagnement, conseil etc.) et donc un vaste champ d'actions potentielles mais aussi d'incertitudes pour les agents
- un « objet regardé », l'évaluation environnementale, qui ne se prête pas à une logique de vérification de conformité de ce qui a été fait, mais appelle à **une appréciation et des choix par l'agent qui l'étudie**.
- Une démarche visant à **fournir aux lecteurs des arguments et non à trancher à leur place**.

II.2. Un avis qui s'insère dans les procédures administratives existantes et y contribue

Afin de mieux saisir l'objectif et l'intérêt de ces démarches d'évaluation environnementale et d'avis d'AE pour les projets et les plans programmes, il importe de les replacer dans les

processus administratifs existants qui permettent aux autorités publiques et aux parties prenantes d'étudier ces PPP, puis, de les autoriser ou de les approuver selon la procédure.
Nous précisons ci-dessous tout d'abord le déroulement général d'une procédure aboutissant à l'autorisation (pour un projet) et à l'approbation (pour un plan programme) ainsi que la manière dont un avis d'AE s'y insère. Nous illustrons ensuite ce type de procédure sur un exemple : l'élaboration et l'approbation d'un PLU.

- ***Procédure administrative aboutissant à l'autorisation d'un projet ou l'approbation d'un plan-programme***

Avant d'exposer ces procédures, nous soulignons qu'elles sont différentes pour chaque projet ou plan programmes et que tout exposé générique rend nécessairement incomplètement compte de tous les détails de chaque procédure. Notre objectif ci-dessous est de restituer la logique d'ensemble de ces procédures et de montrer où se situent les principales distinctions entre les procédures accompagnant les plans-programmes et celles accompagnant les projets.

1. Elaboration du dossier du projet ou plan programme :

Au début de la procédure, le pétitionnaire/maître d'ouvrage (porteur du projet ou du plan programme) aidé par son (ou ses) bureau(x) d'étude, élaborent leur projet ou plan programme, en minimisant ses impacts potentiels sur l'environnement, puis constituent un dossier administratif rendant compte de ce projet et rédigent un rapport (étude d'impact pour un projet et rapport environnemental pour un plan programme) montrant la manière dont ils ont pris en compte l'environnement.

2. Soumission du dossier à l'administration pour avis ou instruction // Soumission du dossier pour avis d'AE

Quand il s'agit d'un projet, le maître d'ouvrage/pétitionnaire soumet ces documents au service instructeur de la procédure d'autorisation (préfecture par exemple) qui réalise une instruction du dossier, en vue de l'autorisation par le préfet.
Quand il s'agit d'un plan programme qui est un document d'urbanisme (PLU ou SCOT), le pétitionnaire (la collectivité territoriale) soumet ces documents à la DDT, service de l'État, pour avoir un avis de l'État, signé par le préfet, dont il devra tenir compte pour approuver lui-même son projet à l'issue de la procédure.
Quand il s'agit d'un plan programme autre qu'un document d'urbanisme (ex : schéma régional climat air Energie, schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux, schéma des

carrières, plan de prévention des risques etc.), les services de l'État sont souvent associés à son élaboration et rédigent en même temps un avis qui sera signé par le préfet.

Dans tous les cas, projets et plans programmes, le maître d'ouvrage/pétitionnaire soumet également son dossier pour avis d'AE et saisit donc l'instance compétente pour cela.

3. Enquête publique

Les documents constitués sur cette première phase de procédure (le dossier d'évaluation environnementale, l'avis de l'État (pour les documents d'urbanisme) et l'avis de l'AE) font partie du dossier qui est soumis à enquête publique. Sur la phase de l'enquête publique, l'ensemble des pièces sont consultables par le public pendant un temps donné (au moins 30 jours), celui-ci pouvant faire des observations qui sont consignées dans le dossier et que le pétitionnaire et l'autorité décisionnaire sur le projet ou plan programme doivent ensuite prendre en considération (art L 123-1 code de l'environnement). De plus, un commissaire enquêteur indépendant est nommé et chargé de rédiger un rapport d'enquête publique qui tient compte de l'ensemble des documents soumis et des observations du public.

4. Autorisation du projet ou approbation du plan programme

Enfin, dans une dernière phase, s'il s'agit d'un projet, l'ensemble des documents (étude d'impact, avis de l'État, avis de l'AE, rapport du commissaire enquêteur) est transmis au préfet en tant qu'autorité décisionnaire. Celui-ci prend la décision d'autoriser ou pas le projet au vu de des éléments apportés par l'ensemble des parties qui sont intervenus dans le processus et consignés dans les différents documents.

S'il s'agit d'un document d'urbanisme, la collectivité approuve son document à l'issue de l'enquête publique puis l'État exerce un contrôle de légalité.

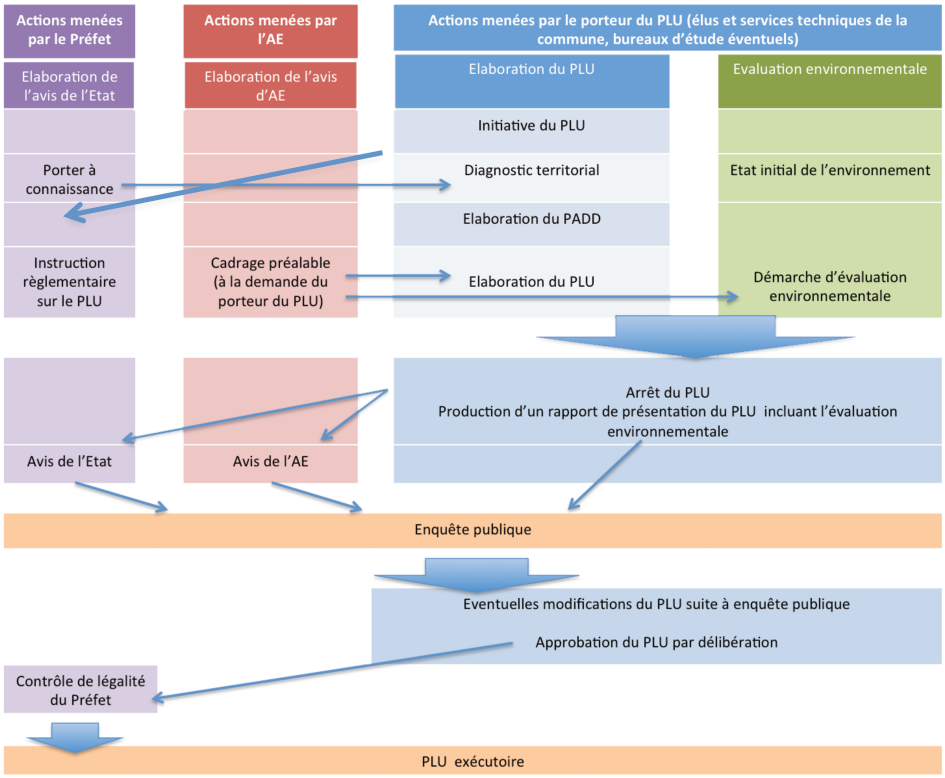
S'il s'agit d'un plan programme autre qu'un document d'urbanisme (ex : Schéma régional climat Air Energie, Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux, schéma des carières, plan de prévention des risques etc.)

Afin de donner corps à cette procédure générale, nous proposons d'illustrer ci dessous la manière dont elle se déroule et s'articule au travail d'évaluation environnementale mené par le pétitionnaire sur un cas de plan programme : celui de la procédure d'approbation d'un PLU (plan local d'urbanisme).

➢ ***Exemple : Insertion de l'avis d'AE dans une procédure d'approbation d'un PLU***

Le schéma ci-dessous permet tout d'abord de visualiser les déroulements parallèles et les interactions entre d'une part l'élaboration du PLU et de son évaluation environnementale par le porteur du projet et d'autre part la procédure d'avis de l'État et la procédure d'avis de l'AE. Ensuite, afin d'éclairer les étapes et les documents évoqués dans ce schéma, nous proposons dans un encadré une description chronologique du contenu de chacune des étapes et des documents.

Fig 5. Procédure d'élaboration de PLU et EE / Avis de l'État / Avis de l'AE



Légende :

: Transmission de documents ou d'informations

: Passage à l'étape suivante de la procédure

Source : Auteur, d'après CGDD, 2011, *le guide de l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme* et Davignon JF, 2013, *Droit de l'urbanisme,* LexisNexis

Explications sur la fig.x :

Descriptif de la procédure d'élaboration et d'approbation d'un PLU par les porteurs du projet

Interactions avec la procédure d'avis de l'État

Interactions de la procédure d'avis d'AE

Evaluation environnementale du PLU réalisée par les porteurs du projet

L'initiative du PLU :

Un plan local d'urbanisme (PLU) est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de la commune (C.urb L 123-6) (ou dans certains cas d'un EPCI - Etablissement public de coopération intercommunale). Le conseil municipal prend par délibération la décision de prescrire un PLU.

Interactions avec la procédure d'avis de l'État

Le « porter à connaissance » (PAC) :

Avant l'engagement dans l'élaboration du PLU, le préfet (auquel la délibération de prescription a été transmise) doit « porter à la connaissance » des communes (ou de leur groupement compétents) les informations nécessaires à l'exercice de leur compétences en matière d'urbanisme, c'est à dire leur transmettre tous les éléments de droit ou de fait qui sont en possession des services de l'État et qui pourraient être indispensables (ou simplement utile) pour l'établissement du futur plan (ex : existence de servitudes d'utilité publique ou liées à un projet d'intérêt général, études techniques que l'État dispose sur la prévention des risques technologiques ou naturels et sur la protection de l'environnement au sens large.

Elaboration du PLU :

Elle est assurée par les élus et les services techniques de la commune (ou de l'EPCI), mais il est possible de confier tout ou partie du travail à une agence d'urbanisme ou à des bureaux d'étude privés. Ils rendent compte du travail réalisé dans le « rapport de présentation ».

Evaluation Environnementale :

C'est dans cette phase que les porteurs du projet de PLU réalisent aussi l'évaluation environnementale de leur PLU dont ils rendent compte dans un « rapport environnemental ».

Interactions avec la procédure d'avis de l'État :

C'est dans cette phase que, à l'initiative de la commune ou à la demande du préfet, les services de l'État[93] sont associés à l'élaboration du projet.

Interactions avec la procédure d'avis de l'AE :

C'est dans cette phase que les porteurs du projet de PLU peuvent solliciter un cadrage préalable à l'avis d'AE, en préparation de la soumission de leur projet à avis d'AE.

L' « arrêt » du projet de PLU :

Une délibération du conseil municipal (ou conseil de l'EPCI) constate l'achèvement du projet de PLU. Le projet est « arrêté ».

Interactions avec la procédure d'avis de l'État :

Le projet « arrêté » est transmis au préfet pour avis de l'État et aux personnes publiques associées[94] ainsi que, sur demande, aux communes limitrophes et EPCI directement intéressés.

Interactions avec la procédure d'avis de l'AE :

Le projet « arrêté » est également transmis au préfet, en tant qu'Autorité Environnementale, pour avis d'AE

L'enquête publique :

Le projet de PLU, son rapport environnemental, les avis des personnes publiques consultées au cours de l'élaboration et l'avis d'AE constituent le dossier du projet de PLU qui est soumis à enquête publique dans les modalités définies aux art L123 et R123-1 et s du C. env.

L'enquête publique, introduite en 1983[95], réformée et étendue par la Loi Grenelle 2[96], a été introduite pour permettre l'information et la participation du public aux décisions en matière environnementale. Dans cette procédure, l'ensemble du dossier est mis à disposition du public

[93] Concrètement, ici, ce sont les DDT (Direction Départementales des territoires, services déconcentrés à tutelle interministérielle) qui se chargent de cet accompagnement.
[94] Cf lexique
[95] Loi du 12 juillet 1983, dite Loi Bouchardeau
[96] Loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement

qui peut faire des observations et propositions[97] qui doivent ensuite être prises en compte par le maître d'ouvrage et l'autorité compétente pour prendre la décision sur le PPP (art L 123-1).

L'approbation du plan :

Après enquête publique, le projet de PLU peut faire l'objet de quelques modifications suite aux observations de l'enquête publique. Il est ensuite définitivement approuvé par délibération du conseil municipal (ou de l'EPCI) et transmis au préfet

Contrôle de légalité :

Le préfet effectue un contrôle de légalité du PLU[98].

Le PLU devient exécutoire un mois après sa transmission au préfet pour contrôle de légalité

(Sources : Davignon J-F, *Droit de l'urbanisme*, LexisNexis, 2013, Code de l'environnement, Code de l'urbanisme)

L'exposé détaillé de l'élaboration d'un PLU et de ses interactions avec les procédures d'avis de l'État et d'avis d'AE nous permet de voir comment s'articulent ces différentes procédures et leurs acteurs, sur l'exemple le plus courant de plan programme, le PLU.

Pour la clarté du propos, nous avons choisi ici de présenter une procédure simple et unique. Sur le terrain, le traitement des dossiers est rendu plus complexe et plus opaque pour les acteurs pour plusieurs raisons :

- dans de nombreux cas, d'autres procédures se greffent à celles présentés ici. Par exemple, si le PPP menace une espèce protégée, alors il faut ajouter une procédure de dérogation aux espèces protégées, si le PPP touche une zone natura 2000, alors il faut ajouter une évaluation des incidences Natura 2000, etc.
- Dans de nombreux cas de projets, il n'y a pas un seul projet isolé mais un ensemble de projets dont les procédures se cumulent pour le maître d'ouvrage et pour les agents chargés de les étudier[99].

Par ailleurs, la présentation de la manière dont l'avis d'AE s'insère dans les procédures administratives existantes nous permet de faire apparaître un élément important sur la

[97] La durée de l'enquête publique est de 30 jours au minimum.

[98] Le préfet ne peut faire que des objections de légalité sauf dans le cas où la commune n'est pas couverte par un Scot et où il peut alors notifier des modifications (mais uniquement pour des raisons légalement prévues, liées à une incompatibilité avec des aménagements proches ou à venir)

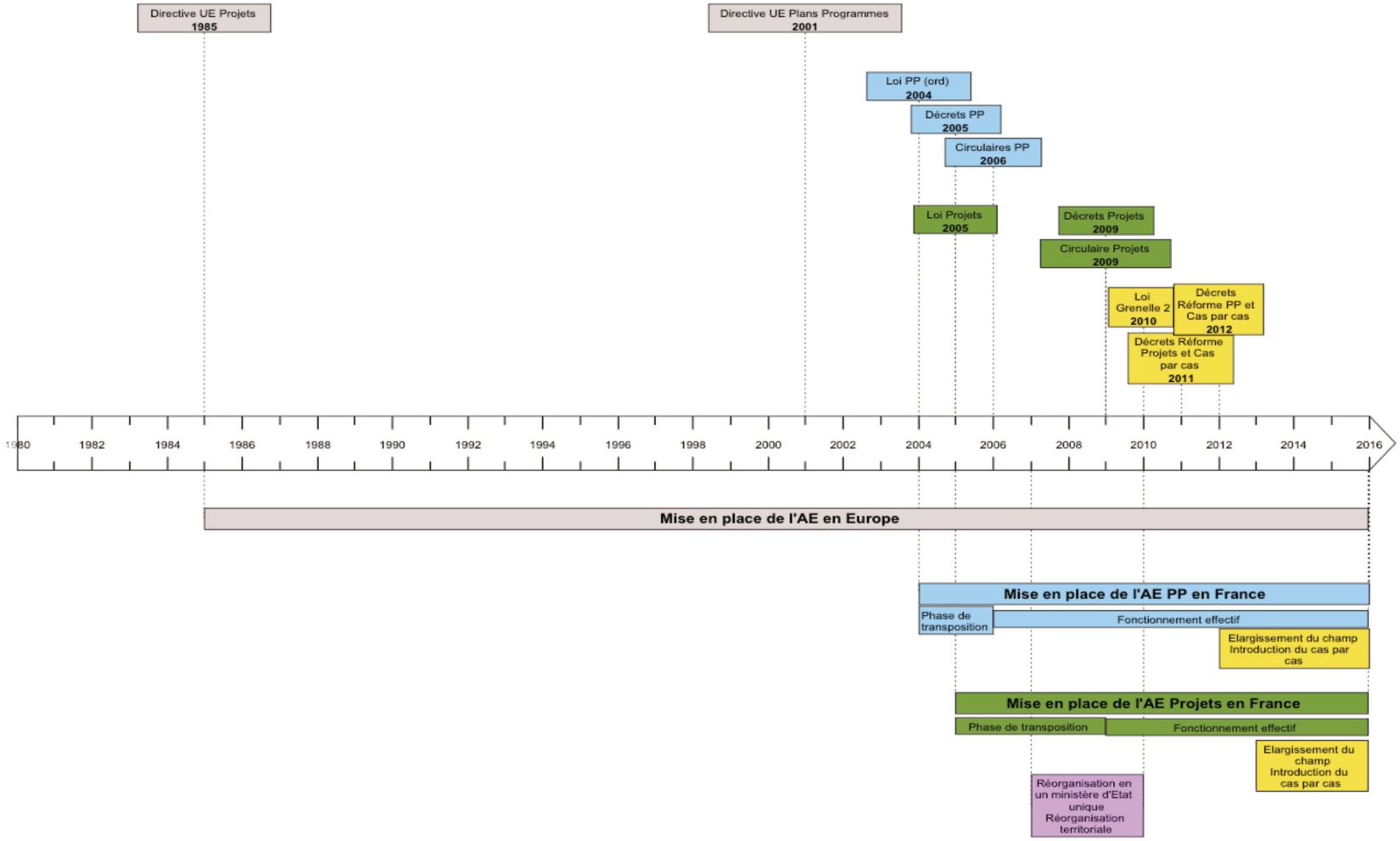
[99] Le développement en cours de la notion de « programme de travaux » vise justement à regrouper et simplifier ces cumuls de procédures.

production d'avis d'AE : il y a une grande proximité en terme d'acteurs et d'actions menées entre la procédure administrative menée par les services de l'État pour le compte du préfet au titre de l'avis de l'État et celle menée par les services de la DREAL pour le compte de l'autorité environnementale exercée par le préfet dans le cadre de la production de l'avis d'AE.
Nous reviendrons sur l'analyse de cet élément dans la partie consacrée au déploiement organisationnel de l'AE, ainsi que, par la suite, dans nos chapitres de résultats.

II.3. Historique de la mise en place de l'AE en France

L'histoire de la mise en place de l'AE en France permet tout d'abord de comprendre pourquoi et en quoi cette activité est en émergence sur la période que nous étudions (2011-2014), alors même que les textes sur lesquels elle se fonde sont déjà relativement anciens. Elle permet ensuite de faire apparaître les questionnements et les choix qui ont été faits lors de cette mise en place et apporte ainsi un éclairage indispensable pour comprendre les débats et les choix fait pour son déploiement organisationnel (que nous étudions plus en détail en II.2.4.). Les éléments détaillés en II.3.1, II.3.2. et II.3.3.sont résumés dans une chronologie située ci-après.

Chronologie de la mise en place de l'AE



II.3.1. La mise en place très progressive de l'AE en France (1985-2009)

1ère directive européenne : 1985
Début de transposition en France : 2004 et 2005
Début de fonctionnement effectif : 2006 et 2009

Comme nous l'avons vu précédemment, au niveau international, l'intégration des questions environnementales dans les politiques sectorielles d'une part et l'information et la participation du public aux prises de décisions, notamment en matière d'environnement d'autre part se définissent, s'organisent et se régulent à partir du milieu des années 1980 à travers le développement de principes politiques et de textes juridiques. L'union Européenne participe à ce mouvement et produit dans ce cadre une réglementation qui lie la préoccupation d'intégration environnementale (à travers l'introduction de l'évaluation des incidences environnementales des projets d'infrastructures et d'aménagement du territoire) et celle d'information et de participation du public. Ce sont les **Directives de 1985 (sur les projets)**[100] **et de 2001 (sur les plans et programmes d'aménagement)**[101]. Comme nous l'avons vu en I., ces directives introduisent **quatre types d'obligation** sur les projets et les plans programme (Brillet et al., 2011) :

- **Les maîtres d'ouvrage doivent intégrer l'environnement dès la conception d'un projet ou d'un plan/programme en réalisant une évaluation environnementale de leur projet ou plan programme au fur et à mesure de sa conception**
- **Les autorités publiques compétentes en matière d'environnement doivent produire un avis sur ce projet ou plan programme et sur l'évaluation environnementale qui a été produite**
- **Le public et les parties prenantes doivent être informés très tôt pour pouvoir contribuer à la prise de décision**
- **La décision de l'autorité décisionnelle doit être rendue publique ainsi que sa motivation** environnementale

[100] Directive 1985/337 du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (EIE)

[101] Directive 2001/42 du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (ESE)

La France s'était doté très tôt, dès 1976[102], d'une législation introduisant l'obligation pour un maître d'ouvrage d'évaluer les incidences de son projet sur l'environnement. Dans les années 1980, il y avait donc dans l'administration de l'environnement (DIREN) déjà une pratique d'avis sur les études d'impacts réalisées par les maîtres d'ouvrage pour les grands projets d'infrastructure. Néanmoins, ces textes européens vont être transposés en France relativement tardivement et très progressivement.

Sur le plan législatif, la directive de 2001 est, elle, transposée relativement rapidement : en 2004[103]. Mais celle de 1985 n'est transposée qu'en 2005[104].Par contre, la directive de 1985 sur les projets a été transposée très tardivement, en 2005, le système des études d'impact sans Autorité Environnementale datant de 1976 se maintenant en attendant.

De plus, la transposition législative d'une directive ne signifie pas que le dispositif soit opérationnellement applicable par les agents de terrain, car il manque encore les décrets et éventuellement les circulaires qui viendront préciser aux agents de terrain la manière d'appliquer ces textes.

Ainsi, les décrets du 27 mai 2005[105] viennent préciser, pour les plans et programmes, les champs de l'évaluation environnementale, le contenu du rapport environnemental et désignent qui sera l'autorité environnementale compétente en France. Pour les projets, c'est le décret du 30 avril 2009[106] qui désigne l'Autorité Environnementale compétente en France.

A la suite de cette transposition, les circulaires administratives (qui précisent aux agents sur le terrain comment appliquer concrètement la législation) sortent à partir de 2006. La circulaire sur l'urbanisme du 6 mars 2006 précise pour les plans programmes notamment le champ et la date d'application, le contenu du rapport environnemental, le rôle de l'autorité environnementale dans l'avis et l'éventuel cadrage préalable et le suivi périodique. La circulaire sur l'environnement du 8 avril 2006 apporte des indications sur les modalités d'information et de participation du public, identifie les services chargés de préparer les avis et précise leur organisation. Enfin, la circulaire du 3 septembre 2009 relative à l'avis d'AE rappelle l'objet de l'évaluation environnementale, le rôle de l'avis d'AE et du cadrage préalable. Elle identifie les différentes instances possibles pour rendre un avis d'AE (CGEDD, MEDDE-CGDD et Préfet), précise les domaines de compétences de chacune et explicite les procédures de production d'avis d'AE dans chaque cas. Elle apporte également des informations sur les procédures d'avis d'AE pour des cas particulier : les installations classées (ICPE) et les applications de la loi sur l'eau (IOTA).

---

[102] Loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature
[103] Ordonnance n°2004-489 du 3 juin 2004
[104] Loi n°2005-1319 du 26 octobre 2005
[105] Décrets n°2005-613 pour les plans et programmes relevant du code de l'environnement et n°2005-608 pour ceux relevant du code de l'urbanisme
[106] Décret n°2009-496 relatif à l'autorité administrative de l'État compétence en matière d'environnement

Ainsi, même si les textes européens datent respectivement de 1985 et 2001, ce n'est qu'à partir de 2006 pour les plans et programmes et 2009 pour les projets que les agents administratifs chargés de la préparation des avis d'AE disposent des textes précisant leur activité et que l'activité d'Autorité Environnementale se déploie véritablement sur le terrain.

II.3.2. Une mise en place marquée par des réformes et évolutions dès les premières années de fonctionnement (2009-2014)

2011-2012 :
Réforme des études d'impact :
Introduction de la procédure de cas par cas
Introduction du cadrage préalable

Si à partir de 2009, l'administration française dispose de textes lui permettant de mettre en application l'AE, ces textes ne transposent que de manière partielle les Directives européennes. En témoigne la pression européenne qui s'exerce sur la France dans ces années pour achever la mise en conformité par rapport aux textes européens : deux mises en demeure de la Commission Européenne (10 octobre 2005 et 12 décembre 2006) et un avis motivé (dernier stade avant saisine de la cour de justice - 20 novembre 2009) (Le Saout, 2012).

Dans ce contexte de pression, l'élaboration des lois Grenelle est l'occasion pour la France d'achever la mise en conformité. En 2009 et 2010, l'art 1 de la loi Grenelle I[107] décliné dans l'art 230 de la loi Grenelle II[108] contient les fondements d'une réforme qui va s'élaborer et se mettre en place entre 2010 et 2012 et modifier encore l'activité d'Autorité Environnementale qui se met tout juste en place sur le terrain pour les projets mais aussi pour les plans et programmes.

A la suite des lois Grenelle, le décret du 29 décembre 2011[109] précise les modalités d'une réforme des études d'impact qui achève de rapprocher la déclinaison française de l'évaluation environnementale de projets (et son autorité environnementale) de celle développée par l'Union européenne. Pour l'essentiel, cette réforme modifie la manière de définir le champ d'application des projets soumis à étude d'impact (non plus sur des seuils financiers mais sur la nature et la localisation des projets ; non plus par des listes négatives mais par des listes positives). Elle

[107] Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (1)
[108] Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement
[109] Décret n°2011-2019 du 29 décembre 2011 entré en vigueur au 1er juin 2012

précise le contenu des études d'impact de manière à pouvoir mieux évaluer des problèmes de cumuls d'impacts de plusieurs projets (programmes de travaux, effets cumulés). Elle introduit et précise des phases amont à la production d'avis de l'AE. D'une part, la procédure dite de cas par cas fait son apparition : pour certains projets, l'AE doit désormais évaluer au cas par cas s'ils doivent être soumis à étude d'impact (et donc à EE et avis d'AE). D'autre part, le cadrage préalable qui existait déjà est renforcé : l'AE peut être sollicitée (par l'autorité compétente) pour transmettre au maître d'ouvrage en amont de sa démarche d'EE des informations lui permettant de l'améliorer.

Toujours à la suite des lois Grenelle, les décrets du 2 mai 2012 et du 23 aout 2012[110] élargissent également le champ des plans et programmes soumis à EE et introduisent la procédure de cas par cas pour certains.

Or, au moment où elles sont produites, ces réformes introduisent des incertitudes dans l'activité sur plusieurs plans :

- Entre 2010 et 2012, du fait de la réforme en cours, les agents doivent apprendre à mener cette activité toute récente telle qu'elle est définie dans les textes disponibles mais tout en sachant qu'elle est encore amenée à évoluer fortement à court terme.
- L'introduction du cas par cas et la modification du champ des projets et plan et programmes soumis à évaluation environnementale font planer la possibilité d'une variation considérable d'activité, dans un sens ou dans un autre, mais sans que les agents aient aucune visibilité sur ces changements, ce qui suscite une anxiété visible dans les entretiens réalisés avec eux en 2012.
- Ces modifications entrainent de nombreux questionnements quant à leur application concrète et donc une nouvelle phase d'apprentissage pour des agents qui s'ajoute à celle ouverte par les textes élaborés entre 2006 et 2009.

Ainsi, même si elle connaît une première stabilisation en 2006 puis 2009, l'activité d'AE est, dès 2009-2010, plongée dans la perspective d'une réforme importante des textes, et à partir de 2012 de nouveau dans un moment de découverte et d'appropriation de nouveaux textes qui modifient considérablement l'activité.

Au final, même si les textes européens fondateurs de l'activité d'AE datent de 1985 et 2001, sur la période sur laquelle nous l'étudions (2009-2015), il s'agit encore d'une activité très récente dans les faits et dont les principes de fonctionnement sont en pleine émergence.

[110] Décret n° 2012-616 du 2 mai 2012 entré en vigueur au 1er janvier 2013 sur les plans et programmes et décret n° 2012-995 du 23 août 2012 entré en vigueur le 1er février 2013 sur les documents d'urbanisme

De plus, il faut noter que de 2007 à 2010, les ministères auxquels a été confiée l'activité d'AE connaissent des changements organisationnels importants. Ceux-ci ont des répercussions sur la mise en place de l'AE qui sont essentielles pour comprendre les choix organisationnels qui ont été faits et que nous exposerons ci après.

II.3.3. Une mise en place de l'AE perturbée par des changements organisationnels : le passage au Grand Ministère d'État (2007-2010)

2007 : Création du ministère d'État fusionné
2009 : Création des DREAL (fusion des services régionaux)

A partir de 2007 est créé en France un grand ministère d'État sur l'Environnement et le Développement Durable (MEDDE) qui regroupe dans une même structure les administrations du Ministère de **l'Equipement**, du Ministère de **l'Environnement** et d'une partie du Ministère de **l'Industrie**[111]. Ainsi, le ministère de l'Environnement auquel avait été confié depuis 2004 les avis sur la prise en compte de l'environnement dans les plans et programmes (et qui avait déjà une longue pratique de contribution pour avis sur certaines études d'impact, depuis 1976) se trouve plongé dans un processus de fusion avec le ministère de l'Equipement et, pour partie, celui de l'industrie. Dans cette fusion c'est le « petit » ministère de l'Environnement, dit « de l'impossible » (Poujade, 1975), crée en 1971, resté longtemps sans corps administratif dédié et sans administration territoriale (Laville, 2010) qui fusionne avec un ministère "classique" à l'historique et aux modes de fonctionnement bien différents. En effet, le ministère de l'Equipement, héritier du Ministère des Travaux Publics de 1830, nommé Ministère de l'Equipement (et Ministère des transports) depuis 1966, est doté d'une forte légitimité pour son activité de construction des infrastructures du pays après-guerre. Il est constitué de personnels ingénieurs formés dans les Ecoles d'État (ENPC, ENTPE etc.), formant des corps administratifs historiques et prestigieux, fortement structurés et organisés (Ingénieurs des Ponts et Chaussées, Ingénieurs des travaux publics d'État) (Chanut, 2004; Gervais, 2007; Thoenig, 1987).

Cette fusion entraine notamment la création de plusieurs grandes directions au sein de l'Administration centrale, résultats de rapprochements et regroupements des différentes ex-directions des ex-ministères, ce qui donne lieu à d'âpres négociations au sein du nouveau

[111] cf. annexe pour organigramme et organisation actuelle du MEDDE.

ministère entre les acteurs engagés dans ces reconfigurations. Cette période peut être caractérisée comme un temps de déstabilisation et de redéfinition des rôles de chacun au sein des nouvelles entités crées (Lascoumes, Bonnaud, Le Bourhis, & Martinais, 2014).

Par ailleurs, parallèlement à cette fusion au niveau central, a lieu ce qu'on appelle la « Réorganisation Administrative Territoriale » (RéATE) : dans le cadre de la RGPP[112] et pour répondre à un objectif de mutualisation des fonctions support des services déconcentrés de l'État, le gouvernement impose des regroupements à toutes les directions régionales et départementales de ses ministères. En toute logique avec la fusion des ministères au niveau central, des DREAL (Directions régionales de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement) sont ainsi crées en 2009 au niveau régional. Elles regroupent les DIREN (Services régionaux du ministère de l'Environnement), les DRE (services régionaux du ministère de l'Equipement) et une partie des DRIRE (services régionaux du ministère de l'Industrie). Ce processus de réorganisation se déroule sur les années 2008-2010.

Ces deux processus concomitants de fusion, au niveau des administrations centrales et au niveau des services déconcentrés, ont un impact non négligeable sur la mise en place de l'AE alors en cours.

1) Tout d'abord, la création d'un grand ministère fusionné pose un **problème de conflit d'intérêt**. En effet, tant que le ministère de l'Environnement était distinct des autres, il pouvait produire un avis d'AE indépendant sur des plans et programmes ou des projets portés par d'autres ministères, comme le ministère de l'Equipement, qui est (logiquement) fréquemment maître d'ouvrage sur des projets d'infrastructure. La fusion des deux ministères entraine une situation nouvelle et délicate : le grand ministère d'État se trouve en position de produire des avis d'AE sur lesquels il est lui même maître d'ouvrage ! Il faut donc trouver un moyen de garantir l'indépendance de cet avis d'AE ce qui oblige à la **mise en place de nouvelles solutions institutionnelles au niveau de l'administration centrale** (décrets du 9 juillet 2008 et du 7 mai 2009) que nous explicitons ci-après.
2) En parallèle, du fait du regroupement des services déconcentrés régionaux (DIREN, DRE et une partie des DRIRE) en DREAL à partir de 2009, la mise en place opérationnelle de l'AE au niveau régional a été menée en même temps que la construction de ces nouvelles entités. Cela signifie tout d'abord que cette mise en place s'est déroulée dans le contexte

[112] RGPP : Révision Générale des Politiques Publiques. Lancée par le gouvernement en juin 2007, il s'agit d'un processus qui « consistant à passer en revue l'ensemble des politiques publiques pour déterminer les actions de modernisation et d'économies qui peuvent être réalisées » (source : Vie Publique.fr)

difficile de réorganisation suite à une fusion que nous avons mentionné (Lascoumes et al., 2014, chapitre 4 notamment). Cela signifie ensuite que les services qui avaient été chargés, à partir de 2006 de la production d'avis d'AE sur les plans et programmes ont connu à partir de 2008 et jusqu'en 2010 une **réorganisation accompagnée d'une croissance des effectifs et d'un regroupement d'agents issus de ministères, de corps administratifs et donc de culture professionnelle différents**.

On voit ainsi que la mise en place de l'AE en France est marquée, entre 2007 et 2010, par des réorganisations institutionnelles qui viennent contraindre, modifier, retarder mais aussi alimenter le déploiement organisationnel de l'AE alors en cours, comme nous le verrons ci-après.

II. 4. Déploiement organisationnel de l'AE au sein du MEDDE

Les choix de déploiement organisationnel fait en France aboutissent à des circuits multiples et complexes, peu lisibles pour les non-initiés. Nous tentons de rendre compte ici de ces circuits (II.4.1.) et de mettre en exergue où se situent les points de difficultés de ces circuits. (II.4.2.)

II.4.1. Présentation et explications des choix organisationnels faits en France

Les directives européennes laissent une marge de manœuvre importante à chaque pays quant au déploiement organisationnel de l'Autorité Environnementale puisqu'elles désignent pour l'exercer des « *autorités susceptibles d'être concernées (…) en raison de leur responsabilités spécifiques en matière d'environnement* »[113]. Ces textes font par ailleurs référence à des autorités décisionnelles, les présentant comme distinctes de celles retenues pour exercer l'autorité environnementale.

La solution élaborée en France vise à la fois à **intégrer pleinement l'activité d'AE à l'architecture administrative existante** (en la confiant à ses acteurs et non à une entité extérieure) et à **tenter d'éviter néanmoins les situations où l'AE serait à la fois juge et partie** (car exercée par une instance trop proche, voire même identique au maître d'ouvrage ou à l'autorité prend la décision d'autorisation/approbation du PPP).

Pour cela, la désignation des autorités environnementales compétentes sur chaque type de PPP ne s'est fait que progressivement tout au long du processus de transposition et n'a atteint sa forme définitive qu'avec le décret et la circulaire de 2009.

[113] Directive 85/337, art 6

A ce jour (et depuis 2009), trois instances différentes peuvent être désignées pour être Autorité Environnementale, entrainant alors la mobilisation de services et de procédures de production d'avis différentes :

- La première instance est la formation **AE du CGEDD** (Conseil Général de l'Environnement et du développement Durable). Le CGEDD est issu du rapprochement[114] du Conseil Général des Ponts et Chaussée (CGPC) de l'ex ministère de l'Equipement et de l'Inspection Générale de l'Environnement (IPE) de l'ex ministère de l'environnement. Les missions du CGEDD sont essentiellement le conseil et l'audit des actions du ministère. Il s'agit donc d'une instance spécifique qui, tout en faisant « physiquement » partie du ministère[115], se caractérise par une indépendance par rapport à l'administration du fait de ces missions mais également de sa composition. Ainsi, la formation AE du CGEDD est pensée de manière à s'assurer que ses membres n'aient pas d'enjeux à critiquer un projet ou un plan porté par le MEDDE : il s'agit d'une part de personnalités extérieures dont on s'assure sur chaque dossier qu'elles n'aient pas de conflit d'intérêt[116] et d'autre part, de membres du CGEDD dont la caractéristique est de n'arriver sur ce type de poste qu'en toute fin de carrière, donc lorsqu'ils n'ont plus de « risque » de mécontenter leur hiérarchie !
- La deuxième instance est le **MEDDE à travers le CGDD (AE MEDDE CGDD)** (Commissariat Général au Développement Durable) qui ne doit pas être confondu avec le CGEDD. En effet, il s'agit là d'une entité qui fait pleinement partie de l'administration du MEDDE, au même titre que les Directions générales. Le CGDD est chargé plus largement de l'intégration du Développement Durable dans les politiques publiques. Il est dirigé par un commissaire au Développement Durable et composé de plusieurs services situés en administration centrale.
- La troisième instance est le **Préfet**. Selon les objets sur lesquels l'avis est rendu, il peut

[114] Rapprochement opéré par le Décret n° 2008-679 du 9 juillet 2008 au moment de la création d'un ministère unique

[115] Le CGEDD est sous la responsabilité du ministre de l'environnement, apparaît dans les organigrammes du ministère et ses bureaux sont situés dans les locaux de l'administration centrale du MEDDE à la Défense.

[116] Chaque personne produit une déclaration d'intérêt au moment de sa nomination mentionnant toutes ces activités professionnelles antérieures, implications associatives, positions politiques occupées etc. Sur cette base, pour chaque dossier, les personnes identifiées comme ayant un potentiel intérêt dans le dossier, proche ou lointain sont exclues de la délibération. L'exclusion d'une délibération pour cette raison n'est pas du tout exceptionnelle : par exemple pour une délibération sur un avis sur le parc national de la Vanoise en 2012, 4 membres de l'AE ne participent pas à la délibération, l'une en tant qu'ancienne directrice du parc de la Vanoise, une autre car elle est ancien directeur du ministère chargé de la sous-direction qui s'occupe des parcs, une autre parce qu'elle possède une résidence secondaire dans le parc et une autre car elle sera rapporteur du texte quand il passera au conseil d'État. (Source : entretien avec un membre de l'AE CGEDD, 2012)

s'agir du préfet de région (projets et certains plans et programmes) ou du préfet de département ou de bassin (pour certains plans et programmes).

- ***Logique de désignation de l'instance compétente***

Logique de désignation pour les projets

Pour les **projets**, la désignation de l'AE compétente se fait pour chaque dossier en fonction de deux questions :

- Qui est maître d'ouvrage du projet?
- Qui décide/autorise/approuve sur ce projet?

Tableau 9. Critères de désignation de l'instance chargée de l'avis d'AE pour les projets

1) Qui est maître d'ouvrage du projet	Le MEDDE	Pas le MEDDE		
2) Qui décide/autorise/approuve sur ce projet ?	--	Le MEDDE	Un autre ministère	Une autorité locale
=>Exercice de l'AE	**CGEDD** (Avis préparé par les rapporteurs de la formation AE du CGEDD et délibéré en formation collégiale)	**CGEDD** (Avis préparé par les rapporteurs de la formation AE du CGEDD et délibéré en formation collégiale)	**MEDDE (CGDD)** (Avis préparé par le bureau infrastructures, transport aménagement du CGDD et signé par le ministre de l'environnement)	**Préfet** (Avis préparé par les DREAL et signé par le préfet)

L'objectif premier de ce système est d'éviter la situation de « juge et partie », crée par le regroupement des ministère, dans laquelle les services du ministère seraient amenés à rendre un avis en tant qu'AE sur un PPP sur lequel le ministère est lui même maître d'ouvrage ou porteur.

Pour les projets portés par le MEDDE, c'est donc l'AE CGEDD qui est désignée, car conçue pour être à la fois suffisamment experte et suffisamment indépendante pour exercer l'AE.

Pour les projets qui ne sont pas portés par le MEDDE, il faut s'interroger sur l'autorité qui décide/autorise/approuve[117].

S'il s'agit du MEDDE, on retrouve le même problème d'être « juge et partie » : c'est donc le CGEDD qui est AE.

S'il s'agit d'une autorité nationale (un autre ministère), alors l'AE est symétriquement confiée à une autorité nationale compétente en matière d'environnement : c'est le MEDDE qui a été choisi pour cela.

Si une autorité locale décide/autorise/approuve, alors l'AE est symétriquement confiée à une autorité locale compétente en matière d'environnement : c'est le Préfet qui a été choisi pour cela.

Logique de désignation pour les plans programmes

Pour les **plans et programmes**, il n'y a pas de logique explicite. Pour chaque plan programme, l'AE compétente est précisée dans la réglementation qui précise les documents relevant d'une évaluation environnementale (c'est souvent le préfet de département, de région ou de bassin et dans quelques cas l'AE CGEDD, ce n'est jamais le MEDDE-CGDD).

- ***Production des avis par chaque instance***

Chaque instance produit ensuite des avis d'AE selon une procédure spécifique.

Production de l'avis d'AE par l'AE CGEDD
L'AE CGEDD dispose de 21 membres (au moment de notre rédaction) : 9 membres permanents, 5 personnalités qualifiées et 7 membres de l'équipe permanente de soutien. Pour chaque dossier, deux rapporteurs sont nommés et chargés de préparer l'avis d'AE. L'avis ainsi préparé est ensuite discuté en séance collégiale. L'avis définitif est produit directement au cours de cette séance collégiale et, de manière à éviter toute pression extérieure, publié directement à l'issue de cette séance. En 2013, L'AE CGEDD a rendu 131 avis et 88 décisions sur des cas par cas (en 2012, il avait rendu 87 avis et 40 décisions sur des cas par cas)

[117] « décide/autorise/approuve » : en fonction des objets étudiés, la procédure est différente. Par exemple, un projet d'infrastructure doit être autorisé suite à l'enquête publique, tandis qu'un document d'urbanisme doit être approuvé par les porteurs eux mêmes suite à l'enquête publique.

Production de l'avis d'AE par l'AE MEDDE (CGDD)
L'AE MEDDE s'appuie sur un bureau du CGDD, le bureau dit infrastructure, transports, aménagement qui prépare les avis d'AE et les soumet pour signature au ministre. L'AE MEDDE (CGDD) est, relativement aux autres, une « petite » instance qui traite une à deux dizaines de dossiers par an.

Production de l'avis d'AE par l'AE locale (préfet)
L'AE préfectorale s'appuie sur les services des DREAL pour préparer l'avis. L'avis est (le plus souvent[118]) rédigé par un agent dans un service dédié à l'évaluation environnementale et revu par sa hiérarchie avant d'être transmis pour signature au préfet qui exerce officiellement l'AE. En pratique, en 2012, les AE locales ont rendu environ 2400 avis sur des projets, 720 avis sur des plans programmes (675 sur des documents d'urbanisme, PLU majoritairement, et 45 sur des plan et programmes hors urbanisme). Elles ont également rendu 2330 décisions de cas par cas, nouvellement introduit, entre juin et décembre 2012. En 2011, il y avait eu 2800 avis rendus sur projets et 487 sur l'ensemble des plans et programmes.

II.4.2. Problèmes soulevés par ces choix

A l'usage, les choix organisationnels retenus pour l'AE en France soulèvent plusieurs problèmes :

a) Tout d'abord, le système est complexe et apparait comme manquant de lisibilité pour les interlocuteurs de l'AE
b) Ensuite, il échoue en fait à garantir la spécificité et l'indépendance de l'AE, et notamment à éliminer complètement d'une part le recoupement entre la procédure d'AE et les procédures d'instruction administrative et d'autre part la confusion entre autorité décisionnelle et autorité environnementale.

a) L'explication rédigée ci dessus sur la désignation et les différentes procédures de production d'avis est en elle même la démonstration que le système de désignation et les procédures qu'ils entrainent, s'ils relèvent d'une logique certaine une fois exposée, ne sont pas évidents à la première lecture…

[118] Dans certaines DREAL et/ou sur certains PPP, l'avis est réalisé de manière transversale entre plusieurs services, mais c'est une situation minoritaire (Brillet et al., 2011). Par ailleurs, dans certains DREAL, les avis sur les ICPE sont réalisées en Unités Territoriales par les mêmes agents que ceux qui font l'instruction de ces mêmes ICPE.

b) Ensuite, dans les faits, la spécificité et l'indépendance de l'avis d'AE par rapport à l'instruction menée sur les PPP ou les avis rendus par les services de l'État par ailleurs ne sont pas toujours évidentes. C'est particulièrement le cas pour l'AE locale, dans laquelle c'est le Préfet qui est désigné comme AE, alors qu'il est aussi très régulièrement l'autorité qui autorise/approuve/décide et parfois également un co-élaborateur du document soumis à AE, alors que l'Autorité Environnementale est censée être un garant environnemental indépendant ! Par exemple, dans le cas de l'élaboration d'un programme d'action régional nitrate, le préfet et les services de l'État sont co-élaborateurs du programme d'action, le préfet est ensuite AE du programme et en fin de procédure, il est aussi celui qui approuve le programme…

II.4.3. Les organisations alternatives possibles et discutées

Il faut noter que plusieurs organisations, alternatives à celle finalement mise en place, ont été (et continuent) d'être discutées et proposées.

Ainsi, au moment de la création du ministère unique (et de la décision de créer d'une part le CGEDD pour les PPP relevant du ministère lui même et d'autre part l'AE MEDDE-CGDD et l'AE préfectorale pour les autres PPP), une autre option semble avoir été envisagée : celle de créer une autorité administrative indépendante sur le modèle de l'Autorité de Sureté Nucléaire (ASN) (Lascoumes et al., 2014, p.169-170). Cette option aurait été repoussée pour des raisons budgétaires essentiellement.

Par la suite, en 2011, sur la base de son audit de l'exercice de l'AE en DREAL, le CGEDD fait plusieurs propositions visant à maintenir l'implication des DREAL dans l'AE mais tout en développant à la fois l'indépendance de cette AE par rapport à l'autorité décisionnelle et l'expertise de ces avis à travers l'organisation d'une collégialité. Une première proposition consiste à rendre le Directeur de DREAL directement AE (au lieu du préfet). Une autre proposition, privilégiée par le rapport, consiste à créer des autorités délibératives collégiales opérant en région, constituées d'experts (de la DREAL, des DDT mais aussi d'établissements publics ainsi que des personnalités qualifiées externes). Ce collège serait adossé au CGEDD ou à une autorité administrative indépendante (nous retrouvons ici l'option de l'autorité indépendante envisagée initialement), et s'appuierait fortement sur les services en DREAL qui seraient rapporteurs des dossiers.

L'organisation finalement retenue (et que nous venons de décrire) est aujourd'hui encore vivement critiquée. Nous revenons plus longuement sur ce point au chapitre 6, II.1.2., mais il est important de relever dès à présent que, suite à un contentieux juridique au niveau européen, la France a récemment fait l'objet d'un avis motivé de la Commission Européenne[119] (le 26 mars

[119] Document complet en annexe

2015) pour défaut de transposition de la Directive, notamment sur le non respect de la distinction nécessaire entre Autorité Environnementale et Autorité Décisionnelle. Une réforme de l'organisation de l'activité devrait donc avoir lieu dans les mois à venir, mais n'était toujours pas actée à l'automne 2015.

L'exposé du détail des procédures (II.2.), des problèmes soulevés par les choix organisationnels qui ont été fait pour l'AE en France (II.4.2) et des réflexions récurrentes sur la mise en place d'organisations alternatives (II.4.3.) nous permettent de mieux qualifier les difficultés que rencontre la mise en place de l'AE en France et qui s'expriment tout particulièrement autour de la mise en place de l'AE locale (exercée par les préfets).

- D'une part, un problème de complexité et de manque de lisibilité des circuits de décision et d'avis ainsi crées ;
- D'autre part, une difficulté à organiser le fait de « donner du poids » à un avis spécifique en matière d'environnement dans les circuits de décision existants sur les projets et les plans programme, sans en entacher l'indépendance par rapport aux décideurs.

A travers les problèmes de recoupement de la procédure d'AE avec les procédures existantes, de recoupement des autorités décisionnelles et environnementale, nous voyons apparaître la **difficulté de définir et d'insérer une procédure d'avis d'un type nouveau dans des circuits administratifs existants**.

C'est en filigrane l'analyse que propose le rapport sur l'autorité environnementale en Bretagne lorsqu'il indique que *« L'exercice de l'autorité environnementale apparaît donc comme un élément novateur, essentiel à la bonne intégration de l'environnement dans les plans, programmes, projets et qui fait désormais partie des fondamentaux du droit de l'évaluation environnementale* »(p.25), déplore que « *ces objectifs et principes, parfaitement inscrits dans les droits européen et national, ont finalement abouti à une déclinaison confuse, complexe et, dès lors, peu appropriable, dans les procédures nationales existantes* » (p.25) et analyse que « *les procédures d'autorisation ou d'approbation des plans, programmes, projets soumis à évaluation environnementale n'ont cependant fait l'objet que d'adaptations mineures par les administrations centrales pour faire sa place à l'AE dans le processus de décision* » (p.24) » et que « *derrière les dimensions procédurales, c'est bien l'adaptation de la pratique administrative nationale aux nouvelles formulations du droit qui est en jeu »(p.25).*

Synthèse du chapitre 5

Ce chapitre 5 est consacré à la présentation de l'activité administrative d'Autorité Environnementale (AE), à la fois dans ses principes (origines conceptuelles et juridiques) (I.) et dans son opérationnalisation (textes juridiques et organisation concrète sur le terrain) (II.).

Dans une première section, nous analysons les principes politiques fondateurs de l'Autorité Environnementale (AE) : le principe d'intégration environnementale et le principe de participation du public. Nous précisons le contenu de ces principes et montrons que la question de leur opérationnalisation dans une activité administrative est source de questionnement dans les travaux qui leur sont consacrés et reste indéterminée. (I)

Dans une deuxième section, nous présentons l'Autorité environnementale (AE) telle qu'elle a été mise en place en France à partir de 2006-2009. (II)

- Dans un premier temps, nous synthétisons les grands principes de l'activité d'AE et, à titre comparatif, montrons ces proximités et ses différences par rapport à une activité plus ancienne du ministère, l'inspection des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE). (II.1.)
- Dans un deuxième temps, nous explicitions ce qu'est un avis d'AE (l'avis rendu par l'Autorité Environnementale) et la manière dont il s'articule avec l'évaluation environnementale (c'est-à-dire la prise en compte de l'environnement dans son projet par le porteur de projet/plan programme). Nous explicitons également la manière dont l'avis d'AE s'insère dans les procédures administratives existantes, notamment par rapport à l'instruction du dossier ou à d'autres types d'avis produits par les services de l'État d'une part, et, d'autre part, par rapport à l'autorisation ou à l'approbation des projets et plans programmes en fin de procédure (II.2.)
- Dans un troisième temps, nous retraçons l'historique de la mise en place de l'AE en France et expliquons qu'elle soit dans une phase d'émergence sur la période 2009-2015, quand bien même ses origines sont plus anciennes. Nous montrons que la mise en place en France de l'AE telle que définie dans la réglementation européenne à partir de 1985 s'est faite progressivement et n'a été complète que tardivement (2006 pour les plans programmes et 2009 pour les projets). Elle a de plus fait l'objet de réformes conséquentes dès les premiers temps de sa mise en place, mise en place qui s'est déroulée dans un contexte organisationnel troublé de fusion de entre administrations

(2007-2010). (II.3.)

- Enfin, sur la base de ces éléments, nous présentons dans un quatrième temps les choix organisationnels qui ont été fait en France pour le déploiement de l'AE et montrons à la fois leur intérêt et leurs difficultés. L'organisation retenue tente de donner du poids à l'avis d'AE dans le circuit de décision, tout en garantissant son indépendance pour qu'il puisse jouer son rôle de « garant environnemental ». Mais les circuits de préparation et de signature de l'avis conçus pour cela se révèlent complexes et peu lisibles. De plus, pour une des instances d'AE, (l'AE locale, celle qui traite le plus grand nombre de dossiers), l'organisation retenue échoue, dans les faits, à garantir l'indépendance des avis : le préfet et les certains services de l'État se trouvent ainsi parfois à la fois chargés d'exercer l'AE et de co-élaborer et/ou d'autoriser les projets ou plans programmes…

A travers la présentation de ce cas de l'activité d'AE, nous montrons la difficulté de penser et d'organiser une activité administrative fondée sur des principes de gouvernance dans les circuits administratifs traditionnels de l'administration publique d'État.

Partie III.
Résultats et discussion

Chapitre 6. Administrer dans un contexte de gouvernance : incertitudes et tensions

Introduction au chapitre 6 : 215
I. Prescrire une activité administrative dans un contexte de gouvernance ? Le cas de la circulaire de 2009 sur l'AE 216
I.1. Etendue et limites de la prescription de l'activité d'AE 217
I.1.1. Une tentative de prescription selon des principes bureaucratiques… 217
I.1.2. …limitée par le caractère professionnel de l'activité 219
I.2. L'opérationnalisation de la Gouvernance dans l'activité administrative 221
I.2.1. Une pluralité d'acteurs étatiques et non étatiques, impliqués dans l'action publique 221
I.2.2. Un avis non contraignant destiné à produire de l'information vis-à-vis d'une multitude d'acteurs impliqués 222
I.3. Perturbations des principes d'action et des modes d'organisation administratifs dans un contexte de gouvernance publique 225
II. Mettre en œuvre une activité administrative dans un contexte de gouvernance : trois débats sur l'organisation de l'activité d'AE 227
II.1.Débat 1 : le rôle des préfets dans l'AE 230
II.1.1. Les termes du débat : une organisation complexe impliquant préfets, agents des services de l'État et agents de l'activité d'AE dans différentes fonctions 230
II.1.2. Questions et débats sur la répartition des rôles entre les différents acteurs du processus d'AE 232
Synthèse intermédiaire sur le débat 1 : 243
II. 2. Débat 2 : la relation entre l'AE et le pétitionnaire/maître d'ouvrage 244
II.2.1. Ambiguïtés sur le rapport des agents de l'AE avec le maître d'ouvrage 244
II.2.2. Mise en perspective : une ambiguïté caractéristique des métiers de l'expertise (exemple de l'Inspection des installations classées) 247
II.2.3. l'AE : distinguer ou associer accompagnement et critique ? 248
Synthèse intermédiaire sur le débat 2 250
II.3. Débat 3 : la sélection des dossiers 250
II.3.1. Les termes du débat sur la sélection des dossiers à partir de la possibilité d'avis dits « tacites » ou « sans observation » 250

II.3.2. Diversité dans les pratiques développées sur le terrain 254
II.3.3. Des interprétations différentes de l'activité d'AE 255
Synthèse intermédiaire sur le débat 3 257
II.4. Administrer dans un contexte de gouvernance : l'épreuve du déploiement sur le terrain 257
III. Interprétation de l'activité et développement de l'action chez les agents AE 260
III.1. Divergences des interprétations sur la notion « d'accompagnement » 262
III.2. Une multiplicité de registres d'action 267
III.3. Doutes, réserves et critiques des agents sur leurs registres d'action 270
III.3.1. Propos des agents sur le registre « Evaluer / Contrôler » : redéfinir les principes d'action bureaucratique ? 270
III.3.2. Propos des agents sur les registres « coordonner l'action publique » et « apporter un regard objectif et indépendant » : de la difficulté d'organiser une activité indépendante et transversale au sein des circuits administratifs traditionnels 273
III.3.3. Propos des agents sur les registres « informer », « expliquer » et « critiquer/alerter » : définir/redéfinir une action administrative vis-à-vis d'une multiplicité de parties prenantes 274
Synthèse intermédiaire section III. 281
Synthèse du chapitre 6 : 283

Introduction au chapitre 6 :

Dans ce chapitre, nous cherchons à voir comment se définit et comment se déploie sur le terrain l'activité d'AE.

Nous nous intéressons tout d'abord à la manière dont elle est décrite « sur le papier », en étudiant la circulaire du 3 septembre 2009 considérée comme un texte administratif de référence sur l'organisation de l'activité administrative d'AE. Nous mettons en évidence le maintien de principes d'action et de modes d'organisation bureaucratiques, mais pour administrer une action publique déployée dans une logique de gouvernance, c'est à dire en s'appuyant sur la pluralité des acteurs, leurs influences et leurs interactions dans différentes configurations. Nous interrogeons dans cette étude la précision de la prescription de l'activité fournie par cette circulaire et montrons que le caractère professionnel de l'activité étudiée implique une limitation de la prescription, dont les incomplétudes de la circulaire sont la traduction. Nous soulignons l'ambiguïté de l'activité ainsi construite, proche d'une organisation de bureaucratie professionnelle, mais sans en avoir véritablement les caractéristiques (I).

Nous étudions ensuite le déploiement de cette activité d'AE sur le terrain. A travers trois débats sur l'organisation de l'activité d'AE dont nous retraçons les termes et les enjeux, nous montrons les incertitudes et tensions auxquelles donne lieu le déploiement de ce qui a été prescrit dans la circulaire. Nous précisons ainsi concrètement la nature des difficultés que pose le déploiement d'une activité administrative dans un contexte de gouvernance. (II)

Nous analysons enfin la manière dont ces incertitudes et tensions dans l'organisation de l'activité se traduisent dans le travail quotidien des agents de terrain. A partir d'une enquête réalisée en 2013 auprès des agents AE en DREAL, nous montrons que ces tensions et incertitudes se traduisent par des divergences et une multiplicité dans les interprétations de l'activité à mener. Nous proposons la notion de « registre d'action » pour désigner les différents types d'action élaborés par les agents sur le terrain et mettons en évidence les questionnements sur l'activité auxquels renvoient les divergences entre les registres et leur multiplicité.

I. Prescrire une activité administrative dans un contexte de gouvernance ? Le cas de la circulaire de 2009 sur l'AE

L'activité d'AE est instituée en France sur la base des textes juridiques européens[120] et de leur transcription en droit français[121]. Comme pour toute activité administrative, son organisation repose sur ces textes, mais également sur des circulaires, rédigées en interne à l'administration, qui viennent compléter ces textes juridiques sur un plan très opérationnel en désignant par exemple les acteurs et les services concernés, les périmètres de compétences de chacun, la manière de conduire une procédure etc.[122].

Pour l'AE, la plus récente de ces circulaires, celle du 3 septembre 2009[123] relative à la préparation de l'avis d'Autorité Environnementale vise à expliciter pour les agents de terrain la manière de décliner opérationnellement les textes juridiques de référence (directives, lois et décrets) de l'AE. Elle nous a été présentée à plusieurs reprises en interne comme un document de référence pour les agents exerçant cette activité. En effet, cette circulaire intervient à un moment où l'activité est d'une part entièrement décrite par ces textes et d'autre part relativement stabilisée (pour un temps). De plus, elle est produite après quelques années de fonctionnement du grand ministère d'État fusionné et décrit donc un fonctionnement pensé en fonction de ce nouveau cadre.

Nous proposons dans cette section de montrer en quoi cette circulaire de 2009 peut être analysée comme une tentative de décrire « sur le papier » ce que signifie administrer dans un contexte de gouvernance. Nous montrons tout d'abord qu'il y a une tentative de prescrire l'activité selon des fondamentaux d'organisation bureaucratique (règle et hiérarchie), mais que cette prescription est limitée du fait de la nature de l'activité décrite. Nous identifions ici le caractère professionnel de l'activité et soulignons l'ambiguïté qu'il introduit quant à la définition de modes d'action « bureaucratiques » (I.1.). De plus, nous analysons que la circulaire traduit une tentative d'opérationnalisation dans l'action administrative de principes de fonctionnement

[120] Notamment : Directive 1985/337 du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (EIE) et Directive 2001/42 du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (ESE

[121] Notamment : Code de l'Environnement : L.122-1 et L.122-4, R.122-6 et R.122-17

Code de l'urbanisme : R.121-14 et R.121-15

[122] Notamment : Circulaire MEDD-D4E du 12 avril 2006 - Circulaire UHC/PA2 no 2006-16 du 6 mars 2006 - Circulaire CGDD 3 septembre 2009

[123] Le texte complet de la circulaire se trouve en annexe

de gouvernance publique (I.2.) à travers une prise en compte et une reconnaissance de la pluralité des acteurs et de leur rôle dans l'action publique, ainsi que dans la description d'un déplacement dans le rôle de l'administration : de décisionnaire à informateur vis-à-vis de la pluralité d'acteurs. Nous montrons que cette formalisation écrite d'une action administrative nouvelle comporte néanmoins des éléments d'incertitudes et de tensions que nous explicitons (I.3.)

I.1. Etendue et limites de la prescription de l'activité d'AE

Le texte de la circulaire nous montre une activité administrative pensée selon des principes d'action et des modes d'organisation bureaucratique. Néanmoins, comme nous allons le voir ici, s'il y a une tentative de prescription forte de l'activité selon ces principes (I.1.1.), celle-ci se révèle limitée et incomplète du fait de la nature de l'activité décrite (I.1.2.).

I.1.1. Une tentative de prescription selon des principes bureaucratiques…

Nous retenons de l'idéal type bureaucratique wébérien des principes qui visent à assurer la prévisibilité et la régularité des actions menées par les agents :

- Un principe de neutralité : l'action administrative est définie par le respect de règles écrites à appliquer, qui définissent la nature de l'action et le cadre (par des procédures et des délais par exemple)
- Un principe de hiérarchie : l'action administrative est menée par des fonctionnaires sur lesquels s'exerce un contrôle hiérarchique
- Un principe de spécialité : l'action administrative est menée par des agents nommés en fonction de leur compétence attestée par un diplôme et/ou examen. Des domaines de compétences précis sont définis et positionnés les uns par rapport aux autres pour définir à chacun son champ d'action et ses limites.

Or, nous retrouvons ces différents éléments dans les modes d'organisation de l'activité d'AE.
Ainsi, la circulaire définit des **champs de compétences précis à plusieurs niveaux**.

- Sur le **domaine d'intervention de chaque instance** : la circulaire désigne les 3 instances appelées à exercer l'AE (CGEDD[124], MEDDE-CGDD[125] et Préfet) et précise leur

[124] CGEDD : Conseil Général à l'Environnement et au Développement durable. Il s'agit d'une instance indépendante positionnée au sein du MEDDE, mais sans lien hiérarchique, chargée de conseiller le gouvernement sur plusieurs sujets (environnement, développement durable, transports, urbanisme etc.).
[125] CGDD : Commissariat général au Développement Durable. Il s'agit d'une entité transversale du MEDDE chargée de promouvoir le développement durable au sein de toutes les politiques publiques.

domaine d'intervention, c'est à dire les cas dans lesquelles chacune doit intervenir, définis en fonction de la maitrise d'ouvrage du dossier et de l'instance décisionnaire (p.10 à 13 de la circulaire)

- Sur le **contenu de l'intervention de chaque agent** :
    - La circulaire précise tout d'abord le champ sur lequel doit porter l'avis d'AE :

      « à la fois sur la qualité du rapport environnemental ou de l'étude d'impact et sur la manière dont l'environnement est pris en compte dans le projet, le plan ou le programme » p 6
    - La circulaire précise encore les points que doit traiter l'avis d'AE :

      « il comporte : une analyse du contexte du projet, une analyse du caractère complet du rapport environnemental ou de l'étude d'impact, de sa qualité et du caractère approprié des informations qu'il contient et une analyse de la prise en compte de l'environnement dans le projet, plan ou programme, notamment la pertinence et la suffisance des mesures d'évitement, de réduction voire de compensation des impacts » p 6-7)
- Sur le **pilotage de l'activité par les différentes instances** :

  La circulaire définit ainsi un rôle de pilotage national par le CGDD et local par les DREAL. Elle précise les différentes actions et missions comprises dans cette notion de pilotage.
    - Ainsi, le CGDD est chargé d'une **mission d'animation opérationnelle** afin de *« fiabiliser, homogénéiser et actualiser les méthodes de préparation de l'activité d'AE »* (p.9). Il est également chargé d'une **mission méthodologique** : *« il construit la doctrine, définit les procédures, précise le contenu des avis et les méthodes à suivre, en liaison avec les directions d'administration centrale compétentes en matière technique et avec les services déconcentrés ainsi qu'en lien avec les ministères concernés »* (p.9)
    - La DREAL est chargée de la déclinaison de cette **mission méthodologique** au niveau local : « *« Elle précise et diffuse la doctrine, les procédures et les méthodes en fonction des spécificités régionales »* (p.9). Elle est également chargée d'une **mission opérationnelle de garantie du bon déroulement et de la qualité du processus de production** des avis (« *garant de la cohérence, de la traçabilité et de la qualité des avis de l'autorité environnementale » (…) « elle adresse les projets d'avis de l'autorité environnementale au préfet de région. Elle assure l'information,*

Malgré la proximité de leurs acronymes, CGDD et CGEDD ne doivent pas être assimilés, l'un étant un conseil indépendant tandis que l'autre est une entité qui s'insère dans la hiérarchie du MEDDE. Vis-à-vis de l'activité d'AE, leur rôle sont différents. (cf Chapitre 5 – Le cas de l'AE)

la coordination et l'animation des services départementaux, sous le couvert des préfets de départements » p.9)

Pour cela, la circulaire fait référence à des **règles écrites**, constituées par le corpus de textes juridiques que nous avons déjà exposé dans la partie consacré à l'historique de la mise en place de l'AE en France : les directives européennes, les lois et décrets de transposition en France et plus précisément, les articles de codes de l'urbanisme et de l'environnement dans lesquels ils se traduisent, ainsi que les circulaires déjà publiées.

La circulaire assure la **prévisibilité de l'action** en précisant les procédures de fonctionnement de la production d'avis d'AE. Ainsi l'annexe 3 de la circulaire, p.16 à p.33 est entièrement consacrée à la description détaillée des procédures à mettre en œuvre par les différentes instances selon les différents types de projets. La circulaire précise ainsi dans chaque cas quels sont les **acteurs concernés, les documents à fournir, les délais à respecter et les actions à mener** aux différentes étapes de chaque procédures ; ces **étapes sont précisées et explicitées** : « dépôt du dossier », « accusé de réception du dossier », « consultations », « préparation de l'avis d'AE ».

Pour l'AE locale, la circulaire indique que le préfet s'appuie sur les services régionaux de l'environnement (les DREAL). Il s'agit des services déconcentrés du MEDDE, organisés selon le **principe hiérarchique** sous la direction d'un directeur de DREAL et plus largement du Préfet (qui dirige les services de l'État sur le territoire). Ces services sont constitués de personnels issus de la fonction publique d'État du MEDDE (ou parfois du ministère de l'agriculture) et dont la carrière est donc organisée selon des principes bureaucratiques (recrutement sur concours et carrière possible dans la fonction publique). Les agents en DREAL correspondent donc en cela à l'idéal bureaucratique wébérien.

On voit donc apparaître les éléments clés permettant en première analyse de caractériser une organisation bureaucratique : des champs de compétences définis et organisés les uns par rapport aux autres, des règles écrites à appliquer, une action définie et prévisible, des organisations prévues sur l'idéal type wébérien (dans le principe hiérarchique et les modalités de recrutement et de carrière.).

I.1.2. …limitée par le caractère professionnel de l'activité

Néanmoins, si les extraits de texte que nous avons étudiés ci-dessus traduisent une tentative de prescription de l'activité, ils permettent également de voir les limites de cette prescription.

En effet, même si le déroulé de l'action des agents est très précisément défini, il y a une marge de manœuvre importante laissée aux agents quant au contenu, du fait même de la nature de l'activité qui leur est demandée.

Ainsi, lorsque la circulaire indique que l'avis d'AE doit comporter *« une analyse du contexte du projet, une analyse du caractère complet du rapport environnemental ou de l'étude d'impact, de sa qualité et du caractère approprié des informations qu'il contient et une analyse de la prise en compte de l'environnement dans le projet, plan ou programme, notamment la pertinence et la suffisance des mesures d'évitement, de réduction voire de compensation des impacts »,* elle ne prescrit pas ce que signifie « *une analyse de la prise en compte de l'environnement* », ni comment « *évaluer la pertinence et la suffisance des mesures* ». Ces éléments restent à déterminer…Et les moyens de les déterminer (par la mission d'animation du CGDD ? Par les DREAL ? Par les agents eux mêmes ? Individuellement ? Collectivement ? Etc.) sont dans les faits laissés dans le flou.

Ce qui apparaît ici est le caractère professionnel de l'activité administrative décrite : si le champ de compétence et le déroulement de l'action des agents sont très précisément prescrits, le contenu de leur action, (les savoirs à mobiliser pour l'exercer ainsi que les manières de faire) font l'objet d'une véritable marge de manœuvre des agents.
La circulaire décrit bien une activité administrative, mais qui, dans les configurations décrites par Mintzberg (1982) que nous avons évoqué au chapitre 2, se rapprocherait plus de la bureaucratie professionnelle que de la bureaucratie mécaniste. Néanmoins, les agents AE ne font pas partie d'une profession reconnue (des médecins d'un hôpital ou des professeurs d'une université) comme dans les exemples pris par Mintzberg pour décrire l'idéal type d'une bureaucratie professionnelle. Nous avons vu dans le chapitre 5 que ces agents ne faisaient pas non plus partie d'un corps administratif dédié, mais venaient de différents corps administratifs qui ne sont pas spécialisés sur l'AE (ni même toujours sur l'environnement), et de différents ministères.
Nous caractérisons donc ici que l'activité est prescrite, mais dans les limites nécessaires à l'exercice d'une activité à caractère professionnel, qui implique nécessairement une marge de manœuvre des agents. Néanmoins, elle ne bénéficie pas des formes d'organisation que permet une véritable bureaucratie professionnelle, appuyée sur des professions ou à tout le moins, dans l'administration française, sur des corps administratifs reconnus.
Nous identifions donc ici la mise en place d'une activité bureaucratique, mais dans laquelle s'expriment les ambiguïtés des modes d'organisation bureaucratiques que nous avions relevé au chapitre 2 : ni tout à fait bureaucratie mécaniste, ni vraiment bureaucratie professionnelle.

I.2. L'opérationnalisation de la Gouvernance dans l'activité administrative

Une deuxième caractéristique de la description de l'activité dans la circulaire est la manière dont elle introduit une opérationnalisation de principes de gouvernance dans l'action administrative. En effet, la description de l'activité d'AE fait apparaître deux éléments que nous relevons au regard de nos questionnements :

- Elle identifie une pluralité d'acteurs étatiques et non étatiques et leur reconnaît un rôle dans l'action à mener.
- Elle décrit un rôle de l'administration comme productrice d'informations destinées à la pluralité des acteurs, à travers un avis non contraignant.

I.2.1. Une pluralité d'acteurs étatiques et non étatiques, impliqués dans l'action publique

La circulaire nomme et accorde une place à différents acteurs qui sont ainsi identifiés comme ayant un rôle à jouer dans le dispositif décrit. Plusieurs acteurs sont évoqués à de nombreuses reprises et avec des rôles centraux :

- les autorités décisionnaires sur les projets,
- les autorités environnementales (formation AE du CGEDD, ministre de l'environnement, ou préfet selon les cas),
- les services chargés de la préparation des avis d'AE et/ou intervenant dans le suivi et l'animation du processus : CGEDD, CGDD, DREAL.

Mais également :

- le **pétitionnaire** (ou maître d'ouvrage du projet),
- le **public**.

Ainsi, la circulaire fait apparaître des acteurs non étatiques dans le processus et leur reconnaît un rôle dans le dispositif mis en place.

En synthèse, le pétitionnaire est désigné comme un des responsables du bon fonctionnement de ce dispositif. En effet, il est identifié comme portant la responsabilité de la démarche d'évaluation environnementale (p.5), qui est le pivot autour duquel s'organise le processus d'avis. Il est chargé de s'assurer d'avoir les moyens de mener ce travail correctement (p.8) : il a le rôle de déclencheur du cadrage préalable (c'est-à-dire de la procédure qui lui permet d'obtenir de l'administration des précisions sur les études qu'il doit mener) ; il a également la responsabilité de fournir en amont les informations qui permettront ensuite à l'administration de lui fournir ce cadrage préalable de manière pertinente.

Le public[126], lui, est désigné dans cette circulaire comme un destinataire des procédures d'EE et d'avis d'AE. Il est d'une part destinataire de l'Evaluation environnementale rédigée par le pétitionnaire (p.5) ; il est d'autre part destinataire de l'avis d'AE produit par l'Autorité Environnementale (p.7). Ces documents visent à l'informer et à l'éclairer sur la manière dont les enjeux environnementaux ont été pris en compte (p.5 et p.7).

Le texte souligne donc, explicitement (pour le pétitionnaire) ou implicitement (pour le public), non seulement la présence mais aussi la responsabilité des acteurs non étatiques et non administratifs dans le fonctionnement effectif de la politique publique de prise en compte de l'environnement dans les projets.

I.2.2. Un avis non contraignant destiné à produire de l'information vis-à-vis d'une multitude d'acteurs impliqués

L'activité administrative décrite pour l'AE est définie par rapport à cette pluralité d'acteurs étatiques et non étatiques. Il s'agit de les informer et de les éclairer :

- **Eclairer le public**

« L'avis de l'autorité environnementale vise en particulier à éclairer le public sur la manière dont le pétitionnaire a pris en compte les enjeux environnementaux » (p.7)

- **Eclairer l'autorité décisionnaire**

« L'avis de l'autorité environnementale est un des éléments dont l'autorité compétente pour prendre la décision d'autoriser ou d'approuver le projet tient compte pour prendre sa décision » (p.7)

[126] La notion de « public » renvoie à une pluralité d'acteurs non étatiques : il peut s'agir de particuliers ou d'associations. Comme nous l'avons montré au chapitre 5, la règlementation européenne a renforcé l'accès du public à l'information, sa possibilité de participation et son accès à la justice en matière d'environnement (Directive 2003/4/CE sur l'accès du public à l'information en matière d'environnement ; Directive 2007/2 dite INSPIRE sur la qualité de l'information ; Directive 2003/35 sur la participation du public et l'accès à la justice ; Directive 2004/35 sur la responsabilité environnementale (Brillet et al., 2011, p14). De simples particuliers ou des associations peuvent donc obtenir de l'administration les informations qu'elle détient en matière environnementale. Ils doivent par principe être associés à l'élaboration des projets et décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. De plus, des particuliers ou des associations peuvent faire condamner en justice et réparer les manquements des autorités publiques par rapport à ces principes d'accès à l'information et de participation en matière environnementale.

- **Eclairer le pétitionnaire**

« Elle {l'autorité décisionnaire} transmet cet avis au maître d'ouvrage : le dispositif repose sur la responsabilisation du maître d'ouvrage, sur son obligation de transparence et de justification de ses choix. » (p.7)

L'avis d'AE n'est donc pas une décision administrative. Il ne contraint en rien ceux auxquels il est destiné :

- ni l'autorité décisionnaire (le préfet) qui reste libre de sa décision finale,
- ni le pétitionnaire qui est invité à tenir compte de l'avis mais pour lequel ni contrôle, ni sanction n'existent directement dans le cas contraire,
- ni le public qui reste maître de se saisir ou non des informations de l'avis et de la manière de le mobiliser par la suite (médiatiquement, juridiquement….).

Concrètement un avis d'AE qui critiquerait fortement un projet nocif pour l'environnement pourrait potentiellement être totalement ignoré par le maître d'ouvrage et par le public et ne pas empêcher le préfet d'autoriser le projet s'il considère que d'autres éléments prévalent sur l'environnement. A contrario, il peut avoir des effets sur les différents interlocuteurs auxquels il s'adresse : par exemple être pris en considération par le maître d'ouvrage qui décide de retirer son projet et de ne le présenter de nouveau pour enquête publique qu'une fois modifié, ou servir de base d'argumentation à une association qui contesterait le projet devant les tribunaux, ou être repris par le préfet qui décide sur cette base de rendre un avis défavorable ou de ne pas autoriser le projet etc. En résumé, l'avis d'AE peut avoir des effets importants ; néanmoins, cela ne repose pas sur son pouvoir exécutoire mais sur la manière dont il va être repris et mobilisé par les différents acteurs étatiques et non étatiques qui souhaitent s'impliquer dans le processus.

Par ailleurs, par rapport à d'autres avis informatifs produits par l'administration, l'avis d'AE se distingue à la fois par sa nature (a) et par ses destinataires (b).

(a) D'une part, il ne contient pas que de l'information légale, à prendre en compte de manière contraignante par le destinataire[127]. Comme nous l'avons montré dans le chapitre 5 consacré au cas de l'AE, l'avis d'AE comporte par nature une dimension d'appréciation dans la prise en compte de l'environnement et de choix subjectif du rédacteur dans les thèmes sur lesquels il met l'accent.

[127] Ce qui est le cas dans un avis de l'État, adressé par le préfet aux élaborateurs d'un document d'urbanisme et par lequel il leur donne un avis, favorable ou défavorable, au regard du respect ou non de dispositions légales.

(b) D'autre part, il n'est pas adressé à un destinataire précis[128], mais rendu public, donc destiné à tout acteur qui serait intéressé par le sujet. Ce faisant, il ne désigne pas à l'avance les personnes impliquées dans la prise en compte de l'environnement dans le projet, mais laisse la possibilité à tous de se constituer comme acteur impliqué, disposant d'informations, par le biais de cet avis. L'effet attendu de cet avis repose sur son impact direct auprès des différents destinataires possibles, mais également sur les interactions qui peuvent ensuite avoir lieu entre eux. Par exemple, même dans le cas où un avis critique pourrait ne pas suffire à convaincre directement un préfet de ne pas autoriser un projet, le fait que cet avis critique soit repris par le public au moment de l'enquête publique et que ces critiques soient relayées dans le rapport du commissaire enquêteur pourrait inciter le préfet à une autre prise de position.

Nous avançons ici que la procédure d'avis d'AE correspond à la déclinaison de la partie constitutive et incitative[129] de la politique publique de prise en compte de l'environnement, qui repose sur des principes d'implication des différents acteurs dans des procédures de concertation et des schémas incitatifs plutôt que sur l'application de mesures contraignantes. Comme nous l'avons montré, ce type de politique publique appelle de ce fait à des modes d'action publique de l'ordre de la gouvernance.
Nous avançons également que la description originale faite par la circulaire de 2009 d'une action administrative reconnaissant la responsabilité d'une pluralité d'acteurs étatiques et non étatiques, passant par un avis non contraignant et laissant ouvert le champ des acteurs potentiellement impliqués peut être analysée comme une tentative d'élaboration d'une activité administrative développée pour une politique publique reposant sur une logique de gouvernance publique.

Ainsi, nous proposons d'analyser cette description de l'activité d'AE comme un cas de tentative de construction « sur le papier » de ce que pourrait être une administration dans un contexte de gouvernance. Ici, le choix est fait de maintenir les fondamentaux des modes d'actions bureaucratiques, mais pour *administrer* une action publique déployée dans une logique de gouvernance, c'est à dire en s'appuyant sur la pluralité des acteurs, leur influences et leurs interactions dans différentes configurations. Nous voyons ici se traduire les différentes tensions que nous avons identifiées pour l'action administrative aux chapitres 1 et 2 :

[128] Comme dans le cas du Porté à Connaissance (PAC), par exemple, par lequel la préfecture informe les futurs élaborateurs d'un document d'urbanisme (PLU, SCOT etc.) des servitudes d'utilité publiques sur un territoire, des zones de protection et des zones à risques etc.
[129] Voir la typologie présentée par Ph. Hassenteufel, reproduite, chapitre 1, II.1.

- d'une part, sur la notion même de principes d'action et de modes d'organisation bureaucratiques uniques, que les évolutions du contexte de l'action publique et la pluralité des déclinaisons possibles du « modèle » bureaucratique (professionnelle, mécaniste, hybride) questionnent,
- d'autre part, sur la manière dont les principes de gouvernance publique peuvent être introduit dans l'activité administrative.

I.3. Perturbations des principes d'action et des modes d'organisation administratifs dans un contexte de gouvernance publique

Le cas de la mise en place de l'activité d'AE entre 2009 et 2014 nous permet donc de voir concrètement la manière dont les principes d'action et modes d'organisation bureaucratiques, eux-mêmes en question, vont être impactés par le déploiement d'une politique publique orientée gouvernance publique.

Ainsi, l'introduction d'une pluralité d'acteurs et leur implication dans ces interactions sur lesquelles repose l'action publique entraîne une imprévisibilité et une variabilité dans la manière dont vont se dérouler les processus administratifs. Par exemple, le pétitionnaire va-t-il s'impliquer ou non dans l'évaluation environnementale de son projet, plan ou programme ? Le bureau d'étude va-t-il pousser le maître d'ouvrage à davantage de prise en compte de l'environnement ou au contraire l'aider à laisser le sujet de côté ? Le public va-t-il s'impliquer ? Sous quelle forme ? Juridique ? Médiatique ? Sera-t-il entendu dans l'enquête publique ? Dans quelle mesure ? Quelle sera la sensibilité du préfet à l'avis d'AE ? Comment cela se traduira-t-il dans sa décision ? Etc.
Or, on peut se demander si les modes d'action bureaucratiques sont adaptés pour gérer cette imprévisibilité et cette variabilité de situations ? Le permettent-ils ? Sous quelles formes ? Avec quels impacts ?

On peut également s'interroger sur les impacts de l'originalité de la nature de l'action administrative déployée dans l'avis d'AE : un avis qui n'est pas une prise de décision mais un apport d'information non contraignant et destiné à l'ensemble des acteurs qui souhaitent s'en emparer. Est-ce que la production et la gestion de ce type d'action administrative requièrent le même fonctionnement administratif qu'une action plus classique ? Est-ce que cela requière les mêmes rôles et les mêmes compétences de la part des agents publics qui la conduisent ? Est-ce que l'action est menée sur la base des mêmes valeurs ? Etc.

En regard de la manière dont l'action administrative dans un contexte de gouvernance à été décrite (I), nous nous intéressons ci-après à la manière dont cette description est effectivement déployée sur le terrain, les incertitudes et les tensions auxquelles cela donne lieu (II et III). Pour cela, nous analysons d'abord les débats qui ont eu lieu en interne à l'activité d'AE, sur la manière de l'organiser, pendant la période couverte par notre étude (2009-2014). Nous identifions ainsi ce qui a posé difficulté à l'activité pendant cette période d'émergence et tentons d'en comprendre les ressorts (II). Nous regardons ensuite comment les agents sur le terrain ont interprété l'activité à mener et l'ont incarnée sur le terrain. (III).

Nous produisons ainsi une analyse sur deux axes opérationnels complémentaires : l'organisation de l'activité dans ses circuits et ses procédures d'abord (II); les interprétations et actions des agents dans ce contexte ensuite (III). A travers ces analyses, nous établissons dans ce chapitre 6 un état des lieux des incertitudes et des tensions rencontrées dans le déploiement opérationnel de l'activité d'AE. Nous identifions également les pistes de solutions qui sont élaborés par les instances dirigeantes et par les agents pour la mise en place de l'activité.

II. Mettre en œuvre une activité administrative dans un contexte de gouvernance : trois débats sur l'organisation de l'activité d'AE

Comment l'activité d'AE a-t-elle été effectivement mise en œuvre sur le terrain entre 2009 et 2015 ? A quelles questions cette mise en œuvre a-t-elle donné lieu ? Quelles sont les difficultés et les tensions ? Quelles sont également les opportunités de cette mise en œuvre par rapport à la construction d'une administration dans un contexte de gouvernance ? Ce sont les questions que nous proposons de traiter dans cette 2e section.

Tout au long de notre étude, nous avons pu observer que les acteurs de l'activité d'AE (Dirigeants, Encadrants et Chargés de mission) se posaient des questions sur la manière d'organiser l'activité d'AE de manière opérationnelle : les circuits de procédures et les champs de responsabilité des différents acteurs faisaient notamment l'objet de discussions informelles, mais aussi formelles et ressortaient dans les rapports internes consacrés à l'activité.

Trois débats sont particulièrement ressortis :

- Le rôle des préfets dans l'AE locale :

  La question du rôle des préfets soulève en fait celle de savoir comment donner de la légitimité et du poids à l'activité d'AE dans les circuits existants (ce qui plaide pour une position forte du préfet) tout en considérant sa spécificité, le fait qu'elle ait pour objectif de relever et rendre visibles les éléments qui peuvent être critiqués sur le plan environnemental dans un projet (ce qui plaide pour un détachement par rapport au préfet dont le rôle est de trouver des compromis sur le territoire et non d'être dans une position critique). Nous explicitons ici ces débats dans l'activité d'AE en montrant que ce dilemme n'est pas résolu et se traduit donc par plusieurs points de « frottement » dans la répartition des compétences entre Préfets et services AE.
- Les relations entre l'AE et les maîtres d'ouvrage :

  Nous rappelons que la question des relations entre l'AE et les maîtres d'ouvrage est une question classique des métiers de l'expertise publique autour de la possibilité concilier l'apport de conseils au maître d'ouvrage et un regard critique sur sa démarche. Nous montrons ici en quoi l'activité d'AE pose cette question de manière renouvelée, mais ne la résout pas pour le moment.

Sur ces deux premiers débats, nous identifions que l'activité d'AE pose à l'administration la question de l'introduction de la critique dans les processus de décision, de la manière de considérer et d'organiser la production de cette critique.
Cette question est tout particulièrement importante dans le contexte d'imprévisibilité accrue de l'action publique, dont nous avons montré (I.3.) qu'il était inhérent au développement de la pluralité des acteurs et au fonctionnement de la gouvernance publique.

- <u>La question de la sélection des dossiers à traiter par l'AE :</u>
  La question ici posée est de savoir si les agents sur le terrain doivent traiter systématiquement tous les dossiers qui leur sont soumis ou effectuer une sélection pour se centrer sur les dossiers à forts enjeux. Nous relevons des solutions très différentes apportées à cette question et mises en place selon les régions.
  Sur ce 3e débat, nous identifions la constitution d'une contradiction entre les principes d'action bureaucratique de l'administration et les besoins engendrés par le fonctionnement de la politique publique sur des principes de gouvernance publique : les principes d'action bureaucratiques impliquent de traiter chaque dossier pour le doter de son avis d'AE tandis que le fonctionnement de la gouvernance incite les agents à centrer leurs efforts là où ils auront le plus d'écho.

Nous faisons le choix pour l'étude ces débats de recentrer notre étude sur **l'AE locale**, pour laquelle se sont posés plus spécifiquement ces trois débats. Nous montrons que le déploiement sur le terrain de ce qui a été décrit sur le papier dans la circulaire ne se fait pas sans difficultés et débats. Nous précisons ainsi, sur le cas de l'AE, la nature des incertitudes et des tensions auxquelles peut donner lieu le fait *d'administrer dans un contexte de gouvernance publique*.

Méthodologie

Plusieurs documents produits au sein du MEDDE entre 2009 et 2015 évoquent des questionnements ou des débats sur l'organisation de l'activité d'AE :

- Des rapports produits par le CGEDD :
  - Rapport CGEDD 007285-01 - L'Autorité Environnementale en Directions Régionales de l'Environnement, de l'aménagement et du logement. (2011)
  - Rapport CGEDD n° 00836201 sur l'exercice de l'Autorité Environnementale en Bretagne (2012)
  - Rapport CGEDD 006590-01 Comparaison des pratiques et méthodes de certains autres États membres de l'Union européenne pour l'élaboration des avis de l'Autorité environnementale, et prise en compte des jurisprudences concernant les insuffisances des évaluations d'impact. (2009)
- Les rapports d'activité de l'AE locale produits annuellement par le CGDD

Ces questionnements et débats sur l'organisation de l'activité d'AE ont également été évoqués et commentés dans les entretiens que nous avons menés ainsi que dans les séminaires auxquels nous avons assisté. Nous avons par ailleurs pu vérifier dans les textes juridiques de référence certains éléménts qui étaient évoqués dans les rapports ou les entretiens.

Nous rendons compte dans cette section II de ces questionnements et débats en croisant les données que nous avons recueillies à ces différentes sources. Nous nous fondons d'abord sur les rapports pour présenter les termes et les enjeux des débats. Nous montrons ensuite, en croisant les textes des rapports et les propos tenus dans les entretiens comment se traduisent ces questionnements sur le terrain, à quelles incertitudes et tensions ils donnent lieu.

II.1.Débat 1 : le rôle des préfets dans l'AE

II.1.1. Les termes du débat : une organisation complexe impliquant préfets, agents des services de l'État et agents de l'activité d'AE dans différentes fonctions

- ***Rappel sur les rôles des préfets, Autorité décisionnaire [130] (AD) et Autorité Environnementale[131] (AE), et des services administratifs***

Si on considère les procédures destinées à assurer la prise en compte de l'environnement dans les plans programmes ou les projets, les préfets interviennent à plusieurs reprises, mais dans des fonctions différentes :

- En tant qu'Autorité Environnementale (AE) : les services AE en DREAL rédigent un projet d'avis qui est ensuite signé par le préfet qui agit alors en tant qu'Autorité environnementale.
- En tant qu'autorité décisionnaire (AD désormais) : au vu du dossier et des différents avis fournis, une décision d'autorisation ou d'approbation est prise sur le projet ou plan programme. Dans le cas des projets, le préfet est chargé de la décision d'autorisation. Dans le cas des plans programmes, le document est approuvé par l'autorité publique qui l'a élaboré. Or, pour certains plans programmes[132], le préfet et le services de l'État sont font partie des élaborateurs du document !
- En tant que représentant de l'État sur le territoire : Les services de l'État (souvent les DDT) assurent une instruction règlementaire dans le cas des projets ou préparent un avis dans le cas des plans programmes. Dans le cas des projets, l'instruction est validée par le préfet au moment de la signature de l'autorisation du projet. Dans le cas des plans programmes, l'avis produit par les services de l'État doit être signé par le préfet.

Bref, le système d'AE préfectorale met en place sur le papier ce que l'on peut qualifier de procédure « d'ubiquité administrative », dans laquelle un acteur institutionnel prend une décision en se consultant lui-même pour garantir sa décision !

Si la critique doit être nuancée, car la situation est moins caricaturale dans les faits que sur le papier, elle aboutit néanmoins régulièrement à des situations de recoupements sur le terrain.

Tout d'abord la situation est moins caricaturale qu'elle ne paraît car, selon les objets concernés, l'AE est confiée aux préfets de région, de départements ou de bassin et l'AD peut être exercée

[130] Voir le lexique pour explicitation des termes
[131] Voir le lexique pour explicitation des termes
[132] ex : Plan d'action régional nitrate ou Schéma régional climat air énergie

par les préfets de région ou de département. Dans de nombreux cas, AE et AD sont donc exercées dans les faits par des instances différentes et par des personnes différentes (AE par le préfet de région et AD par le préfet de département par exemple), même si cela reste au sein de l'Administration publique d'État. De plus, si l'instance qui exerce officiellement est le Préfet, à travers sa signature, il faut prendre en considération que les avis ou procédures d'instructions sont réalisés par des services sur le terrain, en DREAL, en DDT et en préfecture, qui se consultent mais sont distincts. Sauf dans quelques cas, ce ne sont donc généralement pas les mêmes mains qui rédigent la consultation et la prise de décision.
Néanmoins, les cas dans lesquels un même préfet est à la fois AD et AE existent :

> *« On peut avoir plusieurs cas, c'est un peu compliqué à gérer parfois. On peut avoir le préfet de région qui signe cet avis (l'AE sur les projets locaux est le préfet de région). Mais il peut être en même temps préfet de département {x}, c'est à dire autorité qui approuve l'ICPE*[133]*, la loi sur l'eau, le permis de construire : ça arrive couramment. Dans ce cas, il va être, pendant la procédure, autorité environnementale et, à la fin de la procédure, autorité qui approuve. Donc là forcément la sensibilité va être plus grande. » Chargé de mission 2 DREAL*

De même, les croisements et recoupements entre services qui rédigent les avis d'AE et avis de

> *« La procédure est aujourd'hui un peu paradoxale. Dans le cadre du PLU*[134] *(pour prendre le cas le plus courant) le préfet de département est à la fois personne publique associée*[135] *(PPA) (en tant que chef des services de l'État) et autorité environnementale. En tant que personne publique associée, il s'appuie sur la DDTM*[136] *qui est son secrétaire et qui sollicite l'avis de la DREAL et en tant qu'AE, il s'appuie sur la DREAL qui est son secrétaire et qui est censé aussi recueillir l'avis de tous les services dont celui de la DDTM. On est donc dans les mêmes délais et sur les mêmes dossiers. » Chargé de mission 4 DREAL*

l'État existent :

- ***Les enjeux de cette organisation***

Pourquoi, alors cette organisation a-t-elle été retenue ? D'abord, comme nous l'avons déjà indiqué au chapitre 5 (II.4.3.), elle aurait été choisie pour une part comme alternative à la

[133] ICPE : Installations classées pour la protection de l'environnement
[134] PLU : Plan local d'urbanisme
[135] cf lexique pour une explication du terme
[136] Direction départementale des Territoires et de la Mer – service de l'État déconcentré, au niveau départemental

création d'une autorité indépendante pour des raisons budgétaires. Mais pas seulement : cette organisation a également été choisie car elle permet d'intégrer la production d'avis d'AE à l'organisation administrative existante et, dans cette organisation, de lui donner un véritable statut. En effet, sur un département ou une région, les préfets sont les « *dépositaires de l'autorité de l'État* », ils « *représentent le premier ministre et chacun des ministres* » et « *dirigent, sous l'autorité des ministres (…), des services déconcentrés des administrations civiles de l'État* »[137].
Confier la signature de l'avis sur la prise en compte de l'environnement dans un projet ou plan programme a donc pu apparaître au moment de la mise en place de l'activité comme le moyen de lui conférer une véritable « autorité » qu'il n'aurait pas eu s'il avait été simplement signé par un service de DREAL.

Néanmoins, si elle s'explique et comprend des avantages, cette solution organisationnelle entraîne plusieurs questions dans le fonctionnement de l'activité d'AE et, de ce fait, ouvre des débats au sein de l'activité d'AE et avec ses interlocuteurs.

II.1.2. Questions et débats sur la répartition des rôles entre les différents acteurs du processus d'AE

Trois types de questions se posent concrètement dans le fonctionnement de l'activité d'AE et sont à l'origine de débats et de propositions d'alternatives :

- La question de la coordination entre services administratifs
- La question des périmètres de compétence entre préfets et services d'AE
- La question de la conformité aux directives sur la distinction entre AD et AE

Nous avançons que ces questions et débats autour du rôle des préfets traduisent en fait une indétermination sur la question de savoir si les divergences et critiques qui s'expriment en interne à l'administration doivent être visibles pour les parties prenantes.
Nous montrons également que le traitement de ces questions sur le terrain aboutit à une hétérogénéité de pratiques.

- ***La question de la coordination entre services administratifs***

Dans les faits, il y a donc deux services de l'État qui travaillent en parallèle pour produire, l'un un avis d'AE qui sera signé par le préfet au titre de sa qualité d'Autorité Environnementale et l'autre un avis de l'État ou une instruction règlementaire qui sera signé par le préfet en tant que représentant de l'État sur le territoire. Sur la base de ces avis, c'est de nouveau le préfet qui

[137] Extraits des décrets du 29 avril 2004, art.1 et 16 février 2010

prendra une décision d'autorisation ou d'approbation du projet ou plan programme (selon les procédures).

Sur le terrain, une première question qui se pose est donc celle de la coordination entre ces différentes étapes : les différents avis produits par les services administratifs doivent-ils être harmonisés ? Dans quelle mesure doivent-ils l'être ? Et comment réaliser concrètement cette harmonisation ?

Plusieurs exemples d'agencements opérationnels décrits par les agents dans les entretiens nous permettent de voir les termes dans lesquels se pose la question de l'harmonisation entre services et la manière dont elle est traitée sur le terrain.

Exemple 1 : Harmoniser les avis et éviter les positions contradictoires

Un agent en DREAL indique que, pour un projet dans lequel il y a un avis d'AE (préparé par le service chargé de l'AE en DREAL et signé par le préfet de région) et une instruction (préparée par les services instructeurs et signée par le préfet de département), les deux services administratifs se sont mis d'accord pour que l'avis du préfet (réalisé par les services instructeurs) soit préparé dès réception et envoyé en même temps que le dossier pour avis d'AE. L'objectif est que le service AE prépare son avis en ayant connaissance de l'avis du préfet (préparé par les services instructeurs) qui est alors déjà rédigé, au lieu que les deux avis soient rédigés parallèlement. Il est aussi d'inciter le service instructeur à consulter des services en mesure d'estimer les impacts du dossier avant de le juger recevable :

« *Nous avons mis en place un système dans la région pour tous les dossiers instruits par l'État : le service instructeur (en général un service départemental) nous transmet le dossier pour avis d'AE et en même temps l'avis du préfet de département qui est prévu dans la règlementation pour la préparation des avis d'AE. Puisqu'il doit vérifier la recevabilité du dossier avant de nous consulter, on lui demande de préparer aussi l'avis du préfet de département. Ca a été un choix proposé au préfet, validé en CAR*[138]*, pour éviter d'avoir une contradiction entre services de l'État, pour éviter d'avoir un service départemental qui dirait que le dossier est recevable et une AE qui donnerait un avis qui conclurait que le dossier n'est vraiment pas recevable. Dans notre avis, on peut être amené à dire que le dossier a bien traité certains aspects et moins bien d'autres, mais il ne faut pas qu'il y*

[138] CAR : Comité de l'Administration Régionale : qualifié de « comité d'administration régional », le CAR réunit le préfet de région, les préfets de départements, les chefs de pôles régionaux de la préfecture, le secrétaire général pour les questions régionales, le secrétaire général du département chef lieu de région et le directeur de l'ARS. Il peut associer si besoin des responsables d'établissements publics régionaux et des services de l'État. Il s'agit d'une instance collégiale chargé d'élaborer la stratégie de l'État en région via la déclinaison des politiques publiques en stratégies régionales coordonnées et la répartition des moyens en fonction des priorités définies. (Sources : Site Senat.fr ; décret du 16 février 2010)

ait de motif d'irrecevabilité forte » (…)
« On évite des cas qu'on a eu au début où ils nous consultent en jugeant un dossier recevable et puis après, ils ont eu des gens qui leur ont dit que sur certains volets (notamment sanitaires en consultant l'ARS) que c'était insuffisant, ce qui fait désordre quand le service départemental a dit que le dossier était recevable et que l'AE derrière est obligée de dire que le volet sanitaire est insuffisant et d'expliquer pourquoi. » Chargé de mission 3 DREAL

Dans ce cas, les services administratifs mettent en place un circuit qui permet d'éviter la formulation de positions contradictoires entre l'avis d'AE et l'avis des services instructeurs qui seront tous deux signés par des préfets.

Exemple 2 : Faire apparaître les contradictions et laisser le préfet arbitrer
Un agent en DREAL nous présente un circuit dans lequel les agents prennent mutuellement connaissance des avis de l'autre service, mais cherchent moins à harmoniser les positions qu'à organiser le fait de rendre visible pour le préfet qu'il y a des divergences entre les services et de lui permettre de prendre une décision en connaissance de cause :
« Un grand souci des DDT quand on les a rencontré en 2008-2009 était de se dire qu'on va faire signer un truc au préfet sur le même dossier, par le même préfet : il faut qu'on évite que le préfet signe blanc un jour et noir un autre jour ! Je leur disais que s'il y avait des arbitrages à faire, si on faisait bien l'amont, on allait s'en apercevoir. Et puis qu'on aurait peut être des divergences mais que l'important était de mettre le préfet en situation d'arbitrer ! On a décidé avec les DDT de faire une chose aussi contraignante pour eux que pour nous : on leur envoie notre proposition d'avis mis en forme en amont pour qu'ils le mettent sous le même parapheur (car ils sont plus proches). Bien sûr, s'ils identifient un point bloquant, on en discute avant, mais sinon, ils présentent au préfet en disant qu'on a une divergence. » Chef de pôle 1 DREAL

Dans ce cas, les agents mettent en place un circuit qui permet d'organiser une éventuelle formulation de propositions divergentes et ainsi, remettent la responsabilité de trancher à l'étape de la signature du préfet et/ou de sa décision d'approbation ou autorisation.

Nous voyons tout d'abord à travers ces deux exemples que les circuits de préparation des avis préparés par les services de l'État pour le préfet et des avis d'AE, tels qu'ils ont été établis, nécessitent dans les faits des adaptations pour fonctionner et que celles ci sont développées localement à travers des arrangement entre services. Comme le dit un agent en DREAL :

« La procédure organise une espèce de chassé croisé qui pourrait être totalement inefficace s'il n'y avait pas des relations hors procédure » Chargé de mission 4 DREAL

On voit également qu'ils entrainent de ce fait des fonctionnements locaux spécifiques et donc une hétérogénéité de fonctionnement d'un territoire à un autre (sur laquelle nous reviendrons et que nous préciserons dans les points suivants).

Par ailleurs, nous relevons ici un élément classique des travaux critiques sur la bureaucratie : le fait que la prescription de la procédure, bien que très précise, laisse un certain nombre de point ouverts à l'interprétation des agents. Dans notre cas, il y a donc bien incomplétude de la prescription aux agents publics et exercice de leur *discretion* pour élaborer les solutions sur le terrain, comme l'indiquent les travaux sur la street level bureaucracy (e.g. Lipsky, 1980; Maynard-Moody & Musheno, 2000; Maynard-Moody & Portillo, 2010).

- ***La question des périmètres de compétences des préfets et des services AE***

Une autre question se pose dans l'organisation ainsi mise en place : celle des périmètres de compétences des différentes instances participant au processus, notamment entre les préfets (à la fois signataires des différents avis et autorité décisionnaire en fin de processus) et les services préparant l'avis d'AE. Nous montrons dans cette section qu'il y a une ambiguïté sur les périmètres de compétences respectifs des préfets et des services AE en DREAL, visible dans l'étude de plusieurs points d'articulation entre eux :

- les éventuelles délégations de signature des préfets aux services AE ;
- les éventuelles réécritures des avis par les préfets ;
- la maîtrise de la publication des avis.

❖ Des signatures d'avis d'AE déléguées aux DREAL ou maintenues chez les préfets ?

Pour la signature de l'avis d'AE, si le préfet est désigné comme signataire officiel par les textes français, il y a dans les faits une possibilité de délégation de cette signature aux DREAL. Or, celle-ci est utilisée de manière très variable selon les territoires et selon les objets.

Ainsi, pour l'année 2012 par exemple, le rapport d'activité de l'AE locale (Phelep & Labelle, 2013) relève des pratiques très diverses (p.12 et suiv.):

- Pour les avis sur les plans programmes, trois DREAL ont reçu délégation pour signer directement les avis d'AE sans passer par le Préfet *(« Poitou Charente, Guyane et Languedoc Roussillon pour le seul département de l'Hérault »)*

- Pour les avis sur les projets, 9 DREAL ont reçu délégation de signature pour les avis d'AE (d'après l'enquête menée par le CGDD : « *Midi-Pyrénées, Nord Pas-de-Calais, Guyane, Languedoc-Roussillon, PACA et Rhône-Alpes signent tous les avis, la DREAL Bretagne ne signe que les avis à « tonalité positive », la DRIEE*[139] *Île-de-France a la délégation mais ne l'utilise que pour les ICPE, tous les autres avis AE étant signés par le Préfet de région et la DREAL Auvergne ne peut pas signer les projets éoliens et ceux portés par de grosses collectivités »)*

Il faut noter qu'il existe également des délégations de signature sur certaines étapes de la procédure : par exemple, pour l'étape du cas par cas. Mais là aussi, il y a une diversité importante de pratiques : certaines DREAL ont délégation totale (9) tandis que d'autres (10) n'ont de délégation que partielle (sur les décisions mais pas les recours ou sur les dispenses uniquement) ou aucune délégation (3).

Nous voyons donc que la pratique de délégation est très hétérogène, aussi bien sur le plan géographique que sur les objets concernés. La circulaire de 2009, si elle est très prescriptive sur certains points, laisse une marge de manœuvre importante pour des déclinaisons locales : nous en observons ici les effets.

Les entretiens nous permettent par ailleurs de voir qu'une délégation peut renvoyer dans les faits à des marges de manœuvre très différentes pour les services concernés. Ainsi dans une région :

> *« - On a une délégation de signature assez poussée depuis longtemps dans cette DREAL qu'on essaie d'utiliser comme il faut. Il y a certaines choses que je signe à mon niveau quand j'anticipe qu'il n'y a pas de gros problèmes et pas de chausse trappes internes à la DREAL ou politiques qui feraient que même pour un avis qui ne pose pas de problème, il y aurait intérêt à une signature de niveau supérieur.*
> *- Quand vous dites délégation de signature, ça veut dire que ce n'est pas le préfet qui signe, c'est le directeur de la DREAL}*
> *- Ou même moi, ou même mon adjoint, le niveau de délégation va jusque là. »*
> *Chef de pôle 2 DREAL*

Et dans une autre région :

[139] DRIEE : Direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie (équivalent de la DREAL pour l'Île-de-France).

> *« Notre directeur n'a délégation de signature du préfet de région que sous réserve de {l}'information préalable {du préfet de département} et d'absence de censure du préfet de département. Si {le préfet de département} est opposé à notre projet d'avis, le directeur ne peut plus signer, ça remonte à la préfecture de région. Si ça remonte à la préfecture de région dans les 15 derniers jours après que le préfet de région se soit opposé, il n'y a aucune chance pour que l'avis sorte. On est donc conduit à s'entendre avec le préfet de département pour faire un avis qui ne le gêne pas trop. » Chargé de mission 3 DREAL*

Ainsi, la question de savoir qui signe les avis est résolue de manière différente selon les régions et il n'y a pas de doctrine claire qui se dégage.

❖ Des avis réécrits par les préfets ?

L'intervention possible des préfets dans l'écriture des avis d'AE faisait partie des points soulevés par le rapport du CGEDD sur l'AE locale (Brillet et al., 2011, p62-63). Sur la base d'un questionnaire et d'entretiens auprès des agents AE en Dreal, ils définissent 4 catégories de situation sur la réécriture ou non des avis qu'ils intitulent de la manière suivante :

- *« Des situations où les avis des DREAL sont quasi systématiquement suivis »*
- *« Des situations où l'avis des DREAL est peu souvent modifié »*
- *« Des situations où l'avis des DREAL est souvent modifié »*
- *« Des situations où l'avis des DREAL est trop souvent modifié, en contradiction avec l'esprit des directives* »

La constitution de ces catégories et leurs intitulés permet de montrer que cette intervention existe et est perçue comme inacceptable dans certains cas par le CGEDD[140]

Le rapport CGDD 2012 sur l'AE locale propose une estimation quantitative de ces interventions : pour 19 des 26 régions, ces réécritures sont, d'après les personnes interrogées, rares voire inexistantes. Néanmoins, cette estimation doit être nuancée car :

- C'est une situation instable et qui varie dans le temps : ainsi, un séminaire du même réseau en 2015 a donné lieu à des échanges sur un constat d'augmentation des interventions et réécritures des préfets.

[140] Le CGEDD, porteur de l'instance nationale AE CGEDD n'a pas, au moment où ce document est rédigé, de rapport de tutelle avec l'AE locale. Il constitue néanmoins une « autorité morale » écoutée en matière d'AE. Il exerce par ailleurs une fonction d'audit des services, au titre de laquelle ce rapport a été rédigé.

- Quand bien même les avis ne sont pas effectivement réécrits, la possibilité de réécriture ou de blocage par le préfet peut conduire les agents à rédiger leur avis en fonction de ce qu'ils anticipent de la réaction du préfet :

> *« Et essayer de bien jauger {le projet ou plan programme} par rapport à notre vision des enjeux. (…) Puis essayer de rédiger quelque chose qui soit à la fois juste et pédagogique. Ferme et pédagogique (rires). Et signé par le Préfet ! (rires) » Chargé de mission 4 DREAL*

> *« On a beaucoup travaillé avec le préfet pour revoir nos avis qui étaient parfois très critiques, sévères, voire défavorables, pour voir de quelle manière on pouvait être un peu plus constructifs. » Chef de pôle 3 DREAL*

> *« Sur les dossiers qui peuvent présenter des enjeux politiques ou économiques qui font que le préfet de département s'y intéresse particulièrement, on est amené à négocier avec le préfet de département pour sortir un avis qui prenne en compte les enjeux environnementaux mais ne soit pas bloquant pour les projets que le préfet veut autoriser. » Chargé de mission 3 DREAL*

> *« Inconfortable du fait de {la} dépendance {de la mission d'AE) vis-à-vis des préfets qui implique nécessairement d'aborder les avis avec en tête l'enjeu politique » Enquête – Répondant 206*

> *« Une indépendance de façade. Même si les Préfets restent globalement assez peu censeurs, le risque et le soupçon sont présents (plus une certaine tendance à être ferme avec les « petits » et conciliant avec les « gros* » Enquête – Répondant 419

Il existe par ailleurs un autre moyen pour les préfets d'intervenir dans le processus de production des avis d'AE du fait de leur signature : en utilisant la possibilité d'avis dit « tacite », c'est à dire de non-signature de l'avis dans les délais impartis.

❖ Des publications d'avis maitrisées par les préfets ?

Le rapport du CGEDD sur l'AE en DREAL (Brillet et al., 2011) relève qu'il existe une forme d'avis tacite qu'il qualifie de « *problématique* ». Il s'agit du cas dans lequel le service de la DREAL a préparé un avis d'AE et l'a transmis dans les temps au préfet mais où celui-ci ne le signe pas et

laisse passer le délai de manière délibérée « *pour régler des différences d'appréciation* » (p82). Ici aussi, le rapport du CGEDD critique vertement cette pratique, la qualifiant d' *« appréciation erronée du rôle de l'AE* ».

Derrière ces questions et ces débats sur la signature des avis d'AE, la modification éventuelle des avis par les préfets et leur utilisation de la possibilité du tacite pour ne pas sortir un avis d'AE, c'est la question de la maîtrise du contenu de l'avis et de sa visibilité pour les parties prenantes qui se pose.
Or, dans les cas de figure étudiés ci-dessus, nous observons une indétermination sur la manière de traiter la question. Cette indétermination montre que la manière de déployer sur le terrain la production de cet avis d'un genre nouveau (non contraignant et reposant sur le fait d'être mobilisé par ses destinataires) pose questions et suscite dans les faits l'expérimentation de différentes approches. Il en résulte une forte hétérogénéité des solutions locales négociées et mises en place par les acteurs, préfets et services AE en DREAL.

- ***La question de la conformité aux directives sur la distinction entre Autorité Décisionnaire (AD) et Autorité Environnementale (AE)***

Un autre débat autour de l'opérationnalisation de l'Autorité Environnementale (AE) concerne le degré de séparation qu'elle doit avoir par rapport à l'Autorité Décisionnaire (AD).
En effet, les directives européennes renvoient à des « autorités décisionnelles » et à des « autorités compétentes en matière d'environnement » distinctes et leur attribuent respectivement des rôles dans les procédures visant à faire prendre en compte l'environnement dans les ppp.
Or, comme nous l'avons vu dans notre description de l'AE en France (chapitre 5), pour les AE nationales (CGEDD et CGDD), les choix faits en terme d'organisation permettent de bien distinguer les instances qui exercent l'AD et l'AE. Mais pour l'AE locale, les choix organisationnels sont nettement plus problématiques. En effet, du fait de leurs compétences multiples sur le territoire, les préfets sont à la fois Autorité Environnementale (AE) (et signent à ce titre les avis d'AE), représentant de l'État (et signent à ce titre les avis de l'État) et Autorité décisionnaire (AD) (et prennent à ce titre les décisions d'autorisation ou d'approbation, le cas échéant).
Dans les faits, le recoupement entre AD et AE n'est pas systématique :

- pour les projets, le préfet de région exerce l'AE tandis que c'est le préfet de département qui exerce l'AD.
- Pour les documents d'urbanisme, il n'y a pas d'autorisation à donner, donc pas d'AD à proprement parler, et donc pas de recoupement de l'AD et de l'AE. Néanmoins, dans ce cas, l'AE est exercée par une instance qui exerce en même temps deux autres rôles dans la procédure : personne publique associée avec l'avis de l'État et contrôleur de la légalité du pp.
- C'est pour les plans et programmes hors documents d'urbanisme[141] que la situation se révèle la plus problématique, le même préfet pouvant être à la fois AD et AE. (C'est notamment ce type de situation qui a été critiqué comme nous allons le voir ci-dessous).

Ce choix organisationnel fait par la France a fait l'objet de nombreuses critiques et est actuellement remis en question par la commission européenne. Il est donc en cours de réforme. En effet, cette organisation a été très critiquée par le CGEDD, dès 2011-2012 :

> *« Les directives marquent bien la différence entre l'autorité décisionnelle (qui décide, comme son nom l'indique, en fin de processus au vu de tous les éléments d'information réunis) et l'autorité environnementale (qui est consultée, et dont l'avis n'est que l'un des éléments de l'information du public puis de la décision). L'AE ne doit donc être ni confondue avec l'AD, ni soumise à son contrôle préalable dans son expression, sauf à vider son avis de toute signification utile en tant qu'élément du processus d'information du public et de décision ultérieure de l'autorité qui autorise le projet. »* Rapport CGEDD sur l'AE en DREAL, p.89 (Brillet et al., 2011)

> *« Je pense que l'AE exercée par les préfets sur des projets sur lesquels ils sont par ailleurs impliqués de pleins d'autres côtés n'est pas crédible. (…)Les préfets ont à rendre des arbitrages, à trouver des solutions de compromis : ce n'est pas honteux, il faut le faire et la société ne pourrait pas fonctionner sans. Mais vous ne pouvez pas demander à la même personne d'in fine trouver un compromis général et proposer une solution acceptable sur un projet, et avant, sur le même projet de garantir que ce projet ne nuit pas à l'environnement. Ce sont deux fonctions contradictoires. Je pense vraiment qu'il y a un sérieux problème là-dessus. »* Un membre de l'AE CGEDD, 2012

Au delà d'une critique interne à l'administration française, cette organisation a été contestée au niveau européen comme non conforme aux directives. Elle a ainsi fait l'objet d'un contentieux : un arrêt de la CJUE (C-474/10, 20 octobre 2011, *Seaport*) a pointé la nécessité d'organiser une

[141] Ex : Schéma régional Climat Air Energie ou Programme d'action régional Nitrate

séparation fonctionnelle qui permette une autonomie réelle de l'entité administrative chargée de l'AE. Puis la directive 2014/52/UE (qui modifie la directive 2011/92/UE «projets» et doit être transposée avant le 16 mai 2017) a précisé l'impératif que les autorités exerçant l'AE puissent accomplir leur mission « *de façon objective et ne se trouvent pas dans une position donnant lieu à un conflit d'intérêts* » (art 9bis). Enfin, le 26 mars 2015, la Commission européenne a indiqué à la France qu'elle estimait non-conforme la transposition de la directive 2001/42/CE, notamment pour absence de dissociation entre Autorité Décisionnaire et Autorité Environnementale[142]. Les autorités françaises devaient apporter une réponse en termes organisationnels pour juillet 2015 au plus tard, mais ne l'ont pas fait officiellement au moment où nous finissons la rédaction de cette thèse (octobre 2015). Des propositions de réorganisation de l'AE locale ont été faites en interne par le MEDDE mais également par le ministère de l'Intérieur. Une réorganisation remettant la signature des avis d'AE à des commissions régionales locales constituées de membres des MIGT (missions locales du CGEDD) et de personnalités régionales a été avancée, mais aucune décision n'est prise officiellement à ce jour. A l'été 2015, les différentes propositions étaient en cours d'arbitrage interministériel, pour déterminer une nouvelle organisation pour l'AE locale, notamment sur les plans et programmes (spécifiquement visés par la Commission européenne).

Ces critiques portées notamment par le CGEDD et ce contentieux européen, montre que certains acteurs dirigeants, au niveau européen et au niveau national, prennent nettement position pour une AE qui puisse exprimer un avis divergent, et donc des critiques, par rapport à une autorité décisionnaire.

Ainsi, en France, le choix a été fait, pour administrer dans un contexte de gouvernance, de placer la production des avis d'AE (dont la nature est originale) au sein des circuits administratifs traditionnels, ce qui se traduit par le fait de donner un rôle important au préfet dans l'avis d'AE. Or, le CGEDD d'une part et, surtout, la Commission européenne d'autre part viennent remettre en cause la validité de ce choix.

L'étude de ce débat montre tout d'abord les divergences qui existent au plus haut niveau sur le sens de l'activité d'AE, sur la manière de l'organiser et sur la visibilité que devrait avoir la dimension critique qu'elle produit.

L'étude de ce débat montre également le « tâtonnement » des instances chargées d'organiser

[142] L'avis motivé de la Commission européenne se trouve en annexe.

l'AE pour trouver des solutions organisationnelles qui permettent effectivement à l'administration de mener une action publique dans un contexte de gouvernance.

Ici, les débats qui ont lieu durant le déploiement de l'AE questionnent et viennent remettre en cause ce qui avait été posé par écrit dans la circulaire comme une manière pertinente d' administrer dans un contexte de gouvernance.

Synthèse intermédiaire sur le débat 1 :

Nous avons étudié ici :

- Tout d'abord les circuits mis en place pour assurer la coordination (et l'éventuelle harmonisation) entre les services administratifs instructeurs des dossiers et ceux chargés de l'AE,
- Puis les débats autour des périmètres de compétences respectifs des préfets et des services AE en DREAL
- Et enfin les critiques et le contentieux européen sur la distinction prévue entre Autorité Décisionnaire et Autorité Environnementale, ainsi que les réformes envisagées pour réorganiser l'AE avec davantage d'indépendance par rapport à l'autorité décisionnaire.

Tous ces points ont constitué des débats récurrents, visibles dans les rapports et documents juridiques sur l'activité dont nous rendons compte ici. Les problèmes soulevés sont sources d'incertitudes et de tensions dans le déploiement de l'activité sur le terrain, ce que nous confirmons à travers les propos tenus par les agents publics dans le cadre des entretiens.

L'analyse de ces données nous permet tout d'abord de faire apparaître que le point commun sous-jacent à tous ces débats est le fait de savoir si les divergences et les critiques qui s'expriment au sein des services de l'administration publique tout au long des procédures d'étude et d'accompagnement des projets et plans programmes doivent être visibles pour les parties prenantes (dont le public) ou si elles doivent rester au sein des circuits administratifs qui présentent alors à ces parties prenantes uniquement la version « lissée » et/ou « harmonisée » des avis exprimés en interne.

Elle nous permet également de caractériser qu'il y a une indétermination à ce jour sur la manière d'organiser ce type d'activité et de l'insérer dans les pratiques administratives existantes. Plusieurs options sont envisagées et rien n'est encore tranché. Savoir ce que signifie administrer en contexte de gouvernance est un problème théorique qui pose de vraies questions empiriques sur le terrain de l'AE…

II. 2. Débat 2 : la relation entre l'AE et le pétitionnaire/maître d'ouvrage[143]

Un autre point qui pose question et fait débat au sein de l'activité d'AE porte sur la question du rapport entre les services d'AE locaux et le pétitionnaire/maître d'ouvrage, porteur du projet.
Nous centrons ici notre attention sur la manière dont s'exprime ce débat parmi les hauts fonctionnaires, dans les rapports du CGEDD et de l'IGAS et dans les propos des membres du CGEDD. Nous verrons au point suivant (III. du Chapitre 6) comment ce même débat se traduit parmi les agents de l'AE locale.

II.2.1. Ambiguïtés sur le rapport des agents de l'AE avec le maître d'ouvrage

Sur la question du rapport entre l'AE et le maître d'ouvrage des projets soumis à AE, l'AE CGEDD a adopté dès ses débuts une position privilégiant l'indépendance de l'AE et, pour cela, évitant tout ce qui pourrait être considéré comme de l'accompagnement ou de la co-construction des projet ou plan programmes avec le porteur de projet.

> *« Quand je dois décrire notre rôle en très peu de mots, je dis qu'on est (le terme a été utilisé pendant un temps puis abandonné, ce que je trouve dommage) « garant environnemental » des projets présentés. On ne peut pas être le garant de la qualité de quelque chose quand on l'a fait soi même ou qu'on a contribué à faire. Il arrive très souvent que des maîtres d'ouvrage nous disent « on a un projet très avancé qu'on va vous soumettre dans trois mois, on voudrait faire une réunion technique avec vous pour vous présenter l'état d'avancement et que vous nous disiez ce que vous en pensez, ça permettra à tout le monde de gagner du temps et ce sera bien ». Nous refusons systématiquement ce genre de chose en disant qu'on n'est pas dans la co-construction des études d'impacts. Le maître d'ouvrage est responsable de faire son étude d'impact et nous de dire au public et à l'autorité qui va autoriser le projet si l'étude d'impact a été bien faite. Si c'est nous qui avons été sur l'épaule du maître d'ouvrage en lui disant d'écrire ça, notre rôle de garant a une crédibilité nulle » Entretien avec un membre du CGEDD, 2012*

[143] Plusieurs termes sont couramment employés pour désigner le porteur d'un projet ou d'un plan programme. Le terme de pétitionnaire est le plus souvent utilisé pour désigner le porteur d'un plan programme tandis que celui de maître d'ouvrage est plus courant pour désigner le porteur d'un projet. Néanmoins, dans les verbatim, il y a parfois un usage extensif de chacun des deux termes, qui désignent alors indifféremment le porteur d'un plan programme ou projet. On note que le terme englobe aussi souvent dans les propos des agents les bureaux d'étude qui travaillent avec les pétitionnaires et maîtres d'ouvrage pour mettre au point leurs projet ou plan programmes.

Cette position est définie ici en ce qui concerne la pratique de l'AE CGEDD. Néanmoins, lorsqu'elle est déclinée sur l'AE locale, en DREAL, elle laisse apparaître quelques ambiguïtés. Deux rapports, l'un du CGEDD et l'autre de l'IGAS et du CGEDD, permettent de voir une certaine évolution sur la question du rapport des agents AE en DREAL avec le maître d'ouvrage.

En 2011, le rapport CGEDD sur l'AE en DREAL (Brillet et al., 2011) définit le rôle de l'AE locale comme un « *rôle – nouveau - d'expertise sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par le maître d'ouvrage* » (p44), rôle qu'il distingue clairement de celui d'interlocuteur du maître d'ouvrage pour lequel il désigne l'autorité décisionnelle (c'est à dire le préfet et les services qui réalisent l'instruction du dossier) : *« Il convient de distinguer clairement les fonctions de l'autorité environnementale, de celles de l'autorité décisionnelle interlocutrice privilégiée du maître d'ouvrage* ». Néanmoins, il indique également que, d'après son audit, le dialogue avec le maître d'ouvrage est pratiqué dans les faits, dans 17 DREAL (dont systématiquement dans 12 d'entre elles) et que, là où il est pratiqué, il est considéré comme « *nécessaire et parfois même indispensable (amélioration de la qualité des dossiers, meilleure intégration de l'environnement »* (p44). Par ailleurs, il appelle au développement d'un dialogue avec les parties prenantes (p114), dont il considère que le dispositif serait à inventer, mais qu'il envisage comme un « *comité d'échanges* » pour organiser des « *échanges réguliers de ces AE au plan national avec les parties prenantes afin de les tenir informées et de recueillir leur points de vue* », c'est à dire comme un dispositif de dialogue à un niveau général et non sur chaque dossier.

En 2013, le rapport CGEDD IGAS sur l'AE en Bretagne (Humbert & Gomel, 2013), s'il reste sur la même ligne, en marque néanmoins un certain infléchissement. En effet, il insiste moins sur le risque d'une co-construction des projets par l'AE du fait d'une trop grande proximité avec les maîtres d'ouvrage et développe a contrario plusieurs propositions pour permettre que le travail effectué par les agents de l'AE atteigne effectivement le maître d'ouvrage en amont dans son travail, de manière à ce que celui-ci puisse intégrer les remarques. Au final, il définit les conditions et les bornes d'un dialogue entre agents de l'AE et maîtres d'ouvrage sur les projets. Dans une section du rapport intitulée « *Donner à l'exercice de l'AE des lignes directrices* », le rapport indique qu'il faut :

- *« Sensibiliser les maîtres d'ouvrage à l'évaluation environnementale et les aider dans l'amélioration de leur dossier, diminuant ainsi les risques de remise en cause du projet. Chaque fois que c'est possible, un appui, éclairage, ou simple conseil doit être fourni, tant par les services départementaux que par la DREAL. Au titre de son rôle d'AE, la DREAL doit répondre aux sollicitations des maîtres d'ouvrage par la fourniture de notes de « cadrage préalable » à l'évaluation environnementale.*

- *Développer la capacité d'alerte en cours de procédure par les services départementaux sur les dossiers sensibles ou susceptibles de comporter des faiblesses conduisant à une analyse particulièrement critique de l'AE.*
  Réciproquement, la mission recommande que le service en charge de l'élaboration des avis d'AE alerte les services instructeurs sur les dossiers susceptibles d'aboutir à un avis très critique, dès que le problème est identifié, sans attendre la rédaction du projet d'avis.
  La pratique de réunions avec les maîtres d'ouvrage, visant à une amélioration préalable du dossier, est à développer ».
  Rapport sur l'exercice de l'AE en Bretagne, p 62

A travers ces recommandations, ce sont plusieurs éléments et conditions d'un dialogue entre agents d'AE et maître d'ouvrage qui sont définis :

- Le texte appelle au développement d'un rôle « *d'appui, d'éclairage ou de simple conseil* », pour permettre aux maîtres d'ouvrage d'améliorer leur dossier. D'après le rapport, ce rôle doit être assuré par les services départementaux et la DREAL. L'AE n'est pas exclue de ce rôle, mais y participe à travers ses notes de cadrages préalables.
  De plus, le texte invite à développer l'organisation de réunions préalables avec les maîtres d'ouvrage pour leur permettre d'améliorer son dossier en amont de l'avis d'AE
  A travers ces deux invitations (notes de cadrage préalables pour répondre aux sollicitations du maître d'ouvrage et réunions permettant d'améliorer les dossiers), le rapport définit bien un dialogue des agents de l'AE avec le maître d'ouvrage, un dialogue qui se développe sur des dossiers spécifiques (et non en général, comme dans un dispositif de type « comité des parties prenantes » tel qu'envisagé par le CGEDD[144]).
- Néanmoins, le texte définit aussi les limites et les conditions de ce dialogue : par exemple, pour assurer un rôle d'alerte sur certains dossiers, le texte appelle les agents de l'AE à passer par l'intermédiaire des services instructeurs et non à entamer en direct un dialogue avec le maître d'ouvrage.

Ainsi, sur la question du rapport entre l'AE et les maîtres d'ouvrage, on voit que le CGEDD développe finalement une position qui contient des ambiguïtés et quelques difficultés d'interprétations :

- Eviter le risque de co-construction passe par le refus de rencontrer les maîtres d'ouvrage en amont sur des dossiers spécifiques pour l'AE CGEDD. Néanmoins, lorsque cela concerne les agents de l'AE locale, le statut de ce type de rencontres est manifestement

[144] Rapport sur l'AE locale 2011 (Brillet et al., 2011)

beaucoup plus discuté, en fonction des membres du CGEDD et de la date à laquelle ils s'expriment.

- Lorsque le dialogue est accepté, ses limites et ses conditions sont définies mais de manière assez subtile et ambiguë, laissant une marge d'interprétation importante sur le terrain : par exemple, combien de réunions avec le maître d'ouvrage sont acceptables sans passer dans la co-construction ? A quel moment l'AE doit-elle passer par les services instructeurs pour alerter le maître d'ouvrage et à quel moment le fait-t-elle directement dans les réunions ? Que contiennent les notes de cadrage préalables et jusqu'où peuvent-elles aller dans la réponse aux sollicitations du maître d'ouvrage etc. Par ailleurs, on voit ici en comparant les rapports de 2011 et de 2013 qu'il y a une certaine évolution dans le temps de la position.

Ces propos nous permettent de caractériser une difficulté à définir le rapport entre les agents de l'AE et les maîtres d'ouvrage et des ambiguïtés dans les définitions qui sont proposées par des instances écoutées au sein de l'activité d'AE.

II.2.2. Mise en perspective : une ambiguïté caractéristique des métiers de l'expertise (exemple de l'Inspection des installations classées)

Pour saisir les enjeux des questionnements et ambiguïtés que nous relevons ici pour l'activité d'AE, nous proposons de les resituer dans un champ plus large et de voir si d'autres activités comparables à l'AE sont confrontées à ce type de question et comment elles y répondent.

Dans notre chapitre 5 sur la présentation de l'activité d'AE, nous avons identifié comme activité proche celle d'Inspecteur des ICPE (Installations Classées pour la Protection de l'Environnement).

L. Bonnaud et E Martinais (2010) ont montré, dans leurs travaux sur les inspecteurs ICPE, toute l'importance qu'avait le rapport entre ces inspecteurs et les maîtres d'ouvrage. Etudiant cette activité des années 1970 aux années 2000, ils argumentent que les relations entre l'administration en charge de la prévention des risques et les industriels ont permis la persistance d'un modèle technocratique de gestion des risques industriels, dans le temps et malgré les moments d'affaiblissement. Ainsi, ils caractérisent un modèle fondé sur l'expertise pour la gestion des risques industriels en France, dans lequel cette expertise prend forme justement dans une « *relation d'échange entre l'administration chargée d'appliquer la réglementation et les assujettis industriels* » et reste « *peu (voire pas) ouverte aux autres acteurs concernés* » (p.4). Le modèle suscite bien à certains moments de son histoire quelques interrogations sur la « *confusion des activités de protection de l'environnement et de développement industriel* » (p.4). Mais Bonnaud et Martinais montrent que même l'accident AZF

qui, en 2001, expose au grand jour ce « *modèle d'expertise co-construit par le dialogue entre la DRIRE*[145] *et les industriels* » (p.5) et le fragilise, n'aboutit finalement pas à une réelle modification de ce dialogue bipartite comme fondement de la gestion des risques industriels en France.

Ces travaux sont à replacer plus largement dans les travaux sur les activités de régulateurs et d'experts publics sur des activités industrielles, travaux qui identifient et caractérisent des situations de « régulations négociées » (Lascoumes, 1994), d'« expertise négociée » (Rolina, 2010). Dans ces situations, l'échange et le dialogue entre experts et industriels, s'ils ne sont pas exempts de rapports de force, sont au cœur de la construction de l'expertise et de la définition (et redéfinition permanente) du mode de gestion des risques.

II.2.3. l'AE : distinguer ou associer accompagnement et critique ?

Nous pouvons donc regarder les ambiguïtés de la position du CGEDD sur le rapport entre agents de l'AE et maître d'ouvrage à l'aune de cet apport que représente pour une activité d'expertise le fait d'être en dialogue avec les « expertisés » : apport en terme de construction de l'expertise, apport en terme de définition (et redéfinition) de la manière de gérer l'objet et apport dans la capacité à gérer le rapport de force qui existe entre les parties.

En adoptant une position d'indépendance « stricte », certains membres du CGEDD définissent pour l'AE une position d'expert indépendant, et dont l'expertise se construit en dehors du dialogue avec le maître d'ouvrage. En infléchissant cette position vers un dialogue limité et encadré, d'autres membres du CGEDD définissent pour l'AE une position d'expert dont l'expertise, mais aussi la capacité à faire entendre et prendre en compte son expertise, se construisent pour partie dans le dialogue et l'échange avec le maître d'ouvrage.

Comme nous l'avons vu, la position de dialogue avec le maître d'ouvrage est considérée par certains comme intenable car elle jette un doute sur la capacité de l'agent à produire ensuite des critiques sur le projet ou le programme qui lui est soumis.

Les travaux de Bonnaud et Martinais (2010;2010) montrent que ce risque a été considéré comme acceptable dans le cas des ICPE : à la suite de la catastrophe d'AZF par exemple, c'est surtout une mise en visibilité de l'identification des dangers et de l'expertise qui est demandée par les parties prenantes plutôt qu'une remise en cause du monopole des inspecteurs ICPE et des exploitants sur l'expertise en matière de risques industriels (p.5). Cette acceptation signale que ce qui est attendu est peut être moins la critique que peut produire l'agent que sa capacité à anticiper et gérer les risques conjointement avec l'exploitant.

[145] DRIRE : Direction Régionale de l'Industrie et de la Recherche. Suite à la fusion des services déconcentrés dans le cadre de la Réate (Réorganisation administrative territoriale), les inspecteurs ICPE sont maintenant situés dans les Unités Territoriales (UT) des Dreal.

Dans le cas de l'AE, il y a une ambiguïté dans ce qui est attendu de l'activité :

- est-ce prioritairement la production d'un regard critique sur le projet dont les parties prenantes puissent se saisir ?
- ou prioritairement la prise en compte de conseils ou d'appui destinés au maître d'ouvrage pour qu'il les intègre dès l'amont dans son projet ?
- Ou sont-ce les deux simultanément, en considérant que cela est compatible ?

Lorsque l'on regarde certaines prises de position du CGEDD ou bien la manière dont l'AE a été déclinée dans certains pays, la réponse est clairement une priorité donnée à la production d'un regard critique. Ainsi, lorsque le CGEDD préconise dans son rapport de 2011 la création d'une AE locale indépendante[146], il est clairement dans la première vision, de priorité à la production d'un regard critique indépendant destiné à l'ensemble des parties prenantes. Si on considère la manière dont l'AE a été mise en place en Belgique, en Flandres, on est également dans cette première vision. Ainsi, en Flandres, l'AE est exercée par une agence tandis qu'un centre d'accompagnement des maîtres d'ouvrages a été crée au sein du ministère, indiquant ainsi des fonctions partagées et centrant donc l'AE sur la production de la critique (Kbaier et al., 2009).

Lorsque le CGEDD, dans son rapport de 2013 développe davantage le rôle de l'AE dans le dialogue avec les maîtres d'ouvrage, et en propose une définition, des conditions et des limites, il développe en fait une vision de l'activité dans laquelle à la fois la dimension critique et la dimension d'appui et de conseil aux maîtres d'ouvrage sont présentes. Néanmoins, ce qui apparaît ici est que la déclinaison opérationnelle de cette position ambiguë reste à construire.

L'activité d'AE pose donc à l'administration avec une nouvelle acuité une question classique de ces activités d'expertise : peut-on conseiller, appuyer et en même temps critiquer ? Et si oui, comment l'organiser ?

Cette question sur l'action administrative n'est pas nouvelle, mais elle prend un sens nouveau dans un contexte de gouvernance dans lequel la relation entre maître d'ouvrage et agents publics est susceptible d'être davantage interrogée par les autres acteurs, étatiques et non étatiques impliqués dans l'action publique.

[146] Voir débat 1, La question de la conformité aux directives sur la distinction entre Autorité Décisionnaire (AD) et Autorité Environnementale (AE).

Synthèse intermédiaire sur le débat 2

Nous avons montré en II.1, que les débats sur les circuits administratifs de l'AE, sur les répartitions de compétences entre les agents chargés de l'AE et les préfets et sur l'articulation entre AE et autorité décisionnaire traduisaient une indétermination dans l'activité entre le fait de faire apparaître les divergences et les critiques qui s'exprimaient en son sein ou de fournir aux parties prenantes externes une version lissée et harmonisée de ces avis. Nous montrons ici (II.2) que les débats sur le fait d'entamer un dialogue avec le maître d'ouvrage, d'intervenir en appui ou conseil dans le cadre de l'activité d'AE traduit la réactivation d'un débat classique sur les activités d'expertise : celui de la possibilité d'associer une capacité critique de l'administration à un lien avec le maître d'ouvrage.

Dans les deux cas (débat 1 et débat 2), c'est en fait **la question de l'expression de la critique et de l'organisation de sa production au sein de l'administration publique** qui se pose : quelle est la place de la critique produite par l'administration au sein des processus de décision publique et comment l'organiser et la positionner ?

Dans un troisième temps, nous nous intéressons à un autre débat qui a lieu sur l'organisation de l'AE : celui du principe de traitement des dossiers par les agents. Comme nous le montrons ci-dessous, la question dans ce débat est de savoir si les agents de l'AE doivent procéder à un traitement systématique de tous les dossiers ou s'ils peuvent procéder à une sélection pour centrer leurs efforts sur les dossiers à enjeux.

II.3. Débat 3 : la sélection des dossiers

II.3.1. Les termes du débat sur la sélection des dossiers à partir de la possibilité d'avis dits « tacites » ou « sans observation »

La production de l'avis d'AE est soumise à un impératif de délai. Faute d'avis produit par les DREAL et signé par les préfets dans ce délai, on se trouve dans une situation dite « d'avis tacite », définie ainsi :

« Un avis tacite est un avis émanant de l'autorité environnementale (préfecture de département ou de région) sans analyse particulière de l'impact environnemental du projet lui-même. L'avis tacite

est prévu par les textes, pour clore la procédure lorsque l'avis de l'autorité environnementale déconcentrée n'a pas pu être fourni dans le délai de deux mois (projet) ou trois mois (plan/ programme) ». Rapport CGEDD sur l'AE en DREAL, p.55.

Cette situation recouvre dans les faits plusieurs cas de figure :

- dans certains cas, l'avis est tacite car il a été produit par les services AE en DREAL mais n'a pas été signé par le préfet. C'est le cas d'utilisation du tacite par les préfets, que nous avons déjà étudié en II.1.
- dans d'autres cas, l'avis est tacite parce qu'il n'a pas été produit par les services AE en DREAL.

On note que le terme d' « avis sans observation » est également utilisé (et remplace celui « d'avis tacite » dans le rapport d'activité sur l'AE locale à partir de 2013). L'adoption de ce terme vient en réponse à une ambiguïté que relevait le rapport CGEDD en 2011 selon laquelle un avis tacite était réputé favorable et interprété ainsi par le public et l'autorité décisionnelle (p.55). L'adoption du terme « avis sans observation » vise donc à préciser le sens de ce qui est fait et à affirmer que « *l'absence d'avis émis par l'autorité environnementale n'a aucune signification et ne doit donc être interprétée ni négativement, ni positivement* » (Rapport d'activité AE locale 2013, p12).

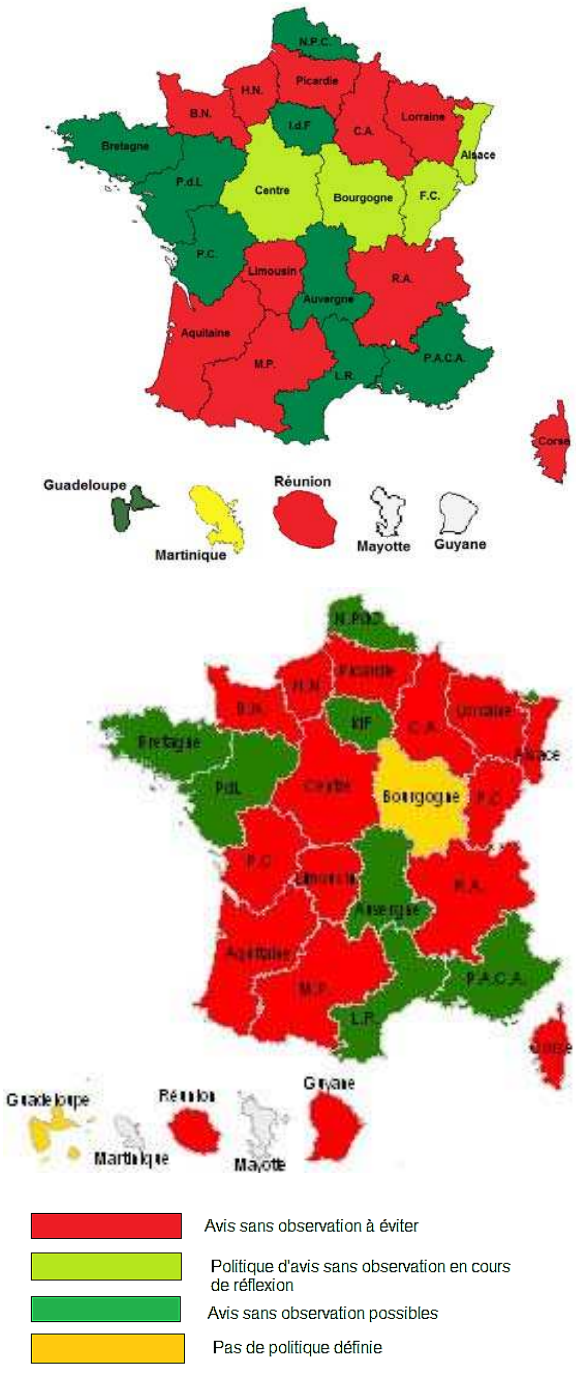
Le nombre des avis tacites ou sans observation n'est pas négligeable : ils représentaient, en 2013, 27% des avis sur les documents d'urbanisme en 2013 et 17% des avis sur les projets.

Néanmoins, ces moyennes reflètent des réalités très différentes sur le terrain. Ainsi, en 2012, 10 régions indiquent pratiquer l'avis tacite tandis que 16 régions l'évitent par principe (rapport d'activité AE locale 2012, p14). On voit se développer les pratiques d'avis tacite en 2013 puisque 13 régions indiquent désormais le pratiquer (rapport d'activité AE locale 2013, p13).

Que recouvre et que signifie cette hétérogénéité de pratiques sur l'avis tacite ?

Fig 7. Pratiques des services AE en DREAL en matière d'avis tacites en 2012 et en 2013

Source : Rapport sur l'activité des autorités environnementales locales en 2013, p 13, CGDD



II.3.2. Diversité dans les pratiques développées sur le terrain

Ce qui se fait en matière d'avis sans observations varie considérablement d'un service AE DREAL à un autre, sur plusieurs plans. Les rapports d'activité de l'AE locale de 2012 et de 2013 sont très éclairants à cet égard. Ainsi, certains services AE en DREAL ont une politique claire et affichée d'évitement par principe des avis non émis. Comme on le voit sur les cartes, en 2013, cela concerne 13 DREAL : Alsace, Aquitaine, Basse-Normandie, Champagne-Ardenne, Corse, Franche-Comté, Haute-Normandie, Limousin, Lorraine, Midi-Pyrénées, Picardie, Rhône-Alpes et la Réunion. Pour certaines d'entre elles, l'objectif de toujours produire des avis explicites figure dans leur processus qualité (Phelep et al., 2014) (p.12).

D'autres services AE en DREAL pratiquent au contraire volontairement les avis sans observations. C'est le cas en 2013 pour les régions Auvergne, Bretagne, Guadeloupe, Île-de-France, Languedoc-Roussillon, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Pays de la Loire, Poitou-Charentes, Nord-Pas-de-Calais. D'après le rapport d'activité sur l'AE locale en 2013, cela se fait pour diverses raisons : en fonction du niveau d'enjeu du dossier, de la prise en compte satisfaisante de l'environnement (mesures d'évitement et de réduction), de l'absence de plus-value de l'avis (le projet étant vu par ailleurs dans le cadre d'une autre procédure) ou, plus prosaïquement, du plan de charge du service (Phelep et al., 2014) (p.12).

Il y a également des cas intermédiaires. Par exemple, pour l'année 2013, le service AE d'Île-de-France maintient une politique d'évitement des avis sans observations pour les plans et programmes mais pratique des « notes relatives à l'absence d'observation » pour les projets

On a aussi des évolutions : par exemple, la région Poitou-Charentes affichait une politique d'évitement des avis sans observations en 2012, ce qu'elle ne fait plus en 2013.

On peut également avoir un décalage entre la politique affichée et la pratique. C'est le cas par exemple en Midi-Pyrénées et en Aquitaine qui, bien qu'affichant une politique d'évitement, ont émis en 2013 des avis sans observations sur certains projets[147]. C'est également le cas en 2013 pour les régions Centre et Bourgogne qui indiquent avoir été contraintes d'émettre des avis tacites et envisagent de ce fait de formaliser des critères et des modalités pour cette pratique (Phelep et al., 2014) (p13). Une politique affichée d'évitement ne signifie donc pas systématiquement une absence totale d'avis sans observations.

Nous constatons donc sur le terrain une diversité à la fois dans les politiques affichées et dans les pratiques d'une région à une autre.

[147] Il s'agit d'avis sur des documents d'urbanisme impactés par le Grand Projet Ferroviaire Sud Ouest pour lesquels les DREAL ont considéré que l'avis rendu par le CGEDD sur le Grand Projet dans son ensemble couvrait le sujet.

Comme nous le voyons dans le cas des DREAL Centre et Bourgogne, le fait de pratiquer (volontairement ou non) les avis sans observations amènent certaines DREAL à formaliser leur pratique et à l'encadrer par des critères et des modalités de décisions. Néanmoins, ici encore, nous observons une grande diversité et un caractère local pour ces développements qui se font au niveau des DREAL et non au niveau national.

Ainsi, pour l'exercice 2012, certaines DREAL indiquent avoir établi un système de priorisation pour le traitement des dossiers à travers une analyse des enjeux. Celle-ci se fait dans un échange entre services au cours d'une réunion hebdomadaire en Auvergne, à travers une grille de critères en Corse ou en Picardie ou encore à travers un outil développé sous Excel en Poitou Charente, outil local qui permet de croiser les données environnementales d'une commune (ex : eau, biodiversité) avec les enjeux du type de projet soumis (ZAC[148], ICPE[149], infrastructures etc.) et de faire ressortir ainsi les points d'attention prioritaires à prendre en compte dans l'avis (rapport d'activité AE locale 2012, p14).[150]

II.3.3. Des interprétations différentes de l'activité d'AE

A travers cette diversité, nous voyons l'hésitation et le partage des DREAL entre deux principes d'action : l'un consistant à rendre systématiquement un avis sur tout ppp adressé à la DREAL et l'autre consistant à trier et prioriser les ppp sur lesquels un avis sera rendus.

En fait, il y a là deux interprétations possibles de la mission de l'activité d'AE :

- Dans le premier cas, celui de l'évitement par principe de l'avis sans observation, l'activité est interprétée comme une activité de traitement administratif systématique. L'objectif est que chaque dossier soit doté d'un avis pour la suite du processus. C'est dans ce cas

[148] ZAC : Zone d'aménagement concerté. Cf lexique
[149] ICPE : Installations classées pour la protection de l'environnement. Cf lexique
[150] Nous retrouvons cette pratique de développement d'outils et de critères locaux par les services AE en DREAL sur la procédure dite de « cas par cas » mise en œuvre à partir de 2012. Pour rappel, pour un certain nombre de ppp qui n'étaient auparavant pas soumis à étude d'impact, les services AE doivent désormais décider de s'ils doivent y être soumis ou non, au cas par cas, c'est à dire à l'étude d'un dossier fourni par le maître d'ouvrage. Or, dès l'exercice 2013, il y a une perception au sein du réseau d'une forte diversité des pratiques en matière de soumission au cas par cas, aussi bien en nombre de cas soumis que sur les critères de soumission. En juin 2014, la mission d'animation CGDD de l'AE locale réalise alors une enquête par entretiens auprès des services en DREAL, enquête qui confirme d'une part une diversité des pratiques et des taux de soumission selon les régions et d'autre part le développement de doctrines et d'outils locaux pour exercer le cas par cas (sources : Diagnostic de mise en œuvre du cas par cas projets en régions – Note de la mission d'animation du CGDD (juin 2014)

finalement aux différents acteurs étatiques et non étatiques (autorité décisionnaire, pétitionnaire et public) d'identifier ensuite les avis dont il y a lieu de se saisir.

- Dans le second cas, celui de l'organisation de la pratique des avis sans observation à travers la définition de modalités, de critères et d'outils, l'activité est interprétée comme une activité de sélection des dossiers sur lesquels produire un avis. Dans ce cas, où cette pratique se fait dans le cadre de critères définis et affichés, les agents AE jouent un rôle vis-à-vis des parties prenantes, pour identifier et désigner les dossiers sur lesquels il y a besoin d'un avis d'AE.

Or, la diversité des pratiques au sein des DREAL, relevée par les rapports d'activités annuels de l'AE locale, nous montre qu'aucune doctrine ne s'impose au sein de l'activité, au moins jusqu'en 2013: les deux semblent possibles. Les DREAL sont donc conduites à se positionner et à choisir leur interprétation de l'activité. On voit qu'elles le font et développent localement des « politiques » dans un sens ou dans l'autre. Ces politiques donnent toutes deux lieux au développement de formalisations (dans les processus qualité pour les politiques d'évitement d'avis tacites ; dans les critères et outils développés par les DREAL pour les politiques d'avis tacite). Nous voyons donc au sein de la même activité se déployer et se formaliser deux interprétations contradictoires.

Nous notons qu'il y a en 2013 une prise de position du CGEDD sur ce point, dans le rapport sur l'AE en Bretagne (Humbert & Gomel, 2013, p61) qui se prononce pour la possibilité de sélectionner les dossiers et appelle à la formalisation en collectif de critères communs pour procéder à cette sélection :

« *Sélectionner :*

- A court terme, concentrer l'effort de l'AE sur les dossiers à enjeux, en définissant collectivement, selon les types de dossiers, une vision stratégique et tactique de l'action de l'AE (et des services contributeurs), qui permette de hiérarchiser ses interventions et d'éviter une absence préjudiciable et incompréhensible dans certains dossiers.

- Définir et consolider collectivement les critères de sélection entre avis tacites et explicites

- Conserver une marge d'avis explicites en dehors de ces critères, par échantillonnage, pour éviter le développement de pratiques d'évitement ou de moindre intégration environnementale sur des dossiers identifiés a priori comme soumis à simple avis tacite. ». Rapport sur l'exercice de l'AE en Bretagne, 2013, p 61

Le rapport d'activité sur l'AE locale sur l'exercice 2014 (à paraître fin 2015) permettra de voir s'il y a une évolution significative des pratiques d'avis tacites suite à cette prise de position.

Néanmoins, nous faisons le constat ici du maintien pendant plusieurs années d'une ambiguïté de doctrine et d'une diversité des pratiques des DREAL sur ce point.

Synthèse intermédiaire sur le débat 3

Nous avons montré ici les ambiguïtés d'interprétation qui existent sur le sens de l'activité d'AE. Nous avons également exposé que ces ambiguïtés donnent lieu à l'élaboration de « politiques » locales en DREAL, qui sont peu à peu formalisées à travers des règles écrites (processus qualité) et des outils (grilles de critères, tableur Excel) et qui se traduisent par des pratiques différentes des agents sur le terrain selon les régions.
Nous constatons que les ambiguïtés sur l'interprétation de l'activité aboutissent au développement d'une diversité de pratiques sur le terrain.
Nous identifions sur ce cas précis la manifestation d'un cas de contradiction entre les principes d'action bureaucratiques de l'administration et les besoins engendrés par le fonctionnement de la politique publique sur des principes de gouvernance publique : le principe d'action bureaucratique implique de traiter chaque dossier pour le doter de son avis d'AE tandis que le fonctionnement de la gouvernance incite les agents à centrer leurs efforts là où ils auront le plus d'écho, là où ils considèrent que les acteurs externes ont besoin d'être plus particulièrement informés.

II.4. Administrer dans un contexte de gouvernance : l'épreuve du déploiement sur le terrain

Les trois débats que nous avons successivement étudiés dans cette 2e section donnent une vision de ce qui se déroule effectivement sur le terrain, à partir de la description de l'activité d'AE telle que posée par les textes administratifs. Ils montrent qu'il n'y a pas d'évidence dans le déploiement de ce que serait une activité administrative en contexte de gouvernance. Ils nous permettent de caractériser, sur un cas précis, où se trouvent les incertitudes et les points de tensions, ainsi que ce qu'ils traduisent.

Nous avons relevé que ces incertitudes et ces points de tensions se traduisaient par le développement d'une pluralité de solutions d'organisations locales, qui semblent coexister sans qu'un choix tranché ne soit fait.

Cette pluralité et cette hétérogénéité peuvent bien entendu être analysées comme un résultat classique du travail dans une bureaucratie.
Ainsi, les travaux sur la *Street level bureaucracy* (Lipsky, 1980; Maynard-Moody & Portillo, 2010) identifient bien une impossibilité de prescrire entièrement le travail des agents publics qui, malgré un foisonnement de règles écrites, disposent d'une marge de manœuvre et déploient donc leur activité avec des arrangements locaux, avec pour résultat une hétérogénéité dans le traitement des usagers. Les travaux en sociologie, critiques sur la bureaucratie (Blau, 1955; Crozier, 1963; Merton, 1940; Selznick, 1949), ont également relevé depuis longtemps l'impossibilité de contrôler le travail des agents de terrain à travers les règles écrites et ont décrit les systèmes informels qui se mettent inévitablement en place, produisant des résultats bien différents de ceux qui étaient prévus dans le système formel.

Par ailleurs, Mintzberg avait déjà révélé la pluralité de la notion de bureaucratie en distinguant la bureaucratie mécaniste (dans laquelle la compétence attendue des agents est simplement une capacité à appliquer les règles) de la bureaucratie professionnelle (dans laquelle la compétence des agents est bien d'être capable d'élaborer des solutions à partir des règles et de leur savoir sur un domaine de compétence). Dans cette seconde forme, il est logique que la bureaucratie puisse produire une variété dans les pratiques des agents, tant que celle-ci est justifiée et encadrée.

Néanmoins, notre étude des trois débats sur l'AE locale nous permet de faire apparaître une raison supplémentaire à la diversité que nous constatons dans le déploiement sur le terrain d'une activité administrative.
Ici, la diversité n'est pas uniquement due au fait que les agents disposent d'une marge de manœuvre pour adapter les prescriptions à leurs besoins (comme dans la *street level bureaucracy* ou les travaux de sociologie critique de la bureaucratie), ou au fait que cela serait en partie attendu de leur fonction (comme dans la bureaucratie professionnelle). Les débats que nous étudions nous permettent de tracer les origines de cette diversité dans l'incertitude non résolue sur le sens de l'activité à développer, l'incertitude sur ce que signifie administrer dans un contexte de gouvernance :

- dans les débats 1 et 2, il y a diversité aussi parce qu'il y a une incertitude sur la place de la production de la critique produite par ce type nouveau d'activité au sein de l'administration ;
- dans le débat 2, il y a diversité aussi parce qu'il y a une incertitude sur le rapport entre expertise indépendante et hiérarchie dans ce type d'activité et sur les formes nouvelles que ce rapport peut prendre sous le regard d'une pluralité d'acteurs impliqués ;

- dans le débat 3, il y a diversité aussi parce qu'il y a une incertitude sur la nature de la plus value du travail dans ce type d'activité : la plus value de ce type nouveau d'activité réside-t-elle dans le fait d'assurer une équité et une homogénéité de traitement à tous les dossiers ou dans le fait de répondre plus particulièrement sur les sujets à enjeux ?

Ainsi, le moment du déploiement sur le terrain de l'administration d'une politique publique orientée gouvernance révèle les incertitudes auxquelles renvoie cette articulation, dont on voit ici qu'elle n'a rien d'évident. Ainsi, l'activité d'AE est, aussi bien dans sa description que dans son déploiement organisationnel caractérisée par des *ambiguïtés* sur sa nature.
Comment les agents sur le terrain, chargés de mettre en œuvre cette activité, interprètent-ils l'action à mener dans cette ambiguïté ? C'est ce que nous allons maintenant étudier.

III. Interprétation de l'activité et développement de l'action chez les agents AE

Nous avons vu en II. que les ambiguïtés sur lesquelles l'activité d'AE est construite se traduisaient à travers des débats dans l'activité : sur ses circuits, ses procédures et les champs de compétence de ses différents acteurs.
Néanmoins, à partir de 2009, l'activité d'AE fonctionne sur le terrain à la fois pour les plans programmes et les projets. En nous centrant sur l'activité d'AE locale, dans laquelle se posent avec le plus d'acuité les débats que nous avons identifiés, nous proposons ici de voir comment les agents sur le terrain interprètent l'activité à mener et déterminent les actions à conduire.

Nous nous fondons sur l'analyse de l'enquête réalisée auprès des agents de l'AE locale au printemps 2013 et cherchons à identifier quel type d'action est conduit sur le terrain dans le cadre de l'activité d'AE. Les ambiguïtés que nous avons identifiées se retrouvent-elles dans ce que les agents disent de leur action? Et si oui, comment se traduisent ces ambiguïtés ?

Dans cette sous-partie, nous montrons d'abord que les ambiguïtés se traduisent par des divergences d'interprétation sur une notion centrale, le rapport entre les agents AE et le maître d'ouvrage/pétitionnaire (I.1.). Au delà de cette divergence, nous identifions l'élaboration par les agents d'une multiplicité de registres d'action pour cette activité : évaluer/contrôler, accompagner, informer, coordonner, critiquer etc.
Nous montrons néanmoins que, aussi bien pour des registres d'actions que l'on peut qualifier de « classiques » pour les métiers d'expertise du ministère de l'environnement (« évaluer/contrôler ou « accompagner ») que pour les autres registres d'actions, il y a des incertitudes et des ambiguïtés parmi les agents à la fois sur leur contenu et sur leur légitimité.

Méthodologie :

Les résultats que nous présentons dans ce III. sont issus de l'analyse de l'enquête par questionnaires[151] réalisée en 2013 auprès de l'ensemble du réseau des agents AE en DREAL. Le questionnaire a été envoyé à l'ensemble des agents inscrits sur le réseau de l'AE en DREAL[152](202 agents). Au vu des réponses de certains agents DREAL, nous estimons que le questionnaire concernait réellement 170 agents en poste (entièrement ou pour partie) sur l'AE en DREAL. Nous avons reçu 78 réponses à tout ou partie de l'enquête. Les réponses ont été anonymisées et chaque répondant est désigné par un numéro.

Nous avons mobilisé les réponses des agents sur le 2e volet du questionnaire : les questions ouvertes par écrit. Nous avons analysé ces données en deux temps.
Tout d'abord, une question de cette enquête proposait aux agents de se positionner par rapport à un terme qui était revenu dans les entretiens :

- *« Considérez vous que vous avez un rôle d'accompagnateur ? Que diriez vous de ce rôle ? »*

Nous avons 56 répondants sur cette question. Nous avons classé les réponses par rapport au positionnement sollicité (accompagnateur ou pas) et constitué ainsi 4 catégories de réponses que nous présentons et explicitons dans nos résultats ci dessous.

Ensuite, trois questions de l'enquête ont tout particulièrement donné lieu à des réponses souvent élaborées de la part des agents AE :

- *« Considérez vous que vous avez un rôle d'évaluateur ? Que diriez vous de ce rôle ? »*
- *« Considérez vous que vous avez un rôle d'accompagnateur ? Que diriez vous de ce rôle ? »*
- *« Que pensez-vous de la position de la mission de l'AE au sein des services de l'État? Comment voyez-vous son articulation avec les autres services de l'État ?* »

Nous avons 59 répondants à une ou plusieurs de ces trois questions. Afin de prendre en compte la richesse de ce qui s'était exprimé dans ces réponses, nous avons procédé à un codage émergent sur les réponses. Nous présentons dans nos résultats les codes ainsi obtenus et sur lesquels se fonde ensuite notre analyse sur la multiplicité des registres d'action élaborés par les agents et les ambiguïtés dans les contenus de ces registres d'action.

[151] Le questionnaire utilisé se trouve en annexe

[152] Le réseau de l'AE en DREAL comprend les chefs de services, chefs de pôles et chargés de mission sur l'AE, mais également les appuis administratifs et, selon les organisations de service, des agents d'autres services qui donnent des contributions lors des rédactions d'avis AE. Nous avons reçu plusieurs retours de la part de ces contributeurs occasionnels nous indiquant qu'ils estimaient ne pas pouvoir répondre car ils n'intervenaient pas en tant que rédacteurs d'avis d'AE.

III.1. Divergences des interprétations sur la notion « d'accompagnement »

Pour analyser les réponses à la question *« Considérez-vous que vous avez un rôle d'accompagnateur ? Que diriez-vous de ce rôle ? »,* nous avons tout d'abord identifié les réponses affirmatives et les réponses négatives, constituant ainsi deux catégories :

- **Accompagnateur**
- **Pas accompagnateur**

Néanmoins, dans la catégorie de réponses affirmatives, certaines correspondaient à une affirmation sans réserve tandis que d'autres, tout en reprenant le terme, exprimaient des précautions autour de son emploi. Nous avons donc scindé les réponses « Accompagnateur » en deux catégories :

- **Accompagnateur**
- **Accompagnateur avec précaution**

Enfin, certaines réponses n'étaient ni affirmatives ni négatives par rapport au terme proposé, mais formulaient une alternative. Ces différentes réponses convergeaient dans la description d'un rôle pédagogique et/ou méthodologique. Nous avons donc une autre catégorie pour les réponses « autres », que nous avons intitulée :

- **Pédagogique-méthodologique**

Ainsi, nous obtenons les résultats suivants sur l'analyse des réponses à la question sur le rôle d'accompagnateur :

Code	Explicitation du code	Nombre de réponses = 56	Pourcentage de réponses
Accompagnateur	Reprennent et affirment le terme d'accompagnateur dans la mission	18	32,14%
Accompagnateur avec précaution	Reprennent le terme accompagnateur mais pour partie seulement et/ou en y apportant des compléments essentiels.	20	35,71%
Pas accompagnateur	Récusent le terme d'accompagnateur dans la mission	13	23,21%
Pédagogique-méthodologique	Refusent le terme d'accompagnateur mais décrivent un rôle de l'ordre de la pédagogie ou de la méthodologie sur l'environnement	5	8,93%

A titre illustratif, nous avons relevé dans l'enquête des verbatims permettant de voir plus précisément le type de réponses que l'on peut trouver dans chacune des catégories.

Accompagnateur	Accompagnateur avec précaution	Pas accompagnateur	Pédagogique-méthodologique
« Rôle d'accompagnateur particulièrement appuyé dans la mesure ou sont proposées aux maîtres d'ouvrage des réunions de cadrage et points d'étape pour des projets complexes. Cet accompagnement participe pleinement à améliorer le contenu des projets, la qualité de l'étude d'impact et... faciliter leur réalisation. Ce rôle d'accompagnement en amont des projets - aussi chronophage soit-il - me paraît essentiel dans la démarche de qualité. » Répondant 203 *« Etant donné que l'évaluation environnementale est une démarche itérative, nous avons obligatoirement un rôle d'accompagnateur. Les réunions informelles que l'on conduit avec les porteurs de projets servent à les accompagner dans leur démarche, qui est une des étapes clés de l'évaluation environnementale, formalisée dans leurs études d'impact. » Répondant 105* *« Cette étape est très importante car elle*	*« Il est indispensable et les MO (concepteurs) sont très demandeurs de conseils amonts, et d'autant plus en période de réformes réglementaires. Néanmoins il ne s'agit pas ni de se substituer au porteur de projet, ni de lier l'avis ou la décision qui sera pris par l'AE. Les différents rôles de chacun doivent être bien clarifiés. C'est l'objet des nombreux séances de formation qui sont mise en place chaque année par la DREAL (…)» Répondant 302* *« Oui, assez clairement, mais de différentes manières et avec précaution :* *- soit par une action amont générale (ex. publication d'une fiche guide sur l'EE des ZAC en matière de déplacement) soit par un accompagnement individuel des projets (cadrage à l'amont ou discussions sur les suites à donner à l'avis Ae) ;* *- en faisant attention à ne se substituer ni au porteur de projet, ni au bureau d'études, ni au service instructeur et à éviter la position de juge et partie ;* *- dans la limite du temps qu'on arrive à y consacrer en plus de la production des avis et décisions de l'Ae et des contraintes*	*« Non. C'est le rôle des services instructeurs. » Répondant 104* *« Non, je ne pense pas que l'Autorité Environnementale doive avoir un rôle d'accompagnateur, car sinon comment juger objectivement ? » Répondant 205* *« Non justement, bien souvent la proximité avec les acteurs locaux porteurs de projets ou plan programme entraîne un manque de discernement et peut rendre l'exercice d'évaluation difficile dès lors que nous sommes trop impliqué dans cet accompagnement. C'est justement cette posture d'accompagnateur de projet qui le plus souvent interdit les services instructeurs à contribuer de manière critique sur un dossier sur lequel ils ont été associés » Répondant 119* *« L'AE n'a pas à accompagner les projets. Le principe d'indépendance*	*« Formateur plutôt (pas le temps d'accompagner mais juste d'expliquer à un moment donné, le pourquoi et le comment de la prise en compte de l'environnement (et de la procédure) » Répondant 202* *« Nous fournissons un accompagnement méthodologique sur la démarche d'évaluation environnementale. Un accompagnement plus technique à la conception des projets me semble intéressant, mais nécessiterait des moyens plus importants. Cela pose des problèmes de positionnement vis-à-vis du porteur de projet, l'AE devant rendre son avis de manière objective et impartiale. L'AE n'est donc peut-être pas la mieux placée pour réaliser cet accompagnement. » Répondant 107* *« Accompagnateur technique et méthodologique, mais pas de co-élaborateur des projets, plans ou*

permet de lutter contre la vision négative que l'on peut avoir de l'AE. En région, on essaye de l'avoir afin de faire améliorer les projets et plans. » Répondant 116 *« Oui, je pense que j'ai un rôle de d'accompagnateur des projets notamment lorsque le porteur de projet nous sollicite suffisamment tôt dans l'élaboration de son projet. Ce rôle est gratifiant » Répondant 320* *« Notre rôle est à la fois un rôle d'accompagnateur et d'évaluateur, qui sont intimement lié. Notre intervention dans un projet se fait tout au long de celui-ci : de l'élaboration (mise en avant des exigences et aide méthodologique pour réaliser l'évaluation environnementale), à l'évaluation finale (contrôle des résultats), en passant par l'accompagnement (aide à l'atteinte des résultats). » Répondant 321*	*d'organisation interne. » Répondant 108* *« Nous avons un rôle d'accompagnateur de projet par le biais du cadrage préalable et des présentations de projets informelles auxquelles nous sommes invités. Dans le cadre de ces réunions, nous écoutons en nous mettant à la place du profane et posant les questions en conséquence. Questions dont l'interprétation est à faire par le porteur de projet. Nous ne donnons cependant aucun conseil dans la réalisation de l'étude d'impact autre que le cadrage réglementaire. » Répondant 114* *« Oui, mais un accompagnateur ponctuel : lors du cadrage préalable, et un critique de fin. On ne peut pas trop accompagner parce que cela nous laisse la possibilité d'être critique sur le projet final si besoin. » Répondant 214* *« Oui, principalement à travers les cadrages préalables, l'élaboration et la diffusion de doctrines ou recommandations (par exemple sur la méthode d'élaboration des études d'impact) et l'émissions des avis AE dont les observations doivent aider le porteur de projet à corriger les faiblesses environnementales de son projet. Dans les faits, il est difficile de trouver*	*définit clairement le rôle de chacun. Les services accompagnateurs sont les DDT et certains services thématiques des DREAL. L'AE peut être sollicitée à certains points d'étape au titre du cadrage préalable ou de l'examen au cas par cas mais elle n'a pas vocation à suivre l'élaboration d'un projet ou d'un plan/programme. Elle se trouverait alors juge et partie » Répondant 201* *« Je n'accompagne pas le concepteur. Il sait ce qu'il a à faire. Je ne le sanctionne pas non plus, je vérifie la prise en compte de l'environnement dans l'élaboration de son projet et je le lui fais savoir par la voix du législateur (par la mienne, cela n'aurait aucun effet car peu de professionnels se soucient de l'environnement dans l'exercice de leurs fonctions)* » Répondant 401	*programmes. » Répondant 113* *« Autant pour des raisons de temps que de déontologie, nous ne souhaitons pas accompagner les projets, plans ou programmes alors que effectivement, il y a une demande forte de certains pétitionnaires et des sous-préfets pour le faire. La contrepartie, de ce positionnement c'est que nous sommes toujours disponibles et nous le faisons savoir pour présenter nos attentes, nos principes aux pétitionnaires qui le désirent. Pas d'accompagnement à la place du bureau étude mais des explications déconnectées des ppp, oui » Répondant 222*

	l'équilibre entre cadrage préalable et co élaboration des EE. Les porteurs de projets cherchant à nous amener vers cette co élaboration, qui bien sûr est incompatible avec la finalité même de l'AE. La question du niveau d'accompagnement à accorder aux projets/plans est donc déterminante dans l'exercice de l'AE : accompagner suffisamment pour donner au porteur de projet les éléments qui lui permettent de faire une bonne EE (conformément à la possibilité de cadrage préalable prévue dans les textes) et surtout un bon projet, mais pas trop pour ne pas co-élaborer l'EE et perdre tout crédit (et donc le confiance du public) dans l'avis AE » Répondant 118		

Ce codage fait apparaître des divergences fondamentales sur l'interprétation de leur mission d'un agent AE à un autre.

En effet, ce terme d'accompagnateur est intéressant car il est susceptible d'être utilisé par un maître d'ouvrage ou le public pour comprendre le rôle des services d'AE dans le processus de prise en compte de l'environnement dans les ppp en se posant une question simple : « l'AE est-elle là pour accompagner le maître d'ouvrage dans la prise en compte de l'environnement dans son projet ? ». Or, à cette question, on voit ici que près d'un tiers (32,14%- 18 répondants) répondrait oui tandis que près d'un quart répondrait non (23,21% - 13 répondants), qu'un autre tiers répondrait en partie oui, mais en explicitant les bornes que doit nécessairement avoir un tel rôle (35,71% - 20 répondants) pendant qu'une proportion certes restreinte mais néanmoins non négligeable des agents (8,93% - 5 répondants) proposerait à ses interlocuteurs la formulation d'un autre rôle orienté sur l'appui méthodologique et la pédagogie. On constate donc une hétérogénéité dans l'interprétation qu'ont les agents de leur rôle, et dans ce qu'ils sont donc susceptibles d'en dire à leurs interlocuteurs sur le terrain.

Notre premier résultat permet donc de faire apparaître les divergences d'interprétation et de discours sur la mission parmi les agents. Il qualifie également ce sur quoi porte la divergence : le rapport au maître d'ouvrage, qui est comme nous l'avons vu un des débats sur l'activité d'AE. Ce qui se constitue comme une ambiguïté dans les discours sur l'AE (dans les textes et dans les rapports qui lui sont consacrés) se retrouve sous la forme d'une divergence d'interprétation parmi les agents. Elle se traduit par une hétérogénéité dans les perceptions et les discours sur la mission à accomplir.

Néanmoins, comme nous l'avons dit, les réponses aux questions sur le rôle de l'AE et sur son positionnement dans les services de l'État donnent lieu à une expression sur le rôle de l'AE par rapport à laquelle nous proposons de mettre en perspective ces résultats sur l'accompagnement.

III.2. Une multiplicité de registres d'action

Nous avons procédé à un codage émergent sur les réponses fournies aux trois questions :

- *« Considérez vous que vous avez un rôle d'évaluateur ? Que diriez vous de ce rôle ? »*
- *« Considérez vous que vous avez un rôle d'accompagnateur ? Que diriez vous de ce rôle ? »*
- *« Que pensez-vous de la position de la mission de l'AE au sein des services de l'État?*

Ce codage nous a permis de constituer 25 codes thématiques différents sur la question du rôle de l'AE. Nous identifions que ces codes peuvent être regroupés par proximité et cohérence de type d'action et constituer ainsi une description de grands types de rôles et/ou objectifs pour la mission d'AE.

Nous proposons de définir ces grands rôles/objectifs que dessinent le regroupement de ces codes thématiques comme des « **registres d'action** » de l'activité d'AE qui regroupent des éléments descriptifs d'un type d'action menée sur l'activité. Nous voyons néanmoins, dès ce stade descriptif, que les agents expriment également des doutes, réserves, critiques sur différents thèmes que nous regroupons en registres d'action.

Codes thématiques	Registres d'action
EVAL/CTL : Référence à un rôle d'évaluation et ou de contrôle ABS MOYEN EVAL CTL : Référence au manque de moyen pour exercer un réel rôle de contrôle évaluation PAS SANCTION : Référence au refus d'un rôle de sanction sur les projets	**Evaluer/ Contrôler** Questionnements sur la possibilité et les limites du contrôle
ACC : référence à un rôle d'accompagnateur ACC CONS MOA : Référence à un rôle d'accompagnement et de conseil des maîtres d'ouvrage (MOA) ACC PAS PORTEUR : Référence à un rôle d'accompagnement mais en faisant la distinction et/ou en appelant à la vigilance par rapport à une co-élaboration de projet ou au fait de porter le projet ACC AMONT : Référence à un rôle d'accompagnement de la phase amont/cadrage du projet AIDE SERV MOA : Référence à un rôle de fournir un service au maître d'ouvrage (MOA) par des aides et des conseils PAS ACC : Référence au refus d'un rôle d'accompagnement des projets ou de suivi proche de l'élaboration d'un projet	**Accompagner** *Questionnements sur la nature et les limites de l'accompagnement*
INFO PUBL : Référence à un rôle d'information du public INFO ACT : Référence à un rôle d'information d'autres acteurs du processus de prise en compte de l'environnement	**Informer**
COORD : Référence à un rôle de coordination, de développement d'une transversalité PB COORD : Référence à une difficulté à assurer un rôle de coordination	**Coordonner l'action publique** **Apporter une transversalité** *Questionnement sur les limites de la capacité à coordonner*
ETRE IND : Référence à une nécessité	**Apporter un regard objectif et indépendant sur**

d'indépendance de l'AE IND OBJ : Référence à un rôle de regard objectif et indépendant sur les dossiers traités PB IND : Référence à un problème de manque d'indépendance de l'activité d'AE par rapport aux élus et au préfet PB IND MOA : Référence à des problèmes d'indépendance par rapport aux porteurs de projets ou de plans programmes PB IND SERV : Référence à des problèmes d'indépendance par rapport à d'autres services de l'État CREA ENT IND : Référence à la nécessité et ou l'idée de créer une entité indépendante pour exercer l'AE	**les dossiers** *Signalements de problème dans la garantie de l'indépendance en l'état actuel* *Développement de l'idée de créer une entité indépendante*
CRIT : Référence à un rôle de regard critique sur le projet ALERTE : Référence à un rôle d'alerte sur les problèmes posés par un projet/plan programme	**Apporter un regard critique et/ou une alerte sur les projets**
PEDAGO AVIS : référence à un rôle de déclencher une progression des MOA à travers la rédaction des avis PEDAGO : Référence à un rôle de proposer au MOA une occasion d'améliorer son projet sur le plan environnemental METHODO : Référence à un rôle de production de méthodologie générale destinée au MOA PROG ENV : Référence au rôle de favoriser/permettre/développer une meilleure prise en compte de l'environnement dans les projets/plan programmes	**Etre pédagogique et expliquer pour permettre une amélioration de la qualité des dossiers sur le plan environnemental**

Rentrant dans le détail des propos des agents sur chaque registre, nous montrons ci-après en quoi ces doutes, réserves, critiques peuvent être analysés comme l'expression des incertitudes sur le sens de l'activité parmi les agents, sur ce que signifie « administrer » dans un contexte de gouvernance pour des agents de terrain.

Nous avons déjà vu ci-dessus en quoi les divergences d'interprétation sur le registre d'action « accompagner » traduisaient les ambiguïtés non tranchées de l'activité sur le rapport entre les agents et le maître d'ouvrage. Nous analysons ci-après les doutes, réserves et critiques émis par les agents dans les autres registres d'action.

III.3. Doutes, réserves et critiques des agents sur leurs registres d'action

Nous étudions ces doutes, réserves et critiques en constituant trois regroupements :

- tout d'abord sur le registre « évaluer contrôler,
- ensuite sur les registres « coordonner l'action publique » et « apporter un regard objectif et indépendant »
- enfin sur les registres « informer », « expliquer » et « critiquer/alerter »

III.3.1. Propos des agents sur le registre « Evaluer / Contrôler » : redéfinir les principes d'action bureaucratique ?

L'étude des propos des agents autour de l'action « évaluer/contrôler » montre concrètement la difficulté qu'il y a pour les agents à interpréter ce que pourrait être un registre d'action de contrôle/évaluation/vérification qui ne dispose pas de moyens de sanction associés.

En effet, nous voyons que les agents reprennent ce registre d'action dans l'activité d'AE, mais en même temps font le constat de l'absence de moyens pour maintenir ce registre dans sa forme habituelle. Certains développent de plus l'idée que ce registre n'est pas totalement approprié à l'esprit de la mission.

Ainsi, pour certains agents, la mission ressort clairement de l'évaluation :

> *« L'AE exercée au niveau régional est en quelque sorte un «contrôle / évaluation » de la qualité de la prise en compte des « conseils-amont » des services départementaux de l'État par les porteurs de projet. » Répondant 101*

> *« Il s'agit bien d'évaluer « l'évaluation environnementale » prévue ou réalisées par les maîtres d'ouvrage (concepteurs), que ce soit pour les projets ou les PP ». Répondant 302*

Les notions de « contrôle » et/ou de « vérification » sont aussi employées par certains pour décrire ce qu'ils ont à faire :

> *« Je vérifie la prise en compte de l'Environnement dans l'élaboration de son projet » Répondant 401*

> *« l'AE joue plutôt le rôle d'évaluateur externe comprenant :*
> *1°) un rôle de certification : il s'agit de vérifier la nature des informations fournies (qualité, pertinence, exhaustivité), complétude du rapport au regard des exigences réglementaires et exactitude des méthodes employées. » Répondant 312*

> *« Je dirais plutôt que l'on vérifie le respect du code de l'environnement et du code de l'urbanisme par les projets et/ou plans et programmes. On regarde si l'état initial et les impacts du projet ont bien été identifiés et si les mesures sont adaptées » Répondant 318*

Nous retrouvons donc bien la référence par les agents à un rôle d'évaluation, contrôle, vérification que l'on peut considérer comme typique d'une action administrative dans une organisation bureaucratique traditionnelle. En effet, la mission évaluer/contrôler/vérifier suppose un référentiel de règles écrites par rapport auxquelles peut s'effectuer cette évaluation/contrôle/vérification et la désignation d'agents clairement identifiés pour cela. Elle prend donc particulièrement son sens dans des principes d'action et des modes d'organisation bureaucratiques.

Nous relevons d'ailleurs que ce type de rôle est classique pour certaines fonctions des agents des ministères de l'Equipement ou de l'environnement. Par exemple, l'activité des inspecteurs des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) ressort clairement de ce type de rôle dans l'administration. Ainsi, dans le Répertoire des emplois type (RIME[153]), l'activité de contrôle figure parmi les activités principales des Inspecteurs ICPE. Elle est décrite ainsi :

> ***« contrôle :***
> - *réalise des visites d'inspection*
> - *examine les études ou expertises pour garantir le respect de l'environnement par l'installation*
> - *propose les sanctions administratives au préfet et les suites pénales au procureur en cas d'infraction »*

> Fiche Inspecteur des installations classés – RIME 2010, p 489

[153] Répertoire des emplois type - MEDDE

Comme nous le voyons ci-dessus dans l'exemple des inspecteurs des ICPE, ces fonctions d'évaluation/vérification/contrôle vont en principe de pair avec une capacité de contrainte et/ou de sanction. Or, cette capacité de contrainte ou de sanction n'existe pas dans l'activité d'AE et les propos des agents AE montrent qu'ils ont intégré cette absence de moyens associés à une éventuelle fonction d'évaluation/vérification/contrôle.
Ils relèvent les difficultés que cela pose à l'activité d'AE sur plusieurs plans :

- le fait que l'avis d'AE ne soit pas contraignant :

> *«Nous n'avons pas le rôle de contraindre au stade de l'évaluation environnementale car aucune procédure de sanction n'est associée. » Répondant 207*

> *« Tant que l'avis ne pourra pas être contraignant, l'avis sera un avis de second rang » Répondant 214*

- le fait que l'AE n'ait pas de pouvoir décisionnel vis-à-vis des projets :

> *« On ne doit pas juger le fond du dossier, on ne se prononce jamais sur l'opportunité : donc en cela, l'AE n'est pas un vrai évaluateur car il ne peut pas dire « ce projet est trop impactant pour pouvoir être mener ». Il manque un pouvoir décisionnel à l'AE, un avis bloquant le cas échéant. » Répondant 214*

Ainsi, s'il y a une référence des agents à ce registre d'évaluation/contrôle/vérification, classique des principes d'action et des modes d'organisation bureaucratiques, il y a aussi l'indication qu'ils perçoivent l'impossibilité de déployer ce registre dans sa forme habituelle, l'activité étant dépourvue de moyens de sanction ou de contrainte.

De plus, certains propos traduisent l'idée que ce registre n'est pas tout à fait adapté étant donné la mission à mener par l'AE. Certains agents expriment ainsi l'idée qu'un avis d'AE, même très critique, ne doit pas être perçu comme une sanction car il est d'un autre ordre :

> *« Ce rôle a été mal expliqué d'où l'impression pour les porteurs de projets que l'AE vient sanctionner leur projet avant la mise à l'enquête publique alors qu'en fait l'AE est le dernier niveau d'alerte sur les manques ou approximations du dossier » Répondant 201*

> *« Je n'accompagne pas le concepteur. Il sait ce qu'il a à faire. Je ne le sanctionne pas non plus » Répondant 401*

« Avis considéré trop souvent comme une « sanction » Répondant 124

A travers les propos tenus ici par les agents, nous voyons comment se pose concrètement sur le terrain la question de ce que peut signifier administrer dans un contexte de gouvernance et les difficultés d'interprétation auxquelles cela donne lieu. Dans ce cas, administrer dans un contexte de gouvernance renvoie au fait de parvenir à construire ce que signifie « vérifier/contrôler/évaluer » (action administrative classique dans une organisation bureaucratique), mais sans moyens de sanction associés (du fait de la nature particulière de l'avis).

III.3.2. Propos des agents sur les registres « coordonner l'action publique » et « apporter un regard objectif et indépendant » : de la difficulté d'organiser une activité indépendante et transversale au sein des circuits administratifs traditionnels

Comme nous l'avons vu précédemment, la Commission Européenne a invalidé le choix organisationnel fait en France pour l'AE pour cause de non respect de l'indépendance de l'AE par rapport aux autorités administratives décisionnaires. Les propos des agents sur les registres « coordonner l'action publique et apporter une transversalité» et « apporter un regard objectif et indépendant » montrent que la question du positionnement de l'AE au sein des circuits administratifs leur pose également des difficultés et fait débat. On relève ainsi des positions divergentes et des questionnements sur ces deux registres d'action

Coordonner l'action publique, apporter une transversalité → Questionnements et difficultés sur ce rôle de coordination	*« La position de l'AE est singulière mais devient de plus en plus centrale. Elle implique une certaine coordination entre les services » Répondant 518* *« Elle (la mission d'AE) est au cœur des enjeux portés par le ministère, c'est le centre névralgique par lequel doit passer un jour ou l'autre tout projet susceptible d'avoir des incidences sur l'environnement. » Répondant 308* *« En matière d'évaluation environnementale, tout ce qui a trait à la conception environnementale des projets devrait s'articuler autour de la démarche d'évaluation environnementale. En pratique, l'AE est actuellement une couche de plus et l'articulation avec les différentes procédures et l'intervention des autres services, un challenge. La création de l'AE vient bousculer assez profondément des pratiques administratives établies (avec certainement des avantages mais aussi le risque de doublons). » Répondant 108*
Apporter un regard indépendant	*« l'objectif principal est d'essayer d'émettre un avis objectif et indépendant sur les projets » Répondant 301*

sur les dossiers	*« L'AE doit conserver son indépendance. » Répondant 308* *« nous tenons à limiter ce rôle {d'accompagnement}, afin de préserver l'indépendance nécessaire Répondant 210*
→ Questionnements et propositions pour rendre l'AE plus indépendante	*« L'autorité environnementale en région n'est pas suffisamment indépendante, ce qui ne permet pas, notamment sur des sujets assez délicats, de mener cette mission de façon convenable (censure de l'avis, délais de rédaction de l'avis...) »* *« Une plus grande lisibilité serait souhaitable par la création par exemple d'une autorité spécifique AE distincte du préfet de département » Répondant 116* *« Je trouve {la position de la mission d'AE au sein des services de l'État} judicieuse pour assurer un maximum d'indépendance tout en permettant un lien avec les autres services de l'état (Davantage d'indépendance compliquera les rapports inter services, de mon point de vue) ». Répondant 314* *« Là encore je ne partage pas forcément l'idée d'une mission totalement indépendante, déconnectée des services de l'État. Ou alors il faudrait scinder la mission en deux :* *1, un groupe « intégré » qui forme et accompagne les services (de la DREAL et des DDT), les bureaux d'étude, les maîtres d'ouvrage. Un groupe qui participe aux réunions tout au long de l'élaboration des projets / programmes.* *2, un groupe d'évaluateurs « sous cloche », qui pourrait être au sein d'une autorité indépendante » Répondant 414*

Dans les deux registres, le cœur des interrogations exprimées par les agents porte sur la possibilité d'intégrer une activité transversale et indépendante par rapport aux circuits administratifs traditionnels, certains suggérant des solutions de type agences externes, d'autres relevant au contraire la nécessité de maintenir l'activité au sein de l'administration. Nous voyons également apparaître des divergences dans les modalités à retenir pour cela.

III.3.3. Propos des agents sur les registres « informer », « expliquer » et « critiquer/alerter » : définir/redéfinir une action administrative vis-à-vis d'une multiplicité de parties prenantes

L'expression des agents sur les trois registres d'action « informer », « expliquer et « critiquer/alerter » permet de voir en quoi les agents intègrent pleinement que leur action se déploie non plus dans une relation bilatérale administration/administrés, mais dans des interactions avec une multitude d'acteurs, étatiques et non étatiques.

- ***Informer et éclairer***

Certains agents reprennent la mission d'informer et d'éclairer le public et la présentent comme la mission essentielle de l'AE :

> *« les avis sont rédigés principalement dans un souci de bonne information du public »*

> *« L'objectif principal est d'essayer d'émettre un avis objectif et indépendant sur les projets (au sens large) afin d'éclairer le public sur la qualité des dossiers élaborés et des dossiers envisagés, et sur le degré de prise en compte de l'environnement » Répondant 301*

Ce faisant, le public est bien intégré par les agents comme faisant partie des acteurs des processus de prise en compte de l'environnement, et par certains même, comme un acteur essentiel et leur principal interlocuteur.

- ***Être pédagogique et expliquer***

La dimension pédagogique de la mission est évoquée dans l'enquête d'abord vis-à-vis des maîtres d'ouvrage et de leurs bureaux d'études.
Elle est mentionnée à propos des avis eux mêmes :

> *« Indirectement les avis produits jouent un rôle d'amélioration des projets, plans et programmes. » Répondant 212*

> *« Je pense que l'avis de l'autorité environnementale a un vrai rôle à jouer dans l'amélioration de la qualité du travail fourni par les bureaux d'étude, même s'il ne s'exerce que très tard dans le processus d'élaboration » Répondant 315*

Elle est également mentionnée dans les interventions amont que les agents d'AE peuvent avoir dans certains cas (cadrages préalables ou échanges informels) :

> *« Je pense que l'AE peut avoir une plus-value et faire évoluer positivement les dossiers sur le fond et la forme quand elle fait passer certains messages en amont – cf cadrages préalables ou réunions d'échanges avec les porteurs de projets » Répondant 319*

> *« Je considère plutôt que mes observations pour faire compléter ou améliorer le dossier avant qu'il soit jugé recevable ou lors de la rédaction de l'avis AE, doivent servir à apprendre aux bureaux d'étude à améliorer les études d'impact qu'ils produisent. » Répondant 418*

> *« (question : Du coup, vous voyez votre mission comment ?)*
> *Je la vois comme une mission pédagogique. J'adore faire les cadrages avec les bureaux d'études en réunion, parce qu'on leur explique ce qu'on attend d'eux. Ce ne sont pas des notes de cadrage officielles, donc ce n'est pas comptabilisé dans notre temps, mais dans l'avis de l'AE, ça va se ressentir » Entretien Chargé de mission 8 DREAL*

Néanmoins, certains agents décrivent cette mission également vis-à-vis d'autres acteurs du processus de prise en compte de l'environnement dans les ppp. Les propos tenus dans l'enquête mais également dans les entretiens sont éclairants à cet égard.
Ainsi, la dimension pédagogique est formulée par certains agents aussi vis-à-vis des commissaires enquêteurs[154] :

> *« En parallèle, fort accompagnement et pédagogie auprès des commissaire-enquêteurs avec l'organisation de sessions de formations . → Un avis dont s'empare les commissaire-enquêteurs dans leurs rapports » Répondant 125*

> *« On est quand même très convaincu que la formation des commissaires enquêteurs et leur sensibilisation aux activités de l'AE est stratégique. {Dans notre région}, on essaie d'être très impliqué, autant que notre temps le permet sur cette question. A la fois dans leur recrutement, et dans leur formation. On a bien conscience que l'un des vecteurs de transmission de nos avis AE, ce sont les rapports et les conclusions du commissaire enquêteur. De plus en plus, on a la très grande satisfaction de voir qu'on a des commissaires enquêteurs qui reprennent in extenso des conclusions de nos avis dans leurs conclusions motivées. Ca, ça nous paraît être une déclinaison opposable, et du coup assez puissante, des avis AE. » Entretien Chef de pôle 4 DREAL*

Vis-à-vis des autres services de l'État :

> *« (L'activité d'AE) est parfois sollicitée pour proposer aux services métiers une formulation des prescriptions environnementales à introduire dans l'autorisation. Elle apporte une aide méthodologique aux service-métiers (…) pour une meilleure intégration de l'évaluation environnementale en amont des projets, plans et programmes » Répondant 125*

On voit ainsi se dessiner non seulement un rôle de pédagogue mais aussi une position visant à développer ce rôle vis-à-vis d'une multiplicité d'acteurs et non pas strictement dans le cadre d'une relation administration/administré.

- ***Critiquer et alerter***

Certains agents présentent l'idée que la mission de l'AE réside dans sa capacité à être critique sur les projets et plans programmes qui lui sont soumis :

> *« On pose un regard critique sur un projet, sous l'aspect environnemental, donc assez transversal » Répondant 214*

> *« En effet, nous ne faisons pas l'évaluation environnementale du projet ou du plan, mais la critique (positive ou négative) de l'EE et de la qualité environnementale du projet/plan. » Répondant 118*

> *« l'AE est le dernier niveau d'alerte sur les manques ou approximations du dossier. Ce positionnement devrait être une chance supplémentaire proposée au porteur de projet de revoir son projet et d'en peaufiner la conception. » Répondant 201*

> *« Constat fait sur l'AE après plus de deux ans d'activité et influence sur les projets, plans et programmes (…) : → Un accompagnement au quotidien du processus itératif de l'évaluation environnementale (…) auprès des service-métiers permettant (…) de lever des «lièvres». » Répondant 125*

Elle réside aussi dans sa capacité à identifier et à signaler les problèmes avant qu'ils n'arrivent :
Cette dimension de critique et de relevé des problèmes est également présente dans les entretiens menés avec certains agents, qui permettent de mieux en expliciter la nature. Elle consiste à faire des remarques qui identifient les problèmes et les insuffisances des prises en compte de l'environnement dans les projets, elle est néanmoins clairement envisagée aussi dans

> *« Même si au quotidien, ça peut paraitre très bureaucratique [155] , les recommandations qu'on fait ou les critiques qu'on peut émettre amènent concrètement à changer des projets. C'est vrai qu'au premier abord, on peut se dire*

[155] Le terme « bureaucratique » est ici employé par l'agent au sens courant et péjoratif du terme, sans référence à l'idéal type wébérien..

qu'on fait du papier et au final, ça a des résultats concrets derrière. » Entretien Chargé de mission 6 DREAL

« Je discutais avec un bureau d'étude[156] qui me disait qu'ils avaient eu une remarque forte et que maintenant ils disaient au pétitionnaire qu'il fallait par exemple absolument une étude faune flore parce que sinon, l'avis d'AE serait très critique. Donc par les bureaux d'étude, par le maître d'ouvrage… les remarques jouent sur la manière dont globalement les projets vont évoluer. On se rend compte quand on voit des projets qu'on a eus en 2009 et les études d'impact qu'on a maintenant, notamment sur des ZAC[157], on se rend compte des évolutions… (…) Je pense que c'est vraiment un des effets de l'avis d'AE et des remarques. Les pétitionnaires se les approprient pour les projets qu'ils font. » Chargé de mission 5 DREAL

En cela, elle se différencie d'une démarche normative consistant pour l'administration publique à indiquer à l'administré s'il est bien dans une norme définie ou bien en dehors de cette norme, et à sanctionner le cas échéant.

Au cours de notre recherche, quelques agents ont insisté sur la rupture culturelle que représentait le fait d'introduire une dimension critique dans la parole de l'administration publique. Ainsi, la critique est définie par un agent comme venant contrecarrer des « habitudes » de compromis :

« Or, on y vient, dans la culture de ce pays, on est tellement dans une approche normative d'obligation, d'exercice de style que finalement, que ce soit la partie maîtrise d'ouvrage ou la partie maîtrise d'œuvre, ou bureau d'étude, il y a un consensus dominant pour faire du compromis… pas trop mal fait, mais pas bien fait, parce qu'on n'est pas au sens profond de l'exercice. Nous, on est là pour s'attacher à démonter ça de façon constructive : parfois retour à l'envoyeur et on reprend la copie de bout en bout (c'est-à-dire qu'on reconstruit le projet), parfois il n'y a tout simplement pas d'avenir, parfois il y a des conditions qu'on va faire évoluer dans lesquelles le projet peut être amélioré, rendu supportable voire mieux que ce qu'il est. On qualifie les choses au-delà des normes règlementaires, donc on est sur une notion de meilleures pratiques disponibles » Entretien Chef de service 1 DREAL

Dans un échange informel au cours d'un séminaire, un chef de pôle nous avait indiqué qu'à son sens, le rôle principal de l'AE était d'introduire de la critique et du

[156] Bureau d'étude. Cf lexique
[157] ZAC : Zone d'aménagement concerté. Cf Lexique

débat autour des projets et plans programmes, ce qui constituait en même temps sa principale difficulté pour se développer au sein de l'administration publique.

Plusieurs agents relèvent l'influence que prend peu à peu l'introduction de cette critique rendue publique, quand bien même elle n'est pas contraignante :

« Je suis même surpris parce que l'avis d'AE n'est pas favorable/défavorable, il éclaire le projet, il n'est pas conforme/non conforme. Il y a finalement peu de contentieux qui s'inspirent de l'avis d'AE. Malgré cela, les pétitionnaires sont extrêmement attentifs et extrêmement soucieux que l'avis d'AE soit peu critique » Chargé de mission 6 DREAL

« Notre (directeur de) DREAL en fait un outil de dialogue avec les préfets de département. Voilà, il pense que c'est quelque chose de stratégique dans le positionnement d'un service régional auprès des départements. Donc… (…) nos avis ne sont parfois pas très lus par le public, on ne retrouve pas grand chose dans les rapports des commissaires enquêteurs, on sait qu'ils lisent nos avis mais dans leurs avis finaux, ils ne rebondissent pas forcément sur des trucs qu'on a levés. Et en même temps, les préfets de départements continuent à souhaiter être associés, ils y attachent de l'importance. En tout cas, c'est ma perception » Entretien Chef de pôle DREAL 4

Néanmoins, les agents relèvent aussi le manque de maîtrise et la part d'incertitude qu'il y a dans ce mode d'action publique basée sur la saisie de la critique par des acteurs externes à l'administration.
Ainsi, le chef de pôle qui s'exprimait ci-dessus nous raconte sa déception lorsqu'un commissaire enquêteur ne reprend pas du tout les point de critiques soulevés par un avis AE :

« L'avis AE, suite à discussion avec les préfets avait conclu en disant qu'il y avait un vrai sujet d'acceptabilité sociale sur ce sujet et que l'enquête publique sera le lieu d'en débattre (…). Et on s'est dit « celui là, ça vaut le coup de le suivre ». Et ça a été la douche froide parce que le commissaire enquêteur… (il y a je pense une vraie faute du commissaire enquêteur qui citait tous les sites classés, parfois à 30 km, sauf celui qui posait justement problème). Ca n'a pas du tout percolé, on n'a rien vu dans son avis, alors que c'est ce qui est censé faire le retour de l'enquête publique. Voilà, du coup, l'avis… parfois, on se dit que ça n'a servi à rien. Et puis d'autres fois, le projet est retiré, retravaillé, ou pas redéposé. » Entretien Chef de pôle DREAL 4

Un autre souligne l'incertitude de principe qu'il y a dans le fait que le public se saisisse ou pas de la critique produite par un avis AE :

> *« Les termes du droit font qu'on laisse une part de responsabilité dans un jeu où le public intervient aussi à travers des mises à disposition d'infos. » Entretien Chef de service 1 DREAL*

Enfin, sur ce rôle de critique et d'alerte, nous avons de nouveau en filigrane la désignation d'une multiplicité d'acteurs auxquels cette production de critiques est délivrée avec des objectifs différents. Vis-à-vis des porteurs de projet, les agents produisent de la critique pour les amener à faire évoluer leurs projets. Vis-à-vis des préfets, autorité décisionnaire, et des services de l'État, instructeurs des projets et plans programmes, les agents produisent de la critique pour les alerter et éclairer leurs prises de position sur le plan environnemental. C'est vis-à-vis des commissaires enquêteurs et du public que l'objectif visé par la production de critiques est le plus original : il s'agit de produire des éléments dont ceux-ci pourront choisir de se saisir ou non.

A travers les propos tenus ici par les agents, nous voyons de nouveau comment se pose concrètement sur le terrain la question de ce que peut signifier administrer dans un contexte de gouvernance et les difficultés d'interprétation auxquelles cela donne lieu. L'étude du contenu des trois registres d'action ci dessus permet de préciser en quoi « administrer dans un contexte de gouvernance » impose la définition ou la redéfinition de principes d'action et de modes d'organisation qui permettent à l'administration de s'insérer dans les processus de délibération et de décision impliquant une pluralité d'acteurs étatiques et non étatiques. Ici, les propos des agents sur les registres « informer/éclairer », « être pédagogique » et « critiquer alerter » ainsi que les questionnements qu'ils suscitent montrent à la fois l'intérêt et la difficulté de cette définition/redéfinition.

Synthèse intermédiaire section III.

L'étude des propos des agents sur les registres d'action permet de mieux cerner comment se traduisent dans l'activité concrète des agents les incertitudes et tensions auxquelles donne lieu la tentative de déploiement d'une activité administrative en contexte de gouvernance. Le cas de l'AE montre que :

- tout d'abord, les principes d'action et les modes d'organisation bureaucratiques traditionnels peuvent nécessiter une redéfinition. Dans le cas de l'AE, le registre du contrôle/vérification/évaluation doit être pensé et redéfini sans les moyens de sanction traditionnellement associés ;
- ensuite, il y a une incertitude sur la manière d'insérer des instances et des positions indépendantes et critiques dans l'administration. Dans l'AE, la manière d'organiser une activité indépendante et transversale et la question de son insertion dans les circuits administratifs traditionnels reste ambiguë et incertaine pour les agents de terrain.
- enfin, des principes d'action et des modes d'organisation peuvent être définis ou redéfinis pour développer une action adaptée aux processus de délibération et de décision qu'entraine la gouvernance publique. Dans le cas de l'AE, ce sont les registres d'action « informer/éclairer », « être pédagogique » et « critiquer alerter » qui sont élaborés par les agents pour tenter de se positionner dans ces processus.

  A travers les propos des agents sur leur action, nous voyons que les débats et questionnements pour définir ce que signifie administrer dans un contexte de gouvernance ne restent pas au niveau des instances dirigeantes mais font également l'objet de réflexions chez les agents sur le terrain et suscitent des prises d'initiative de leur part.

Ce faisant, nous voyons se développer des divergences d'interprétation et une hétérogénéité potentielle d'action. Or, cette hétérogénéité pose problème, sur le principe, dans le développement d'une activité administrative car elle va à l'inverse de la garantie d'égalité de traitement sur l'ensemble du territoire qu'est censé garantir un déploiement au niveau national.

De plus, cette multiplicité et cette coexistence de registres différents dans une même activité posent inévitablement la question de la cohérence et de la compatibilité de ces registres dans l'action menée par ces mêmes agents sur le terrain.

- La multiplicité des registres d'action évoqués par les agents est-elle la manifestation de positions différentes adoptées par ces agents sur le terrain, certains étant accompagnateurs, d'autres évaluateurs, d'autres pédagogues ? Ou est-elle au contraire la manifestation de combinaison de ces registres sur le terrain par les agents ?
- Dans les deux cas, comment se déploie sur le terrain cette multiplicité ?
    - Dans le cas de positions différentes des agents : en quoi consistent et que recouvrent les divergences de vues entre les agents sur une même activité quant à ce qu'ils sont censés faire ? Dans ce cas, comment sont exprimées et traitées ces divergences ? Quels impacts ont-elles sur la conduite de l'activité ? Quelle évolution connaissent-elles au fur et à mesure du développement de l'activité d'AE ?
    - Dans le cas de coexistence de registres dans les actions menées par certains agents, comment l'articulation se fait-t-elle ? Comment se conçoit-elle pour les agents ? Comment cela se traduit-il dans leur action ?
- Quel impact ont, sur la construction de l'activité, ces divergences ainsi que la manière dont elles sont traitées par les agents ? Plus précisément, comment se construit une activité dans cette multiplicité de registres d'action ?

Nous allons nous intéresser à cette hétérogénéité et cette multiplicité dans l'activité administrative dans la deuxième partie de nos résultats. Nous explorons les questions ci dessus dans le chapitre 7, consacré à l'étude d'expérimentations individuelles et collectives menées par les agents dans leur activité.

Synthèse du chapitre 6 :

Dans ce premier chapitre de résultats, nous analysons les incertitudes et tensions auxquelles donne lieu le développement d'une activité administrative en contexte de gouvernance, à travers l'étude de la mise au point et du déploiement sur le terrain de l'activité d'AE entre 2009 et 2015.

I. Dans un premier temps, nous étudions la manière dont l'activité d'AE est décrite administrativement « sur le papier », à travers la circulaire du 3 septembre 2009. Nous analysons que cette circulaire tente de maintenir les fondamentaux des principes d'action et des modes d'organisation bureaucratiques, mais pour administrer une action publique déployée dans une logique de gouvernance, c'est à dire en s'appuyant sur la pluralité des acteurs, leurs influences et leurs interactions dans différentes configurations. Nous relevons également les ambiguïtés des modes d'organisation bureaucratiques développés, au croisement des principes de bureaucratie mécaniste et de bureaucratie professionnelle. Sur ce constat, nous relevons que la logique de gouvernance décrite implique une imprévisibilité et une variabilité dans la manière dont vont se dérouler les processus administratifs. Or, le fait que les modes d'action bureaucratiques de l'administration (eux-mêmes en recomposition) permettent effectivement de gérer cette imprévisibilité et cette variabilité de processus ne présente pas d'évidence.
En regard de la manière dont l'action administrative dans un contexte de gouvernance a été prescrite (I), nous nous intéressons ensuite à la manière dont cette prescription est effectivement mise en œuvre sur le terrain, et identifions les incertitudes et les tensions auxquelles cela donne lieu (II et III).

II. Afin de mieux comprendre ce déploiement, nous étudions trois débats sur l'organisation de l'AE. Nous retraçons ces débats à travers plusieurs rapports sur l'activité d'AE produits au sein du MEDDE entre 2009 et 2015 et les précisons à travers les propos des agents sur ces sujets.
Les trois débats sont :

1) le rôle des préfets dans l'AE
2) la relation entre l'AE et le pétitionnaire/maître d'ouvrage
3) la sélection des dossiers

Nous montrons ces débats traduisent les difficultés du passage d'une prescription d'une

« administration dans la gouvernance » à sa mise en œuvre concrète. Le premier débat peut être analysé comme la difficulté à développer une activité qui doit être indépendante au sein des circuits administratifs traditionnels ; le deuxième débat peut être analysé comme la difficulté (classique, mais réactivée ici par le contexte de gouvernance) de définir la relation entre l'administration et le maître d'ouvrage. Ces deux premiers débats posent conjointement la question de la place de la critique dans les processus administratifs : si l'administration intègre la production de critique dans ses processus, par qui, à quel endroit et comment doit-elle s'exprimer dans un contexte de gouvernance ? Le troisième débat peut être analysé comme le fait que l'articulation entre des principes d'action bureaucratiques et un contexte de gouvernance puisse aboutir à des contradictions dans l'action à mettre en place (ex ici : traiter tous les dossiers ou les sélectionner).

Au global, l'étude de ces débats permet de voir concrètement en quoi le passage de la prescription à la mise en œuvre d'une activité administrative en contexte de gouvernance suscite des incertitudes et des tensions sur l'action à mener pour les instances dirigeantes.

III. Afin de mieux cerner comment se traduisent ces incertitudes et tensions dans l'activité concrète des agents, nous étudions leurs propos sur le déploiement de leur action dans l'activité d'AE. Identifiant des divergences et une multiplicité dans les types d'action qu'ils évoquent pour décrire ce qu'ils font, nous identifions trois axes sur lesquels certains agents développent des éléments d'interprétation de leur activité administrative d'AE :

- une activité dans laquelle les principes d'action et modes d'organisation bureaucratiques peuvent nécessiter une redéfinition. Dans le cas de l'AE, le registre du contrôle/vérification/évaluation doit être pensé et redéfini sans les moyens de sanction traditionnellement associés ;
- une activité dans laquelle il y a une incertitude sur la manière d'insérer des instances et des positions indépendantes et critiques dans l'administration. Dans l'AE, la manière d'organiser une activité indépendante et transversale et la question de son insertion dans les circuits administratifs traditionnels reste ambiguë et incertaine pour les agents de terrain.
- Une activité dans laquelle les principes d'action et les modes d'organisation peuvent être définis ou redéfinis pour développer une action adaptée aux processus de délibération et de décision qu'entraine la gouvernance publique. Dans le cas de l'AE, ce sont les registres d'action « informer/éclairer », être pédagogique » et « critiquer alerter » qui sont élaborés par les agents pour tenter de se positionner dans ces processus.

Chapitre 7
Administrer dans un contexte de gouvernance publique : expérimenter et construire l'action

Introduction du chapitre 7 289
I. Agencement des registres d'action sur le terrain et dans les récits 291
I.1. Des récits d'expérimentations menées par les agents 293
Tableau de synthèse des récits 294
I.1.1. Récit 1 - Pierre 296
Synthèse du récit 1 306
I.1.2. Récit 2 – Baptiste et Thomas (1) 307
Synthèse du récit 2 314
I.1.3. Récit 3 - Baptiste et Thomas (2) 315
Synthèse du récit 3 322
I.1.4. Récit 4 : Agnès et Aurélien 323
Synthèse du récit 4 332
I.1.5. Récit 5 : Mathieu 333
Synthèse sur le récit 5 339
I.2. Expérimentations, mobilisation de registres d'action multiples, hétérogénéité et variabilité de l'action 343
I.2.1. Des expérimentations locales à caractère professionnel 343
I.2.2. Mobilisation conjointe et encastrée de registres d'action : la question des « agencements » possibles et pertinents 346
I.2.3. Hétérogénéité et variabilité de l'action 349
Synthèse de la section I : 352
II. La mise en discussion de leurs pratiques par les agents : vers un dispositif de gestion des expérimentations locales ? 354
II.1. Des séminaires utilisés pour la mise en discussion de cas 355
II.2. Une volonté de discuter les expérimentations 357
II.3. Discuter et mettre à l'épreuve les expérimentations menées 358
II.3. la question de la diffusion et de l'homogénéisation des pratiques 364

II.4. Portée et limites du séminaire comme dispositif de gestion 365
Synthèse de la section II 367
Synthèse du chapitre 7 368

Introduction du chapitre 7

Le chapitre 6 a permis de mettre en évidence une multiplicité de registres d'action considérés comme correspondant à l'activité d'AE par les agents sur le terrain. Néanmoins, cette analyse soulève plusieurs questions : La multiplicité des registres d'action est-elle la manifestation de positions différentes adoptées par ces agents sur le terrain, certains étant accompagnateurs, d'autres évaluateurs, d'autres pédagogues ? Ou est-elle au contraire la manifestation de combinaison de ces registres sur le terrain par les agents ? Dans les deux cas, comment se déploie sur le terrain cette multiplicité ?

Le chapitre 7 vise à mieux comprendre la manière dont est menée l'action sur le terrain, en réponse aux incertitudes et aux tensions que nous avons explicité au chapitre 6, et notamment la manière dont ces registres sont mobilisés sur le terrain par les agents AE.

Dans une première section, nous analysons des récits d'agents à propos d'actions qu'ils ont menées sur le terrain, dans le cadre juridique fixé par l'activité d'AE, mais avec une dimension d'expérimentation par rapport à la lettre des textes juridiques ou par rapport aux pratiques antérieures. Sur cette analyse, nous mettons en lumière que les agents associent les différents registres d'action que nous avons identifiés précédemment et construisent leur action dans cette combinaison de registres.

Dans une seconde section, nous analysons la mise en discussion de ces récits par les agents dans le cadre d'un séminaire des agents AE en DREAL. Face à l'hétérogénéité et à la variabilité d'action que révèlent les récits, nous observons la portée et les limites de ce type de mises en discussion pour développer une gestion des expérimentations locales menées.

Comme nous l'avons indiqué dans notre chapitre méthodologique, le recueil des récits ainsi que l'observation des discussions se sont faits dans le cadre d'une interaction avec le MEDDE dans laquelle nous avons co-construit, avec les acteurs de terrain, le dispositif de récits et de discussion que nous observons. Nous présentons dans l'encadré ci-dessous la démarche qui a été menée.

Un dispositif co-construit avec les acteurs de terrain

En 2013, à l'issue de la présentation de résultats intermédiaires de notre recherche sur l'activité d'AE sur le terrain, la responsable de la mission d'animation de l'AE en DREAL souhaitait explorer plus avant la question de la multiplicité des interprétations de l'activité par les agents[158]. Pour cela, elle nous a proposé l'utilisation du séminaire pluriannuel du réseau AE pour l'organisation d'ateliers sur ce sujet, la forme restant à déterminer. C'est dans l'échange avec elle que nous avons co-conçu l'idée de solliciter les agents pour qu'ils viennent présenter en séminaire des cas concrets sur lesquels ils estimaient avoir renforcé l'efficacité de leur action.

Concrètement, nous avons d'abord entendu en entretien les agents qui s'étaient portés volontaires. C'est ce qui constitue ici les récits des agents (section 1). Puis, nous avons assisté au séminaire dans lequel les agents ont présenté le cas raconté en entretien et dans lequel les discussion ont eu lieu à propos de ces cas. C'est ce qui constitue ici la mise en discussion (section 2).

[158] Multiplicité que nous avions mise en évidence dans l'enquête, et que nous présentons au chapitre 6

I. Agencement des registres d'action sur le terrain et dans les récits

Notre section I s'appuie sur l'étude de cinq « infra-cas » par rapport à notre cas d'activité d'AE. Ces cas sont constitués par des récits d'action sur le terrain, menés par 6 agents différents parfois constitués en binôme.

A travers ces récits, nous mettons en évidence que les différents registres d'action ne correspondent pas à des « profils » d'agents, mais constituent plutôt les « briques » de base de leur action. Dans les récits, nous montrons que les agents présentent une action composée à partir d'un agencement de différents registres d'action mobilisés durant une procédure. L'analyse des ressorts de leur action permet de voir que ces registres sont non seulement mobilisés conjointement par les agents mais de manière encastrée : c'est la mobilisation d'un registre qui ouvre celle d'un autre registre, qui elle-même ouvre la mobilisation d'un autre registre etc.

Méthodologie

En termes de données, dans cette section I du chapitre 7, nous nous appuyons sur :

- des entretiens avec les agents qui ont mené l'action et qui en font le récit a posteriori,
- les documents produits par le ou les agents à cette occasion (avis, cadrage préalable, décision de soumission au cas par cas, notes d'accompagnement, compte-rendu etc.).

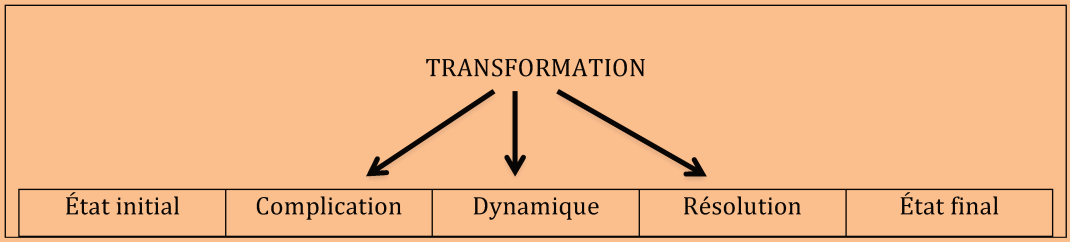
Pour mémoire, comme nous l'indiquons dans notre méthodologie générale, nous avons considéré ces cas comme des processus (dans la mesure où ils présentaient une évolution dans le temps d'une situation à une autre pour l'agent en termes de pratiques et de regard sur ses propres pratiques) et nous avons retenu, parmi les stratégies proposées par Langley (1999) pour traiter ce type de données, la stratégie narrative. Nous fondant sur les travaux sur l'analyse narrative qui ont notamment mis en lumière l'importance de la structure des récits, de leur intrigue (e.g. Beech & David, 2007; Boje, 2001; Eriksson & Kovalainen, 2008), nous avons mobilisé les travaux de Reuter (2014) sur l'analyse du récit qui montrent que l'on peut rendre compte de tout récit selon la structure quinaire (ou schéma canonique du récit) dans laquelle « le récit se définit fondamentalement comme une transformation d'un état (initial) à un autre état (final). Le schéma quinaire fournit ainsi une structure qui permet d'analyser comment et à

travers quelles étapes se fait cette transformation. En effet, dans ce schéma, la transformation est constituée de plusieurs étapes :

- « un élément (*complication*) qui permet d'enclencher l'histoire et de sortir d'un état qui pourrait durer ;
- de l'enchainement des actions (*dynamique*) ;
- d'un autre élément (*résolution*) qui conclut le processus des actions en instaurant un nouvel état qui perdurera jusqu'à l'intervention d'une nouvelle complication. » (p.24)

Au global, la transformation racontée par le récit peut se penser autour des étapes et de la structure suivante proposée par Reuter :

Schéma de la structure quinaire du récit



Souscrivant à l'approche de Reuter, nous considérons que l'important n'est pas de retrouver la structure dans le récit mais d'analyser comment chaque récit l'instancie et la spécifie.
Nous avons donc mené sur nos données pour chaque infra-cas une analyse de récit selon le schéma quinaire et construit une narration de chacun selon cette structure, identifiant ainsi à chaque fois : l'état initial, la force perturbatrice qui enclenche une dynamique chez l'agent, la dynamique elle-même, la résolution de la dynamique et l'état final auquel l'agent arrive.

Nos résultats sur cette section I. sont basés sur la comparaison des cinq récits ordonnés selon cette structure quinaire du récit, qui nous permet de mieux saisir les ressorts des expérimentations menées par les agents : déclencheurs de leurs actions, dynamique de l'action menée, mode de résolution, considération sur l'état initial et l'état final.
L'analyse de récit nous permet donc simultanément de structurer notre analyse narrative des processus étudiés par une mise en lumière des éléments saillants des récits, qui permettent de faire apparaître les patterns dans les expérimentations menées.

I.1. Des récits d'expérimentations menées par les agents

Nous présentons ici cinq récits faits par des agents AE sur des expériences menées sur le terrain à différents moments de la mise en place de l'activité d'AE, entre 2009 et 2014.

Il s'agit de :

- Récit 1 (Pierre) : Accompagnement du pétitionnaire sur un projet d'infrastructure de tourisme et de loisir
- Récit 2 (Baptiste et Thomas) : Passage d'une pratique de cadrage préalable par écrit à un échange en réunion avec le pétitionnaire
- Récit 3 (Baptiste et Thomas) : Négociations avec le pétitionnaire au moment de la procédure de cas par cas
- Récit 4 (Agnès et Aurélien) : Séances pédagogiques avec le pétitionnaire en amont du dépôt de dossier
- Récit 5 (Mathieu) : Création d'un cahier des charges pour aider le pétitionnaire à choisir son bureau d'étude

Pour chacun, nous rendons compte du récit à travers le schéma quinaire présenté en méthodologie et proposons une comparaison entre ces récits. Pour chacun, nous identifions également les motivations avancées par l'agent pour mettre en place l'action qu'il relate. Nous nous référons aux registres d'actions mis en évidence dans les propos des agents sur l'enquête au chapitre 6 et nous caractérisons dans chaque récit les registres d'action qui ont été mobilisés. Les récits nous permettent de voir comment sont incarnés sur le terrain les différents registres d'action évoqués dans l'enquête et de préciser comment ils sont mobilisés les uns par rapport aux autres.

Tableau de synthèse des récits

	Récit 1 : Pierre	**Récit 2 : Baptiste et Thomas (1)**	**Récit 3 : Baptiste et Thomas (2)**	**Récit 4 : Agnès et Aurélien**	**Récit 5 : Mathieu**
Thème du récit	Accompagnement du pétitionnaire sur un projet d'infrastructure de tourisme et de loisir	Passage d'une pratique de cadrage préalable par écrit à un échange en réunion avec le pétitionnaire	Négociations avec le pétitionnaire au moment de la procédure de cas par cas	Séances pédagogiques avec le pétitionnaire en amont du dépôt de dossier	Création d'un cahier des charges pour aider le pétitionnaire à choisir son bureau d'étude
État initial	Pratique habituelle de dialogue avec les pétitionnaires	Cadrages préalables réalisés par écrit en stricte application des textes, et peu souvent.	Déploiement de la procédure nouvelle de traitement au cas par cas de la soumission à étude d'impact pour certains dossiers.	La DIREN (puis la DREAL) fait des avis parfois très critiques au moment de la recevabilité des dossiers, mais qui sont très peu pris en compte	Constat que les propositions des bureaux d'étude aux collectivités territoriales pour réaliser l'évaluation environnementale de leur PLU sont souvent inadaptées
Complication	Réception d'un dossier d'infrastructure tourisme-loisirs à fort enjeu	Constat que cette pratique aboutit à des cadrages souvent tardifs et peu pertinents pour le pétitionnaire. Initiative de proposer des réunions de cadrage.	Recours gracieux d'un pétitionnaire contre une décision de soumission à étude d'impact préparée par les agents DREAL	Dépôts de plusieurs dossiers de mauvaise qualité sur lesquels la DREAL fait des avis très critiques. Contexte de DUP cassées et de mise en place de la nouvelle activité d'AE (2009)	Les agents AE sont sollicités par une DDT pour aider un pétitionnaire en rédigeant un cahier des charges lui permettant de mieux sélectionner son bureau d'étude
Enchainement d'action	Accompagnement et aide du pétitionnaire lors de la conception de son projet pour inciter et aider à l'amélioration de la qualité environnementale du projet. Obtention d'améliorations.	Récit d'un exemple de cadrage à travers deux réunions, formalisées par les comptes rendus.	Conduite d'une forme de négociation avec le pétitionnaire : dispense de soumission à étude d'impact conditionnée à l'engagement du pétitionnaire sur des améliorations environnementales de son projet. Compensation de l'absence	Les agents AE saisissent l'opportunité de réunions organisées par la préfecture avec le pétitionnaire pour réaliser des séances pédagogiques et méthodologiques sur la prise en compte de l'environnement sur ce	Les agents AE construisent un cahier des charges explicitant et incitant à la prise en compte d'éléments méthodologiques de l'évaluation environnementale.

			d'information du public par une publication des documents sur internet.	type de dossier.	
Résolution	Production d'un avis d'AE qui souligne la qualité du projet tout en restant évaluatif et critique.	Obtentions d'améliorations environnementales du projet.	En cours	Retrait des dossiers. Obtention d'améliorations environnementales sur ceux qui sont redéposés.	En cours
État Final	Renforcement de la perception d'efficacité de ce type d'accompagnement, malgré les critiques reçues lors d'un audit. Formulation de premiers critères pour mettre en place ce type d'accompagnement.	Adoption systématique dans la DREAL de la pratique de cadrage préalable par des réunions + comptes rendus	En cours	Pratique non systématisée. Remplacée par d'autres au fur et à mesure des évolutions règlementaires.	En cours

I.1.1. Récit 1 - Pierre

Le récit 1 porte sur le traitement par l'AE locale d'un gros projet de construction d'infrastructure de tourisme et de loisirs, porté par un maître d'ouvrage privé. Il s'agit d'un projet très soutenu par les instances administratives et politiques locales dans une région de France. Le récit est fait par un chargé de mission AE en DREAL qui a traité une grande partie des avis AE qui ont été produits sur ce dossier. Ce récit est produit au travers de deux entretiens, réalisés en 2012 puis en 2014 (c'est à dire pendant puis à l'issue de la production des avis AE). Nous étayons notre connaissance du dossier par les avis d'AE qu'il a réalisés ainsi que par certains extraits des études d'impact à propos desquelles les avis ont été rédigés. Nous désignerons tout au long du récit l'agent narrateur sous le pseudonyme de Pierre.

- ***Situation initiale :***

Le contexte est celui d'une DREAL dans laquelle l'AE sur les projets est mise en place depuis 2009-2010. Sur la période que le récit relate (2012-2013-2014), il y a donc déjà quelques années de recul au sein de l'équipe pour l'application de l'AE sur les projets. Il s'agit d'une DREAL dans laquelle les chargés de mission traitent aussi bien des dossiers de projets que de plans programmes[1]. Ils ont donc une large vision sur le spectre de l'activité d'AE. Dans cette équipe, Pierre indique que les agents pratiquent les réunions avec les pétitionnaires très en amont des projets :

> *« On a des sollicitations assez variées. Pour les docs d'urbanisme, il y a les réunions officielles de personnes publiques associées où le (service chargé de l'AE) représente la DREAL. Il y a des demandes de réunions très en amont des projets ; on est sollicité très souvent, on ne répond que quand ce sont de gros projets, qu'on sait que ça va être compliqué et qu'il va y avoir beaucoup de procédures. On rencontre les pétitionnaires dès le début »*

Dans ce cadre informel, les agents AE ont donc l'habitude d'un échange et un dialogue avec les pétitionnaires.

> *« justement parce que la réunion est informelle, on se permet d'aller au-delà de la simple règlementation et on aborde vraiment toutes les questions. Mais on leur dit aussi « avez-vous bien pensé qu'il faudra une étude incidence Natura 2000 dans votre dossier ?». On*

[1] Pierre fait partie d'un service AE qui pratique une répartition territoriale des dossiers : chaque chargé de mission est responsable de faire les avis d'AE sur un département, et ce pour l'ensemble des dossiers qui y sont déposés : projets, plans, programmes. Cette organisation diffère de celle d'autres DREAL dans lesquelles certains chargés de missions ne font que des plans programmes et d'autres ne font que des projets, et traitent donc en général de territoires plus vastes.

leur donne des infos sur les procédures règlementaires pour éviter de leur dire plus tard qu'il manque quelque chose et de leur faire perdre du temps. »

- ***La complication :***

Pierre se trouve chargé d'un dossier à fort enjeu : celui de la construction d'une infrastructure de tourisme et de loisirs dans un département de la région. Il décrit le dossier comme étant à fort enjeu pour plusieurs raisons :

- C'est un projet d'ampleur sur lequel il y a un enchevêtrement de procédures administratives. Ainsi, le dossier comprend
  - des modifications de PLU[160] des deux communes sur lesquelles il est situé,
  - un dossier de défrichement et un permis de construire pour l'infrastructure de loisir elle-même,
  - un dossier de loi sur l'eau pour la création d'un plan d'eau,
  - une dérogation sur les espèces protégées à obtenir par le pétitionnaire pour pouvoir installer l'infrastructure sur ce lieu,
  - plusieurs dossiers de modifications ou de construction de projets annexes (une desserte routière soumise elle aussi à plusieurs procédures et une station d'épuration notamment).

  Une grande partie de ces procédures administratives sont instruites par différents services de l'État (situés le plus souvent en DDT) et sont soumises à Etude d'Impact (EI), ce qui impliquent qu'elles font ensuite l'objet d'un avis d'AE sur l'étude d'impact réalisée et d'une enquête publique. Pierre intervient dans ce projet car il est chargé de la réalisation de ces avis d'AE qui arriveront à différentes étapes et sur différentes procédures concernant le projet.

- C'est un projet à fortes retombées économiques pour le territoire concerné. Il bénéficie donc d'un portage fort par les instances politiques et administratives du département et de la région.

« C'est le contexte un peu politique du projet : il s'agit d'un secteur du département qui est un peu en déshérence, il n'y a pas une grosse dynamique. Il y a eu là des investissements importants du conseil général et des collectivités territoriales. C'est pareil pour tous les gros projets… Mais il y a un espoir de fortes retombées économiques pour le département qui est en dynamique plutôt négative de développement local. »

[160] Plan local d'urbanisme

De ce fait, un comité de pilotage spécifique est constitué, dont fait partie Pierre, en tant que chargé de mission AE.

> *« Pour le cadre de ce projet, il est important de noter qu'il y a un groupe de pilotage présidé par (le préfet) qui réunit les représentants de l'État et les pétitionnaires. En gros, tous les deux mois, tout le monde se retrouve pour voir où on en est, où sont les points de blocages, sans attendre par exemple de recevoir l'avis de la DDT qui demande des compléments etc. Là, on se voit régulièrement. »*

De plus, Pierre souligne quelques particularités du projet, qui sont importantes pour l'approche qu'il va adopter sur le dossier :

- Le projet est soumis à un impératif fort de délai qui fait que le pétitionnaire ne veut pas perdre de temps :

> *« Avec un impératif fiscal sur lequel je ne vais pas m'étendre mais qui faisait qu'il fallait absolument que le permis de construire soit délivré avant une date d. »*

- Le pétitionnaire est plutôt à l'écoute des remarques de l'agent AE et prêt à faire des efforts pour améliorer la qualité environnement de son projet. Pour Pierre, c'est à la fois lié à la question du délai et à la nature du pétitionnaire, gros maître d'ouvrage :

> *« Là, on était quasiment à un mois près.*
> *(Question : Ca veut dire que le fait que le pétitionnaire soit pressé par le délai a été un facteur important pour qu'il soit à l'écoute, c'est ça ?)*
> *Il y a eu ça, et puis après, de toutes façons, je pense que des gros pétitionnaires… C'est mon expérience depuis 4 ans : les grosses boites ne sont pas à pinailler. Elles veulent que la procédure avance le plus vite possible. »*

Pierre choisit de raconter ce cas car il est un peu exceptionnel, rassemblant sur une seule situation des cas qui se présentent habituellement séparément :

> *« l'exemple est intéressant parce qu'il montre en forçant le trait plusieurs cas qui peuvent se présenter séparément dans différents dossiers. Là, il y a toute la complexité qu'on peut retrouver en partie dans d'autres dossiers. »*

- ***Enchaînement d'action :***

Face à ce cas exceptionnel, Pierre choisit tout d'abord d'assurer un rôle permettant de faciliter la transversalité et le lien entre tous les services de l'administration vis-à-vis du pétitionnaire et de son projet.

> *« La position de l'AE par rapport à ce projet et aux nombreuses procédures qui étaient induites : on a été le liant entre tous les services instructeurs. (…) Comme on était aussi impliqué dans les différentes procédures, et notamment sur l'articulation des avis d'AE entre les plans, et les deux projets, on avait une vision assez large de toutes les procédures en cours, et on a pu bien participé à l'élaboration du planning prévisionnel. (…) Pour ça, notre service était membre permanent du comité de pilotage de ce projet, présidé par la sous préfecture».*

Jouer ce rôle a consisté à avertir le maître d'ouvrage et/ou les services d'éventuelles incohérences dans la manière dont le projet avançait dans les différentes procédures :

> *« A chaque fois qu'il y avait une réunion de pilotage, on y était au titre de l'AE. Et donc, on se faisait le relais, soit de la police de l'eau, soit du service qui instruisait la dérogation espèces protégées, parce que forcément, tout se retrouvait plus ou moins dans l'étude d'impact. Donc on était en mesure de se faire le relai des différents services. (…) On connaît les problématiques des autres services instructeurs. Ces services, service Nature ou Police de l'eau, étaient invités quand on parlait de leur procédure. Mais quand en comité de pilotage il était question de complètement autre chose (ça pouvait être comment le conseil général va assurer la jonction de la desserte routière avec la route existante, et qu'ils oubliaient qu'il y avait un périmètre de protection de captage, et qu'il y avait des sites de nidification de {oiseaux} juste à côté, même si les services directement concernés n'étaient pas là, on était en mesure de porter cette information au comité de pilotage pour éviter de perdre du temps et que l'info n'arrive que un mois après. Ca donnait une grande réactivité sur l'ensemble des problématiques environnementales. Il n'y avait jamais de trou, entre guillemets. »*

Il cherche également à aider le pétitionnaire à la fois dans l'amélioration de la qualité environnementale de son projet et dans la gestion de la complexité de son dossier.

> *« (question : Mais en fait, vous avez été facilitateur du projet en même temps. Le pétitionnaire vous écoutait, mais vous lui avez facilité les procédures, accompagné les procédures…)*

Oui, complétement. Sur le fond du projet, le bureau d'étude ne pouvait pas penser à tout, donc on a apporté notre pierre à l'édifice. Mais c'est vraiment sur le côté facilitateur en matière de jungle des différentes procédures (…) d'environnement. »

Sur l'amélioration de la qualité environnementale du projet, nous voyons ici que cela passe pour Pierre à certains moments par des suggestions au maître d'ouvrage et/ou à son bureau d'étude :

« On a pu donner des suggestions. Quand on annonçait une contrainte environnementale qu'on voyait, derrière on avait une proposition pour aller dans le sens de la prise en compte de cette contrainte. »

Il en donne un exemple :

« Par exemple, le (projet) prévoyait des enclos avec des (…) wallabies. On a dit que ce n'était pas possible : mettre des espèces exotiques comme ça, dans une forêt. Ca pour le coup, c'est un peu sorti tout seul, j'étais en réunion, je leur ai dit qu'il fallait partir sur d'autres espèces. C'est juste parce que le pétitionnaire avait un standard de projet où c'était toujours les mêmes espèces. Il y avait des ratons laveurs aussi, c'était ça surtout, espèce envahissante, donc ça ne va pas trop. On a alerté le pétitionnaire, il a reconfiguré les enclos avec des espèces locales et a pu valorisé en disant que le (projet) mettait en valeur des espèces locales. »

Sur la gestion de la complexité administrative, Pierre raconte avoir alerté et conseillé le pétitionnaire sur les procédures administratives qu'il avait à accomplir :

« Il y avait une étude d'impact induite par le permis de construire et par le défrichement (…). Du coup, l'AE devait être saisie à la fois par le préfet de département au titre du défrichement et à la fois par les élus des communes au titre du permis de construire. (…) Le pétitionnaire nous a demandé si c'était nous qui devions écrire au préfet, comment ça se passait ? On leur a dit que non, que c'était le préfet de département qui devait saisir l'AE. Et ça nous a fait penser au permis de construire, voilà. Les élus ne savaient pas du tout comment nous saisir. Donc, vu le timing, on leur a suggéré des rédactions, des saisies types. Il fallait qu'ils nous saisissent en même temps. Il ne fallait pas qu'il y ait un trop grand décalage car sinon, on n'aurait pas eu une fenêtre de tir suffisante pour faire sortir l'avis d'AE, pour avoir tout en même temps. »

L'aide au pétitionnaire pour améliorer la qualité environnementale de son projet passe aussi ici par des conseils méthodologiques sur la manière de fonctionner. Ainsi :

> *« Déjà, dès le début du projet, quand le pétitionnaire disait : « là, j'ai rendez-vous avec mon architecte, et puis trois semaines après, j'ai rendez-vous avec le bureau d'étude naturaliste », on leur a dit : « non, il faut voir tout le monde en même temps dès le début». Ca paraît évident mais le pétitionnaire n'avait pas eu ce réflexe. »*

Ainsi Pierre expérimente dans son récit le fait de se positionner comme une aide/accompagnement au pétitionnaire pour faciliter la conduite de son projet sur le plan administratif. Il expérimente aussi le fait de passer par la relation de proximité ainsi créée pour inciter et aider à une amélioration de la qualité environnementale du projet, notamment à travers des propositions qu'il fait directement. Les deux positionnements sont initiés par le fait qu'il est membre permanent du comité de pilotage et ce, en vertu de son rôle d'évaluateur/contrôleur final des projets à travers les avis d'AE.
Le récit met en avant l'obtention de plusieurs améliorations du projet sur le plan environnemental qui sont dues à l'intervention de Pierre lors des réunions ou échanges : le choix d'espèces locales plutôt qu'exotiques dans les enclos animaliers (vu ci-dessus) mais également la modification d'un projet de reboisement compensateurs sur lequel Pierre alerte le pétitionnaire avant qu'il ne fasse l'acquisition de terrains qui se seraient révélés inappropriés pour des reboisements (car il s'agissait de zones d'habitat d'oiseaux de plaine).

- ***Résolution***

Pierre arrive ensuite dans son récit à la production des avis d'AE en eux mêmes. Il revient plus spécifiquement sur l'avis d'AE sur le permis de construire.
A la consultation de cet avis, nous remarquons d'abord qu'un certain nombre d'éléments problématiques ne figurent pas dans l'avis puisqu'ils ont en principe été réglés en amont. Ainsi, la question des espèces animales présentes dans les enclos n'est pas reprise.

A propos de cet avis, le récit de Pierre insiste sur plusieurs points.
Tout d'abord, il souligne que l'avis permet d'entériner et de fixer des critiques qui ont été faites pendant le processus et qui ont été plus ou moins entendue par le pétitionnaire. Ainsi, l'avis critique un projet d'extension de l'infrastructure qui a été maintenu par le pétitionnaire dans le projet final malgré les problèmes qu'il pose :

> *« Il y a des points qui nous gênaient, enfin… notamment un point qui était problématique, qui prévoyait une extension ultérieure. Il se trouvait que leur principale mesure d'évitement était de ne pas construire sur ce secteur là, et en même temps, ils laissaient entendre qu'il y aurait une extension. Ils n'ont pas voulu bouger leur projet et*

leur étude d'impact. Forcément l'extension n'était pas prévue dans le permis de construire, mais dans l'étude d'impact, il y avait encore cette ambiguïté, ils n'ont pas voulu hypothéquer cette possibilité de s'étendre. Et donc dans l'avis d'AE, même s'il est globalement favorable au projet, puisque le projet est globalement bon et que l'étude d'impact est de très bonne qualité, cela n'empêche que c'est dans l'avis d'AE sur le projet qu'a été scellé le sort de cette extension.
(question : c'est à dire que l'avis était très critique par rapport à cette extension ?)
Oui, (…) En gros, on disait que toute la qualité environnementale du projet reposait dans cette mesure d'évitement et que si elle n'était pas pérenne dans le temps, le projet perdait une grande partie de sa qualité environnementale. »

Néanmoins, on voit ici une des limites du rôle d'évaluateur vu comme un contrôleur dans ces avis : si Pierre peut signaler que l'extension remet en cause la qualité environnementale, l'avis qu'il émet ne peut aboutir à interdire ou à sanctionner la réalisation éventuelle de cette extension. Il ne peut qu'insister et expliquer ses conséquences néfastes en attendant qu'un autre acteur se saisisse de cette information pour attaquer ou critiquer le projet en cas de réalisation de l'extension.

Ensuite, Pierre indique que l'avis présente l'originalité d'expliciter et de justifier la présentation inhabituelle choisie par le bureau d'étude pour l'étude d'impact, parce que celle-ci rend bien compte du caractère itératif du processus qui s'est déroulé pour faire évoluer le projet vers davantage de qualité environnementale et participe donc à la qualité du document :

« Ce projet là, sur la qualité d'étude d'impact, c'est la seule que j'ai vu comme ça, en tout cas (dans la région). Sa structuration était un peu atypique par rapport au code. Et en même temps, elle rendait très bien compte de l'itérativité de la démarche. En fait, par rapport à l'article du code qui disait à l'époque que l'étude d'impact devait traiter successivement tel point et tel point, là, les parties n'étaient pas du tout dans le bon ordre. Mais c'était très favorable à la compréhension du public. Ce n'est pas quelque chose qu'on a suggéré, le bureau d'étude l'a fait de lui même. Mais dans l'avis d'AE, j'ai insisté là dessus. D'une part pour couper court à tout éventuel contentieux qui dirait : vous n'avez pas suivi l'ordre de l'article du code de l'environnement. Et en même temps pour souligner quand même ce fait là. Moi, depuis, je n'ai pas revu d'étude d'impact comme ça »

- ***État final :***

La démarche de Pierre doit être réinscrite dans son contexte organisationnel. Dans sa DREAL, il y a depuis plusieurs années une pratique développée d'interventions en amont de la rédaction d'avis d'AE menées par les chargés de mission, et soutenues par le chef de pôle et le chef de service. Si l'intervention amont racontée ici est originale (car elle accompagne un projet « exceptionnel » par sa taille et la complexité des procédures induites), elle se développe dans un contexte organisationnel favorable à ce type d'expérimentation.

Le récit se clôt sur l'idée que cette expérience a permis selon Pierre de renforcer la perception d'efficacité de ce qui se pratiquait déjà dans la DREAL de sa région : le développement d'une relation de proximité des agents AE avec le pétitionnaire en amont des gros projets à enjeux.

> *« Oui. Après, ça se passe bien, on continue à avoir de bons résultats. Même si c'est difficile à mesurer les résultats de l'activité de l'AE sur les projets. Mais aux dires d'un chargé de mission d'il y a quelques années, c'est efficace. »*

> *« Ce n'est que mon ressenti, mais on voit que, quand on fait des avis {d'AE très critiques} sur des projets qu'on ne voit qu'à la fin qui sont relativement mauvais, ça a peu d'incidence sur les projets. Ca fait évoluer à la marge un projet mais pas grand chose. Et en plus, ça fait grincer des dents. Tandis que quand on est plus en amont, le projet n'est pas encore ficelé et on peut davantage l'orienter. »*

Cette perception n'est pour Pierre pas remise en cause par un retour pourtant critique reçu lors d'un audit interne :

> *« Ils voulaient, je pense, voir au niveau du chargé de mission, la position entre l'AE et l'accompagnement. Et ils n'étaient pas trop contents. Ils ont trouvé qu'on n'était pas dans la position de l'AE. Parce qu'on s'était trop impliqué au stade de l'élaboration du projet. (…)*
> *(question : Et vous continuez à faire pareil ?)*
> *Oui. »*

Le récit de l'expérience est l'occasion de préciser les critères de ce type d'intervention :

> *« On a un premier contact pour savoir si le contexte est fermé. Quand on se rend compte de ça, on pose un jalon pour plus tard. Nos signataires n'aiment pas du tout quand on arrive avec un avis d'AE avec des éléments très critiques dont on n'a pas fait part avant. Donc on pose des jalons, mais après on n'intervient pas forcément au fur et à mesure de*

la procédure, pour essayer de convaincre un élu qui de toute façon ne veut pas être convaincu. »

« (question : Donc cette question de posture que vous nous décrivez : ce n'est pas toujours la même posture, c'est en fonction du contexte.)
Tout à fait.
En gros, la posture purement AE est soit sur un projet ou un plan qui ne pose pas de problème a priori, soit sur un projet compliqué parce que l'accompagnement ne servirait à rien et qu'on ne va pas gaspiller notre temps. Dans le cas de projets avec des enjeux environnementaux forts (et éventuellement des portages politiques forts aussi, parce qu'on est quand même un peu poussé par ça), là, on essaye de se positionner plus en accompagnement. D'autant plus car arriver plus tôt permet d'éviter qu'il y ait des cliquets passés (…), qui quelque part réduisent les marges de manœuvre qu'on aurait pu valoriser en étant là dès le début »

Ainsi, même si Pierre est convaincu de l'intérêt du registre « accompagner », cela ne signifie pas qu'il adopte systématiquement ce registre d'action. Il y a une variabilité en fonction du contexte. Dans le récit, Pierre formalise pour partie les critères de mobilisation de ce registre :

- intéressant pour des gros projets à enjeux sur lesquels le pétitionnaire est favorable ;
- inutile lorsque le pétitionnaire n'est pas réceptif ou lorsque le projet ne pose pas de problème majeur.

➢ ***Motivations de l'agent et mobilisation des registres d'action***

La motivation affichée par l'agent pour agir comme il le fait dans le récit est la volonté de faire progresser la prise en compte de l'environnement dans le projet.

« Moi j'aime beaucoup beaucoup ce que je fais ici. Je compte rester encore, peut être longtemps. (…) Je trouve ça assez épanouissant. Faire que les projets s'améliorent pour l'environnement : c'est ça notre métier. »

Dans ce récit, nous pouvons identifier la mobilisation de plusieurs des registres d'action identifiés à travers l'enquête auprès des agents :

- le registre « **accompagner** » à travers la relation de proximité avec le pétitionnaire en amont du projet, les échanges réguliers, les suggestions qui lui sont faites, les conseils et l'aide qui lui sont apportés. Le terme d'accompagnement est utilisé et revendiqué par Pierre.
- Les registres « **critiquer et alerter** » et « **informer** » qui sont présents :

  - vis-à-vis du pétitionnaire, dans la relation amont, à travers les alertes données sur certains points du projet et les propositions qui sont parfois amenées,
  - vis-à-vis du public et des autres acteurs du processus, dans la dimension critique qui est maintenue dans l'avis pour pointer les points faibles du projet et les nécessités d'amélioration qui demeurent.
- Le registre « **évaluer-contrôler** » dont on trouve des éléments dans l'avis, par exemple :
  - Pour justifier le fait d'accepter que l'étude d'impact soit rédigée dans un ordre inhabituel[161], Pierre vérifie qu'elle comprend bien chacun des éléments prévus dans les articles R-122-3 et R 414-23 du code de l'environnement et l'indique dans l'avis d'AE.
  - L'avis relève une erreur dans l'étude d'impact sur la question du remplissage des plans d'eau.
  - L'avis porte une appréciation de qualité globale de l'étude d'impact.
- Le registre « **coordonner l'action publique et apporter de la transversalité** » qui est présent dans le rôle de liant et de relai entre les différents services de l'État que Pierre se donne.
- Le registre « **expliquer et être pédagogique pour améliorer la qualité environnementale des projets** » qui est présent aussi bien dans la position adoptée vis-à-vis du pétitionnaire dans les échanges amont que dans la rédaction de l'avis dans lequel on retrouve les différents points évoqués dans le récit (boisements compensateurs, projet d'extension, structure inhabituelle de l'EI) décortiqués et explicités pour le lecteur.

[161] C'est-à-dire un ordre différent de celui prévu à l'article R 122-3 du code de l'environnement.

Synthèse du récit 1

Le récit 1 nous permet donc d'avancer que les différents registres d'action évoqués dans l'enquête ne sont pas exclusifs les uns des autres, ne sont pas des registres entre lesquels les agents choisissent nécessairement mais sont des registres qu'ils peuvent mobiliser conjointement lorsqu'ils traitent un dossier. Ainsi, un agent n'est pas dans l'absolu « accompagnateur » ou « évaluateur » ou « pédagogue ». On peut plutôt qualifier un « portefeuille » de registres mobilisables par les agents dans cette activité.

De plus, le récit 1 nous permet de voir que ces registres ne sont pas mobilisés toujours de la même manière par un agent, mais qu'il y a au contraire justement un choix « stratégique » fait par l'agent sur chaque dossier en fonction du contexte. Nous voyons ici apparaître l'ébauche de critères définis pour l'agent pour systématiser et expliciter sa mobilisation de registres : uniquement « évaluer », « critiquer » et « informer » lorsque le projet n'a pas d'enjeux environnementaux particuliers et/ou que le pétitionnaire n'est pas favorable ; « accompagner», « être pédagogique » et « coordonner » en plus des autres registres lorsque le projets est à fort enjeu et que le pétitionnaire est favorable.

Un élément pivot du récit est l'amélioration effective de la prise en compte de l'environnement dans le projet, défini comme le cœur de l'action conduite : « *Faire que les projets s'améliorent pour l'environnement : c'est ça notre métier* ». C'est un point sur lequel nous reviendrons dans les récits suivants.

I.1.2. Récit 2 – Baptiste et Thomas (1)

Le récit 2 porte sur l'évolution du traitement d'une étape de la procédure d'avis AE par les agents AE d'une DREAL. Il s'agit de l'évolution du traitement du cadrage préalable.

Le cadrage préalable[162].

- Pour un projet ou un plan programme qui va faire l'objet d'une évaluation environnementale et donc d'un avis de l'AE, le pétitionnaire peut solliciter les autorités administratives en amont de la saisine pour un « cadrage préalable ». Celui-ci a pour objectif de préciser au maitre d'ouvrage/pétitionnaire les informations qui doivent être contenues dans le dossier que présentera par la suite le maitre d'ouvrage/pétitionnaire à ces autorités administratives (étude d'impact pour un projet ou rapport environnemental pour un plan programme).
- Il faut souligner que, contrairement au reste des procédures autour de l'autorité environnementale, l'étape de cadrage préalable est très peu précisée par les textes qui n'indiquent ni moment précis pour le demander, ni délai dans lequel il doit être rendu.

Le récit est fait par un chef de pôle et un chargé de mission en DREAL et s'organise autour de l'exemple d'un cas traité par le chargé de mission avec l'appui de son chef de pôle en 2012. Le récit est produit lors d'un entretien mené avec le chef de pôle, le chargé de mission présent complétant ou précisant parfois les propos. Nous étayons notre connaissance du dossier par les deux comptes rendus de réunions qui tiennent lieu de cadrage préalable ainsi que par l'avis d'AE

[162] Le cadrage préalable est défini pour les projets à l'article R. 122-2 du code de l'environnement et pour les plan programmes aux articles L. 121-12 du code de l'urbanisme et L. 122-7 du code de l'environnement. Cette procédure existe depuis 1977 pour les études d'impact et depuis 2004 pour les plans programmes. Si la pratique de cadrage préalable existe donc pour les études d'impact de projets depuis plus de 30 ans, le développement de la législation européenne a renforcé et précisé la procédure et l'a placée au cœur des nouveaux dispositifs d'avis d'AE que nous décrivons ici.

final. Nous désignerons tout au long de la restitution du récit le chef de pôle par le nom Baptiste et le chargé de mission par celui de Thomas[163].

- ***Situation initiale :***

Au début de leur mise en application de la réglementation sur le cadrage préalable, les agents de la DREAL font peu de cadrages préalables et, lorsqu'ils en font, ceux-ci sont fait en stricte application des textes juridiques, c'est-à-dire par un avis écrit en réponse à une demande par écrit du pétitionnaire.

- ***La complication :***

Les agents font le constat de deux inconvénients au fait de faire des réponses par écrit :

- En terme de délai et de rendu effectif du cadrage préalable :

> *« Cela prend beaucoup de temps ; comme on n'a pas de temps et qu'en plus, on n'a pas de délai de réponse obligatoire, c'est toujours en bas de la pile. Si on s'en tient à une réponse écrite, on ne le fait jamais, ou avec un retard tel que quand notre cadrage arrive, le maître d'ouvrage n'en a plus besoin. »*

- En termes de pertinence et d'utilité du cadrage rendu :

> *« La demande, même si elle est précise, même si elle satisfait aux critères énoncés dans le code de l'urbanisme et le code de l'environnement sur le contenu des demandes de cadrage préalable, malgré tout cela reste une demande écrite. Donc avec un niveau de précision et un niveau de compréhension possible de notre part des attentes du maître d'ouvrage qui est limité. On s'en tient à ce qu'on lit et puis on interprète à partir de là les demandes du maître d'ouvrage. Donc on risque avec une réponse écrite sans rencontre du maître d'ouvrage de passer un peu à côté, soit parce qu'il n'aura pas suffisamment expliqué sa demande par écrit, soit parce qu'on aura mal compris. »*

L'équipe de la DREAL prend donc l'initiative de procéder différemment pour rendre ces cadrages préalables, et de passer par des réunions avec les pétitionnaires :

> *« Ces deux constats (le temps que cela prend et le fait que cela ne nous permette pas de répondre tout à fait précisément aux demandes du maître d'ouvrage) nous ont amenés*

[163] Noms fictifs

assez rapidement à basculer du schéma {initial} à d'autres cadrages (…) sous forme de réunion, dont le compte-rendu vaut cadrage préalable »

- ***Enchainement d'action :***

Baptiste et Thomas choisissent de raconter leur histoire à partir d'un cas qu'ils ont traité en 2012 et d'expliquer sur cette illustration l'intérêt du changement de pratique. Sur ce cas, ils ont participé à deux réunions avec le pétitionnaire en réponse à sa demande de cadrage préalable, ils ont fait des remarques lors de ces échanges et rédigé des comptes rendus de ces réunions, qui intègrent leur remarques et tiennent officiellement lieu de cadrage préalable.
Ils insistent dans le récit sur la manière dont le compte rendu ainsi produit est maîtrisé par les agents AE et peut donc légitimement tenir lieu de cadrage préalable, même si ce n'est pas la forme juridique prévue dans les textes.

« On considère que le compte rendu vaut réponse au cadrage préalable, car c'est vraiment l'expression de l'autorité décisionnaire (NDRL : le préfet) et de l'AE. Ce n'est pas un compromis. (…) Ce n'est pas le résultat d'une négociation entre notre volonté et leur volonté. C'est notre expression, et après ils en font ce qu'ils veulent. (…) Si on n'est pas d'accord, il est marqué « l'AE a dit que… » et en dessous il est marqué « le porteur de projet a dit qu'il ne le ferait pas ». (…) Mais sur l'expression de ce que dit l'AE et de ce que dit l'autorité décisionnaire, ça, c'est non négocié : c'est notre expression. Très concrètement, on n'a jusqu'ici jamais fait relire les projets de compte-rendu par le porteur de projet. Ca ne lui interdit pas de réagir en disant qu'il manque ci ou ça. Mais jusqu'ici ils ne l'ont pas tellement fait. »

- ***Résolution :***

Le récit montre comment la démarche adoptée permet d'obtenir des améliorations sur le plan environnemental et justifie ainsi l'intérêt du changement de pratique.

« Thomas : (Sur ce projet), il y a eu deux réunions. Le principal gain était l'évitement de secteurs à enjeu pour la flore, un secteur à orchidée. Au début de la présentation à la première réunion, c'était présenté ainsi : « si on évite ces secteurs, cela rendra l'opération pas réalisable car trop petite ». Puis au final, en discutant, il s'est avéré que le projet présenté à la 2e réunion évitait ces secteurs là, que des solutions avaient été trouvées pour rendre le projet viable (…). Là, le gain était clairement identifiable, c'était concrètement la conservation de secteurs à enjeu. Cela a été dû, je pense, directement à notre action.

Baptiste : C'est sûr. (Thomas) est modeste, c'est tout à son honneur, mais je peux confirmer (d'autant que je n'y étais pas, donc je n'ai aucun mérite !). Cela a été dû exclusivement à ça. On était bien dans la posture de cadrage préalable. On ne leur a pas fait le dessin du projet, on leur a juste dit : l'AE sera très vigilante dans son avis à la prise en compte de ce point. Ce qui est exactement l'esprit d'un avis préalable. Et par la simple affirmation de cette vigilance… Ca s'est passé de manière plus détaillée que ce que je viens de dire, mais l'esprit c'est ça : ça les a conduit à trouver une autre solution. »

- ***État final :***

Dans le récit, l'expérimentation menée sur quelques cas aboutit à ce que l'équipe de cette DREAL adopte systématiquement le format d'une réunion avec le pétitionnaire, associée à un compte rendu maitrisé par l'AE, en réponse à une demande de cadrage préalable, en remplacement de la réponse écrite prévue dans les textes.

« Et maintenant, on est quasiment, je dirais même exclusivement (…) dans une réponse par réunion et compte-rendu de réunion, même quand on ne nous la demande pas comme ça. (…) »
« ça fait un an et demi qu'on ne fait plus que de la réponse par réunion et compte-rendu de réunion »

Le récit montre que si l'action a été menée sur le terrain par le chargé de mission, Thomas, elle a été décidée et assurée par l'équipe AE de la DREAL et sa direction :

« On le fait bien sûr valider par notre directeur. Tout ce qu'on est en train de vous dire, avant de le mettre en œuvre, ce sont des discussions qu'on a eu avec notre directeur pour lui dire « est-ce que tu es d'accord pour qu'on ait telle position, qu'on applique telle posture, qu'on fasse comme ça ? ».

Néanmoins, si la pratique est retenue et appliquée systématiquement par l'équipe, elle ne constitue pas la position officielle car elle n'est pas complètement prévue par les textes.

« On n'a pas formalisé cette posture comme officielle pour (…) l'AE {de la région}. On a bien conscience, comme je vous le disais tout à l'heure, que ce n'est pas vraiment ce que prévoient les textes. On utilise un article législatif du code de l'environnement {L 122-1-2} qui dit qu'à la demande du maître d'ouvrage, il peut y avoir une réunion avec les parties prenantes. Donc en fait, on fait semblant de croire que ça, c'est une façon de répondre à la demande de cadrage écrite. Mais comme c'est un peu tiré par les cheveux,

> *règlementairement on va dire, on ne l'a jamais officialisé pour l'instant, même si on l'a systématisé dans les faits.* »

Néanmoins, même si le récit indique que la position n'est pas officielle, la consultation des comptes rendus produits permet de voir qu'elle est assumée et affichée avec la référence à l'article L 122-1-2 en tête des documents.
Le récit insiste par ailleurs sur l'intégration de cette pratique par leurs interlocuteurs sur le terrain :

> *« Les préfectures qui sont souvent des autorités décisionnaires, donc responsables du cadrage préalable lorsqu'il s'agit de projet, jouent le jeu. Elles ont bien compris qu'on faisait comme ça, et souvent maintenant, elles anticipent. Lorsqu'elles ont un maître d'ouvrage ou porteur de projet qui leur dit « on aimerait bien avoir un cadrage préalable », d'elles-mêmes, elles s'orientent vers l'organisation d'une réunion ».*

Cette pratique a par ailleurs par la suite été reprise et présentée dans le rapport d'activité de l'AE locale pour l'année 2013 (Phelep et al., 2014, p.35 et s).

Il faut noter que cette expérimentation de la DREAL vient dans un contexte de réflexion, de discussions et de débats autour de la manière d'appliquer la réglementation sur le cadrage préalable, dont les agents ont pleinement conscience.

> *« On a choisi (le sujet du cadrage préalable) parce qu'on sait qu'il fait débat. On en débat quasiment à chaque fois qu'il y a le CGEDD dans nos réunions de responsables de pôle évaluation environnementale. A chaque fois qu'on se réunit sous ce format et que le CGEDD est là et qu'on aborde la question du cadrage préalable, on n'est jamais d'accord. Jamais d'accord, c'est normal parce qu'il y a des approches différentes. Mais ça fait toujours beaucoup débat, donc on s'est dit qu'il y avait surement manière à apprendre les uns des autres sur cette question en terme de posture. »*

Au delà des débats entre instances, il s'agit d'un sujet qui pose question au sein même de l'AE locale. Ainsi, un groupe de travail issu des DREAL a été constitué sur le sujet du cadrage préalable et a rendu une série de fiches thématiques destinées à guider et aider les agents dans leurs réalisations. Il y a également eu une étude conduite par la mission animation du réseau au sein du CGDD sur cette question[164].

[164] *Etude sur le cadrage préalable des évaluations environnementales - État des lieux du droit et des*

Les agents affichent dans ce récit leur souhait de discussion et de débat avec les autres agents sur ce qu'ils pratiquent :

> *« Il nous semble qu'il y a un champ de discussion avec les chargés de mission des autres DREAL (…).Une fois qu'on a décrit notre posture telle que je viens de le faire, il y a tout un tas de nuances qui ne sont pas définies. Et c'est là que c'est intéressant. Combien de réunions de cadrage préalable ? A partir de combien de réunion de cadrage préalable on se retrouve finalement en situation de co-élaboration de l'étude d'impact? Ça… personne ne le dit. Alors on l'apprécie, au cas par cas. Selon le maître d'ouvrage, selon les questions qu'il nous pose, selon l'envie qu'on a aussi de peser dans l'élaboration du projet. On peut avoir soit une réunion, soit deux… au delà on commence à faire attention. Ce qui est intéressant, c'est que c'est un outil (…), une posture qui nous offre énormément de marge de manœuvre. »*

- ***Motivation et mobilisation des registres d'action***

Ici aussi, la motivation d'amélioration de la qualité environnementale des projets est avancée comme un élément essentiel de l'action menée :

> *« On a de plus en plus de difficulté à s'exprimer très clairement et de façon très critique dans les avis AE. La période n'est pas favorable à ça, je ne vous fais pas un dessin. Finalement, cette posture est aussi pour nous une façon de trouver une alternative pour exprimer des choses qu'on a de plus en plus de mal à exprimer dans les avis.(…). Cela nous semble être une façon d'atteindre la finalité de l'AE qui est l'amélioration de la qualité environnementale des projets et bien sûr l'information du public. Alors ça malheureusement, le cadrage préalable ne permet pas d'atteindre cet objectif, mais au moins, il contribue à l'atteinte du premier, c'est à dire la qualité environnementale des projets. »*

Nous voyons ci dessus que la justification avancée pour prendre l'initiative d'une adaptation de la pratique par rapport aux textes juridiques (de l'écrit à la réunion) est la volonté de maintenir l'atteinte de l'objectif d'amélioration environnementale lorsque celle-ci est compromise du fait d'un contexte défavorable.

---

pratiques en France et dans les États membres de l'Union européenne, Mission d'appui aux services déconcentrés, CGDD, 2011

Dans ce récit aussi, nous constatons que plusieurs registres d'action sont mobilisés.
Le récit est particulièrement axé sur la mobilisation simultanée des registres :

- « **accompagner** » : à travers la proposition d'un dialogue direct avec le maître d'ouvrage pour mieux cerner ses questions.
- « **être pédagogique et expliquer pour obtenir une amélioration environnementale** » : à travers la volonté affichée de faire un cadrage qui réponde effectivement aux besoins du maître d'ouvrage et qui lui permette d'améliorer son projet
- « **critiquer et alerter** » : à travers les éléments critiques qui sont soulevés auprès du maître d'ouvrage en l'incitant à faire évoluer son projet
- « **évaluer /contrôler** » : à travers le rappel, durant les réunions, de la future « vigilance » de l'AE dans son avis sur la question de la flore pour inciter le maître d'ouvrage à modifier son projet

Un autre apport du récit est de nous montrer le début de développement d'artefacts matériels par les agents, en appui de leur action nouvelle. Ainsi, ici, l'action de mener une réunion et de dialoguer avec le maitre d'ouvrage pour atteindre l'objectif d'amélioration environnementale du projet est appuyée sur la formalisation de compte rendus écrits qui visent à la fois à entériner ce qui a été dit lors de la réunion et à peser sur les choix que feront les maitres d'ouvrage dans la suite du processus en les incitant à tenir compte des observations qui leur ont été faites.

Synthèse du récit 2

Le récit 2 nous montre, sur un deuxième cas, la mobilisation conjointe des registres d'action sur le traitement d'un dossier (et non l'utilisation exclusive d'un registre).

Ce récit permet de voir comment se réalise l'agencement entre ces registres d'action. Ici, c'est la position finale d'évaluateur qui permet aux agents AE de proposer le registre d'accompagnement, sous la forme d'une réunion. C'est ensuite ce registre d'accompagnement lors des réunions, qui permet de développer les registres de pédagogie et de critique/alerte. Non seulement les registres ne sont pas exclusifs, mais ils se développent ici de manière encastrée, la mobilisation d'un registre ouvrant la possibilité de mobilisation d'un autre. Il n'y a pas seulement mobilisation conjointe des registres, mais **encastrement des registres d'action**.

Le récit permet également de voir le développement d'éléments matériels (le compte-rendu) en support de l'action déployée par les agents.

I.1.3. Récit 3 - Baptiste et Thomas (2)

Le récit 3 est produit par la même équipe et les mêmes agents, Baptiste et Thomas, que le récit 2. Il porte cette fois sur une expérimentation encore en cours au moment où le récit est fait. Il s'agit d'une expérience menée sur une phase encore plus amont de la procédure d'avis d'AE : la phase du cas par cas. Le récit est produit au cours du même entretien avec Baptiste (le chef du pôle), Thomas (le chargé de mission) complétant ou précisant parfois les propos. Nous étayons notre connaissance du dossier par les documents produits par les différentes parties au cours de ce dossier (une décision de soumission à étude d'impact, un recours déposé par le pétitionnaire et un compte rendu de réunion menée suite à ce recours).

La procédure du cas par cas

Avant la réforme des études d'impacts, les projets et plans programmes en deçà de certains seuils (financiers ou d'étendue) n'étaient pas soumis à étude d'impact (et donc à avis d'AE et enquête publique). La réforme introduit, à partir de 2012, la soumission dite « au cas par cas » de ces projets et plans programmes : les agents de l'AE en DREAL sont chargés d'évaluer au cas par cas si ces dossiers doivent être soumis à étude d'impact/rapport environnemental ou dispensés. Ils reçoivent donc des « petits » dossiers qu'ils ne voyaient pas auparavant et doivent préparer, pour le compte du préfet, une décision de soumission ou de dispense.

Néanmoins, suite à une décision de soumission, le pétitionnaire peut déposer un recours gracieux auprès du préfet pour tenter de faire dispenser tout de même son projet

L'argument de cette réforme est que des « petits » projets ont parfois des impacts environnementaux non négligeables et que l'approche par seuil est alors inadaptée. Les réponses à notre enquête font apparaître qu'il s'agit d'une réforme très contestée parmi les équipes en DREAL[165], certains estimant qu'elle ajoute une charge de travail importante pour des projets souvent non significatifs et encombre les services les empêchant de se concentrer sur les projets à enjeux.

[165] Il s'agit de données recueillies lors de l'enquête, mais non reprises dans ce travail de thèse. Nous les avons traitées dans le rapport d'étude rendu au MEDDE : voir Rapport de recherche CGS-MEDDE, 2013, *L'activité d'Autorité Environnementale en services déconcentrés : état des lieux et enjeux de gestion*, Periac E., Gand S., Morel, M., Sardas J-C., p 69-79

- ***Situation initiale :***

La réforme du cas par cas est déployée depuis 2012 au sein de la DREAL. Les agents reçoivent des dossiers pour lesquels ils préparent la décision de le soumettre ou de le dispenser d'étude d'impact. Leur préparation est ensuite reprise par un arrêté préfectoral de soumission ou de dispense.

- ***La complication :***

Les agents reçoivent un projet d'installation de matériel d'enneigement artificiel sur une station de ski qu'ils décrivent comme leur posant un dilemme :

> *« On sent qu'il y a des enjeux importants mais faciles à prendre en compte qui font que si on dispense, c'est dangereux car on s'en remet à la bonne volonté exclusive du porteur de projet, et si on soumet, c'est parfois un marteau pour écraser une mouche. »*

Ils prennent néanmoins la décision de soumettre au cas par cas, tout en sachant que la décision est contestable. C'est ce qui se passe puisque le pétitionnaire dépose un recours gracieux contre la décision de soumission.
Les agents identifient alors une opportunité d'utiliser cette configuration de recours gracieux pour obtenir des améliorations sur le plan environnemental, alors que ce n'est a priori pas une phase prévue pour cela :

> *« Même si on n'a pas beaucoup de recul, à la lumière de certaines expériences, on s'est dit qu'on avait une opportunité laissée par les textes quelque part d'utiliser cette phase de recours gracieux pour obtenir des garanties et des améliorations environnementales aux projets, qu'on aurait du mal à obtenir autrement. »*

- ***Enchainement d'actions***

Les agents AE de la DREAL décident alors d'utiliser cette phase de recours gracieux pour entamer une négociation avec le maître d'ouvrage :

> *« On se met en posture de négociation. C'est peut être un gros mot pour l'AE mais on l'assume parce que on sent bien que c'est parfois le seul moment où on obtiendra quelque chose. »*

Ils décrivent en quoi consiste cette négociation :

> *« Ce que fait (Thomas) sur ce dossier depuis le début, c'est qu'il « tire » tout ce qu'il peut tirer du porteur de projet en terme d'éléments d'études et de garantie environnementale. On sait très bien que, politiquement, il va falloir qu'on dispense à un moment donné. Et on sait que même si on tenait bon sur la demande d'étude d'impact, il attaquerait, il y aurait contentieux judicaire devant le tribunal administratif, et l'environnement n'est pas toujours gagnant dans cette situation.(…). Il ne s'agit pas de dire qu'on va toujours faire comme ça, mais on est en train de se donner la possibilité, lorsque c'est pertinent, de faire du recours gracieux une phase d'amélioration de la qualité environnementale du projet suffisante pour finalement dispenser. Autrement dit, (…), c'est une sorte d'étude d'impact avant l'étude d'impact, qui permet une dispense »*

Ils proposent une réunion rassemblant des représentants de la sous-préfecture, des services de l'État (DDT et ARS) et les deux agents AE, Baptiste et Thomas. Le compte-rendu de cette réunion permet de voir les éléments de la négociation : il reprend dans le détail l'exposé des interrogations soulevées par l'AE et les engagements du pétitionnaire en réponse à ces interrogations. Le compte rendu indique explicitement que la levée des prescriptions de l'arrêté préfectoral peut être envisagée si tous les engagements pris par le pétitionnaire et inscrits dans le compte-rendu sont tenus.

Ils identifient qu'un des problèmes de cette approche est que, si elle permet d'obtenir des améliorations sur le plan environnemental, elle contrevient au principe d'information du public puisqu'elle revient à dispenser d'enquête publique (et donc de la phase sur laquelle le public est consulté sur le projet).

> *«Ils gagnent du temps de procédure vis-à-vis de l'enquête publique en particulier. Vous allez me dire que c'est dramatique, et vous aurez raison, car l'AE est là pour éclairer le public et pas pour couper le public de la décision. Si vous, AE, vous contribuez à l'opacité de la décision publique, c'est le monde à l'envers, et il faut faire un autre métier ! »*

Ils mettent alors en place une nouvelle modalité d'information du public, non prévue par les textes, avec l'objectif de maintenir l'information du public :

> *« Si vous me dites ça… je vous réponds (rires) qu'on a pensé à ça, (…) parce qu'on est très attentif à ça. Notre façon de (…) ne pas exclure le public de ces négociations, c'est de mettre sur internet tous les documents qui nous sont soumis et qui justifient éventuellement une dispense. Donc le public a autant de prise. Parce qu'il faut le dire clairement, la procédure d'enquête publique n'est pas toujours plus efficace que la publication internet pour toucher le public. »*

Cette publication des documents sur internet est reprise dans le compte-rendu de la réunion avec le pétitionnaire.

- ***Résolution :***

Le cas est encore en cours au moment où les agents en font le récit. La résolution est donc inconnue.

Néanmoins, nous pouvons entrevoir ce qui serait la résolution souhaitée par les agents. Ils visent à ce que la négociation menée avec le pétitionnaire permette la réalisation de ses engagements par le pétitionnaire. Dans ce cas, la réalisation d'une étude d'impact deviendrait effectivement sans objet et il serait logique de dispenser le dossier de soumission.

- ***État final :***

Ici encore, l'état final réel du récit n'est pas connu. L'état final visé serait de pouvoir utiliser le temps de recours gracieux comme un temps de négociation pour faire évoluer les projets, sans pour autant réellement les soumettre à étude d'impact. Parallèlement, il serait de compenser la suppression de l'enquête publique induite (et donc de l'information du public) par la publication sur internet des documents nécessaires.

Les agents font part d'un questionnement important sur la démarche qu'ils expérimentent ici : le fait que cela fasse apparaître l'étude d'impact comme une sanction alors qu'ils essaient justement par ailleurs de faire évoluer les mentalités par rapport à cette perception :

> *« Il y a quand même un autre risque à cette pratique, auquel on doit être attentif. Il ne faut pas que ça fasse apparaître l'étude d'impact comme une punition. On ne cesse pas de travailler pour montrer qu'une étude d'impact, ce n'est pas grave, que ça peut être proportionné, que ce n'est pas une punition. (…). Or, cette posture de négociation, elle est un peu contradictoire (…). C'est le bâton. « Si vous répondez, alors on sera gentil avec vous, on vous dispensera ». Implicitement, ça a l'air de dire que demander une étude d'impact est une punition. Pour moi, c'est le point noir de cette posture. Ca contrarie nos efforts pour dédramatiser l'étude d'impact. Chaque médaille a son revers, il me semble que là… »*

A ce stade de l'expérimentation, ce questionnement reste sans réponse satisfaisante. L'état final visé et la pertinence de la démarche sont donc encore ambigus pour les acteurs qui la mènent. En ce sens, nous sommes véritablement sur une expérimentation.

- ***Motivations et mobilisations des registres d'action***

Dans ce récit encore, l'amélioration de la qualité environnementale du projet est affichée comme centrale pour entreprendre l'action menée :

> *« On s'est dit qu'on avait une opportunité laissée par les textes quelque part d'utiliser cette phase de recours gracieux pour obtenir des garanties et des améliorations environnementales aux projets, qu'on aurait du mal à obtenir autrement. »*

Sur les deux cas racontés (récits 2 et 3), les agents ont pleinement conscience de développer des pratiques qui sont une adaptation des textes juridiques et non leur stricte application. Néanmoins, ils l'assument pleinement, le justifient et argumentent de l'intérêt de cette approche. Le premier argument pour cette approche est qu'elle ne transgresse en rien les textes juridiques :

> *« Alors, attention, ce qu'on fait là, on a la certitude, et on a des échanges avec nos juristes, pour vérifier qu'on ne risque pas d'entacher d'irrégularité et d'illégalité les procédures auxquelles on se rattache. On a ce souci. Quand vous reformulez en disant que le texte ne le prévoit pas, ce n'est pas tout à fait ça. On lit le texte et on détecte une sorte de fenêtre d'opportunité dans le texte. (…) Mais en aucun cas, on ne prend une posture contraire à un texte. On voit une marge de manœuvre, on s'engouffre dedans et on écarte un peu les épaules pour la mettre à notre taille. »*

Le deuxième argument est que rien n'est fait dans le secret, mais au contraire dans une transparence, voire une publicité de l'action :

> *« On a un autre critère d'action dans ce domaine pour vous répondre tout à fait. On est hyper transparent. On a peut être tort, mais c'est notre approche. On aura du mal à nous reprocher quelque chose qu'on a toujours dit qu'on faisait. (…). On ne fait rien sous le manteau, rien qu'on ait l'air de cacher. On dit très clairement, voilà comment on fonctionne. »*

Enfin, un argument essentiel de ces actions est qu'elles permettent davantage d'atteindre la finalité de l'AE que la stricte application des textes :

> *« On prétend, et on assume que notre posture est la plus efficace nous semble-t-il, pour atteindre les finalités de l'AE qui sont écrites dans le texte. C'est dans ce sens qu'on n'a pas de problème de conscience. »*

Dans ce récit 3, les registres d'action qui ressortent principalement sont :

- « **accompagner** » : à travers l'instauration d'un dialogue direct avec le maître d'ouvrage sur son projet
- « **critiquer et alerter** » : à travers les critiques qui sont faites au maître d'ouvrage sur son projet dans la décision de soumission puis lors de la négociation
- « **informer** » : à travers la préoccupation de maintenir l'information du public, même en l'absence d'enquête publique
- « **évaluer – contrôler** » : à travers la position de préparation de l'arrêté préfectoral de soumission ou de dispense d'étude d'impact.

Comme dans les récits précédents, nous retrouvons dans ce cas une multiplicité des registres d'actions mobilisés conjointement. Nous retrouvons également l'encastrement des registres : c'est le registre d'évaluateur (qui permet de soumettre le document à étude d'impact) qui permet d'ouvrir le registre d'accompagnement (proposition d'une réunion pour dialoguer), ce qui permet d'ouvrir le registre de la critique et de l'alerte.

L'apport de ce cas est de mettre en lumière un registre d'action nouveau, qui n'avait pas été décrit explicitement dans l'enquête : celui de la négociation. Celui-ci est décrit ici comme intéressant et assumé par les agents, même s'ils en relèvent le caractère « tabou » pour l'activité (« *C'est peut être un gros mot pour l'AE mais on l'assume parce que on sent bien que c'est parfois le seul moment où on obtiendra quelque chose.* »).
Ce registre et sa justification montrent encore une fois le caractère pivot de l'objectif d'amélioration de la qualité environnementale : dans les récits que nous étudions, les agents prennent l'initiative de la mobilisation conjointe et de l'agencement de différents registres d'action, et la justifient, par la nécessité d'atteindre l'objectif d'amélioration de la qualité environnementale des plans programmes et projets.
Cette attention à l'atteinte des objectifs de l'activité est visible dans les attentes des agents par rapport au séminaire qui doit suivre l'entretien, dans lequel ils présenteront leur pratique :

> *« Ce qui nous intéresse, c'est de voir comment d'autres, qui ont les mêmes préoccupations que nous, ont trouvé des façons différentes d'atteindre ces objectifs, comment on peut s'en inspirer etc. (parce que je crois que tout le monde est très impliqué là dessus, personne s'en fout, tout le monde a les mêmes objectifs). »*

Un autre apport de ce récit est qu'il fait apparaître un cas de contradictions entre deux objectifs affichés de l'AE : l'amélioration de la qualité environnementale des projets et l'information du

public. Ici, la mobilisation du registre de la négociation aboutit à escamoter l'avis d'AE et l'enquête publique, moments essentiels d'information et de participation du public. Le récit montre comment les agents peuvent prendre l'initiative d'élaborer une nouvelle modalité administrative (la publication sur Internet) pour compenser la disparition de la modalité administrative initialement prévue par les textes. Sur ce point encore, nous voyons l'affichage par les agents d'une primauté des objectifs et de l'esprit de l'activité sur la lettre des textes.

Enfin, ici encore, nous voyons que l'action déployée s'appuie sur l'élaboration d'un élément matériel, le compte rendu, qui entérine ce qui a été fait et dit lors de la négociation et vise, par sa remise au maitre d'ouvrage à lui faire modifier son projet dans le sens souhaité par les agents.

Synthèse du récit 3

Comme les récits précédents, le récit 3 montre la mobilisation conjointe des registres d'action sur une même procédure. Il confirme **l'encastrement des registres d'action comme modalité d'agencement** : c'est le registre d'évaluateur (le fait que les agents aient le pouvoir de soumettre le dossier à étude d'impact) qui permet d'ouvrir le registre d'accompagnement (proposition d'une réunion pour dialoguer). C'est le fait de dialoguer qui permet d'ouvrir le registre de la critique et de l'alerte sur des points à corriger dans le dossier.

Sur ce cas, nous voyons en quoi des contradictions peuvent apparaître entre les objectifs de l'AE (ici entre l'amélioration de la qualité environnementale et l'information du public : le fait de négocier avec le maitre d'ouvrage pour améliorer son dossier implique de ne pas passer par l'enquête publique, dans laquelle le public a accès au dossier). Nous observons le développement de nouvelles modalités administratives par les agents (publication sur Internet) pour pallier ces contradictions et maintenir les deux objectifs.

Ici également, le récit permet également de voir le développement d'éléments matériels (le compte-rendu) en support de l'action déployée par les agents.

I.1.4. Récit 4 : Agnès et Aurélien

Le récit 4 porte sur le traitement de plusieurs dossiers de projets routiers par l'activité d'AE. Il a la particularité de se situer au tout début de l'activité d'AE, en 2009, à un moment où la manière dont elle va réellement intervenir dans les processus de décision sur les projets est encore une inconnue pour l'ensemble des acteurs. Le récit est fait par une chef de pôle, Agnès, sur une action qu'a conduit un de ses chargés de mission, Aurélien, avec l'appui d'Agnès.

- ***Situation initiale :***

Avant 2009, c'est-à-dire avant le début de l'activité d'AE sur les projets, lorsque la préfecture reçoit des dossiers de projets qui nécessitent qu'elle délivre des Déclarations d'Utilité Publique (DUP), elle a pour habitude de consulter les services déconcentrés de l'environnement (donc les DIREN jusqu'en 2009 puis les DREAL à partir de 2009) sur la recevabilité du dossier :

> *« Elle organisait une sorte de recevabilité des dossiers. Elle demandait en gros si le dossier nous paraissait tenir la route, et en gros, si le préfet le mettait à l'enquête publique, il ne risquait pas trop de se prendre un contentieux derrière. »*

La DIREN puis la DREAL ont tendance a faire beaucoup de remarques sur ces dossiers :

> *« On était consulté sur la recevabilité des dossiers, sur lesquels on était amené à faire beaucoup de remarques. Parce que les études nous paraissaient insuffisantes, clairement pas bonnes. »*

Néanmoins, leurs remarques sont alors très peu prises en compte par la préfecture :

> *« Avant, on faisait des avis qui pouvaient être critiques mais dont certains passaient par pertes et profits. Derrière, la DDT service police de l'eau disait « Rien à signaler », éventuellement la préfecture reprenait quelques unes de nos remarques et demandait au conseil général d'améliorer un peu. Puis ça partait à l'enquête publique, et il ne se passait rien à l'enquête, voilà. »*

Agnès souligne qu'il y avait alors une différence de niveau d'exigence entre services administratifs, les DDT rendant sur les mêmes dossiers des avis plutôt favorables :

> *« Il y avait aussi un petit sujet DDT parce qu'ils avaient des avis de trois lignes où tout allait bien, et puis nous on leur sortait des avis de six pages, alors le préfet était un peu décontenancé. »*

En 2009, la DIREN devient DREAL et, au même moment, l'activité d'AE débute en DREAL.

- ***La complication :***

Du fait de la mise en place de l'activité d'AE, l'avis rendu par la DREAL n'est plus comme auparavant une simple contribution entre services administratifs mais devient un avis rendu par une autorité (signé par le préfet). Pour Agnès, cela instaure un contexte « attentif » de la part de la préfecture par rapport à ce que disent les agents - désormais AE - de la DREAL :

> *« On avait notre nouvelle casquette AE. Ils se sont dit : 'la DREAL va quand même préparer un avis qui sera mis à l'enquête publique, donc on a encore plus intérêt à ce que les dossiers qui vont être mis dans la nature ne soient pas complètement ridicules'. »*

> *« Il y avait beaucoup de peur au début de la mise en place de l'AE que, les avis d'AE étant mis à l'enquête, ce soit utilisé par les opposants au projet pour faire des recours. Il y avait un peu ce fantasme là, cette crainte, c'est sûr. »*

Par ailleurs, au même moment, la préfecture voit plusieurs déclarations d'utilité publique (DUP) délivrées sur des dossiers qui sont « cassées » lors de contentieux :

> *« Autre élément de contexte, ils avaient eu dans les mois précédents, ou les années précédentes, des DUP qui avaient été cassées pour insuffisance Natura[166] (si ma mémoire est bonne). Donc on avait un contexte bien plus attentif qu'auparavant, où on faisait des avis qui restaient lettre morte. Là, ils se sont dit : peut être que la DREAL ne raconte pas que des bêtises et que ça vaut le coup de travailler ces sujets. »*

C'est dans ce contexte que, fin 2009, plusieurs dossiers de projets routiers portés par un pétitionnaire public, un conseil général, sont déposés en même temps :

> *« On avait toute une série de projets routiers, c'est assez rare, qui arrivaient en même temps. Ce n'était pas un dossier isolé mais huit cas de contournement routiers (de*

[166] NDRL : Insuffisances par rapport aux exigences Natura 2000, c'est à dire des projets présentant des atteintes à des sites Natura 2000 (Natura 2000 correspond à un ensemble de sites protégés élaboré au niveau européens, qui représente 18% du territoire de l'UE)

mémoire), dont certains posaient des vraies questions en termes de réponses à un besoin. »

Les études d'impact des dossiers présentés ne sont pas bonnes, d'après les agents AE de la DREAL. Ces derniers font donc beaucoup de remarques sur les dossiers :

« Ces espèces d'avis amont sur le contenu de l'étude d'impact ont été fait par nos chargés de mission. On a une organisation territoriale donc on a un chargé de mission qui suit l'ensemble des missions de l'AE sur (un département). C'est cette personne qui a analysé. Après, ça a été relu et analysé à la fois avec moi et mon chef de service de l'époque. »

Au vu de ces remarques, la préfecture arrête le processus et propose une réunion avec les services AE de la DREAL, les DDT et les pétitionnaires (le conseil général) :

« Vu le contenu des remarques qu'on a fait en amont, la préfecture a dit : ça ne va pas, il faut qu'on fasse une réunion avec le conseil général, la DREAL, la DDT pour parler un peu de ces projets et de la qualité des études. »

- ***Enchainement d'action :***

Les réunions ainsi initiées sont prises comme des réunions pédagogiques et méthodologiques par les agents AE de la DREAL à plusieurs titres.

Tout d'abord, elles leur permettent de donner au pétitionnaire des explications sur les textes régissant les études d'impact et sur leur application concrète sur les cas routiers qu'ils ont à traiter :

« La trame était de dérouler le texte règlementaire, ce qu'il dit d'une étude d'impact ; et, appliqué, à ces projets (donc ici à des projets routes) ce qu'on en attend, nous AE, et ce qu'on va aller regarder derrière en tant qu'AE. (…). L'idée était que le conseil général puisse ensuite recaler son niveau d'exigence vis-à-vis de ses prestataires pour avoir des études qui répondent mieux aux textes, à l'esprit des textes, et qui permettent d'avoir des états initiaux {de l'environnement} qui tiennent la route, une approche des impacts fiable et précise. Et surtout, qu'ils déroulent et explicitent comment ils avaient cherché à éviter, réduire, compenser, parce que ça ne se voyait quasi pas. »

Ensuite, elles permettent de définir le périmètre d'action de la nouvelle activité d'AE et de l'expliciter pour les interlocuteurs :

> *« Il y a d'ailleurs eu un peu débat. Ils nous ont dit : « là vous allez sur l'opportunité ». Nous, on répond comme le fait {le CGEDD} : non, on n'est pas sur de l'opportunité, par contre une étude d'impact doit justifier des choix et des alternatives, d'autant plus lorsqu'il y a des impacts environnementaux qui ne sont pas nuls, et y compris par rapport à la solution « ne rien faire ». Après, ce n'est pas loin de l'opportunité quand on dit ça… Mais on dit : l'AE est légitime pour aborder ce sujet, d'autant plus quand il y a des enjeux environnementaux. Donc dans les avis, on levait des questions sur ce qui justifiait même le projet. »*

Ici encore, la pédagogie passe notamment par le fait de travailler durant ces séances directement sur leurs dossiers, pour faire passer des messages plus généraux :

> *« J'ai souvenir d'un dossier dans lequel ils présentaient des variantes {de projets}[167] qui ne remplissaient pas les mêmes objectifs (qui ne reliaient pas forcément les mêmes itinéraires). Du coup, cela biaisait la comparaison. Selon les variantes, il y avait des impacts notoirement différents. A un moment, on avait discuté avec eux : quel est votre objectif en faisant ce contournement ? Parce qu'en fonction de cela, (…) il y a certaines solutions que vous présentez comme des variantes qui ne sont pas vraiment des solutions car elles ne permettent pas complètement de répondre à l'objectif. Il y avait tout un sujet {sur le thème} : que cherchez vous à faire avec ce projet et selon ce que vous affichez comme objectif, la bonne solution n'est pas la même. C'est un exemple mais on est allé aussi sur des sujets de ce type »*

Agnès insiste sur le caractère pédagogique de ces réunions et la distinction qu'elle fait entre ce type de séances et une co-écriture avec le pétitionnaire :

> *« Oui, c'était une petite formation. Vraiment ciblée sur un département, un type de projet, un acteur qui était le Conseil Général. Mais pour moi, c'était un positionnement pédagogique. L'idée étant qu'un des objectifs de l'AE étant de faire progresser la qualité des études d'impact, ça peut être aussi un des leviers. »*

> *« On n'a pas du tout été dans la co-écriture. Les critiques qu'on a fait en amont étaient : là c'est insuffisant parce que vous n'avez pas vu telle chose, là vous impactez tant de zone humide mais vous n'avez pas cherché de solution alternative, voilà. Elles n'étaient pas : vous devriez etc. Elles étaient une critique un peu à plat. »*

[167] Variantes : les études d'impact doivent présenter plusieurs variantes d'un même projet et leurs impacts environnementaux, de manière à démontrer qu'elles ont envisagé plusieurs solutions possibles et ont choisi la moins impactante sur le plan environnemental.

Elle met en exergue un point important pour elle pour ne pas passer dans la co-écriture : le fait de limiter ce type de relation avec le maître d'ouvrage à un moment ponctuel du travail amont, et de refuser de faire un suivi continu du dossier tout au long de son élaboration :

> *« Puis pendant tout le temps où ils ont retravaillé l'étude, on se refusait à voir x ou y versions intermédiaires. Donc ils ont retravaillé en fonction de ce qu'on s'était dit en amont, et on a revu l'étude au stade d'après. »*

Elle montre comment ce type d'intervention s'insère pour elle plus largement dans une action pédagogique de l'AE :

> *« On n'est pas dans la co-construction et il faut être vraiment au clair là dessus. Mais dire comment on interprète tel truc, comment on peut dire les choses sur des impacts cumulés. Et puis faire œuvre de pédagogie : intervenir dans des colloques, des séminaires, des groupes de travail, dans les réseaux urbanisme des DDT, dans les groupes métiers des polices de l'eau etc. On essaie de le faire le plus possible en fonction du plan de charge, mais pour nous c'est aussi pleinement notre rôle. Faire du retour d'expérience sur ce qu'on voit dans les études d'impact, les bons exemples, les moins bons exemples. Je pense que c'est comme ça qu'on fait avancer les choses. Les avis en bout de chaîne vont éclairer le public, le décideur mais ils arrivent tard dans une procédure. »*

A la suite de ces séances pédagogiques et méthodologiques, les dossiers sont retirés par le pétitionnaire et retravaillés.

> *« Pendant un ou deux ans, il n'y a plus eu « ni son, ni image », ils ont retravaillé. Ils ont fait un tri dans les dossiers qu'ils avaient. »*

- ***Résolution :***

A l'issue d'un temps de travail par le pétitionnaire, certains dossiers sont de nouveau présentés, avec de nettes améliorations environnementales :

> *« On en a vu un voire deux ressortir, et avec à chaque fois des études d'impact vraiment très nettement améliorées. Sur au moins un, on a refait un avis d'AE sur lequel on a encore pointé quelques points, mais qui n'aurait pas du tout eu la même tête si on avait eu à émettre sur la mouture précédente »*

Pour Agnès, ce travail pédagogique en amont n'a pas empêché un regard critique au moment de la production des avis d'AE :

> *« J'ai l'impression qu'on a gardé notre liberté critique. En plus on avait notre première grille d'analyse de la version d'avant, on connaissait donc les enjeux sur le territoire. De mémoire, on n'a pas été censuré dans notre avis qui levait encore quelques points qui auraient pu être améliorés. »*

- ***État final :***

Même si le bilan tiré de l'expérience est plutôt positif pour Agnès, la pratique de séances pédagogiques en cas d'études d'impact problématiques n'est pas systématisée.
A la place, les services AE ont dans un premier temps développé une pratique de conseil aux services instructeurs qui sont en contact étroit avec le pétitionnaire pour leur permettre de mieux gérer, sur le plan environnemental, cette phase de recevabilité :

> *« Sur les dossiers loi sur l'eau et sur les dossiers ICPE, on émettait des avis qu'on donnait aux services instructeurs. (…) On avait mis en place une fiche navette : ils remplissaient une fiche, nous l'envoyaient, on réagissait pour dire si on avait vu les mêmes lacunes qu'eux ou si on en voyait d'autres qui nous paraissaient de l'ordre de la recevabilité et on le renvoyait au service instructeur qui était le seul responsable de la recevabilité. Mais on contribuait. L'idée était d'avoir une culture commune et de régler nos lunettes de la même façon. Nous, on avait dit que cela n'avait pas vocation à perdurer, que c'était vraiment pour que la mise en place de l'AE ne soit pas de nature à mettre à la fois les préfets et les porteurs de projets dans des situations un peu intenables, avec des services qui disent que c'est recevable, puis un préfet de région [dans sa fonction AE] qui dit : oh là là, votre étude est pourrie, ça n'aurait jamais du être recevable. »*

Néanmoins, au moment où le récit est produit, cet appui est en diminution car les services AE considèrent que le transfert commence à être bien fait auprès des agents chargés de la recevabilité des dossiers :

> *« Nous, on a dit que ça n'avait pas vocation à durer. Là, sur ICPE, même sur les dossiers complexes, on est en train de se retirer de cette phase amont en disant que ça fait plus de trois ans maintenant qu'on échange sur les dossiers et qu'ils doivent être à même… Alors, c'est amusant, notamment sur les ICPE. Au début nos collègues nous voyaient un peu d'un mauvais œil : c'est quoi la police des polices qui vient regarder ce qu'on fait, on est grands et capables de faire ça, ce n'est pas leur rôle. C'était un peu compliqué. Et maintenant, ils disent : « ben non, ne partez pas ! » (rires) »*

De plus, la pratique n'a pas été systématisée car le cadrage préalable s'est développé (cf récit 2) et est venu finalement ouvrir un temps de cadrage voire d'échange (selon la manière dont il est pratiqué) entre le pétitionnaire et l'AE en amont de l'avis proprement dit.

> *« Maintenant, il y a le cadrage préalable, des choses beaucoup plus cadrées. Nous, on se retire pas mal, faute de temps [de la phase de recevabilité] »*

Sur la base de cette expérience et des dispositifs existants au moment du récit, Agnès définit les grandes lignes de ce que peut être selon elle une intervention de l'AE en amont de l'avis et de ses limites : une intervention circonscrite dans le temps, centrée sur des moments ponctuels et définis d'intervention et en relais avec le service instructeur de l'État :

> *« Le fait qu'on était sur cette période un peu transitoire explique aussi le fait qu'on ait en amont émis un avis. Après, on a toujours été clair pour dire : c'est hors de question qu'on montre à l'AE x moutures de l'étude d'impact jusqu'à ce qu'elle dise que tout va bien et que, du coup, il n'y ait plus rien dans l'avis AE. Ce n'est ni l'esprit des textes, ni notre rôle, on n'a pas non plus les moyens. Ce n'est pas comme ça que ça se passe, on n'est pas dans la co-construction. On relève des critiques au stade amont, mais c'est vis-à-vis du service instructeur et c'est lui après qui fait le tri et voit éventuellement le pétitionnaire mais ce n'est pas l'AE. Après est remis en exergue le cadrage préalable : là, on peut aussi avoir à un moment donné une autre opportunité d'échange dans le cadrage préalable. Mais après chacun travaille et le rendez-vous est à la fin sur le dossier terminé. Là, nous on est clair. Et même au début de l'histoire, on a pu intervenir sur des moutures en phase de pré-recevabilité. Mais après, on ne ré-intervenait pas 15 fois. »*

Néanmoins, dans cet état final, Agnès se questionne sur la manière dont peuvent s'articuler les différents registres d'action mobilisés :

> *« Je pense qu'il y a la question « est-ce qu'on peut concilier (…) une posture pédagogique et la posture de celui qui à la fin émet {l'avis}». (…) Quand on discute avec des collègues, on voit qu'il y a un peu tous les cas de figures. Certains pensent que ce n'est pas du tout orthodoxe et qu'il ne faut pas aller là dessus. Moi, je pense que la question peut peut-être plus se poser sur : « quelles sont les conditions pour que », plutôt que « il faut/il ne faut pas ». »*

➢ ***Motivation et mobilisation de registres d'action :***

Dans ce récit, de nouveau, l'agent met en avant les objectifs fondamentaux de l'AE pour expliquer son initiative et argumenter de son intérêt. Ici encore, les objectifs fondamentaux retenus par l'agent sont l'amélioration de la qualité environnementale des projets et l'information du public :

> *« Encore une fois, je pense que (…) l'objectif qui était poursuivi, à la fois par la réforme des étude d'impact, par l'AE (outre le fait de se mettre en règle avec la Commission Européenne), était bien de faire progresser la qualité des études, leur lisibilité par le public, leur appropriation, et la prise en compte de l'environnement. Du coup, cela ne se fait pas qu'à coup d'avis un peu sanction à la fin d'un processus, d'ailleurs, le cadrage préalable met bien en exergue le fait que l'AE peut intervenir à d'autres moments. Donc, nous, depuis le début, on s'est dit que si on veut que ça progresse, que les études progressent, c'est aussi en intervenant en amont. »*

> *« Après, {l'intervention en amont}, ce n'est pas n'importe comment, ce n'est pas à n'importe quel moment : il y a des conditions qui font que ça passe mieux ou moins bien. Il faut être au clair dans sa posture, sur le contexte plus large, le fait qu'il y ait d'autres acteurs, qu'ils vont intervenir à certains moments, qu'il y a des liens entre eux.. Voilà, je poserais la question de cette façon là : quelles sont les conditions pour que l'AE puisse actionner ces différents leviers sans se retrouver dans une position où, à un moment, elle a perdu un peu sa liberté de parole ? »*

Ici les registres d'action mobilisés sont :

- « **évaluer - contrôler** » : à travers le fait d'évaluer les études d'impact au moment de l'avis d'AE, et dans ce cas précis, de donner en amont un avis sur la recevabilité.
- « **accompagner** » : à travers l'instauration d'un dialogue direct avec le pétitionnaire. Néanmoins ce registre est ici défini de manière très restrictive : il ne comprend pas de conseils, de suggestions ou d'aide au maître d'ouvrage comme dans le récit 1 par exemple.
- « **être pédagogique et expliquer pour améliorer la prise en compte de l'environnement** » : à travers la posture pédagogique et méthodologique adoptée lors des séances de travail avec le conseil général
- « **informer** » : à travers le levier à venir du fait de rendre public les points faibles des projets dans les avis d'AE

- « **critiquer et alerter** » : à travers le souci d'avoir une liberté de parole et un regard critique qui est évoqué aussi bien sur les réunions pédagogiques que sur la rédaction des avis.

Dans ce cas, nous retrouvons la mobilisation des différents registres de manière conjointe sur une même procédure. Nous retrouvons également leur encastrement : c'est le registre d'évaluateur à venir dans l'avis qui ouvre la possibilité du registre pédagogique et méthodologique sur les séances de travail. Ce sont ces deux registres qui permettent l'adoption d'un regard critique et surtout, qui permettent que ce regard critique soit écouté et pris en compte par les interlocuteurs, pétitionnaire et préfecture.

L'apport de ce récit est de mettre en lumière, dans un cas où l'agent se questionne sur la manière d'articuler des registres différents, que le séquencement des registres peut apporter une solution à cette difficulté. En effet, ici, ce qui garantit pour Agnès l'absence de dérive vers la co-construction des projets est le fait de séquencer les interventions de l'AE :

- Il y a un temps d'échange en amont sur lequel les différents registres sont mobilisés conjointement. Dans le récit, ce temps d'échange a lieu avec les réunions pédagogiques, mais par la suite, il a plutôt lieu lors des cadrages préalables.
- Néanmoins, ce moment n'est pas illimité dans le temps. L'intervention de l'AE s'interrompt à un moment pour laisser le pétitionnaire travailler et ne peut se poursuivre tout au long de l'élaboration du projet.
- Il y a ensuite de nouveau mobilisation conjointe de plusieurs des registres d'action (évaluation-contrôle, pédagogie, critique, information, mais pas l'accompagnement) au moment de la rédaction de l'avis.

L'interruption au milieu, qui permet que le travail d'étude d'impact soit conduit uniquement par le pétitionnaire, est ce qui garantit pour l'agent qui raconte l'indépendance de l'AE et le maintien de son regard critique.

Synthèse du récit 4

Nous confirmons de nouveau sur ce cas la mobilisation conjointe des registres d'action et leur agencement par encastrement : c'est le fait d'avoir à évaluer la prise en compte de l'environnement dans l'avis à venir qui ouvre la possibilité des réunions de travail sur lesquelles un registre pédagogique et méthodologique est déployé. Ce sont ces deux registres qui permettent l'adoption d'un regard critique et surtout, qui permettent que ce regard critique soit écouté et pris en compte par les interlocuteurs, pétitionnaire et préfecture.

Sur ce récit, nous voyons l'élaboration par les agents d'une solution de séquencement de l'intervention, sur une phase très amont de préparation du dossier, puis au moment de l'avis, mais pas entre les deux, pour garantir l'indépendance de l'AE et répondre à une possible critique de trop grande implication auprès du maître d'ouvrage.

I.1.5. Récit 5 : Mathieu

Le récit 5 porte sur une expérience de rédaction par les agents de l'AE en DREAL d'un cahier des charges permettant d'encadrer et d'améliorer le recrutement des bureaux d'étude travaillant avec les maitres d'ouvrage/pétitionnaires. Cette expérience est initiée par des agents de DREAL, à la demande d'une DDT. Le cahier des charges préparé par la DREAL est destiné aux pétitionnaires : il doit leur permettre de mieux sélectionner les bureaux d'étude qu'ils engageront pour faire avec eux l'évaluation environnementale de leurs documents d'urbanisme[168] et produire le rapport environnemental qui sera soumis à avis d'AE et enquête publique.
Le récit est produit par un des agents de la DREAL, porteur de l'idée de création d'un cahier des charges. Nous étayons notre connaissance du dossier par la consultation du cahier des charges réalisé. Comme dans le cas du récit 3, il s'agit d'une expérience en cours, non terminée au moment où se fait le récit.

- ***Situation initiale***

Les agents en DREAL sont régulièrement témoins du fait que les bureaux d'étude font des propositions inadaptées aux collectivités territoriales lorsque celles-ci les sollicitent pour faire l'évaluation environnementale de leur document d'urbanisme et en rendre compte dans leur rapport environnemental qui sera soumis à avis d'AE et enquête publique.
D'abord, la proposition faite est souvent trop ambitieuse par rapport aux besoins réels de la collectivité territoriale. Ensuite, la collectivité territoriale est souvent peu armée pour évaluer les propositions :

> *« {les collectivités territoriales} se retrouvent un peu démunies face à un bureau d'étude qui leur dit qu'il y a la nouvelle réglementation, qu'il va falloir qu'on « grenellise »[169] le plan local d'urbanisme (PLU) ou qu'on fasse des inventaires, alors que parfois, c'est fait dans des proportions qui ne sont pas forcément adéquates par rapport aux enjeux de la collectivité »*

[168] Les documents d'urbanisme sont principalement les plans locaux d'urbanisme (PLU) et schéma d'organisation territoriales (SCOT). Une explication du contenu et des objectifs de ces deux documents est proposée dans le lexique. Une présentation de l'élaboration d'un PLU est donnée au chapitre 5.
[169] Terme couramment utilisé dans le ministère MEDDE pour indiquer qu'on met un dispositif existant (ici un plan local d'urbanisme) aux normes imposées par les lois et décrets issues du Grenelle de l'Environnement,.

Plus largement, Mathieu fait le constat de l'inadéquation d'avis AE arrivant très en aval de la conception des documents d'urbanisme par les collectivités territoriales. Il revendique la nécessité d'accompagner et même de conseiller les pétitionnaires :

> *« Je pense qu'on peut avoir plus d'efficacité en étant dans le conseil et l'accompagnement et en faisant que les collectivités territoriales soient parties prenantes du respect de l'environnement, et pas qu'elles voient arriver des avis de l'AE à un stade aval, et surtout à un moment où les collectivités se disent que l'État n'a pas participé aux réunions des personnes publiques associées et qu'elles voient juste arriver un avis. Ca pose problème. Si dès l'amont, par le cahier des charges, puis de manière informelle comme c'est le cas souvent… Ce n'est pas règlementaire, mais en se contactant, par mail, par téléphone, avec les collectivités territoriales, on entretient des relations qui sont favorables à la prise en compte des enjeux environnementaux »*

- ***Complication***

A la demande d'une DDT, Mathieu et quelques membres de son équipe décident de développer un cahier des charges qu'ils remettront à cette DDT pour qu'elle puisse le transmettre, en l'adaptant, à chaque fois qu'un pétitionnaire en a besoin pour choisir son bureau d'étude :

> *« Un collègue de la DDT nous a demandé s'il était possible de lui joindre un cahier des charges pour une commune qui élabore son PLU et est soumis à évaluation environnementale. C'était un peu l'occasion. Ca faisait un petit moment que je voulais travailler là dessus. C'était l'occasion de s'y atteler, de faire un modèle de cahier des charges qu'on pourrait ensuite utiliser et adapter à chaque PLU soumis à évaluation environnementale»*

- ***Enchaînement d'action***

Mathieu construit donc le cahier des charges essentiellement autour d'une recherche d'amélioration en terme de méthodologie de l'évaluation environnementale.
L'amélioration porte sur la méthode générale de l'évaluation environnementale :

> *« Dans le cahier des charges, l'idée est de préciser aussi la méthodologie attendue, pour cadrer la démarche d'élaboration. Donc produire un rapport environnemental, répondre aux questions évaluatives, des restitutions régulières à la collectivité territoriale aussi. »*

Elle porte également sur des points plus précis. Par exemple, le cahier des charges évoque la nécessité de collaboration entre les bureaux d'études lorsqu'il y en a plusieurs :

> *« Parfois il y a des bureaux d'étude qui, au niveau de leur équipe naturaliste, sous-traitent ou collaborent avec un autre bureau d'étude. C'est l'occasion de rappeler dès le début de collaborer en permanence. J'aborde un autre point de méthode : l'état initial de l'environnement est l'étape cruciale, c'est ce qui conditionne les choix d'aménagement et l'analyse d'incidences. Il ne faut pas que ce soit déconnecté, donc, il faut que le bureau d'étude naturaliste reste en lien quand il fait l'état initial de l'environnement (par exemple la partie biodiversité) avec le bureau d'étude urbanisme qui, lui, a une autre approche. C'est le mélange des deux qui, théoriquement, fait qu'on se retrouve avec des enjeux identifiés (…). S'il y a une déconnexion entre l'urbanisme et l'environnement, un bureau urbaniste peut très bien dire qu'il n'y a pas de problème, que c'est parfaitement adapté car on est à côté de la route, (…) c'est-à-dire uniquement sur des arguments d'urbanisme et pas du tout d'environnement. Donc, ce sont des points de méthode qu'il est important de rappeler au stade du cahier des charges ».*

Il évoque aussi des points de méthodes plus récents et pas toujours explicités dans les textes règlementaires sur l'activité. Par exemple, le cahier des charges explicite pour le pétitionnaire les principes de proportionnalité de l'évaluation environnementale et de hiérarchisation des enjeux. Il les incite à les intégrer dans sa recherche de bureau d'étude :

- La proportionnalité :

> *« Parfois il n'est pas nécessaire, il n'est pas proportionné de faire des inventaires. Donc il n'est pas adapté qu'une collectivité territoriale paye 5000 ou 10000€ pour des inventaires. Sur la base d'un travail sur les potentialités des sols, on peut très bien savoir avec des photos aériennes si ce sont des habitats favorables ou pas à la biodiversité à fort enjeu. Par exemple sur la base de ça et de l'éloignement de l'urbanisation de ces habitats, on peut savoir s'il sera pertinent de faire des inventaires. En général, on fait des inventaires si on a des imprécisions sur la potentialité des sols ou si on ne voit pas d'autres solutions que d'impacter un habitat qui paraît très amène en matière de biodiversité. (…) La proportionnalité, maintenant, c'est prévu par la réglementation, avant, ça ne l'était pas. On peut le poser de façon règlementaire, c'est bien et c'est un élément de méthode très important. »*

- La hiérarchisation des enjeux :

> *« Encore une fois, la hiérarchisation, ça fait partie des éléments qui ne sont pas règlementaires, me semble-t-il. Je ne crois pas que ce soit prévu dans le code de l'urbanisme, pourtant, c'est ce qui doit permettre de dire (…) par exemple sur une commune, que c'est le paysage qui prédomine parce qu'on est proche de belles perspectives avec de grandes mosaïques du milieu ou au pied des montagnes. Ca peut être un enjeu plus fort que le risque d'inondation par exemple, parce qu'on n'est pas dans un PPRI[170]. L'idée est au stade de l'état initial de déterminer une hiérarchisation pour savoir sur quoi il faudra porter son attention dans l'analyse des incidences. »*

- ***Résolution***

Au moment où le récit est fait, la résolution est encore inconnue. Ils viennent de rédiger le cahier des charges et de le transmettre à la DDT, mais ne savent pas s'il est très utilisé ou pas, ni quels sont ces impacts sur les choix de bureaux d'étude par les collectivités territoriales et sur la qualité du travail des bureaux d'études.

- ***État final***

L'état final est également inconnu. Néanmoins, le récit permet de voir l'état final visé par Mathieu et son équipe.
Ils souhaitent généraliser cette pratique, par l'intermédiaire des DDT, et cadrer ainsi méthodologiquement très en amont l'élaboration des PLU par les collectivités territoriales et leurs bureaux d'études :

> *« L'idée serait ensuite, pour pouvoir généraliser cette pratique, soit d'organiser une réunion avec des DDT, soit de leur envoyer le cahier des charges, au service urbanisme qui, eux, ont la connaissance dès le début de la délibération d'une commune au cours de laquelle ils décident de réviser le PLU. Dès ce stade, si on est averti par les DDT, on peut leur envoyer un cahier des charges, ou on peut très bien aussi leur envoyer ce modèle de cahier des charges et qu'ils l'adaptent en fonction des communes qui leur ont envoyé leur délibération de révision ou élaboration de PLU. »*

Le récit met en avant une volonté d'arriver à une situation comportant davantage de dialogue entre les parties prenantes et d'implication de chacun :

> *« En fait l'idée est aussi d'instaurer un dialogue avec les DDT pour éviter d'avoir des désaccords (même si globalement, je pense qu'on arrive bien à communiquer). Et c'est*

[170] PPRI : plan de prévention de risque inondation

globalement de faire que tout le monde soit partie prenante de l'évaluation environnementale. D'impliquer un maximum tout le temps les parties prenantes sur les objectifs de l'évaluation, sur la méthode, sur le but à atteindre. »

- ***Motivation et mobilisation de registres d'action***

Mathieu est convaincu de l'intérêt et même de la nécessité de faire un accompagnement conçu comme une aide et du conseil auprès du pétitionnaire pour pouvoir obtenir des améliorations de la démarche d'évaluation environnementale :

« Dans les faits, aujourd'hui l'expérience que j'en ai est plutôt une pratique qui se réduit à faire ou pas un avis de l'AE et de temps en temps des cadrages préalables. C'est une approche qui est règlementaire, car la loi dit qu'on est saisi, qu'il y a un avis explicite ou tacite, qu'on peut faire des cadrages préalables, mais évidemment elle ne dit pas qu'il faut faire un cahier des charges, elle ne dit pas qu'il faut accompagner, conseiller à certains moments, et que c'est plus pertinent que de dire qu'il manque telle pièce ou que ce point n'est pas bien. C'est une démarche de conseil, et le conseil n'est pas prévu par la loi. »

« Je pense qu'on peut avoir plus d'efficacité en étant dans le conseil et l'accompagnement et en faisant que les collectivités territoriales soient parties prenantes au respect de l'environnement, et pas qu'elles voient arriver des avis de l'AE à un stade aval, et surtout à un moment où les collectivités territoriales se disent que l'État n'a pas participé aux réunions des PPA[171] et qu'elles voient juste arriver un avis »

Dans ce récit, les registres d'action agencés sont principalement :

- « **accompagner** » : le registre est ici conçu de manière élargie (par rapport par exemple au récit 4). Le dialogue direct avec le pétitionnaire implique pour l'agent de l'aide et du conseil au pétitionnaire.
- « **être pédagogique et expliquer pour permettre une amélioration de la prise en compte de l'environnement** » : la démarche du cahier des charges, très orientée sur la transmission de méthode relève de la volonté d'expliquer et de faire passer des manières de travailler sur l'évaluation environnementale pour l'améliorer.
- « **évaluer** » et « **critiquer et alerter** » : les deux registres sont ici évoqués à propos de la rédaction de l'avis qui vient en aval du travail du pétitionnaire.

[171] PPA : Personnes Publiques Associées. Cf lexique

On retrouve dans ce récit la multiplicité des registres d'action sur une même procédure. On retrouve également leur encastrement. C'est en tant que futur évaluateur et critique que les agents AE sont sollicités par la DDT et par les pétitionnaires pour donner des conseils méthodologiques sur ce qui sera attendu par l'AE en aval et donc sur la manière de travailler en amont sur la démarche d'évaluation environnementale.
L'apport de ce récit est d'insister sur les aspects de légitimité et d'efficacité qu'entraine la mobilisation de certains registres d'action (ici « accompagner » et « être pédagogique ») et qui permet de ensuite de faire passer plus aisément les autres registres d'action (ici « évaluer » et « critiquer ») :

> *« Je pense qu'on peut avoir plus d'efficacité en étant dans le conseil et l'accompagnement et en faisant que les collectivités territoriales soient parties prenantes au respect de l'environnement, et pas qu'elles voient arriver des avis de l'AE à un stade aval, et surtout à un moment où les collectivités territoriales se disent que l'État n'a pas participé aux réunions des PPA et qu'elles voient juste arriver un avis »*

La légitimation d'un registre par un autre est également finalement aussi présente implicitement dans les autres récits, mais apparaît ici beaucoup plus clairement dans le discours de l'agent.

Enfin, dans ce récit, nous voyons également le développement d'un élément matériel (le cahier des charges) en support de l'action développée. Il s'agit d'un document élaboré par l'agent public, porteur de « manières de faire » pour ceux qui l'utiliseront, maitre d'ouvrage ou DDT.

Synthèse sur le récit 5

Nous constatons de nouveau sur ce cas la multiplicité des registres d'action et leur encastrement : C'est en tant que futur évaluateur et critique que l'agents AE est sollicité par la DDT et par les pétitionnaires pour donner des conseils méthodologiques sur ce qui sera attendu par l'AE en aval et donc sur la manière de travailler en amont sur la démarche d'évaluation environnementale.

Le récit montre l'effet de légitimation qui peut jouer entre les différents registres d'action. Ici, l'agent met en avant que c'est le fait d'avoir accompagné et expliqué en amont qui permet d'être légitime ensuite pour évaluer et critiquer un dossier.

De nouveau, nous observons sur ce cas la production d'un élément matériel en appui de l'action développée : les principes et la méthode que l'agent cherche à faire passer aux maîtres d'ouvrage sont portés par un outil qui vise à les aider mais aussi à orienter leur action future.

Tableau 10. Motivations, mobilisation de registres d'action et apports de chaque récit

	Récit 1 : Pierre	**Récit 2 : Baptiste et Thomas (1)**	**Récit 3 : Baptiste et Thomas (2)**	**Récit 4 : Agnès et Aurélien**	**Récit 5 : Mathieu**
Thème du récit	Accompagnement du pétitionnaire sur un projet d'infrastructure de tourisme et de loisir	Passage d'une pratique de cadrage préalable par écrit à un échange en réunion avec le pétitionnaire	Négociations avec le pétitionnaire au moment de la procédure de cas par cas	Séances pédagogiques avec le pétitionnaire en amont du dépôt de dossier	Création d'un cahier des charges pour aider le pétitionnaire à choisir son bureau d'étude
État initial	Pratique de l'échange et du dialogue avec les pétitionnaires	Cadrages préalables réalisés par écrit en stricte application des textes, et peu souvent.	Déploiement de la procédure nouvelle de traitement au cas par cas de la soumission à étude d'impact pour certains dossiers.	La DREAL fait des avis parfois très critiques au moment de la recevabilité des dossiers, mais qui sont peu pris en compte	Constat d'inadaptation fréquente des propositions des bureaux d'étude aux collectivités territoriales pour réaliser l'évaluation environnementale de leur PLU
Complication	Réception d'un dossier d'infrastructure tourisme-loisirs à fort enjeu	Constat que cette pratique aboutit à des cadrages souvent tardifs et peu pertinents pour le pétitionnaire. Initiative de proposer des réunions de cadrage.	Recours gracieux d'un pétitionnaire contre une décision de soumission à étude d'impact préparée par les agents DREAL	Dépôts de plusieurs dossiers de mauvaise qualité sur lesquels la DREAL fait des avis très critiques. Contexte spécifique : contentieux récents sur le type de dossiers déposés ; mise en place de la nouvelle activité d'AE (2009)	Demande d'une DDT pour aider un pétitionnaire par la rédaction d'un cahier des charges lui permettant de mieux sélectionner son bureau d'étude
Enchainement d'action	Accompagnement resserré et aide au pétitionnaire lors de la conception de son projet pour inciter et aider à l'amélioration de la qualité environnementale du projet. Obtention d'améliorations.	Récit d'un exemple de cadrage à travers deux réunions de cadrage, formalisées par les comptes rendus.	Conduite d'une forme de négociation avec le pétitionnaire : conditionnement de la dispense à l'engagement du pétitionnaire sur des améliorations environnementales de son projet. Compensation de l'absence d'information du public par une publication des documents sur internet.	Saisie par les agents AE de l'opportunité de réunions organisées par la préfecture avec le pétitionnaire pour réaliser des séances pédagogiques et méthodologiques sur la prise en compte de l'environnement sur ce type de dossier.	Construction d'un cahier des charges explicitant et incitant à la prise en compte d'éléments méthodologiques de l'évaluation environnementale.

Résolution	Production d'un avis d'AE qui souligne la qualité du projet tout en restant évaluatif et critique.	Obtentions d'améliorations environnementales du projet.	En cours	Retrait provisoire des dossiers. Obtention d'améliorations environnementales sur ceux qui sont redéposés par la suite.	En cours
État Final	Renforcement de la perception d'efficacité de ce type d'accompagnement, malgré les critiques reçues lors d'un audit. Formulation de premiers critères pour mettre en place ce type d'accompagnement.	Adoption systématique dans la DREAL de la pratique de cadrage préalable par des réunions + comptes rendus	En cours	Pratique non systématisée. Remplacée par d'autres au fur et à mesure des évolutions règlementaires.	En cours

Motivations avancées par les agents	Amélioration de la qualité environnementale du projet	Amélioration de la qualité environnementale du projet même dans un contexte défavorable	Amélioration de la qualité environnementale du projet. Maintien de l'information du public	Amélioration de la qualité environnementale du projet. Information du public	Conviction de la nécessité d'un accompagnement et de conseils au pétitionnaire pour améliorer la qualité environnementale des projets
Registres d'action principalement mobilisés	« accompagner » « critiquer et alerter » « évaluer contrôler » « coordonner l'action publique » « expliquer et être pédagogique »	« accompagner » « expliquer et être pédagogique » « critiquer et alerter » « évaluer contrôler »	« accompagner » « critiquer et alerter » « informer « évaluer-contrôler »	« évaluer contrôler » « accompagner » « expliquer et être pédagogique » « informer » « critiquer et alerter »	« accompagner » « expliquer et être pédagogique » « évaluer contrôler » « critiquer et alerter »
Apports du cas	Mobilisation conjointe des registres d'action	Mobilisation conjointe et encastrement des registres d'action	Mobilisation conjointe et encastrement des registres d'action. Solution de développement de nouvelles modalités administratives pour pallier des contradictions dans les objectifs de l'activité.	Mobilisation conjointe et encastrement des registres d'action. Solution de séquencement de l'intervention pour garantir l'indépendance de l'AE	Mobilisation conjointe et encastrement des registres d'action. Effet de légitimation et de plus grande efficacité en mobilisant d'abord certains registres puis d'autres.

I.2. Expérimentations, mobilisation de registres d'action multiples, hétérogénéité et variabilité de l'action

Les cinq récits étudiés présentent plusieurs points communs que nous explicitons ci-dessous.

- Tout d'abord, ces récits constituent des expérimentations menées sur le terrain par des agents ou des petites équipes locales, à leur initiative, sur la base de ce qu'elles considèrent être le meilleur moyen d'atteindre l'objectif final. Nous qualifions sur cette base un caractère professionnel à l'activité et précisons la manière dont il se décline dans ce cas (I.2.1.).
- Ensuite, ces récits reposent sur la mobilisation conjointe et surtout l'encastrement des différents registres d'action que nous avions identifiés au chapitre 6, III. Nos résultats permettent ici de préciser la nature de ces encastrements, d'interroger leur fonctionnement et la manière dont ils peuvent être mobilisés dans la construction de l'action administrative de l'AE (I.2.2.).
- Enfin, ces récits révèlent une hétérogénéité et une variabilité de l'action menée que nous cherchons à mieux comprendre ici (I.2.3.).

I.2.1. Des expérimentations locales à caractère professionnel

- ***Initiative locale de l'action***

Un premier point commun des récits produits est le caractère d'expérimentation locale de ce qui est raconté. Ceci apparaît :

- d'une part dans l'initiative de l'action, qui est le fait d'un agent et/ou d'une petite équipe ;
- d'autre part dans le point de départ concret de l'action, qui consiste pour cet agent et/ou cette petite équipe, à saisir une opportunité d'essayer une nouvelle manière de faire.

Dans les cinq récits présentés par les agents, l'action qui est menée est élaborée et initiée au niveau local, par l'agent qui la raconte, avec l'appui et/ou la collaboration d'autres membres de son équipe.

Ainsi, dans le récit 1, Pierre prend l'initiative de mener cette action qui s'inscrit dans la logique des pratiques de dialogue direct et d'échange avec les pétitionnaires développées dans son équipe. Il a le soutien de sa chef de pôle que nous avons rencontrée par ailleurs et qui nous a proposé de le rencontrer.

Dans les récits 2, 3 et 4, l'action sur le terrain nous est présentée comme ayant été menée concrètement par le chargé de mission (Thomas dans les récits 2 et 3, Aurélien dans le récit 4), qui sont les rédacteurs des documents évoqués. Néanmoins, la conception de l'action est présentée comme étant le fruit d'une réflexion au sein de la petite équipe. De plus, les comptes rendus de réunions et les propos tenus indiquent que les chefs de pôles (voire les chefs de service) ont régulièrement été présents à certaines réunions et que l'action a été menée en accord avec la hiérarchie dans la DREAL.

Dans le récit 5, l'action est présentée comme étant conduite par plusieurs agents de l'équipe DREAL, même si les modalités d'implication des autres chargés de mission ne sont pas précisées.

- ***Le développement d'un caractère professionnel dans l'activité des agents AE***

Les cinq récits ont pour point commun :

- d'une part, que l'action s'enclenche sur le fait que les agents saisissent une opportunité de faire différemment de ce qu'ils font d'habitude ;
- et d'autre part, que les agents avancent comme ressort de la construction de leur action d'avoir cherché à atteindre les objectifs fondamentaux de l'activité (l'amélioration de la qualité environnementale des projets et, sur certains des récits, l'information du public).

Opportunité :

En ce qui concerne l'opportunité, dans le récit 1, elle est créée par l'arrivée d'un projet d'exception : un projet qui a en même temps de forts enjeux, des impératifs de délai et constitue un enchevêtrement de procédures administratives complexes à gérer pour le pétitionnaire. C'est en se présentant comme une solution à ces difficultés que l'agent déploie une action nouvelle d'accompagnement resserré et parvient ainsi, de l'intérieur, à améliorer la qualité environnementale du projet.

Dans les récits 2 et 3, l'opportunité est d'abord créée par les textes juridiques qui permettent aux agents de concevoir une nouvelle interprétation de la démarche proposée. Ainsi, comme le dit le chef de pôle : « *On lit le texte et on détecte une sorte de fenêtre d'opportunité dans le texte. (…) On voit une marge de manœuvre, on s'engouffre dedans et on écarte un peu les épaules pour la mettre à notre taille.* ». L'opportunité est également créée par la survenue de cas concrets qui se prêtent une nouvelle expérience. Dans le récit 2, c'est l'occasion d'un cas qui se prête à des réunions de cadrages préalables plutôt qu'un écrit qui fait que les agents font l'expérience de cette nouvelle manière de faire et constatent ses effets positifs. La répétition de l'expérience sur de nombreux cas les amène à en systématiser l'utilisation. Dans le récit 3, c'est aussi sur un cas qui semble se

prêter à une tentative de négociation dans le cadre du recours gracieux que les agents expérimentent cette idée.

Dans le récit 4, l'opportunité est créée par la concomitance entre un contexte favorable (du fait de la remise en cause des décisions prises jusqu'ici par le préfecture, du fait des DUP cassées et des incertitudes des acteurs quant à la portée de la nouvelle activité d'AE en 2009) et la survenue d'un cas spécifique : huit projets similaires déposés en même temps par le même pétitionnaire et qui posent tous problèmes. Ici, l'expérience réside moins dans la nouveauté de ce qui est fait que dans le fait de le faire dans un contexte différent, qui donne beaucoup plus de poids aux éléments de méthode qui sont apportés : *« Je ne pense pas qu'on ait fait très différemment de d'habitude, mais je pense qu'on a eu une plus grande écoute.* ».

Dans le récit 5, l'opportunité est créée par la demande d'un de leurs interlocuteurs (DDT) qui va dans le sens d'une expérience qu'ils souhaitaient mener. Le cahier des charges est une expérimentation dans le sens où il est bien une nouveauté dont il est encore difficile d'apprécier les effets sur le terrain, l'expérience étant encore en cours.

Atteinte de l'objectif final de l'activité (amélioration de la qualité environnementale)

En ce qui concerne les ressorts de l'action, nous avons pu voir dans chacun des cinq récits que les agents faisaient référence à une volonté d'atteindre *effectivement* l'objectif d'amélioration de la qualité environnementale pour justifier l'élaboration d'un mode d'action nouveau et un peu différent de ce que les textes prévoient explicitement… Par ailleurs, dans les cas dont l'issue est connue (récits 1, 2 et 4), ils mettent en avant les résultats obtenus par rapport aux objectifs d'amélioration de la prise en compte de l'environnement pour justifier l'intérêt de l'action menée.

Ce qui nous paraît particulièrement intéressant à souligner sur ces récits est que, dans une activité en émergence et en cours de définition de ses pratiques, nous assistons à travers ces expérimentations au **développement d'un caractère professionnel dans le travail des agents publics.** Par caractère professionnel, nous entendons le fait que, les agents disposent (ou se créent, dans le cas présent) d'une autonomie pour élaborer leurs actions, et que cette élaboration se fait avant tout sur la base d'une maitrise de savoirs, plutôt que sur l'obéissance à des directives hiérarchiques. Nous voyons que ce caractère professionnel se développe du fait de l'espace laissé par les textes, et également de la prise d'initiative des agents qui se saisissent de l'opportunité qui leur est laissée pour construire une action originale, dans laquelle leur connaissance des enjeux, du terrain et des acteurs est essentielle.

Dans les récits ci-dessus, nous voyons non seulement les agents publics expérimenter de nouveaux modes d'action, mais également, dans plusieurs cas, développer des éléments matériels que nous pouvons qualifier d'instruments de gestion (Aggeri & Labatut, 2010; J. C. Moisdon, 1997), définis comme « *tout moyen conceptuel ou matériel doté de propriétés structurantes, par lequel un gestionnaire, poursuivant certains buts organisationnels, dans un contexte donné, met en œuvre une technique de gestion* » (Gilbert, 1998)(p. 24)
Ainsi, dans les récits 2 et 3, les comptes-rendus réalisés sur les réunions sont crées à la fois pour entériner les échanges oraux et peser sur les choix que fera par la suite le maître d'ouvrage. En ce sens, ils sont un élément matériel par lequel l'agent cherche à mettre en œuvre son action de développement de la prise en compte de l'environnement par le maître d'ouvrage. Dans le récit 5, le cahier des charges crée constitue également un élément matériel porteur à la fois des principes et de la méthodologie de l'évaluation environnementale, permettant aux agents AE, à travers l'aide qu'ils apportent à une collectivité territoriale qui prépare son PLU, d'orienter son action.

Ainsi, les récits permettent de voir comment les agents construisent sur le terrain la redéfinition de leur action administrative dans les nouveaux paramètres que nous avons fait apparaître au chapitre précédent. Nous soulignons ici tout d'abord que, dans les incomplétudes des textes juridiques, et au fur et à mesure des opportunités offertes par le terrain, les agents développent le caractère professionnel de leur activité dans cette phase émergente. Nous relevons le développement d'instruments de gestion en support de ce mode d'action.

I.2.2. Mobilisation conjointe et encastrée de registres d'action : la question des « agencements » possibles et pertinents

Nous avons mis en évidence dans les récits des mobilisations conjointe de registres d'action (c'est-à-dire le fait de mobiliser plusieurs registres d'action sur une même procédure) et les encastrements de certains de ces registres dans la conduite de l'action (c'est à dire une relation entre ces registres, le fait de mobiliser l'un pour ouvrir la mobilisation d'un autre). Nous proposons de désigner ces mobilisations conjointes et encastrements par le terme « **d'agencement » de registres**. Nous montrons ici les questionnements sur lesquels ouvre cette notion : sur la possibilité et la pertinence des agencements produits.

- ***Mobilisation conjointe des registres : de l'idée de profils d'agents à celle de construction d'une action composite***

Comme nous l'avons déjà mis en lumière en I.1., un autre point commun des récits est de montrer que les registres d'action ne correspondent pas à des choix exclusifs les uns vis-à-vis des autres, et donc à des « profils » d'agent qui seraient « évaluateurs » ou « accompagnateurs » ou « pédagogues » mais sont au contraire mobilisés conjointement par les agents sur une même procédure dans laquelle ils sont à la fois « accompagnateur », « évaluateur », « critique », « pédagogue » etc.

Néanmoins, comme nous l'avons vu au chapitre 6, le contenu de ces registres pose question. Ainsi, que devient un registre « évaluer-contrôler » lorsque l'agent ne dispose pas de moyens de sanctionner un manquement ? Que devient un registre d'accompagnement lorsque la proximité entre les agents de l'État et les pétitionnaires est remise en cause par d'autres acteurs du processus ou lorsque l'activité, comme dans le cas de l'AE, revendique en même temps une indépendance par rapport aux arbitrages politiques ? De plus, les différents registres peuvent se concevoir différemment selon le contexte dans lequel ils sont considérés. Ainsi, critiquer et alerter est un levier qui s'actionne différemment selon qu'il s'exerce dans le cadre d'une relation bilatérale entre l'administration et son administré, avec un pouvoir de sanction de l'administration ou dans le cadre de relations multi parties prenantes, avec le regard du public. C'est ce qui explique par exemple dans les récits étudiés que les critiques formulées par Agnès et Aurélien ne soient pas écoutées pendant longtemps et reçoivent un écho différent à partir de la mise en place d'un avis d'AE rendu public.

Sur les récits, nous analysons donc que nous voyons les agents et leur équipe mobiliser sur le terrain plusieurs registres d'action et en élaborer concrètement le contenu alors que, comme nous l'avons montré au chapitre 6.1., ils développent une action administrative dans un contexte de gouvernance multi-acteurs, dans lequel leur rôle est en cours de redéfinition.

- ***Encastrement des registres : une réponse… qui ouvre sur de nouveaux questionnements***

Néanmoins, à partir du moment où nous établissons qu'il ne s'agit pas de profils différents d'agents, mais de différents registres susceptibles d'être mobilisés par un même agent au cours d'une procédure administrative, la question de la conciliation et de l'agencement de ces registres se pose inévitablement.
Les récits nous montrent des exemples de solutions mises en œuvre pour articuler les registres :

- Ainsi, dans le récit 3, sur le cas par cas, nous voyons les agents insérer une nouvelle modalité administrative (publication des documents sur internet) permettant d'assurer le registre d'action de l'information (au public notamment), alors que la mobilisation d'un registre de négociation l'a par ailleurs oblitérée.
- Ainsi, dans le récit 4, nous voyons les agents élaborer une stratégie de séquencement de leur action en deux temps distincts (un temps d'échange avec le pétitionnaire en amont puis un temps aval de remise de l'avis AE, les deux étant séparés par un temps sans communication entre les agents et pétitionnaire).

De plus, nous avons vu sur les récits que non seulement les registres étaient mobilisés conjointement, mais qu'ils étaient encastrés (ce qui signifie que, dans les cas étudiés, c'est souvent la mobilisation d'un des registres d'action qui ouvre la mobilisation d'un autre, qui lui même ouvre celle d'un autre etc.). Par exemple, dans le récit 3, c'est le registre d'évaluateur (le fait que les agents aient le pouvoir de soumettre le dossier à étude d'impact) qui permet d'ouvrir le registre d'accompagnement (proposition d'une réunion pour dialoguer). C'est ensuite le fait de dialoguer qui permet d'ouvrir le registre de la critique et de l'alerte sur des points à corriger dans le dossier. Dans le récit 4, c'est le fait d'avoir à évaluer la prise en compte de l'environnement dans l'avis à venir qui ouvre la possibilité des réunions de travail sur lesquelles un registre pédagogique et méthodologique est déployé. Ce sont ces deux registres qui permettent l'adoption d'un regard critique et surtout, qui permettent que ce regard critique soit écouté et pris en compte par les interlocuteurs, pétitionnaire et préfecture. Ces encastrements sont intéressants localement et semblent avoir produit de bons résultats dans les cas étudiés ici.

Néanmoins, de même que pour les solutions produites par les agents pour concilier les registres (cf. ci-dessus), sur un plan organisationnel, il est nécessaire de se demander :

- D'abord, si tous les agencements de registres susceptibles d'être produits sont « valides », c'est à dire s'ils correspondent effectivement aux principes de l'AE et permettent d'atteindre ses objectifs ;
- Et donc, nécessairement, de s'interroger sur la manière dont la validité de ces agencements peut être assurée : qui doit être chargée de le déterminer ? Selon quel processus ? etc.

Avant d'aller plus loin sur cette question, un élément important à relever est que, si les récits montrent la mise en place de solutions intéressantes qui permettent une atteinte des objectifs de l'AE, nous voyons qu'ils aboutissent à une création d'hétérogénéité et de variabilité de l'action

administrative. Nous précisons ci-après cette hétérogénéité et cette variabilité pour mieux comprendre les enjeux autour de la manière dont peut se *gérer* la production d'agencements de registres d'action (mobilisation conjointe et encastrement).

I.2.3. Hétérogénéité et variabilité de l'action

Les solutions élaborées sur le terrain autour des objectifs fondamentaux ont le mérite de développer la pertinence de l'action menée, dans le sens où elles semblent permettre une meilleure atteinte des objectifs. Néanmoins, elles se traduisent par une hétérogénéité et une variabilité dans les pratiques.

Tout d'abord, les récits permettent de voir qu'un même registre d'action peut être interprété différemment par les agents. Par exemple, nous identifions dans les récits une pratique d'instaurer un dialogue direct et un échange avec le pétitionnaire que nous avons caractérisée comme relevant du registre d'action « accompagner ». Néanmoins, nous voyons que ce registre d'action, s'il a bien un fondement commun, est incarné dans les récits de manière assez différente. Ainsi il est conçu de manière restrictive par Agnès et Aurélien ou par Baptiste et Thomas qui n'incluent pas le fait de donner des conseils ou d'apporter de l'aide aux pétitionnaires, mais simplement le fait d'instaurer un dialogue direct avec lui et de lui apporter des éléments pertinents pour lui permettre de construire sa démarche. Il est conçu de manière extensive par Pierre ou Mathieu qui revendiquent de faire des propositions et de donner des conseils aux pétitionnaires.
C'est ce type de variété que nous qualifions ici **d'hétérogénéité** : le fait que les agents développent différentes manières de comprendre ce qu'implique un type d'action, ici le fait d'instaurer un dialogue direct avec un maitre d'ouvrage.

De plus, les récits permettent de voir qu'un même agent développe des variations dans la manière de conduire une même procédure.
Par exemple, dans le récit 1, Pierre ne met en place le type d'accompagnement qu'il décrit que pour des gros projets à enjeux sur lesquels le pétitionnaire est ouvert à ce type de démarche. Il déploie un agencement différent de registres lorsqu'il travaille sur un projet qui comporte peu d'enjeux environnementaux ou lorsque le pétitionnaire n'est pas ouvert à la discussion. Au stade où nous le rencontrons, ces critères sont mis en place informellement, dans le cadre de son équipe et peuvent donc être différents dans une autre DREAL.

Autre exemple, dans le récit 2, Baptiste et Thomas indiquent qu'ils adaptent leur action de cadrage préalable à travers des réunions en fonction de différents critères : selon le maître d'ouvrage, selon les questions qu'il pose, selon l'envie de peser sur le projet etc.
Ainsi, l'action déclinée par les agents sur le terrain est variable en fonction des situations, des contextes et de l'analyse que les agents font de ces situations et contextes. C'est ce type de variété dans l'action que nous appelons **variabilité**.

Nous identifions que cette hétérogénéité et cette variabilité ont un sens dans l'action menée et sont explicables par les agents. Elles ont un sens car elles correspondent à une réponse de terrain face à la multiplicité et les difficultés de conciliation entre les différents types d'action à mener dans une même activité. Elles sont explicables par les agents qui, certes, créent cette hétérogénéité et cette variabilité, mais gardent toujours une cohérence par rapport à des objectifs fondamentaux de l'activité.

Néanmoins, la question se pose de savoir si cette hétérogénéité et cette variabilité sont tenables dans un système d'action publique, en tant que principe d'action de la part d'une administration étatique ? Comme nous l'avons déjà relevé au chapitre 6, une diversité dans l'action d'une administration est problématique par définition car elle peut être source d'inégalités de traitement des citoyens.

Aussi, à notre sens, la question des agencement de registres d'action soulève des questions organisationnelles importantes :

- D'une part, comment *organiser* la manière de déterminer les agencements pertinents et possibles de registres d'action ?
    - Les solutions produites localement par les agents sont-elles un lieu pertinent d'élaboration des agencements ? Dans le cas inverse, quelles seraient les alternatives et en quoi seraient-elles plus pertinentes ? Si cela est considéré comme pertinent, est-ce que la simple production locale de solutions, par les équipes est satisfaisante ou faut-il développer ces solutions au niveau national ? Dans ce cas, comment et par qui pourrait se faire ce développement ? Quels acteurs ? Quels dispositifs ? Quels instruments ?
- D'autre part, comment traiter la question de l'hétérogénéité et la variabilité induites ? Dans quelle mesure faut-il une harmonisation des pratiques des agents pour permettre une légitimité de leur activité ? Dans quelle mesure faut-il maintenir une flexibilité dans l'action déployée sur le terrain ? Selon quels critères ? Décidés par qui et de quelle manière ?

A travers ces questionnements, nous voyons apparaître le **besoin de dispositifs de gestion permettant de gérer au niveau de l'organisation la construction de l'action des agents AE**.

***

Comme nous l'avons indiqué, les récits dont nous rendons compte ici ont ensuite été présentés dans le cadre des séminaires nationaux du réseau des agents travaillant sur l'AE. Ils ont ainsi fait l'objet de discussion entre les agents.

Cette expérience a constitué un premier essai de mise en discussion au niveau national des pratiques développées localement par les agents de l'AE. Nous analysons ci-après ce qu'a permis de produire ce dispositif de mise en discussion, ainsi que ses limites. (II).

Nous discutons ensuite au chapitre 8 l'ensemble de ces résultats et approfondissons alors la question des dispositifs qui pourraient permettre *d'organiser* la construction de l'action des agents AE.

Synthèse de la section I :

Mise en évidence de la mobilisation conjointe et de l'encastrement des registres d'action :

Dans cette sous partie, nous analysons cinq récits fait par des agents AE de DREAL sur des cas qu'ils sont eu à traiter. Nous mettons ainsi en évidence la manière dont est mobilisée la multiplicité des registres d'action existants pour les agents dans l'activité d'AE et que nous avions fait apparaitre au chapitre 6. Les récits montrent non pas des profils d'agents qui se positionneraient sur un de ces registres, mais plutôt des agents qui construisent sur chaque cas une action « composite » à partir des différents registres d'action identifiés. L'analyse des récits permet en effet de caractériser une mobilisation conjointe de ces registres (c'est-à-dire le fait de mobiliser plusieurs registres d'action sur une même procédure) et les encastrements de certains de ces registres dans la conduite de l'action (c'est à dire une relation entre ces registres, le fait de mobiliser l'un pour ouvrir la mobilisation d'un autre). Nous proposons de désigner ces mobilisations conjointes et encastrements par le terme « **d'agencement » de registres**. Nous identifions également au fur et à mesure de ces récits la production de **solutions locales** dans des cas de contradictions ou de tensions entre différents registres ou objectifs de l'activité.

Caractère professionnel de l'activité d'AE :

Nous identifions un caractère professionnel dans l'activité, c'est-à-dire le fait que les agents disposent (ou se créent, dans le cas présent) d'une autonomie pour élaborer leurs actions, et que cette élaboration se fasse avant tout sur la base d'une maitrise de savoirs, plutôt que sur l'obéissance à des directives hiérarchiques. Nous caractérisons que ce caractère professionnel se développe sous l'effet de l'espace laissé par les textes pour cela, et également de la prise d'initiative des agents qui se saisissent de l'opportunité qui leur est laissée pour construire une action originale, dans laquelle leur connaissance des enjeux, du terrain et des acteurs est essentielle. Nous relevons l'élaboration dans certains cas par les agents **d'instruments de gestion**, en appui du type d'action nouveau développé.

Hétérogénéité et variabilité de l'action – Compatibilité des registres d'action :

Les agencements de registres ainsi que les solutions locales produites ont l'avantage de développer la pertinence de l'activité, dans le sens où elles semblent permettre une meilleure

atteinte des objectifs. Néanmoins, elles se traduisent par une hétérogénéité et une variabilité dans les pratiques. Dans notre analyse, l'hétérogénéité correspond aux multiples interprétations que les agents développent de l'action à mener ; la variabilité correspond au fait qu'un même agent développe une action différente en fonction des situations rencontrées.

Si l'hétérogénéité et la variabilité ainsi produites sont explicables, la question se pose de savoir si elles sont tenables dans un système d'action publique, en tant que principe d'action de la part d'une administration étatique ? En effet, comme nous l'avons déjà relevé au chapitre 6, une diversité dans l'action d'une administration est problématique par définition car elle peut être source d'inégalités de traitement des citoyens.

Par ailleurs, nous relevons que la production d'une multiplicité d'agencements de registres que nous observons dans les récits amène à se poser la question de la compatibilité de ces registres : tous les agencements susceptibles d'être produits sont-ils « valides », c'est à dire correspondent-ils effectivement aux principes de l'AE et permettent-ils d'atteindre ses objectifs ? De quelle manière la « validité de ces agencements » peut-elle être assurée ? Qui doit la déterminer ? Selon quel processus ? etc.

Un besoin de dispositifs de gestion pour organiser l'action des agents de l'AE

De ce fait, nous analysons que la pratique d'agencement des registres d'action soulève des questions organisationnelles importantes : d'une part, comment *organiser* la manière de déterminer les agencements pertinents et possibles de registres d'action ? D'autre part, comment traiter la question de l'hétérogénéité et de la variabilité induites ? Dans quelle mesure faut-il une harmonisation et dans quelle mesure faut-il au contraire maintenir une flexibilité de l'action déployée ? Dans les deux cas, comment et par qui ces éléments doivent ils être déterminée ?

Aussi, nous identifions un **besoin de dispositifs de gestion permettant de gérer au niveau de l'organisation la construction de l'action des agents AE**.

II. La mise en discussion de leurs pratiques par les agents : vers un dispositif de gestion des expérimentations locales ?

Les récits que nous avons étudiés en première partie de ce chapitre 7 ont été produits par les agents en préparation à une présentation des cas dans le cadre d'un séminaire du réseau national des agents AE destiné à une discussion autour de ces cas.
Dans cette 2e sous-partie, nous rappelons et précisons le dispositif de mise en discussion mis en place dans le séminaire. Nous menons ensuite une analyse des échanges qui ont eu lieu, ainsi que des retours immédiats des participants, à travers les questionnaires remplis en fin de séminaire.

Nous mettons en lumière que les agents montrent une volonté de discuter les expériences menées et que les discussions s'avèrent productives en termes de commentaires, de critiques et de propositions de solutions. Ainsi, ces discussions permettent de rendre visible la nature des questions et l'hétérogénéité des interprétations, mais ne permettent pas directement d'aboutir à des prises de décisions, ni à des homogénéisation de pratiques.

II.1. Des séminaires utilisés pour la mise en discussion de cas

Pour cette sous-partie, nous mobilisons des données recueillies lors des séminaires du réseau AE en DREAL. Nous rappelons ici ce que sont ces séminaires et la manière dont ils ont été mobilisés pour mettre en discussion les expérimentations locales menées par les agents.

Il existe au sein du MEDDE un réseau de l'AE en DREAL, qui regroupe les chefs de services, chefs de pôles et chargés de mission intervenant sur l'AE dans les DREAL. Monté à l'initiative des agents en DREAL, avant 2009, dans les prémisses de l'AE, il a été repris et soutenu institutionnellement : mission d'animation dédiée, constituée de deux agents du CGDD, a été crée par l'administration centrale (cf. circulaire du 3 septembre 2009). Dans le cadre de ce réseau, plusieurs séminaires ont lieu chaque année depuis 2009 : en général deux séminaires sont destinés à l'ensemble du réseau, et deux regroupent uniquement chefs de pôles et/ou les chefs de services[172].

La lecture des comptes-rendus des séminaires tenus depuis 2009 permet de voir qu'ils sont consacrés à des présentations des évolutions règlementaires, à des présentations thématiques ou méthodologiques, à des échanges sur l'actualité de l'activité (outils informatiques en développement, projets d'évolution etc.), et à des échanges et/ou ateliers sur les pratiques développées par les agents.

Comme nous le présentons dans la partie méthodologie (chapitre 4), suite à l'étude que nous avons réalisée avec le MEDDE sur l'activité d'AE et présentée en interne (et qui contenait les résultats de l'enquête mettant en lumière une variété importante dans la perception par les agents de leur rôle en tant qu'AE), la personne chargée de l'animation de la mission AE au CGDD souhaitait utiliser les séminaires existants pour mieux comprendre les ressorts de cette apparente variété. Nous avons alors élaboré conjointement un dispositif d'échange sur des cas. Celui-ci consistait à ce que, sur une journée de séminaire, certains agents volontaires pour cela présentent des actions menées sur des cas précis (ainsi que les résultats obtenus) à l'ensemble des agents, puis qu'un temps d'échange ait lieu entre les agents sur le cas présenté. A l'issue de la

[172] Les séminaires du réseau d'appui à l'AE en services déconcentrés regroupent généralement essentiellement des membres du réseau des services déconcentrés, mais sont également ouverts aux membres des instances d'AE ou en lien avec l'AE exerçant en administration centrale. Ceux-ci viennent dans les faits souvent intervenir pour des présentations sur différents types de sujets : évolution réglementaire, rapport d'activité, projets d'évolution de l'activité etc.

journée, l'ensemble des agents présents étaient invités à remplir un questionnaire faisant le bilan de la journée[173] qui comportait, parmi d'autres, les questions suivantes :

- *Quel est le témoignage qui vous a semblé le plus proche de votre expérience professionnelle ? Pourquoi ?*
- *A l'inverse, quel témoignage vous a paru éloigné de votre expérience professionnelle ? Pourquoi ?*

Au final, six agents, parfois constitués en binômes, se sont portés volontaires, en réponse à l'appel de la responsable CGDD de l'animation du réseau AE. Nous avons réalisé un entretien avec chacun des agents/binôme d'agents avant le séminaire pour préparer le programme. Les débats de cette journée ont été enregistrés et retranscrits. Nous avons également recueilli une copie des questionnaires remplis en fin de journée par les participants. Ce sont les données que nous mobilisons ici.

Méthodologie

Dans cette sous-partie, nous analysons d'abord les discussions menées sur trois des cinq cas présentés. Sur la base des retranscriptions des séminaires, nous avons tout d'abord constitué des catégories rendant compte des différents types de réactions auxquelles donnent lieu ces discussions. Ces catégories nous ont permis de mettre en lumière le déroulement et la dynamique des trois discussions étudiées. C'est sur cette base que nous pouvons qualifier les discussions de productives en termes commentaires, de critiques et de propositions de solutions.

Ensuite, nous avons analysé les questionnaires qui ont été remplis par les participants à l'issue du séminaire sur leur perception de proximité ou de distance par rapport à ce qui a été présenté. Pour cela, nous avons relevé dans chaque questionnaire le cas perçu comme le plus proche par l'agent et le cas perçu comme le plus éloigné. Nous avons ensuite constitué des tableaux de ces choix et identifié ainsi le nombre de perception de proximité et le nombre de perception d'éloignement qu'avait reçu chaque cas présenté. Ces tableaux rendent compte d'une disparité dans les proximités et les éloignements perçus par les agents par rapport à ce qui leur a été présenté. Ils confirment l'absence d'homogénéisation par adoption ou abandon de pratiques sur la base de ces discussions.

[173] Le document utilisé pour le questionnaire se trouve en annexe

II.2. Une volonté de discuter les expérimentations

Les agents qui se sont proposés pour raconter leur expérience d'abord en entretien puis dans le cadre d'un séminaire avancent d'abord une conviction sur l'intérêt d'une intervention en amont et le souhait de partager autour de cette conviction.

> *Agnès : « Nous, depuis le début, on s'est dit que si on veut que ça progresse, que les études progressent, c'est aussi en intervenant en amont. Alors, après, ce n'est pas n'importe comment, ce n'est pas à n'importe quel moment, il y a des conditions qui font que ça passe mieux ou moins bien, il faut être au clair dans sa posture, sur le contexte plus large, le fait qu'il y ait d'autres acteurs, qu'ils vont intervenir à certains moments, quels sont les liens entre ces acteurs. Voilà, je poserais la question de cette façon là. Quelles sont les conditions pour que l'AE puisse actionner ces différents leviers sans se retrouver dans une position où à un moment donné elle a perdu un peu sa liberté de parole. »*

> *Mathieu : « Et pour moi le fil rouge serait de dire : c'est vraiment important d'intervenir en amont ; voilà comment on peut le faire. Il y a des DREAL qui le font, mais le fait de le poser dans une réunion dédiée à l'évaluation environnementale, de montrer un document, ça peut engager aussi les participants à se positionner et donc à faire avancer peut être le débat sur ces questions. Parce que ça, je pense qu'il y a beaucoup de personnes qui se rendent compte que c'est en amont. Mais après, il serait bien de parler concrètement de, en amont, comment on fait pour régler cette question »*

Il est important de noter que l'accent sur l'intervention en amont n'avait pas été donné lors de la sollicitation des équipes pour raconter leurs expériences dans le cadre d'un séminaire. Néanmoins, les agents qui ont souhaité présenter des expériences ont tous proposé de discuter sur des interventions réalisées en amont de l'avis.

Pour expliquer leur volonté de mettre leur expérience en discussion, au delà de la conviction de l'intérêt d'une intervention en amont, les agents indiquent leur souhait d'améliorer leur pratique, de mieux déterminer comment faire pour traiter certains cas qu'ils rencontrent et certaines questions qu'ils se posent. Pour cela, ils attendent de la discussion des retours et d'une certaine manière une mise à l'épreuve de leur expérience :

> *Thomas : « Je voudrais voir comment ça se pratique dans les autres régions. C'est de l'échange. Comme ça se pratique dans les séminaires d'habitude. Ce qui est intéressant, c'est de voir comment les collègues font, à quels problèmes ils se heurtent, voir quelles solutions ils trouvent. Peut être qu'il y aura des solutions, enfin des adaptations, des*

pratiques qui permettront d'adapter la notre. Tout ça. On n'attend pas de solution miracle. Mais c'est juste un petit moyen d'améliorer notre action. »

Baptiste : « Ce qu'on attend, c'est d'avoir des éclairages, des réactions auxquelles on aurait pu ne pas penser, d'avoir des témoignages, un peu comme ce qu'on essaie de faire là sur ce que font les autres, pour en tirer le meilleur parti »
« on s'est dit qu'on allait alimenter (le séminaire) sur deux moments sur lesquels on a des postures qui nous paraissent intéressantes pour discuter. La discussion nous intéressera sur toutes les facettes de ces postures là. Dans le choix des moments, dans les risques qu'elles comportent, dans leur adéquation avec les textes ou pas (…), dans leur efficacité, dans leur capacité à répondre aux exigences pragmatiques en terme de temps de travail qu'on peut avoir ou d'organisation des uns et des autres. Ce qu'on ne voudrait pas, c'est être les seuls à s'exprimer sur les témoignages. La, ce serait dommage ! »

Mathieu : « Dans les réunions de réseau qui sont toujours très prolifiques, jusque là, on a eu l'évolution de la réglementation qui a quand même occupé beaucoup de débat : 'la nouvelle loi dit ceci et cela' ; 'maintenant avec la procédure de cas par cas, comment on fait un formulaire'... Ce sont des questions qui sont importantes à traiter mais pas aussi fondamentales que la question de comment on intervient et quand on intervient pour éviter à la fin de se retrouver avec un document contraire à ce qu'on avait attendu, ou contraire à la réglementation et contraire à la préservation de l'environnement (au delà de la réglementation). Ca, ce sont des questions de fond.
(…) Je pense que c'est fondamental de discuter de ça, et pour une fois, moins de la réforme et du texte. C'est assez marginal quelque part, les réformes qu'il y a. Ca ne pose pas la question de fond : l'évaluation, à quel moment on intervient, comment on peut faire pour être plus efficace, pour être entendu, et pour remplir l'objectif de préservation de l'environnement. »

Les agents présentant des expériences arrivent donc d'une part avec l'idée de montrer l'intérêt d'interventions en amont et d'autre part de mettre à l'épreuve leurs pratiques à travers la discussion et les améliorer par ce moyen.
Les discussions menées répondent-elles effectivement à cette attente ?

II.3. Discuter et mettre à l'épreuve les expérimentations menées

L'analyse de trois des cinq discussions menées au cours du séminaire nous permet de faire apparaitre des catégories de réactions dans le public constitué par les agents AE. A partir de ces

catégories, nous restituons le déroulement et la dynamique des discussions menées. (cf. encadré méthodologie en début de sous-partie).

Les catégories qui ressortent des échanges sont :
Catégorie 1) Propos favorable à l'action menée
Catégorie 2) Propos défavorable à l'action menée
Catégorie 3) Propos élaborant à partir de l'action menée
Catégorie 4) Question et/ou demande de précision – Réponses
Catégorie 5) Commentaire général

La constitution de ces catégories nous permet de montrer plus en détail le type de réactions que chacune d'elle recouvre. Par exemple, la catégorie 1 « favorable à l'action » regroupe des propos qui montrent l'accord de l'agent qui s'exprime avec celui qui a présenté, qui renforcent son propos (en soulignant un avantage dans ce qui a été fait et que le présentateur n'a pas mentionné, ou en indiquant d'autres manières de mener la même action), qui légitiment son propos (en partageant le constat d'inefficacité qui est fait sur la situation avant que l'action ne soit entreprise ou en partageant le constat d'efficacité de l'action menée).[174] Le tableau ci-après permet de voir plus en détail quels types de propos sont tenus dans chaque catégorie.

Cette analyse nous permet de qualifier ce qui se joue dans les discussions menées sur les cas présentés et de montrer qu'elles répondent au moins en partie aux attentes des agents.
Les discussions donnent d'une part lieu à des prises de positions de la part des agents AE qui assistent au séminaires : en faveur ou en défaveur de l'action menée. La discussion constitue ainsi tout d'abord un lieu d'argumentation pour évaluer les avantages et les inconvénients d'une pratique, ses atouts et ses risques.
Les discussions donnent ensuite lieu à des questions et demandes de précision de la part des agents sur lesquels l'agent qui présente ou d'autres intervenants répondent. Elles donnent également lieu à des commentaires d'ordre général sur les procédures qui sont évoquées à travers les actions menées. La discussion constitue donc également à la fois un lieu d'expression et d'apprentissage.
Les discussions donnent également lieu à des élaborations par certains agents à partir de ce qui a été présenté. Il s'agit concrètement de propositions de solutions alternatives, de compléments apportés à ce qui est fait, de solutions par rapport à un risque ou un inconvénient soulevé

[174] Etant donné que toutes les discussions n'ont pas été analysées, les catégories présentées ici ne prétendent pas décrire exhaustivement toutes les réactions possibles, mais permettent déjà, sur trois exemples, de voir comment s'est déclinée la discussion.

durant la discussion ou de propositions de conditions pour pouvoir mettre en place l'action. La discussion constitue donc aussi un lieu de production de solutions concrètes.

Nous reconstituons le fil de la discussion sous forme de catégorie de propos[175]. Cette analyse La reconstitution du fil de la discussion sous forme de catégorie de propos nous permet de rentrer davantage dans le détail de la manière dont se sont déroulées ces discussions. Dans les trois cas analysés, les discussions permettent bien l'argumentation pour et contre l'action menée, l'échange de questions/réponses et la formulation de propositions. Néanmoins, aucun des cas ne débouche sur une prise de décision dans un sens ou un autre sur la manière de conduire l'action ou sur la formulation d'un moment à venir qui permettrait de réaliser cette prise de décision.
Ainsi, si la discussion est riche et se constitue bien à la fois comme un lieu d'argumentation, d'expression et d'apprentissage et de production de solution, elle n'apparaît pas à ce stade comme un lieu de prise de décision et d'homogénéisation des pratiques développées sur le terrain.

[175] Les grilles de reconstitution détaillée des discussions sur les trois récits se trouvent en annexe.

Tableau 11. Catégorisation des réactions durant la discussion	
Réactions durant la discussion	**Catégories**
❖ <u>Montrer son accord sur l'expérimentation mise en place</u> : Sur le récit 2 (à propos du fait de faire des réunions au lieu d'écrits pour le cadrage préalable): « *Depuis 6 ans, j'ai toujours défendu l'intérêt du cadrage préalable sous forme de réunion. Et je continue à partager votre point de vue sur le caractère vivant et réactif de l'échange. Etre sûr qu'on a bien compris* » Sur le récit 3(à propos d'utiliser le cas par cas pour obtenir des améliorations environnementales du projet) *: « Après je comprends que si vous saviez que de toute façon, ça allait lâcher, c'était une façon comme tu dis d'apporter quand même des garanties sur le fait que ce soit étudié correctement.* » ❖ <u>Soulever d'autres avantages à l'action que le présentateur n'a pas explicitement indiqués</u> : Sur le récit 2 : *« Est-ce que plus on mène cet exercice de cadrage préalable de manière précise, avec un compte-rendu précis, plus on se donne les moyens en aval de pouvoir faire référence à ce document là dans l'avis, et donc finalement à être en position de force par rapport à la signature de l'autorité décisionnaire.* » ❖ <u>Présenter un développement proche mais avec des différences, fait dans sa propre équipe :</u> Sur le récit 2 (à propos du fait de faire des réunions avec compte rendu tenant lieu de cadrage préalable): « *Une différence dans notre pratique, c'est que nous externalisons le compte rendu et demandons au maître d'ouvrage de l'écrire. Mais bien sûr, avec derrière une validation de notre part avant diffusion aux autorités compétentes. Bien sûr, quand on le peut, on associe la DDT. Et si le préfet concerné, lorsqu'il est autorité compétente, juge que sur un projet à enjeu particulier, c'est lui qui met la main sur le cadrage préalable, on participe au cadrage préalable. Il y a différents formats finalement, mais c'est très fréquent d'être sollicité très directement par les porteurs de projets et d'avoir des réunions bilatérales.* » ❖ <u>Légitimer l'action en partageant le constat d'inefficacité lorsque l'action n'est pas menée</u> : Sur le récit 2 (à propos de l'inefficacité du cadrage préalable par écrit): « *On partage pas mal des constats que vous avez exposés par rapport au cadrage écrit, même si on ne pratique pas encore aussi souvent qu'on le voudrait la réunion.* » ❖ <u>Légitimer l'action en partageant le constat de son efficacité</u> : Sur le récit 2 (à propos de l'efficacité des réunions pour faire un cadrage préalable): « *En fait, l'intérêt (et c'est ce qui revient dans l'expérience {du récit 2}), c'est que comme les maîtres d'ouvrages sont preneurs de discuter, d'avoir une réunion, et bien, c'est finalement la menace de ne pas faire la réunion qui va les pousser à donner des éléments de contexte, et là, on aura une base de discussion, on pourra être vraiment dans une logique de cadrage préalable. Alors que si on le fait par écrit, on sent que les leviers sont un peu moins évidents. Que du coup, il y a moins cette pression.* »	**Catégorie 1 :** **Propos favorable à l'action menée**
❖ <u>Présenter un inconvénient de l'action que l'agent public n'a pas présenté</u> : Sur le récit 5 (à propos du fait de rédiger un cahier des charges pour aider le pétitionnaire à choisir son bureau d'étude): *« Et on n'a pas,*	**Catégorie 2 :**

nous en tant qu'agent de l'État à travailler à la place {du bureau d'étude} et à produire des choses et même à se positionner car souvent le piège est que le cadrage préalable devient, si on entre dans ce système là, un moment de caution qu'on va donner en tant qu'AE à des moments de travail sur une phase qui ne nous appartient pas, et qui est le travail du bureau d'étude et de la collectivité territoriale. Ca peut être un piège : trop s'impliquer dans le cahier des charges, je pense que c'est un risque » ❖ <u>Exprimer publiquement son désaccord sur l'action menée</u> : Sur le récit 5 (à propos de la présentation du travail de rédaction du cahier des charges par l'agent AE): « *La présentation faite par le collègue, ça m'étonne un peu. Au niveau {de ma région}, on s'est vraiment décalé de tout ce qui est accompagnement et « tenage » de plume du bureau d'étude.* » Sur le récit 3(à propos du fait de demander des compléments au pétitionnaire au moment du cas par cas) *: « Si les détails qu'on demande au porteur de projet sont d'un niveau étude d'impact, je trouve que c'est détourner un peu le cas par cas de son objet…* » ❖ <u>Alerter sur les conséquences inattendues de l'action menée</u> : Sur le récit 5 (à propos du fait de rédiger les cahier des charges pour les pétitionnaires): « *Allez-vous vous impliquer systématiquement pour tous les cahiers des charges qui vont vous être demandé ? Car alors là… je ne sais pas combien vous avez de communes, mais ça risque d'être une explosion au niveau travail, bon courage !* »	**Propos défavorable à l'action menée**
❖ <u>Proposer une alternative à la solution présentée</u> : Sur le récit 2 (à propos de la rédaction de cadrages préalables par écrit): « *Depuis quelques mois, nous faisons des cadrages préalables beaucoup plus succincts, qui présentent sous la forme d'une lettre la liste des enjeux à prendre en compte. Mais une liste qui est limitée aux enjeux les plus importants, parfois légèrement détaillés avec des parenthèses, mais c'est tout.* » ❖ <u>Proposer un complément à l'action menée</u> : Sur le récit 2 (à propos de la conduite des réunions de cadrage préalable) : « *Donc lorsque le pétitionnaire a déjà réalisé les inventaires, ou en tout cas engagé les inventaires, et qu'il a déjà une bonne vue des principaux enjeux, il n'est pas rare qu'on associe à la réunion de cadrage l'unité biodiversité. Et parfois qu'il y ait déjà un premier positionnement. Parfois les inventaires sont réalisés au moment du cadrage. On a des territoires où les pétitionnaires viennent nous voir une fois qu'ils ont réalisés les inventaires* » ❖ <u>Proposer une solution pour éviter un inconvénient de l'action menée</u> : Sur le récit 2 (à propos du fait que les cadrages préalables peuvent être détournés par le maître d'ouvrage pour considérer que l'AE a déjà donné un avis favorable) : « *Juste pour ajouter. On écrivait explicitement dans les cadrages préalables qu'on faisait qu'ils ne préjugeraient pas du contenu du futur avis de l'AE. On se gardait la liberté, si les études faites par la suite montraient des enjeux qu'on n'avait pas pu voir au moment du cadrage préalable, d'en parler ensuite dans l'avis.* » ❖ <u>Proposer une condition pour l'exercice de l'action menée</u> : Sur le récit 2 (à propos du risque de sortir de son rôle quand on fait une réunion en direct avec le pétitionnaire) : « *Et là, effectivement, il faut être très attentif et savoir en réunion dire « non, dans ce cadre là, ce n'est pas mon rôle d'intervenir sur cette question là. Je suis là simplement pour vous dire quelles sont les études à mener, quels sont les points à approfondir au regard des enjeux ». Autant par écrit, c'est quelque chose qui peut se faire de manière un peu plus tranquille, on est dans un contact plus indirect, et cette question de la posture peut être davantage maitrisée. Quand on est en réunion, ça a peut être d'un côté plus fructueux parce qu'on a en direct les éléments sur lesquels on peut régir, mais c'est quelque part plus dangereux car il faut être en capacité de dire non quand on sent qu'on va nous amener sur un terrain qui n'est pas celui sur lequel on doit être* »	**Catégorie 3 : Propos élaborant à partir de l'action menée**

❖ Demander une précision sur l'action menée : *Sur le récit 2 à propos des participants aux réunions de cadrage préalable : « Je me demandais en terme d'organisation quel était le rôle des autres services de la Dreal. Les services dit métier. Est-ce qu'ils y participent ? Est-ce que vous préparez avec eux ? Ou est-ce que vous êtes complètement autonome dans la conduite de ces réunions ? »* ❖ Poser une question sur l'action menée : Sur le récit 2, à propos du cadrage préalable : « *Sinon, une petite question toute bête. Sur les Zac, l'autorité qui est en charge du CP est aussi le pétitionnaire. Comment avez vous transmis votre contribution au cadrage ? Sous quelle forme ? »* Sur le récit 5, à propos des thèmes évoqués dans le cahier des charges *: « J'aurais bien aimé savoir comment vous avez traité une des questions qui se pose : celle des doubles bureaux d'étude On a souvent ça dans ma région. Un bureau d'étude qui élabore le PLU, un bureau d'étude à côté qui à côté, fait l'évaluation environnementale. Et en général, ils ne communiquent pas du tout. Est-ce que ce sont des choses que vous avez évoquées ? »* ❖ *Précisions de l'agent qui a présenté sur l'action menée :* Sur le récit 5, en réponse à une question sur la difficulté matérielle à s'impliquer dans tous les cahiers des charges : *« On ne peut pas dire dès maintenant qu'on va s'investir sur tous les CDC, ce n'est pas forcément une volonté validée. Mais l'idée serait au moins de peut être trouver une rédaction plus satisfaisante du CDC. »*	**Question et/ou demande de précisions sur l'action – Réponses aux questions**
❖ Apporter des informations sur la manière de réaliser certaines activités : Sur le récit 2, à propos de ce qui doit se trouver dans un cadrage préalable : « *C'est sur les interrelations. Je ne sais pas ce que vous avez dans les EI sur les interrelations, mais alors parfois… Soit c'est fumeux, soit c'est très pauvre. C'est un point méthodologique qu'on aborde parfois dans le cadrage préalable, c'est à dire montrer au pétitionnaire et à son bureau d'étude qu'il peut y avoir des enjeux forts sur tel territoire, entre biodiversité, paysage et eau par exemple, ou entre agriculture et paysage. Et qu'on attend sur ces thématiques une approche qui soit croisée, globale.* »	**Commentaire général**

II.3. la question de la diffusion et de l'homogénéisation des pratiques

Nous analysons les questionnaires[1] remplis par les participants à l'issue de la journée de séminaires, sur les réponses aux questions :

- *Quel est le témoignage qui vous a semblé le plus proche de votre expérience professionnelle ? Pourquoi ?*
- *A l'inverse, quel témoignage vous a paru éloigné de votre expérience professionnelle ? Pourquoi ?*

Nous relevons le nombre de perceptions de proximité et le nombre de perception d'éloignement reçues par chaque récit[2]

Or, les réponses à ces questions montrent qu'à l'issue des discussions, certaines expériences font davantage consensus que d'autres. Ainsi, le récit 2 (sur le cadrage préalable en réunion) semble faire quasiment consensus, en remportant de nombreuses perceptions de proximité et peu de perceptions d'éloignement : 20 perceptions de proximité sur 41 et seulement 1 perception d'éloignement. A contrario, le récit 5 (sur le cahier des charges) est perçu comme proche de leur pratique par seulement 3 agents et éloigné par 15 agents.

Néanmoins, des contrastes importants se maintiennent. Ainsi, le récit 1 remporte un nombre important de perception de proximité (14 sur 41) mais également de nombreuses perceptions d'éloignement (8 sur 41). De plus, certains récits qui sont perçus comme proches par un nombre conséquent d'agents font également l'objet de commentaires critiques ou d'un refus dans certains questionnaires :

> Exemple de commentaire sur le récit 2 (cadrage préalable en réunion)
> *« Des réunions de cadrage préalable ne sont pas envisageables chez nous »*
>
> Exemple de commentaire sur le récit 3 (négociation autour du cas par cas)
> *« Sauf pression forte locale du préfet, si l'on considère qu'un cas par cas nécessite une étude d'impact, et que le recours n'apporte pas les éléments suffisants, on ne temporise pas, on reste que la demande d'étude d'impact.* »

[1] Le document utilisé pour les questionnaires est en annexe
[2] Les tableaux de décompte des perceptions de proximité et d'éloignement pour chaque récit sont en annexe

II.4. Portée et limites du séminaire comme dispositif de gestion

Ainsi, le séminaire AE utilisé comme lieu de mise en discussion des expérimentations locales menées sur le terrain se révèle à la fois intéressant et limité pour cet exercice.

Il est intéressant car il permet effectivement le développement d'une argumentation, contre argumentation et l'élaboration de propositions à partir des expérimentations qui sont racontées. Ce faisant, il permet aux participants d'avoir connaissance des expérimentations développées localement. Il permet également une « mise à l'épreuve » de ces expérimentations à travers les questions qui sont posées, les critiques, les commentaires et les propositions d'alternatives qui sont faites. De plus, même si l'observation que nous menons ici ne permet pas de l'observer (du fait de son arrêt à la fin du séminaire), il est possible qu'il y ait également un impact en termes de diffusion des pratiques. De plus, l'intérêt de cette mise en discussion des expérimentations est déjà de rendre visible la nature des questions posées et l'hétérogénéité, préalable indispensable pour une gestion de ces questions et de cette hétérogénéité. En ce sens, il constitue une première étape indispensable de cette gestion.

Néanmoins, comme nous l'observons, les discussions telles que menées ici ne permettent pas de prises de décision sur l'adoption d'une pratique ou sur la disqualification d'une autre. Il est bien entendu possible, là aussi, que cela ait lieu dans un second temps et que nous soyons limités dans l'observation par le fait de nous arrêter à la fin du séminaire. Mais, dans tous les cas, nous constatons que la discussion en elle-même, telle que menée ici, ne permet pas de prises de décision. Nous observons aussi que les échanges dans ce séminaire n'amènent pas non plus à discuter sur la « validité » des expérimentations menées. Les agencements proposés dans les expérimentations menées sont-ils pertinents par rapport aux principes de fonctionnement de l'activité? Sont-ils légaux ? Sont-ils transitoires ou à pérenniser ? etc. Les discussions telles que menées, entre agents et chefs de pôles réunis en séminaire ne se développent pas sur ce terrain normatif. Pourtant, la question se pose pour les agents. Ainsi, un des questionnaires indique : « *Afin de caler un niveau de pratique de référence, serait-il possible de faire une synthèse des pratiques, de vérifier leur base légale et de définir le « minimum requis ». Ceci en vue de garantir une égalité de traitement des maîtres d'ouvrage, mais aussi la crédibilité de l'AE quelle qu'elle soit et où qu'elle soit* ».

Or, les recherches académiques sur la manière dont l'action des agents sur le terrain (et notamment leurs discussions) pouvaient être source de régulation nous indiquent que dans

certaines conditions, la discussion produit bien de la régulation (e.g. de Terssac, 2003; Detchessahar, 2001; Reynaud, 1979). Il nous paraît donc nécessaire de mieux comprendre les raisons pour lesquelles le collectif en séminaire discutant de son activité produit de l'argumentation mais pas de régulation, de rechercher dans quelles conditions il pourrait éventuellement produire une « régulation » et ce que serait la nature de cette régulation : quelles prises de décisions (harmonisation ou pas) ? prises par qui ? selon quel processus ? avec quelle légitimité ?

De ce fait, la mise en discussion des expérimentations sur le séminaire apparaît comme une piste féconde, mais incomplète, de dispositifs permettant de gérer les agencements de registres d'action crées sur le terrain dans l'activité d'AE et l'hétérogénéité et variabilité qui en résultent.

Nous proposons donc dans notre discussion, sur la base d'une théorisation des résultats obtenus au chapitres 6 et 7, de poursuivre la réflexion sur les dispositifs qui permettraient cette gestion.

Synthèse de la section II

Dans cette section II, nous analysons les discussions menées lors d'un séminaire du réseau AE en DREAL, à propos des expérimentations racontées dans la section I, ainsi que les questionnaires remplis par les participants à l'issue de la journée de discussion indiquant leur réaction individuelle par rapport à ce qui a été présenté.

Nous montrons qu'il y a une volonté des agents de mettre en discussion leurs expérimentations, avec l'idée de montrer l'intérêt de ce qu'ils développent sur le terrain, et le souhait de mettre à l'épreuve leurs pratiques à travers la discussion et les améliorer par ce moyen. (II.2.)

L'analyse de plusieurs discussions menées dans ce séminaire permet de voir que la discussion est riche et se constitue bien à la fois comme un lieu d'argumentation, d'expression et d'apprentissage et de production de solution. Néanmoins, elle n'apparaît pas ici comme un lieu de prises de décision et/ou d'homogénéisation des pratiques développées sur le terrain. (II.3.)

Nous mettons ainsi en évidence à la fois la portée et les limites de l'utilisation du séminaire comme dispositif de gestion des expérimentations menées sur le terrain. Sa portée réside d'abord dans la production à laquelle donne effectivement lieu la mise à l'épreuve des récits dans la discussion à travers l'argumentation, contre-argumentation, élaboration de solutions et d'alternatives qui se développent à partir des expérimentations présentées. Sa portée réside ensuite dans le fait de rendre visible la nature des questions posées et l'hétérogénéité des interprétations, préalable indispensable pour les gérer. Ses limites résident dans le fait que le séminaire ne permet pas sous cette forme de production d'une « régulation » des expérimentations menées.

Etant donné le besoin de dispositifs de gestion que nous avons indiqué en fin de section I, il nous paraît nécessaire de mieux comprendre les raisons pour lesquelles le dispositif étudié ici produit de l'argumentation mais pas de régulation, de rechercher dans quelles conditions il pourrait éventuellement produire une « régulation » et ce que serait la nature de cette régulation : quelles prises de décisions (harmonisation ou pas) ? prises par qui ? selon quel processus ? avec quelle légitimité ?

Synthèse du chapitre 7

Dans ce second chapitre de résultats, nous analysons les expérimentations qui se développent sur le terrain, dans le contexte d'incertitudes et tensions auquel donne lieu le développement d'une activité administrative en contexte de gouvernance, que nous avons mis en évidence dans notre premier chapitre de résultats.

I.

Dans une première section, nous analysons des récits d'expérimentations locales menées par des agents de terrain en DREAL. Nous mettons en évidence la manière dont les agents mobilisent les registres d'action multiples que nous avions identifiés au chapitre 6. Les récits montrent non pas des profils d'agents qui se positionneraient sur un de ces registres, mais la mobilisation de plusieurs registres sur une même action (que nous appelons ***mobilisation conjointe de registres***), et même l'***encastrement de ces registres*** (c'est à dire le fait de mobiliser l'un pour ouvrir la possibilité de mobiliser un autre etc.). Nous identifions le développement d'un **caractère professionnel dans l'activité** exercée par les agents AE, c'est-à-dire d'une autonomie pour élaborer leurs actions, avant tout sur la base d'une maîtrise de savoirs, plutôt que sur l'obéissance à des directives hiérarchiques. Si nous relevons l'intérêt de la production locale de solutions par ses expérimentations, nous soulignons aussi **l'hétérogénéité** et la **variabilité** ainsi crées et interrogeons sa place dans une action administrative censée garantir l'égalité de traitement. Nous soulignons également que la multiplicité des agencements produits amène à se poser la question de la compatibilité des registres : tous les agencements susceptibles d'être produits sont-ils « valides » ? Qui peut/doit le déterminer ? Selon quel processus ? etc.

Sur ces résultats, nous avançons le besoin de dispositifs permettant de *gérer* au niveau de l'organisation la construction de l'action des agents AE.

II.

Dans une seconde section, nous analysons la mise en discussion des expérimentations menées, dans le cadre d'un séminaire existant au sein du réseau AE en DREAL.

Nous mettons ainsi en lumière la portée et les limites de l'utilisation du séminaire comme dispositif de gestion des expérimentations menées sur le terrain. Sa portée réside d'abord dans la production à laquelle donne effectivement lieu la mise à l'épreuve des récits dans la

discussion à travers l'argumentation, contre-argumentation, élaboration de solutions et d'alternatives qui se développent à partir des expérimentations présentées. Sa portée réside ensuite dans le fait de rendre visible la nature des questions posées et l'hétérogénéité des interprétations, préalable indispensable pour les gérer. Sa limite majeure réside dans le fait que le séminaire ne permet pas sous cette forme de production d'une « régulation » des expérimentations menées.

Etant donné le besoin de dispositif de gestion que nous avons indiqué en fin de section I, il nous paraît nécessaire de mieux comprendre les raisons pour lesquelles ce dispositif produit de l'argumentation mais pas de régulation, de rechercher dans quelles conditions il pourrait éventuellement produire une « régulation » et ce que serait la nature de cette régulation : quelles prises de décisions (harmonisation ou pas) ? prises par qui ? selon quel processus ? avec quelle légitimité ?

Chapitre 8.
Gérer l'hétérogénéité et la variabilité dans l'action administrative

Introduction **373**
I. Comprendre l'hétérogénéité et la variabilité de l'activité d'AE : une théorisation par les dynamiques de routines organisationnelles **374**
I.1. Le processus de préparation et de rédaction d'un avis d'AE en tant que routine organisationnelle 374
I.2. Analyse des dynamiques de routines à l'œuvre dans le cas des avis d'AE 376
I.2.1. Dimension ostensive de la routine de production d'avis d'AE 377
I.2.2. Dimension performative de la routine de production d'avis d'AE 379
I.3. De l'intérêt de l'hétérogénéité et de la variabilité des routines dans le cas de l'AE 381
I.4. De la « performance sélective » à la « performance simultanée » 383
I.5. Dynamiques de routines et hybridité du secteur public 385
II. Gérer l'hétérogénéité et la variabilité **387**
II.1. Hétérogénéité et variabilité de l'action : un problème et une ressource 387
II.2. De l'intérêt d'un espace de discussion pour gérer l'hétérogénéité et la variabilité de l'action dans l'activité d'AE 389
II.3. Les séminaires AE comme espace de discussion incomplet 392
II.4. Vers des dispositifs de gestion permettant une mise en discussion des expérimentations locales par les agents de terrain 394
II.4. Mettre en discussion pour rendre visible ? 400
II.5. L'espace de discussion comme dispositif de gestion d'une routine organisationnelle : implications théoriques 401
II.5.1. Une articulation entre théorie des dynamiques de routines organisationnelles et espace de discussion 401
II.5.2. Espaces de discussion managériaux et professionnels 402
II.5.3. Une révision de la *street level bureaucracy* 402
III. Concevoir une activité administrative en contexte de gouvernance : retour sur les évolutions possibles pour l'AE en France **404**

III.1. Rappels des débats sur l'organisation de l'AE : état des lieux et enjeux 404
III.2. Pistes de réformes de l'AE 406
III.2.1. Propositions antérieures à 2015 406
III.2.2. Pistes envisagées en 2015 407
III.3. Des dispositifs de gestion nécessaires dans la réforme de l'AE 408
III. 3.1. Intérêt et difficultés des pistes de réformes actuelles 408
III.3.2. Une réforme à articuler avec la mise en place de dispositifs de gestion 409
IV. Administrer en contexte de gouvernance : caractérisation et besoins de gestion 412
Synthèse du chapitre 8 416

Introduction

Ce chapitre propose une discussion de nos résultats formulés aux chapitre 6 et 7 et la formulation de réponses à nos questions de recherche sur cette base.

Dans une première section, nous proposons une théorisation du processus de production d'avis d'AE en DREAL en tant que dynamique de routine organisationnelle (Feldman & Pentland, 2003; Feldman, 2000). Nous analysons et montrons l'intérêt, pour la dynamique de routine, de l'hétérogénéité et de la variabilité de l'action développée par les agents et leur apport pour assurer à la fois la stabilité et le changement de l'organisation.

Dans une deuxième section, nous proposons le développement d'espaces de discussion *ad hoc* dans l'activité d'AE et montrons leur intérêt dans le fonctionnement de la dynamique de routine organisationnelle que nous étudions.

Dans une troisième section, nous présentons les pistes de réformes envisagées au sein du ministère pur l'activité d'AE et les discutons au vu de nos résultats.

Enfin, dans une quatrième section, nous proposons une synthèse de nos résultats et de notre discussion et reprenons notre problématique et nos questions de recherche au regard de leur apport.

I. Comprendre l'hétérogénéité et la variabilité de l'activité d'AE : une théorisation par les dynamiques de routines organisationnelles

Avant de poser la question de la manière de gérer cette hétérogénéité et cette variabilité des actions que nous observons, il nous paraît nécessaire de mieux les comprendre. Tout d'abord, cela signifie d'en analyser les ressorts : la manière dont elles se constituent et ce à quoi elles correspondent. Ensuite, cela signifie s'interroger sur les effets potentiels de cette hétérogénéité et de cette variabilité d'action : les problèmes qu'elles peuvent soulever, mais également l'intérêt qu'elles peuvent éventuellement présenter et les apports qu'elles peuvent avoir.

Pour cela, nous proposons de mobiliser la théorie des dynamiques de routines organisationnelles, initiée par Feldman et Pentland (Feldman & Pentland, 2003; Feldman, 2000) et développée tout au long des années 2000 (e.g. Cohen, 2007; Howard-Grenville, 2005; Rerup & Feldman, 2011; Stiles et al., 2015; Turner & Rindova, 2012). En effet, nous avançons que le processus de préparation et de rédaction d'un avis d'AE peut s'analyser comme une routine organisationnelle, et qu'une analyse en termes de dynamique de routines nous permet de mieux comprendre l'hétérogénéité et la variabilité d'action que nous observons.

I.1. Le processus de préparation et de rédaction d'un avis d'AE en tant que routine organisationnelle

Pour plus de clarté, nous détaillons sur une procédure particulière (la procédure des avis AE sur les dossiers de *projets*) la manière dont le processus de préparation et de rédaction de l'avis d'AE peut être considéré comme une routine organisationnelle.
Pour mémoire[178], la définition des routines organisationnelles donnée par Feldman et Pentland est « *des schémas répétés et reconnaissables d'actions interdépendantes, menées par une multiplicité d'acteurs* »[179] (Feldman & Pentland, 2003).
Dans le cas de la procédure des avis AE sur les dossiers de projets, nous pouvons distinguer **plusieurs étapes**, **répétées et reconnaissables** par lesquelles passe tout processus de préparation et de rédaction de l'avis d'AE.

[178] Cf. chapitre 3 pour une présentation plus complète de cette littérature
[179] « *repetitive, recognizable patterns of interdependent actions carried out by multiple actors* »

Les étapes de préparation et de rédaction de l'avis d'AE sur des projets	
Etape 1 **Amont à la saisie**	Il s'agit d'un temps pendant lequel le maître d'ouvrage élabore son projet et son évaluation environnementale. Sur cette phase, il n'y a pas d'interactions prévues entre les agents chargés de l'AE et le maître d'ouvrage. Néanmoins, il n'est pas interdit qu'il y en ait.
Etape 2 **Cadrage préalable**	Durant cette phase d'amont à la saisie, au début de l'élaboration de son projet, le maître d'ouvrage peut demander à l'AE de lui fournir un certain nombre d'informations.
Etape 3 **Saisie de l'AE pour avis**	Le maître d'ouvrage saisit l'AE pour avis. Il lui envoie à la fois son projet et l'étude d'impact qu'il a réalisée sur son projet (et qui matérialise le processus d'évaluation environnementale). A partir de la saisie, l'AE a deux mois pour rendre son avis.
Etape 4 **Production de l'avis**	Un agent des services déconcentrés (DREAL) est chargé de rédiger l'avis sur la base du dossier fourni par le maître d'ouvrage. L'avis ainsi produit est ensuite signé par le préfet qui exerce officiellement le rôle d'AE

On peut ajouter une Etape 0 pour certains projets qui sont soumis au « cas par cas » (c'est-à-dire à la détermination par l'Autorité Environnementale de la soumission ou non du dossier à étude d'impact, et donc au passage par les quatre étapes décrites ci-dessus ou à la dispense de suivre cette procédure).

A travers la description de ces différentes étapes constituant le *pattern* de la routine, nous identifions bien une **multiplicité d'acteurs** dont les **actions sont interdépendantes** :

- le maître d'ouvrage prépare son dossier ainsi que l'étude d'impact et transmet les documents à l'AE ; il demande éventuellement auparavant un cadrage préalable à l'AE, cadrage qui l'aide à réaliser son dossier et son étude d'impact.
- L'agent AE en DREAL fournit les informations en réponse à la demande de cadrage préalable ; par la suite, c'est sur la base du travail soumis par le maître d'ouvrage, matérialisé dans le dossier et l'étude d'impact qu'il élabore sa proposition d'avis d'AE.
- Enfin, le préfet reçoit la proposition d'avis d'AE pour signature ; comme nous l'avons vu, il arrive qu'il y ait une intervention du préfet sur le contenu de l'avis à ce stade.

Nous caractérisons donc le processus de préparation et de production de l'avis d'AE comme une routine organisationnelle au sens de Feldman et Pentland.

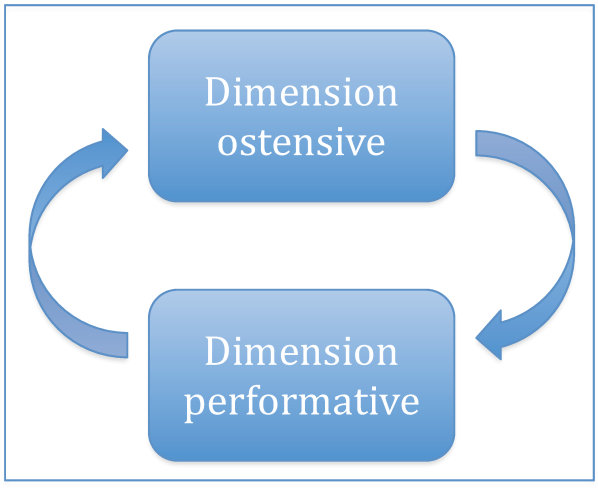
I.2. Analyse des dynamiques de routines à l'œuvre dans le cas des avis d'AE

Or, comme nous l'avons présenté dans le chapitre 3., Feldman et Pentland décrivent les routines organisationnelles comme constituées de deux parties reliées :

- d'une part l'idée abstraite de la routine qui constitue sa structure (**dimension ostensive**)
- et d'autre part le fait que la routine soit *performée* par des personnes spécifiques à des moments spécifiques (**dimension performative**).

L'argument développé par Feldman et Pentland est que les routines constituent ainsi des **systèmes génératifs** à travers une **interaction mutuellement constitutive et récursive** entre les **actions** que les gens font (l'aspect performatif) et les ***patterns*** que ces actions créent et recréent (l'aspect ostensif).

Figure x. Dynamique de routines organisationnelles
(d'après Feldman, d'Adderio, Salvato (2014)



Ces dynamiques de routines produisent une large variété de performances, certaines stables, d'autres variables, en fonction des conditions. (Feldman & Pentland, 2003; Feldman, 2000). C'est à travers cette variété de performances que le système génératif des routines parvient à créer à la fois de la stabilité et du changement dans l'organisation : certaines actions viennent confirmer

et maintenir des « manières de faire » de l'organisation tandis que d'autres viennent au contraire les infirmer et les faire évoluer.
Plusieurs travaux sur les dynamiques de routines ont également insisté sur l'idée que l'aspect ostensif de la routine était déjà porteur d'une multiplicité, dans la mesure où l'aspect ostensif était constitué, non pas un schéma unique, mais des nombreuses et diverses interprétations par les participants de la structure d'une routine (Dionysiou & Tsoukas, 2013; Feldman & Pentland, 2003), leurs différentes compréhensions de la manière dont une tâche devait être menée (Labatut, Aggeri, & Girard, 2011) (p45) .

A quoi correspondent ces dimensions ostensives et performatives dans le cas de la routine de production de l'avis AE que nous avons étudié ?

I.2.1. Dimension ostensive de la routine de production d'avis d'AE

La dimension ostensive correspond à la **structure de la routine** de production d'avis, les différentes étapes que nous avons décrites ci-dessus par lesquelles les différents acteurs doivent nécessairement passer avant d'arriver à la production d'un avis d'AE légalement valable : sans dossier fourni par le maître d'ouvrage, il n'est pas possible de rendre un avis d'AE ; sans proposition de l'agent en DREAL, il n'est pas possible de rendre un avis AE ; et à ce jour, sans signature du préfet, il n'est pas possible de rendre un avis AE. Nous identifions donc bien ici une « structure » de routine, son aspect ostensif.

Néanmoins, nos résultats nous permettent de compléter cette simple description de structure et de faire apparaître la **multiplicité des interprétations** par les différents acteurs de la manière dont la tâche devrait être menée, dont l'avis d'AE devrait être produit.
Ainsi, les débats que nous avons présentés sur l'organisation de l'AE peuvent être analysés comme une multiplicité d'interprétations de ce que devrait être la procédure de production d'avis de l'AE. Plusieurs éléments que nous avons observés rendent compte d'une multiplicité d'interprétations de ce qui est à faire dans le cadre de l'avis d'AE.

1) Par exemple, dans le débat sur la place des préfets dans la production des avis d'AE (chapitre 6, II.1.), nous avons montré que les agents interprétaient différemment la concertation qui peut éventuellement avoir lieu entre les services de DDT (rédacteurs d'un avis de l'État ou auteurs d'une instruction sur le dossier) et les services chargés de la préparation des avis d'AE[180]:

[180] Chapitre 6, II.1.2

- Dans le premier cas, décrit par le chargé de mission 3 DREAL (Chapitre 6, II.1.2 – exemple 1), l'avis préparé par la DDT est transmis à l'auteur de l'avis de l'AE en amont pour traiter dès ce moment les éventuelles contradictions. L'interprétation est qu'il faut éviter de présenter des documents contenant des divergences au préfet.
- Dans le second cas (Chapitre 6, II.1.2 – exemple 2), décrit par la chef de pôle 1 DREAL, il y a des échanges entre les auteurs de l'avis préparé en DDT et ceux de l'avis AE, mais s'il y a divergences, les documents sont présentés simultanément en considérant que c'est au préfet d'arbitrer.

Nous voyons ici que sur une même structure de la tâche, consistant à prévoir une concertation entre services chargés de la rédaction d'avis parallèles, l'interprétation faite par les agents de la manière dont cette tâche doit être accomplie diffère. La dimension ostensive est constituée par la structure de la tâche ; la multiplicité de la dimension ostensive par les multiples interprétations que les agents en ont.

2) Autre exemple, dans l'enquête réalisée en 2013, nous avons fait apparaître une multiplicité de registres d'actions dans les réponses des agents sur leur rôle (chapitre 6, III). Nous avons montré en quoi ces registres d'action n'étaient pas nécessairement contradictoires et pouvaient être mobilisés alternativement au cours d'une même procédure par un agent (chapitre 7, I). Néanmoins, le fait que sur une même question « Considérez vous que vous êtes accompagnateur des projets », certains agents reprennent bien le terme pour décrire leur mission tandis que d'autres le réfutent montrent qu'une même routine organisationnelle de préparation et de rédaction d'avis donne lieu à des interprétations différentes de ce qui est à faire, de la manière dont la tâche doit être menée (chapitre 6, III.1.)

Ici, la caractérisation du processus de préparation et de rédaction d'avis de l'AE en tant que routine organisationnelle et l'identification de son aspect ostensif nous permettent d'avancer que **l'hétérogénéité** que nous constatons dans nos résultats, dans les propos des agents sur ce qu'est leur activité d'AE, correspond à la **multiplicité de l'aspect ostensif de cette routine** au moment où nous l'étudions.

I.2.2. Dimension performative de la routine de production d'avis d'AE

La dimension performative correspond à l'action de mener la routine. Pour reprendre la définition de Feldman et Pentland (2003, p48), il s'agit des « *actions spécifiques, menées par des acteurs spécifiques à des moments et dans des lieux spécifiques* » [181].

Dans le cas de la routine de préparation et de rédaction de l'avis d'AE, cette dimension performative correspond donc aux actions que mènent les agents, dans les différents cas de figure auxquels ils sont confrontés, pour préparer et rédiger les avis d'AE. Dans nos résultats, nous avons accès à ces actions[182] au chapitre 7, à travers les différents cas de préparation et de rédaction d'avis que nous relatent les agents et qu'ils présentent en séminaire (récit 1 à 5).

Les récits nous permettent de faire apparaître la variabilité des performations de la routine de préparation et production des avis d'AE.

Ainsi, dans le récit 1 (chapitre 7, I.1.1.), Pierre indique qu'il ne met pas systématiquement en œuvre l'action qu'il décrit dans le récit. Il ébauche des critères dans lesquels l'action d'accompagnement est pertinente : dans le cas d'un projet à fort enjeu, sur lequel le maître d'ouvrage est favorable à cette intervention. Dans les autres cas, une action davantage centrée sur la rédaction de l'avis, et moins sur sa préparation amont est déployée :

> *« En gros, la posture purement AE est soit sur un projet ou un plan qui ne pose pas de problème a priori, soit sur un projet compliqué parce que l'accompagnement ne servirait à rien et qu'on ne va pas gaspiller notre temps. Dans le cas de projets avec des enjeux environnementaux forts (et éventuellement des portages politiques forts aussi, parce qu'on est quand même un peu poussé par ça), là, on essaye de se positionner plus en accompagnement. »*

Dans le récit 4 (chapitre 7, I.1.4.), Agnès insiste également sur le fait que l'action amont qui a été menée était pertinente du fait d'un contexte d'écoute et d'attention particulier de la part des autres acteurs.

---

[181] *« the specific actions, by specific people, at specific times and places »*

[182] Dans ce chapitre 7, nous nous intéressons bien aux actions des agents, et non plus à leur interprétation de leur action. Etant donné la nature de l'activité (production d'écrits ou échanges oraux), il a été nécessaire de passer par les récits que les agents font de leur action pour pouvoir étudier l'action menée. Néanmoins, nous soulignons que nous avons triangulé les discours tenus par les agents sur leurs actions avec les documents produits au moment de l'action et qui en rendaient compte (texte des avis d'AE produits, documents de compte rendu détaillé des réunions menées, outil produit par l'agent etc.).
Etant donné la nature des actions menées, étant donné également que nous avons interrogé les gens sur une succession précise d'actions puis triangulé leurs propos avec les documents qui attestent de leur action, nous considérerons que nous avons bien eu accès par ces moyens, sur ces récits, à la dimension performative de la routine (l'action menée par un agent spécifique, à un moment et en un lieu spécifique) et non à la dimension ostensive (la conception que l'agent a de la tâche à mener, qui s'est exprimée dans l'enquête qui portait sur leur rôle en général).

> *« On avait notre nouvelle casquette AE. Ils se sont dit : 'la DREAL va quand même préparer un avis qui sera mis à l'enquête publique, donc on a encore plus intérêt à ce que les dossiers qui vont être mis dans la nature ne soient pas complètement ridicules.' » (…)*
> *« Autre élément de contexte, ils avaient eu dans les mois précédents, ou les années précédentes, des déclarations d'utilité publique qui avaient été cassées pour insuffisance 'Natura'*[183] *(si ma mémoire est bonne). Donc on avait un contexte bien plus attentif qu'auparavant, où on faisait des avis qui restaient lettre morte. Là, ils se sont dit : peut être que la DREAL ne raconte pas que des bêtises et que ça vaut le coup de travailler ces sujets. »*

Elle indique que ce type d'action n'a pas été pérennisé, notamment parce que cela correspondait à un contexte de début de mise en place du dispositif et que, par la suite, d'autres procédures (comme le cadrage préalable) sont venues remplir cet objectif.
A travers ces deux récits, nous voyons que l'action menée par un même agent à partir d'une même structure de routine diffère selon les cas qui lui sont présentés et le contexte dans lequel ces cas se posent.

Dans les récits 2 et 3 (chapitre 7, I.1.2 et I.1.3.), Thomas et Baptiste soulignent que, même lorsque un choix est fait dans la manière de conduire l'action, une variété de possibilités existe quant à l'action qui sera réellement déployée :

> *« Il nous semble qu'il y a un champ de discussion avec les chargés de mission des autres DREAL (…).Une fois qu'on a décrit notre posture telle que je viens de le faire, il y a tout un tas de nuances qui ne sont pas définies. Et c'est là que c'est intéressant. Combien de réunions de cadrage préalable ? A partir de combien de réunions de cadrage préalable on se retrouve finalement en situation de co-élaboration de l'étude d'impact? Ça… personne ne le dit. Alors on l'apprécie, au cas par cas. Selon le maître d'ouvrage, selon les questions qu'il nous pose, selon l'envie qu'on a aussi de peser dans l'élaboration du projet. On peut avoir soit une réunion, soit deux… »*

Ici, nous voyons que l'action menée, même si elle résulte déjà d'un choix dans la performation, est toujours susceptible de variations qui ont néanmoins leur importance dans le sens que prend cette action.

[183] Insuffisances par rapport aux exigences Natura 2000, c'est à dire des projets présentant des atteintes à de sites Natura 2000 (Natura 2000 correspond à un ensemble de sites protégés élaboré au niveau européens, qui représente 18% du territoire de l'UE)

Ainsi, la caractérisation du processus de préparation et de rédaction d'avis de l'AE en tant que routine organisationnelle et l'identification de son aspect performatif dans les actions menées par les agents sur le terrain, nous permettent d'avancer que la **variabilité** que nous constatons dans nos résultats, dans les actions des agents, peut être analysée comme une **variation dans la performation des routines**, telle que décrite dans la théorie des dynamiques de routines.

I.3. De l'intérêt de l'hétérogénéité et de la variabilité des routines dans le cas de l'AE

Un apport important des travaux sur les dynamiques de routines est de montrer en quoi leurs dynamiques ont un rôle dans l'organisation : dans sa capacité à se maintenir et, en même temps, à changer. Cette idée est au cœur des premiers articles définissant la notion de dynamiques de routines (Feldman & Pentland, 2003; Feldman, 2000). Plus spécifiquement, plusieurs travaux mettent en évidence le *rôle de la multiplicité des routines*, dans leurs aspects ostensifs et dans leurs aspects performatifs, pour expliquer en quoi elles jouent dans la structuration et le fonctionnement des organisations.

Ainsi, à partir d'études sur la multiplicité dans la performance des routines, Rerup et Feldman (2011) s'intéressent à la coévolution des routines et du schéma interprétatif des organisations[184] et montrent en quoi la multiplicité de performations différentes des routines est un élément essentiel pour expliquer le lien entre les deux. Turner & Fern (2012) montrent que c'est l'expérience acquise au cours des variations de performances des routines qui permet d'expliquer leurs rôles à la fois dans la stabilité et le changement dans l'organisation.

Surtout, la multiplicité dans l'aspect ostensif des routines est analysée, pour comprendre leurs rôles dans les organisations. Ainsi, dans une étude comparative des routines d'élevage et de reproduction du bétail dans deux régions françaises, Labatut et al. (2011) étudient les liens récursifs entre différentes interprétations d'une routine par les acteurs de terrain et les différences de structures organisationnelles accueillant ces routines. Turner et Rindova (2012) montrent comment les acteurs d'une organisations développent plusieurs aspects ostensifs d'une même routine pour répondre à des pressions différentes au sein de l'organisation. D'Adderio (2014) reprend ce dernier thème et étudie la manière dont les acteurs d'une organisation développent simultanément plusieurs aspects ostensifs d'une même routine pour

[184] Le schéma interprétatif est défini par Rerup et Feldman comme les valeurs et hypothèses qui fournissent aux membres de l'organisation une base commune de pensée

répondre à des objectifs multiples et contrastés de leur organisation et les mobilisent différemment en fonction des priorités définies à différents moments.

Ces derniers travaux nous intéressent tout particulièrement au regard de la multiplicité que nous observons dans les aspects ostensifs et performatifs de la routine de production d'avis d'AE sur le cas que nous étudions. En effet, Turner et Rindova (2012) et d'Adderio (2014) font un lien entre des pressions multiples et contrastées qu'expérimente une organisation et le développement au sein de cette organisation d'une multiplicité dans les interprétations et performations des routines organisationnelles.

Nous reprenons ici plus en détail le travail d'Adderio (2014) pour saisir la manière dont ce lien est explicité. D'Adderio étudie un transfert de routines entre deux sites d'une grande entreprise d'électronique. Dans ce transfert, des pressions contraires s'exercent entre d'une part l'exigence de répliquer exactement la manière de faire du premier site, et d'autre part, l'intérêt pour une adaptation et une amélioration des processus, dans le cadre de ce transfert. En réponse à ces pressions contraires, d'Adderio observe le développement simultané de routines d'alignement et de routines d'amélioration, par différentes communautés et à travers la mobilisation de plusieurs artefacts. Ces routines différentes coexistent et sont mobilisés alternativement en fonction des priorités qui sont définies par l'organisation. Ainsi, d'Adderio observe une première phase de transfert dans laquelle les routines de réplication sont mobilisées majoritairement, mais où quelques routines d'amélioration sont également mobilisées, en mode mineur. Elle observe ensuite une deuxième phase de transfert durant laquelle les routines d'amélioration sont mobilisées prioritairement, mais où les routines de réplication subsistent néanmoins, dans un mode mineur d'action. Elle montre ainsi que, dans un contexte dans lequel l'organisation doit répondre en même temps à des objectifs multiples et contrastés (répliquer *et* améliorer), le développement d'une multiplicité d'interprétations des routines a un rôle : celui de permettre à l'organisation de répondre effectivement à la multiplicité et au contraste de ces objectifs, d'assurer aussi bien la réplication que l'amélioration des processus.

Or, dans le cas des avis d'AE, nous avons identifié à travers l'enquête le développement d'une multiplicité de registres d'actions (chapitre 6, III). Pour mémoire, ces registres d'action étaient :

- « évaluer/contrôler/vérifier »,
- « accompagner »,
- « coordonner l'action publique »,
- « apporter un regard indépendant »,
- « informer »,
- « expliquer »,
- « critiquer et alerter ».

Par la suite, nous avons montré que ces registres étaient mobilisés simultanément et de manière encastrée par les acteurs de terrain dans les actions qu'ils menaient. Ce faisant, les acteurs de terrain construisaient des performances de la routine dans laquelle ils associaient ces registres multiples

Ainsi, dans le récit 2, Baptiste et Thomas se fondaient sur leur rôle d'évaluateur final de la prise en compte de l'environnement pour se positionner comme accompagnateur, à travers des échanges lors de réunions, et dans ce cadre adopter également un rôle de critique et d'alerte sur le projet qui leur était soumis.

Dans le récit 5, Mathieu se fondait sur son rôle à venir d'évaluateur dans l'avis pour se positionner en amont dans un rôle pédagogique et méthodologique à travers la rédaction d'un cahier des charges destiné à guider le travail du maître d'ouvrage et de ses bureaux d'étude. C'est ensuite le fait d'avoir été pédagogique en amont qui rendait légitime le fait de critiquer par la suite dans le cadre de la rédaction d'avis.

Aussi, nous avançons que, **dans le cas des avis de l'AE, l'élaboration d'une multiplicité de registres d'action et leur mobilisation de manière encastrée dans la conduite de l'action ont un rôle** et un intérêt : ils permettent de **construire une action composite**, relevant à la fois de l'évaluation/contrôle, mais également de l'accompagnement, ainsi que de l'information, explication pédagogique, et aussi de l'ordre de la critique et alerte, c'est à dire **une action permettant d'associer des registres d'action multiples et contrastés entre eux.**

I.4. De la « performance sélective » à la « performance simultanée »

Les travaux d'Adderio permettent de montrer comment plusieurs routines sont construites par les membres de l'organisation et ensuite mobilisées pour répondre à des pressions contraires, vers la réplication et vers l'amélioration. Néanmoins, dans son étude du transfert de routines dans une entreprise d'électronique (D'Adderio, 2014), elle identifie des phases successives : la pression est d'abord davantage mise sur la réplication, puis davantage sur l'amélioration. De ce fait, si une multiplicité de routines coexistent, elles sont néanmoins sélectionnées à certains moment en fonction de la pression dominante à un moment donné dans l'organisation, les autres n'étant pendant ce temps que faiblement mobilisées. C'est ce qu'elle appelle la *selective performance* ou performance sélective.

Dans le cas de l'AE que nous étudions, les différents registres d'action ne prévalent pas les uns par rapport aux autres en fonction des périodes, ils sont simultanément perçus par les agents comme correspondant au besoin de l'activité. De ce fait, plutôt qu'une mobilisation alternative en fonction de l'accent mis par l'organisation, nous observons la **construction d'une action véritablement hybride**. Cette hybridité se fait en encastrant plusieurs registres d'action, registres dont la capacité d'association ou les contrastes restent à déterminer en fonction de la manière dont chaque registre d'action sera construit.
En effet, comme nous l'avons vu au chapitre 6 III, ce en quoi consiste précisément un registre « évaluation/contrôle », ou un registre « apport d'un regard indépendant », ou un registre « critique », fait l'objet de questionnement de la part des agents et reste à élaborer dans cette phase de mise en place de l'activité. De ce fait, la manière dont ces registres peuvent s'associer ou au contraire s'exclure et ne peuvent donc être coordonnés au sein d'une même action reste à déterminer. Au delà de nouvelles prescriptions qui pourraient être apportées par les textes juridiques pour préciser le contenu des registres d'action et la manière de les associer sur le terrain, les travaux d'Adderio nous indiquent que les expérimentations menées par les agents sur le terrain peuvent aussi être un premier moyen de déterminer à la fois le contenu des registres et la manière de les associer ou de ne pas les associer.

Par rapport aux théories sur les dynamiques de routines, nos résultats nous permettent de **compléter les apports sur la manière dont une multiplicité dans les routines peut permettre de répondre à des objectifs multiples et contrastés**. Alors que les travaux existants font apparaître une *selective performance*, ou *performance sélective* qui est en réalité une mobilisation alternative de routines crées au sein de l'organisation, en fonction des priorités du moment, nous proposons la notion de ***simultaneous performance,*** ou ***performance simultanée*** pour rendre compte de la manière dont les agents encastrent plusieurs registres d'action pour **construire une performance de la routine cohérente par rapport aux différents aspects de l'activité, de manière *simultanée et non alternative*** : ainsi, dans les récits étudiés, les agents AE construisent une routine dans laquelle ils développent sur un même cas une action qui est à la fois d'évaluation, de pédagogie, de critique et d'accompagnement etc., par encastrement des registres.

I.5. Dynamiques de routines et hybridité du secteur public

La perspective que nous proposons ici d'une action administrative se construisant dans la dynamique d'une routine organisationnelle, et développant ainsi une forme hybride entre plusieurs registres d'action, nous paraît à mettre en lien avec les travaux récents sur l'hybridité dans le secteur public.

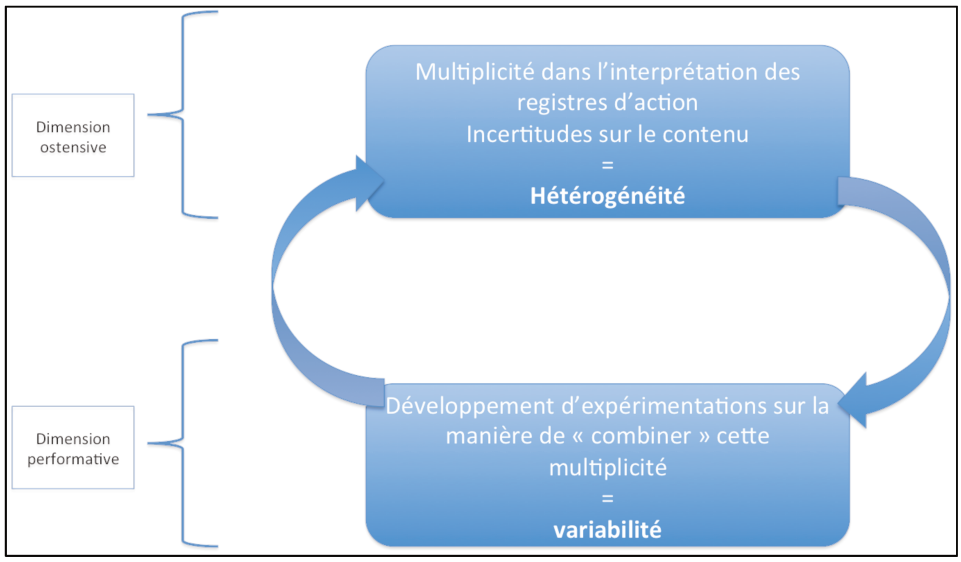
Ainsi, comme nous l'avons indiqué au chapitre 2, plusieurs travaux ont appelé récemment à développer une meilleure compréhension de l'hybridité dans le secteur public à travers un rapprochement entre les travaux en *Public Administration* et ceux issues des *Organization studies* (Arellano-Gault et al., 2013; Bozeman, 2013; Denis et al., 2015).
Pour cela, Denis et al (2015) avancent la nécessité de dépasser une vision purement structurelle de l'hybridité dans le secteur public et de considérer les différents niveaux auxquels se joue cette hybridité. Ils proposent pour cela une perspective théorique incluant des analyses au niveau des structures, mais également au niveau des dynamiques institutionnelles, des interactions sociales (pratiques et *agency* des acteurs), et des rôles et identités des acteurs.
Nous situons notre travail dans la lignée de cet appel, et notamment de la nécessité de travaux étudiant l'hybridité au niveau des pratiques des acteurs. Nous avançons que la théorie des dynamiques de routines organisationnelles permet d'améliorer la compréhension de la manière dont les organisations du secteur public peuvent à la fois maintenir certains de leurs modes d'action traditionnels et développer de nouveaux modes d'action. Ici, sur la mise en place d'une activité administrative nouvelle, prescrite selon des principes d'action et des modes d'organisation bureaucratiques, mais visant à développer une politique publique orientée selon des principes de gouvernance publique, nous observons le développement[185] d'une **double dynamique** :

- D'une part, de **création de multiplicité** (au niveau de l'aspect ostensif des routines, des interprétations des tâches à accomplir). C'est ce qui correspond, dans le vocabulaire que nous avons proposé, à l'hétérogénéité de l'action.
- Et d'autre part, **d'expérimentations de manière de « combiner »** cette multiplicité sur le terrain. C'est ce qui correspond, dans le vocabulaire que nous avons proposé, à la variabilité de l'action.

[185] Développement peut être en cours ou incomplet dans le cas de l'AE ; nous revenons sur ce point ultérieurement dans la discussion

Cette dynamique peut être représentée de la manière suivante :

Fig. 8. La dynamique de la routine organisationnelle de production d'avis d'AE : hétérogénéité et variabilité comme produit et matériau de la dynamique de construction de l'action administrative



Ainsi, hétérogénéité et variabilité apparaissent toutes deux à la fois comme le produit et le matériau de la construction dynamique d'une action administrative qui se réalise à partir de l'expérimentation d'agencements d'une multiplicité de registres d'action.

Cette analyse amène à s'interroger sur le fonctionnement de cette dynamique dans le temps : ce que nous observons est-il transitoire ou permanent ? La dynamique est-elle évolutive ? Comment et vers quoi ?

II. Gérer l'hétérogénéité et la variabilité

Les dynamiques identifiées ci-dessus apparaissent comme un moteur de construction de l'action administrative. Néanmoins, comme nous le voyons, elles sont créatrices d'hétérogénéité et de variabilité dans l'action administrative. Nous nous intéressons donc ici à la manière dont peuvent se gérer cette hétérogénéité et cette variabilité que nous avons décrites et analysées ci-dessus.

II.1. Hétérogénéité et variabilité de l'action : un problème et une ressource

Une hétérogénéité et une variabilité dans l'action sont fondamentalement un problème pour une administration publique. En effet, comme nous l'avons relevé au chapitre 2 (dans notre présentation des principes d'action et modes d'organisation bureaucratiques) et en fin de chapitre 6, elles vont *a priori* à l'encontre de la notion d'égalité de traitement sur l'ensemble du territoire. Le risque pour l'administration est donc de développer une action qui manque de cohérence et qui soit contestable par les autres acteurs, étatiques et non étatiques.

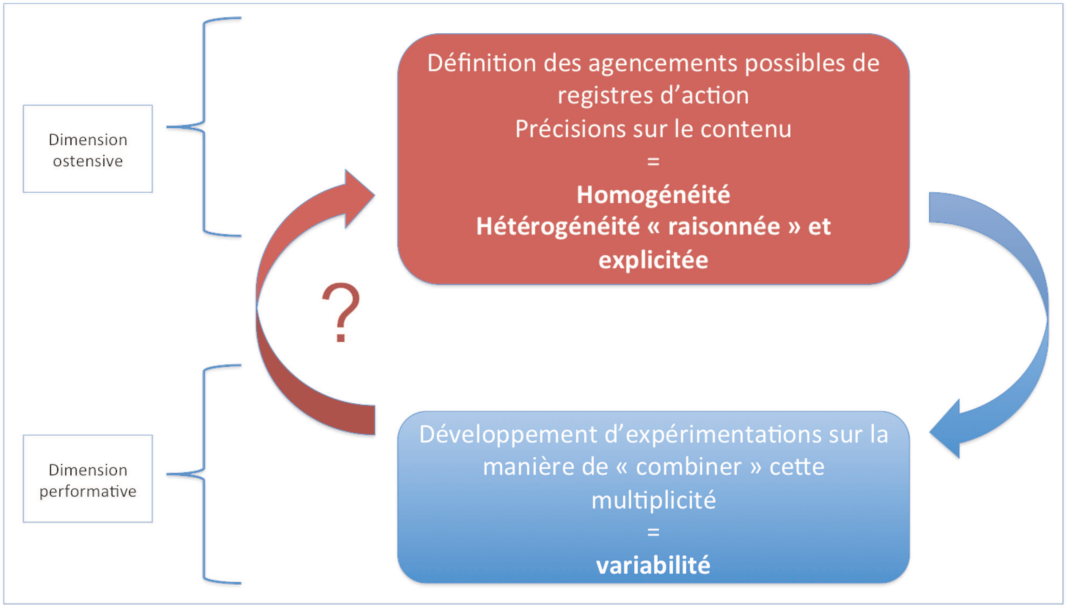
Néanmoins, ici, comme nous l'avons montré ci dessus (I), dans le cas de l'AE, hétérogénéité et variabilité dans l'action ont un intérêt et un rôle importants sur le terrain. Elles permettent de construire une action composite, à partir d'un agencement entre des registres d'action multiples et contrastés entre eux : évaluer et accompagner en même temps ; critiquer et expliquer en même temps ; apporter un regard indépendant et accompagner, etc. Or, comme nous l'avons vu, cette capacité à constituer une action composite apparaît comme le ressort d'une dynamique d'expérimentation et de recherche des modes d'action adaptés pour, dans le cas de l'AE, décliner une action administrative en contexte de gouvernance.

Cette situation paradoxale, dans laquelle hétérogénéité et variabilité de l'action sont à la fois nécessaires et problématiques, souligne la nécessité de poser la **question du fonctionnement de la dynamique de routine** qui implique cette hétérogénéité et cette variabilité : **est-elle transitoire ? Permanente ? Evolutive ? Comment et vers quoi ?**
En effet, si nos résultats nous ont permis d'analyser que la multiplicité des interprétations de la routine (dimension ostensive) donnait lieu à des expérimentations variées (dimension performative), **la manière dont, en retour, les agents pouvaient apprendre de ces**

expérimentations et les réintégrer dans leurs interprétations de la routine (retour de la dimension performative vers la dimension ostensive) pose question. Sans régulation ou gestion des expérimentations menées, il est donc possible que ces expérimentations n'agissent pas en retour sur les interprétations des agents, ou alors agissent en créant davantage de multiplicité et d'hétérogénéité. Dans ce cas, le risque est qu'au lieu de fournir un « moteur » à la construction d'une action administrative pertinente par rapport à un contexte de gouvernance, cette dynamique devienne un cercle vicieux, produisant toujours plus d'hétérogénéité et de variabilité, créant ainsi une action administrative difficilement compréhensible pour les autres acteurs.

Nous précisons ainsi ici ce que doivent apporter les dispositifs de gestion auxquels nous appelions pour gérer les expérimentations réalisées sur le terrain : analysé dans le cadre d'une dynamique de routines, il s'agit de gérer le retour de la dimension performative vers la dimension ostensive de la routine, et d'éviter ainsi le cercle vicieux possible de créer une hétérogénéité toujours croissante. Si nous reprenons le schéma présenté ci-dessus du processus de production d'avis d'AE en tant que dynamique de routine, notre démarche consiste à interroger la flèche de retour de la dimension performative vers la dimension ostensive :

Fig. 9. Organiser une régulation dans la routine de production d'avis d'AE ?



Néanmoins, nous soulignons que « gérer l'hétérogénéité » n'implique pas nécessairement de la réduire, de la faire disparaître. Face au constat de l'intérêt de l'hétérogénéité des interprétations par les acteurs, et au stade de l'élaboration de dispositifs de gestion, il nous paraît nécessaire de ne pas fermer les différentes possibilités qu'apporterait cette gestion. En effet, le fait de *gérer* le retour de la dimension performative vers la dimension ostensive peut produire plusieurs résultats, qui peuvent éventuellement s'associer :

- Cela peut produire dans certains cas une homogénéisation des interprétations sur la manière de mener la procédure. Dans ce cas, l'expérimentation à travers la routine est un stade transitoire de définition d'un certain nombre d'agencements de registres d'action pertinents et d'élimination d'autres[186].
- Dans d'autres cas, il est possible que le résultat soit de maintenir de l'hétérogénéité des interprétations, mais de rendre **explicites et intelligibles les critères selon lesquels est menée une action hétérogène et variable**. Ici, la routine produirait ce que nous proposons de qualifier d'hétérogénéité « raisonnée et explicitée ». Dans ce cas, l'expérimentation à travers la routine serait un mode d'action permanent

Nous avons donc précisé ici la nécessité de dispositifs permettant de gérer les expérimentations de terrain à laquelle nous avions appelé en fin de chapitre 7. Nous avons en effet indiqué ce que ces dispositifs devaient permettre de faire (gérer le retour du performatif vers l'ostensif dans la routine) et souligné que le résultat attendu n'était pas nécessairement une homogénéisation des interprétations mais pouvait aussi consister en une explicitation de l'hétérogénéité.

Néanmoins, en quoi peuvent concrètement consister ces dispositifs ?

II.2. De l'intérêt d'un espace de discussion pour gérer l'hétérogénéité et la variabilité de l'action dans l'activité d'AE

Comme nous l'avons indiqué dans notre revue de littérature[187], plusieurs travaux en sociologie et en management ont mis en évidence que l'action était productrice de régulations. Ces travaux

[186] Il faut noter que ce cas de figure d'évolution vers une homogénéisation des interprétations n'obère pas la possibilité que cette homogénéisation soit un processus permanent : c'est à dire que de nouvelles interprétations de la routine se développent très régulièrement et que le processus consistant à expérimenter des actions à partir de ces interprétations et à homogénéiser ainsi les interprétations soit un processus développé de manière permanent dans l'activité.
[187] Cf. chapitre 3

ont également identifié les dynamiques et les dispositifs à travers lesquels cette régulation s'opérait. La Théorie de la Régulation Sociale (TRS) (Bréchet, 2008; de Terssac, 2003a; Reynaud, 1979, 1999, 2003) met en lumière que les règles d'une organisation sont issues de la rencontre entre différentes sources de régulation, dont celle produite par les acteurs sur le terrain à partir de leurs actions (régulation autonome). Ce faisant, elle propose une perspective de l'organisation dans laquelle le cadre de l'action est produit à travers les échanges et les interactions sociales entre ses acteurs (de Terssac, 2003a) (p.15). Le Travail d'organisation (TO) (de Terssac, 2003b) souligne le rôle dans ce travail de régulation de la constitution de collectifs, autour de l'action menée. Avec la notion d'espace de discussion (Detchessahar & Honoré, 2002; Detchessahar & Journé, 2007; Detchessahar, 2001), les auteurs identifient la manière dont la discussion se développe dans le travail des opérateurs et peut devenir le support essentiel de la coordination et de l'ajustement. Ces travaux sur l'espace de discussion mettent notamment en avant en quoi la *discussion*, dans son dispositif et dans sa dynamique, est source de régulation.
Ce faisant, au delà d'une dynamique générale qu'identifient les différents travaux cités ci-dessus, l'espace de discussion a la particularité de constituer un support matériel et conventionnel, spontané ou conçu à propos, permettant d'organiser la régulation à partir de l'action.

Dans le cas de l'AE que nous étudions, nous avons caractérisé dans nos résultats un besoin de dispositif permettant de gérer au niveau de l'organisation les expérimentations menées localement par les agents de terrain. Analysant l'action menée sur le terrain à travers la théorie des dynamiques de routines, nous avons montré que ce besoin se situait plus précisément dans la nécessité de réguler le retour entre l'action telle qu'elle était déployée sur le terrain (dimension performative) et les interprétations qu'avaient les agents de la manière dont cette action devait être conduite (dimension ostensive).
Interrogeant le concept de routine qu'elle avait produit, Feldman (2000) a souligné la dimension de réflexivité et d'apprentissage qu'il contenait inévitablement : *« D'après mes observations, les routines organisationnelles implique des personnes faisant des choses, réfléchissant à ce qu'elles ont fait et faisant des choses différentes (ou les mêmes choses) en résultat de leur réflexions* »[188]

Dans le cas de l'AE, lorsque nous questionnons la manière dont peut se gérer le retour du performatif vers l'ostensif, nous interrogeons donc en fait **la manière de générer des apprentissages individuels et collectifs à partir des expérimentations menées**, et de construire les interprétations de l'activité à partir de ces apprentissages individuels et collectifs.

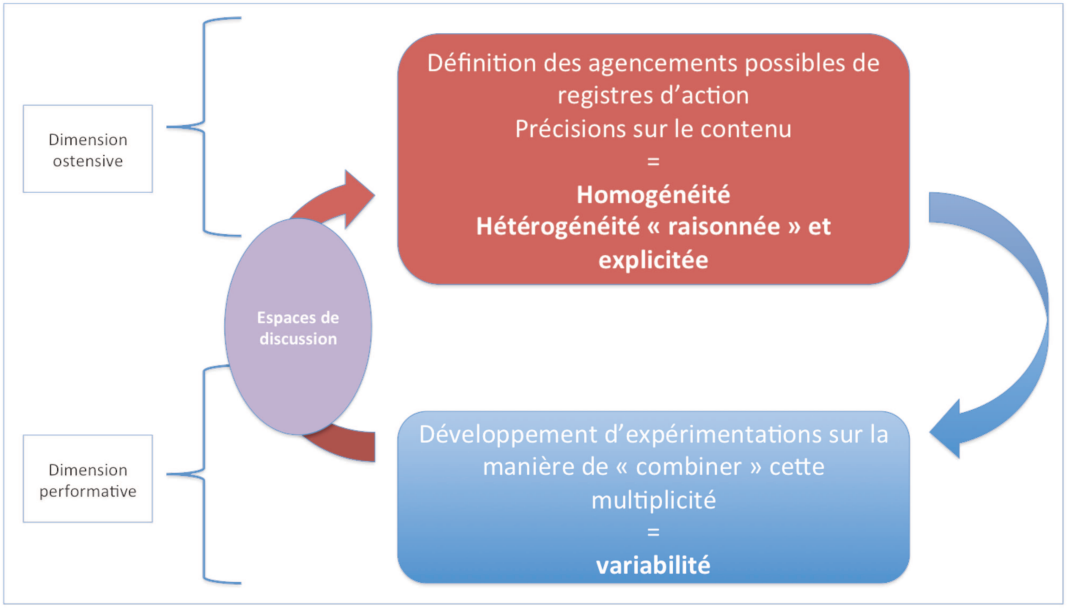
[188] *From my observations, organizational routines involve people doing things, reflecting on what they are doing, and doing different things (or doing the same things differently) as a result of the reflection.* » (p.625)

Les travaux de Detchessahar et al. sur les espaces de discussion permettent de préciser que la discussion crée pour le collectif :

- des normes et des règles, certes, mais toujours susceptibles d'être revues et renégociées par la discussion qui les a crée ;
- du sens commun sur le travail effectué : un partage des représentations jusqu'à construire une perspective commune ;
- des arrangements et conventions, ces « façons de faire » et « façons de dire » qui sont à la fois le résultat et le moyen de la discussion au sein du collectif.

Nous identifions dans ces potentialités de la discussion une dynamique susceptible de générer les apprentissages auxquels nous appelons pour gérer le passage du performatif à l'ostensif. C'est pourquoi nous argumentons que, s'il n'est probablement pas le seul, l'espace de discussion constitue un dispositif de gestion particulièrement pertinent pour gérer des dynamiques de routines organisationnelles. Nous proposons donc dans cette partie de discuter la manière dont l'espace de discussion peut constituer un dispositif de gestion au sein des routines organisationnelles, permettant de gérer par l'apprentissage l'hétérogénéité et la variabilité de l'action.

Fig. 10. L'espace de discussion dans la routine organisationnelle



II.3. Les séminaires AE comme espace de discussion incomplet

Dans le chapitre 7, I, nous avons mis en évidence que l'utilisation du séminaire du réseau AE pour gérer les expérimentations menées sur le terrain par les agents était à la fois intéressante et limitée pour cet usage. Nous analysons ici que ce séminaire a été utilisé comme espace de discussion, mais sans avoir toutes les caractéristiques de la notion telle que décrite par Detchessahar (2013). A travers l'analyse de cette expérience, en tant qu'espace de discussion incomplet, nous soulignons la portée et les limites de ce type de dispositif pour gérer l'hétérogénéité et la variabilité de l'action administrative.

Pour mémoire, la notion d'espace de discussion implique d'une part la nécessité de mise en place d'« *espaces* », c'est à dire de substrats matériel et conventionnel à la discussion et d'autre part de « *discussion* », c'est à dire d'une activité véritablement dialogique et à finalité politique qui s'exerce dans cet espace (Detchessahar, 2013) (p.60).

Dans le séminaire que nous étudions, nous caractérisons bien l'ouverture d'un « *espace* ».

- Il y a un substrat conventionnel qui permet la discussion : les agents se trouvent dans un cadre connu, celui des séminaires réguliers du réseau de l'AE en DREAL, dans lequel ils ont l'habitude de se retrouver et d'échanger. Si les séminaires précédents ont souvent été consacrés à des explications sur les réformes de réglementation en cours et que le dispositif de mise en discussion de cas pratiques est relativement nouveau, ce sont des séminaires dans lesquels la parole est libre et où chefs de pôles et chargés de mission ont l'habitude de s'exprimer.
- De plus, sur le séminaire spécifique que nous étudions, nous avons veillé lors de la conception de l'expérience de mise en débat à la présence d'un substrat matériel qui permette cette discussion : des chefs de pôles et chargés de mission sur l'AE en DREAL sont réunis dans une salle dédiée. Un temps de questions et réponses est prévu suite aux présentations des expérimentations. Un discutant fait un premier retour sur la présentation en quelques minutes et est chargé de lancer la discussion. Un micro passe dans les rangs pour permettre l'expression de chacun.

Y-a-t-il une activité véritablement dialogique qui s'instaure dans les échanges ? Nous caractérisons qu'il y a bien un échange d'arguments et de contre-arguments pour soutenir,

contester ou commenter l'action qui a été présentée, comme nous le montrent les tableaux de synthèse des échanges que nous présentons au chapitre 7.II. : des propos favorables et défavorables à l'action menée sont échangés par les participants, certains propos commentent et élaborent à partir de ce qui est présenté. Une véritable argumentation est déployée. Néanmoins, nous constatons qu'il n'y a pas d'évaluation de la validité des solutions proposées, ni de prises de décisions quant à ce qui devrait être fait dans l'activité qui soit immédiatement produites au cours de ces discussions dans le cadre de ces séminaires.
Bien entendu, il faut noter que notre dispositif d'observation est ici limité : nous n'avons accès qu'aux réactions immédiates des participants (à travers les questionnaires qu'ils remplissent à la fin de la journée). Il est possible que des évaluations soient menées par la suite par les participants. Néanmoins, nous relevons une différence importante entre le dispositif de l'espace de discussion tel que décrit dans les travaux qui lui sont consacrés et le dispositif que nous étudions. Dans le dispositif d'espace de discussion et les cas empiriques étudiés dans ses travaux, Detchessahar souligne le rôle indispensable du management, en position de soutien, d'animateur et de régulateur de la discussion. Il indique que cette posture des managers est nécessaire pour qu'il y ait effectivement production de normes, de règles, de sens commun, de façons de faire et de dire. Or, dans le cas des séminaires que nous étudions, les managers d'équipe sont présents dans les discussions, mais en tant que participants au séminaire : ils n'ont pas de position spécifique d'animateur et de régulateur des échanges. En effet, c'est un moment d'échange hors du contexte de travail des DREAL, le séminaire AE n'est précisément pas inséré dans le travail (puisqu'il vise l'inverse !). Et les managers ne sont, par définition, pas en position de management. Le séminaire ne fonctionne donc pas comme un espace de discussion au sens de Detchessahar, d'une part parce qu'il n'est pas un dispositif inséré dans le travail et d'autre part, parce que le management n'y a pas un rôle d'orientation et d'arbitrage.

En fait l'expérience du séminaire s'approche plutôt de la constitution d'un collectif de professionnel, dans lequel les individus sont réunis en tant que pairs, même si nous ne sommes pas dans le cadre d'une profession au sens strict du terme (Carr-Saunders & Wilson, 1933) ou d'une communauté de pratiques (Brown & Duguid, 1991; Wenger, 1988) qui entamerait une mise en discussion formalisée dans un espace dédié. Ce faisant, l'expérience soulève la question de la manière dont un collectif de professionnels ou une communautés de pratiques peuvent se constituer en espace de discussion : dans quelle mesure le peuvent-il ? Quelles en sont les conditions ? Quel peut en être le fonctionnement ?

Au vu de cette expérience, de ses limites, mais aussi des pistes qu'elle ouvre, la question est donc de savoir comment penser dans le cas de l'AE un espace de discussion qui corresponde aux

spécificités de l'activité et permettrait à cette mise en discussion de réguler les expérimentations locales, c'est à dire qui permettrait de gérer la manière dont ces expérimentations pourraient, en retour, permettre de construire le cadre d'interprétation de l'activité, sa dimension ostensive.

II.4. Vers des dispositifs de gestion permettant une mise en discussion des expérimentations locales par les agents de terrain

En fait, les échanges informels avec les chefs de pôles et les chargés de mission AE nous indiquent que des espaces de discussion existent au niveau des équipes en DREAL : ce sont souvent les réunions d'équipes qui servent de lieu pour discuter de certains dossiers et élaborer à partir de cela de nouvelles stratégies d'action pour préparer et rédiger l'avis d'AE. Néanmoins, si ce type de dispositif permet de faire émerger des solutions locales, il ne permet pas une diffusion et une éventuelle régulation, par validation ou invalidation, des solutions ainsi produites. Le besoin que nous avons fait émerger ci-avant correspond à une gestion des expérimentations au niveau national. Mais **que pourrait être un dispositif de mise en discussion au niveau national des expérimentations locales, dispositif qui permettrait de réguler et de gérer ces expérimentations** ?

La difficulté de penser cette mise en discussion au niveau national vient du fait que, contrairement à ce qui se passe au niveau de chaque équipe en DREAL (qui dispose d'un chef de pôle, d'un responsable de service et d'un directeur de DREAL) il n'y a pas de management de l'activité au niveau national. En effet, chaque DREAL est responsable de son activité. Le CGDD est responsable d'une mission d'animation et non de management de l'activité.

Dans cette configuration, deux pistes peuvent être ouvertes :

- Soit une modification profonde de l'organisation de l'activité d'AE et l'introduction d'un management au niveau national pour l'activité[189] ;
- Soit, dans la configuration existante de l'AE, le développement d'une forme alternative d'espace de discussion, fonctionnant sans le soutien ni l'intervention d'un management de l'activité, et qui permettrait néanmoins la gestion des expérimentations menées sur le terrain.

[189] Nous revenons sur cet axe dans le III.

L'expérience du séminaire AE utilisé pour la mise en discussion a montré qu'il y avait dans le collectif des agents AE un intérêt et une capacité à argumenter, contre argumenter et élaborer des propositions à partir de cas concrets. Ayant déjà relevé dans nos résultats (chapitre 6) la dimension professionnelle qui caractérisait l'activité d'AE en développement, **nous nous interrogeons donc sur la possibilité et les conditions pour concevoir un espace de discussion fonctionnant uniquement sur la délibération entre pairs, sans intervention ou arbitrage managérial**.

Nous formulons ci-après deux propositions d'espaces de discussion entre pairs, qui pourraient s'insérer dans le dispositif existant, et explicitons ci-après l'intérêt de ces dispositifs par rapport au besoin de gestion de l'hétérogénéité et de la variabilité que nous avons mis en évidence.

Proposition 1 : un collège des chefs de pôle

Pour répondre au besoin de gestion des expérimentations locales, nous proposons la mise en place d'un système **d'avis collectifs rendus par les chefs de pôles AE, regroupés en formation collégiale**. La proposition consiste à développer au niveau local un dispositif collégial, sur le principe de l'AE CGEDD, mais en l'adaptant au contexte et aux modes de travail des DREAL. Notamment, il ne s'agirait pas d'un collège par lequel passeraient tous les avis produits en DREAL[190], mais plutôt d'une instance travaillant sur quelques cas pilotes, à partir desquels elle élaborerait ses modes d'action.

Concrètement, il s'agirait de constituer un collège formé des chefs de pôles AE en DREAL qui se réunirait plusieurs fois chaque année (tous les deux ou trois mois par exemple) sur ½ journée. A chaque réunion, le collège étudierait plusieurs avis et rendrait à l'issue de la délibération un avis AE collégial, en son nom. Sur chaque dossier présenté au collège, un des chefs de pôle serait rapporteur. Il présenterait à ce titre la démarche qui a été développée en amont et préparerait un pré-avis présenté au collège. Comme dans les pratiques du CGEDD, en amont de la réunion, le pré-avis circulerait parmi tous les chefs de pôles, chacun pouvant faire des commentaires et propositions. Ce sont la démarche et ce pré-avis, commentés et annotés, qui serviraient de socle à la discussion du collège et à l'avis final que ses membres rendraient collectivement.

Il faut bien souligner que l'objectif n'est pas ici de créer une nouvelle instance AE, car l'avis ainsi produit resterait à signer par l'instance exerçant officiellement l'autorité environnementale[191].

L'objectif est de **créer une instance de discussion collégiale et de mise au point des pratiques par les acteurs de terrain**, à travers quelques cas pilotes qui seraient étudiés collectivement chaque année. L'objectif n'est pas uniquement de valider collectivement un avis, mais de commenter cet avis et la démarche amont qui l'a accompagné pour expliciter et rendre lisibles au sein du réseau les démarches amont qui sont menées et les manières dont les avis ont été rédigés. Peu à peu, l'intérêt de ce type de démarche est de créer une « **banque de données » d'avis et de démarches** telles que menées en DREAL, qui serve de repère pour la conduite de l'activité d'AE en DREAL.

[190] ce qui serait intenable en terme de charge de travail et de logistique dans l'état actuel des ressources

[191] Le document final rendu par le collège de chefs de pôle garderait le même statut qu'un avis rendu par un agent en DREAL : celui de préparation, à signée par l'instance qui exerce officiellement l'Autorité Environnementale.

Proposition 2 : un groupe dédié parmi les chargés de mission AE en DREAL

Une autre proposition pour parvenir à cette création d'une « banque de données » de cas de démarches et d'avis AE en DREAL pourrait être la création d'un groupe dédié, transversal aux DREAL. Ce groupe pourrait rassembler des chargés de mission en DREAL, selon des modalités à affiner (volontaires, désignés ou tirés au sort) chaque année. Le groupe serait chargé du même travail que celui d'un chargé de mission en DREAL, mais à réaliser en collectif. Pour chaque dossier, un membre du groupe serait désigné comme rapporteur et chargé de la conduite effective de la démarche et de la rédaction de l'avis, en sollicitant les membres du groupe pour remarques et commentaires au fur et à mesure de ses démarches. Pour la rédaction du ou des avis d'AE concernant le dossier, le rapporteur prépare un avis puis celui-ci est discuté et finalisé dans le cadre d'une réunion du groupe de travail, de la même manière que par le collège de l'AE CGEDD ou du groupe des chefs de pôles proposé ci-dessus[192].

Les propositions ci-dessus présentent plusieurs intérêts par rapport à l'attente vis à vis des espaces de discussion qu'ils produisent des normes, du sens commun, des manières de faire et de dire communes :

- Tout d'abord, nous proposons des dispositifs de discussion fortement insérés dans le travail. Les agents ne se réunissent pas pour échanger sur des principes ou sur des cas passés, mais sur des cas à venir qu'ils ont à résoudre collectivement. De ce fait, ils sont amenés à produire des solutions à un problème posé et, à travers cela, de fournir des exemples de démarches et de choix d'agencement de registres d'action, pour l'ensemble du réseau.
- Enfin, nous proposons des dispositifs qui permettent de produire des solutions sous une forme qui n'éteint pas l'expérimentation. A l'image des dynamiques d'apprentissage décrites pour les communautés de pratiques (Brown & Duguid, 1991; Wenger, 1988), il nous paraît essentiel que les dispositifs proposés permettent non pas la création de procédures à suivre, mais bien une « **mémoire collective** », un **ensemble de manières**

[192] Pour éviter des déplacements, cette réunion peut se faire à travers les systèmes de visioconférence du MEDDE.

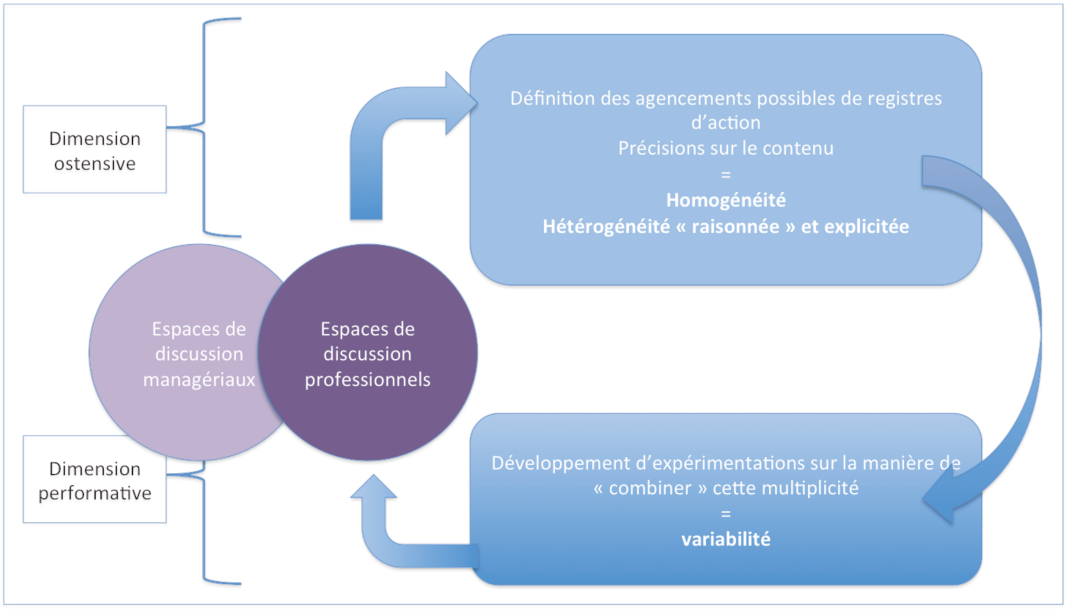
de faire, auquel chaque membre de la communauté de pratique aurait accès à travers des « histoires », des « cas » qui sont connus et se transmettent au sein du collectif. C'est en ce sens que la constitution d'une « banque de données » de cas réels serait un dispositif intéressant : constitué de cas sur lesquels les chefs de pôle et/ou un groupe dédié auraient travaillé et pour lesquels ils auraient consigné le sens donné à leur démarche, ce dispositif permettrait non seulement la mise en discussion, mais également la mémoire des solutions produites collectivement. Concrètement, cela pourrait passer par la rédaction de compte rendus détaillés des séances de discussion ou par la rédaction a posteriori d'une note d'accompagnement de l'avis produit. Nous soulignons ici la nécessité que ces discussions permettent de produire des avis, mais surtout d'expliciter les raisonnements, les critères de choix et les alternatives non retenues. L'objectif serait d'avoir non seulement une « banque de cas », mais aussi une « banque de traitement de cas ».

Un élément important de la constitution de ces dispositifs sera bien entendu d'identifier le moyen de régler des différends éventuels au sein du groupe, si ceux-ci ne trouvent pas d'issue dans la discussion. Plusieurs options peuvent être envisagées. Par exemple, l'incitation à trouver un accord pourrait reposer sur le fait de devoir, en cas de désaccord, rendre un avis qui expose les différends entre les agents et laisse, éventuellement, au signataire (aujourd'hui, le préfet) la possibilité de trancher dans une phase de réécriture de l'avis. Une autre option serait de prévoir un système de vote en interne au groupe pour trancher les désaccords. Nous relevons ici que le CGEDD qui fonctionne en formation collégiale, sans étape ultérieure de signature par une autre instance a développé une règle intermédiaire entre les deux propositions ci-dessus : un système de vote en cas de désaccord, avec la possibilité pour les avis minoritaires de faire figurer dans l'avis leur point de vue en tant que minoritaire[193].

Enfin, dans l'élaboration de ces dispositifs de gestion, un écueil à éviter, selon nous, serait la constitution immédiate de référentiels ou de procédures écrites par les groupes, référentiels qui s'imposeraient aux agents de terrain pour harmoniser leurs pratiques et leur indiquer la nature des registres d'action à adopter et la manière de les agencer. En effet, le risque serait qu'un tel référentiel, même élaboré par les agents de terrain, se transforme en règle de contrôle qui serait imposée aux agents (de Terssac, 2003b; Reynaud, 2003) et ne fonctionnerait alors plus comme le support d'apprentissage individuel et collectif pour lequel nous avons identifié l'intérêt de l'espace de discussion, mais uniquement comme un cadre rigide et peu évolutif.

[193] Dans les faits, les agents de l'AE indiquent avoir recours extrêmement rarement à ce système de vote pour rédiger l'avis.

Fig. 10. L'espace de discussion professionnel pour gérer l'hétérogénéité et la variabilité dans une routine organisationnelle



Plus largement, au delà de ces propositions spécifiques, pensées pour le cas de l'AE, dans le contexte dans lequel il est à ce jour, ces espaces de discussion sont un exemple de dispositif de gestion qui permet à une organisation publique administrative de fonctionner dans l'incertitude et les tensions que produisent le fait d'administrer dans un contexte de gouvernance publique, c'est à dire *avec* l'hétérogénéité et la variabilité d'action induites par la multiplicité des registres d'action possibles dans une même activité, par la redéfinition en cours de ce qu'ils recouvrent et par la variété des situations à traiter.

Les dispositifs tels que nous les avons envisagé ici permettent de déterminer les critères selon lesquels l'action est menée à destination des agents publics qui en sont chargés. Mais dans un contexte de gouvernance, impliquant une pluralité d'acteurs et de configurations d'action, gouvernance à l'origine de la multiplicité et de l'incertitude des registres d'action à partir desquels les agents travaillent, les critères d'action ne doivent-ils être explicités que pour les agents, en interne à l'activité ? Ou y-a-t-il une visibilité à donner à ces critères d'action ? Et dans ce cas, pour qui et de quelle manière ?

II.4. Mettre en discussion pour rendre visible ?

Comme nous l'avons vu, la place de l'AE dans la prise en compte de l'environnement est dépendante du fait que les autres acteurs se saisissent de l'avis qu'elle rend, le prenne au sérieux, l'intègre à leurs démarches. Il paraît donc indispensable, pour sa légitimité, qu'elle soit en mesure de présenter une action cohérente et dont elle peut rendre compte, y compris sur l'hétérogénéité et la variabilité qui semblent la caractériser.

Dans ce sens, il serait intéressant de voir de quelle manière et dans quelles conditions les dispositifs de gestion élaborés pour mettre en discussion et rendre visibles et explicites les critères d'action des agents de l'AE pourraient également être des **dispositifs de mise en visibilité de ces critères vis à vis des autres acteurs de l'action publique**.

Dans le cas que nous étudions, il pourrait être envisagé que les documents rendus par le collège des chefs de pôle ou par le groupe de chargés de mission, commentant et explicitant les démarches menées soient rendus publics ou déclinés dans une version publique permettant d'expliquer aux acteurs externes à l'AE ce qui a été réalisé et les critères d'action des agents. Face à cette proposition, la question qui se pose immédiatement est de savoir si cette mise en visibilité pourrait se faire sans que la dynamique de discussion entre les agents ne soit entravée, et si oui, de quelle manière et dans quelles conditions ?

En effet, cette proposition soulève une question théorique importante par rapport à la notion d'espace de discussion : **un espace de discussion peut-il être en même temps un espace de mise en visibilité vis-à-vis d'acteurs externes à la discussion ? Et si oui, comment et dans quelles conditions ?**

Les espaces de discussion décrits par Detchessahar sont issus du secteur des transports routiers (Detchessahar, 2001), des chantiers navals (Detchessahar & Honoré, 2002), ou de l'industrie pharmaceutique (Detchessahar & Journé, 2007) dans lesquels la question de la mise en visibilité de ce qui se dit dans la discussion ne se pose pas de la même manière. Dans ces cas, c'est la visibilité pour le management qui peut se poser, et non pour un public ou des acteurs externes à l'organisation. Vis-à-vis du management, Detchessahar indique clairement la nécessité non seulement qu'il ait connaissance, mais qu'il participe, en position de manager, à ces discussions pour ne pas créer de contradiction entre les solutions produites dans ce cadre et l'autorité hiérarchique.

Dans le cas du développement de dispositifs de gestion passant par la mise en discussion pour une activité administrative dans un contexte de gouvernance, on peut considérer qu'il y a bien une triple exigence : permettre la production de solutions pour le travail des agents, expliciter pour les agents les critères de leur action, mais aussi rendre visibles ces critères pour les autres

acteurs de l'action publique (autres acteurs administratifs, porteurs de projets publics, maîtres d'ouvrage privés, société civile). Néanmoins, la mise en visibilité des discussions entre professionnels peut se révéler nuisible pour la qualité des échanges : les agents pourront-ils exprimer aussi ouvertement leurs pratiques réelles, leurs difficultés et leurs hésitations s'ils ont ensuite à rendre visible ces échanges ?
Il y a donc à notre sens un véritable enjeu à penser la manière dont une mise en visibilité de l'action administrative pourrait être réalisée, mais sans être bloquante pour la construction de cette action.

Ayant montré jusqu'ici dans ce II. l'intérêt de l'espace de discussion en tant que dispositif de gestion dans une dynamique de routine organisationnelle, et ayant fait des propositions de déploiement de ce dispositif dans la configuration actuelle de l'AE, nous précisons ci-dessous les implications théoriques des éléments avancés ci-dessus.

II.5. L'espace de discussion comme dispositif de gestion d'une routine organisationnelle : implications théoriques

Nous précisons et synthétisons ci dessous les implications théoriques de notre réflexion sur le positionnement d'espace de discussion comme dispositif de gestion dans une routine organisationnelle.

II.5.1. Une articulation entre théorie des dynamiques de routines organisationnelles et espace de discussion

Nous proposons donc une articulation entre la théorie des dynamiques de routines organisationnelles et celle des espaces de discussion, en argumentant de l'intérêt de l'espace de discussion comme dispositif de gestion dans la dynamique de routines organisationnelles. En effet, l'espace de discussion, du fait de sa capacité à produire des normes et des règles, du sens commun sur le travail effectué, des arrangements et conventions, à partir de l'action et de la mise en discussion de cette action constitue à notre sens un dispositif qui permet de générer les apprentissages individuels et collectifs nécessaires pour gérer de manière pertinente le retour de la dimension performative à la dimension ostensive de la routine organisationnelle.
Ce faisant, nous rejoignons et complétons certains travaux existants sur l'apprentissage au sein des dynamiques de routines : ainsi Turner et Fern (2012) et Rerup et Feldman (2011) ont mis en

évidence le rôle de l'expérience des acteurs dans la recréation des dynamiques de routines, mais précisaient peu les mécanismes concrets par lesquels cette expérience pouvait devenir collective et contribuer à une homogénéisation ou à une réflexion commune sur les interprétations de l'activité par les acteurs. Le positionnement de l'espace de discussion sur cette phase de retour du performatif vers l'ostensif vient éclairer et compléter ces travaux.

II.5.2. Espaces de discussion managériaux et professionnels

Etudiant un cas dans lequel il y a un besoin d'espace de discussion à un niveau sur lequel il n'y a pas de management prévu pour l'activité, nous formulons une proposition d'espace de discussion fonctionnant sans l'arbitrage et l'appui du management, plutôt dans une logique de communautés de pratique ou de collège de professionnels.

Nous avançons que l'insertion dans le travail de l'espace de discussion proposé (c'est-à-dire le fait que l'espace soit constitué autour de la nécessité de créer collectivement un produit : l'avis d'AE) permet aux agents, de manière collégiale de parvenir à des solutions sans recours à un arbitrage managérial.

Afin de décrire cette distinction, nous proposons de distinguer la notion **d'espace de discussion managérial**, pour le cas d'une discussion régulée par un management, de la notion **d'espace de discussion professionnel** pour le cas d'une discussion régulée par le travail à produire, ainsi que par l'argumentaire développé par chacun des participants et la perte de légitimité que poserait pour le groupe le fait de ne pas arriver à un accord.

A travers cette proposition, c'est finalement l'intérêt qu'il peut y avoir pour des communautés de pratique ou collèges de professionnels à se constituer en espace de discussion formalisés que nous soulevons. Plusieurs travaux ont ainsi montré le rôle des communautés de pratiques dans le fonctionnement des routines organisationnelles (Cohendet & Llerena, 2003; D'Adderio, 2014). Nous complétons leurs apports en argumentant qu'une formalisation des échanges de ces communautés de pratiques dans un dispositif d'espace de discussion constitue une forme d'apprentissage pertinente dans le fonctionnement de la routine organisationnelle.

II.5.3. Une révision de la *street level bureaucracy*

Par ailleurs, nous relevons ici que notre proposition d'espace de discussion permettant d'expliciter les critères d'action des agents publics amène à une révision de la théorisation de la *discretion* ou marge de manœuvre des agents telle qu'elle se fait dans la théorie de la *street level bureaucracy*. En effet, loin d'être une action individuelle et cachée, l'exercice de leur marge de manœuvre par les agents devient une matière à gérer collectivement dans l'organisation, gestion

à laquelle les agents participent dans le cas de dispositifs de gestion tel que l'espace de discussion que nous proposons. Nous tirons ainsi les conséquences des derniers travaux suggérant que la *discretion* ou marge de manœuvre des agents est en fait un élément indispensable de l'adaptation des politiques publiques au terrain (e.g. Maynard-Moody & Musheno, 2000; Tummers & Bekkers, 2014) et proposons d'élaborer les moyens de gérer et de réguler cette marge de manœuvre par le collectif, au lieu de la considérer par nature comme un élément individuel du travail de chaque agent, dans le secret de son bureau, de son guichet ou de sa voiture.

***

Comme nous l'avons indiqué ci-dessus (II.4), les propositions que nous faisons ici visent à permettre de gérer l'hétérogénéité et la variabilité dans les procédures AE *en l'état actuel de son organisation.* Néanmoins, comme nous l'avons montré au chapitre 6, (II.1.2., sur la question de la conformité aux directives), l'organisation retenue en France pour l'activité d'AE a été vivement critiquée. La France se voit contrainte par les institutions européennes de modifier son organisation, considérée comme non conformes aux directives européennes[194]. Quelles sont les pistes envisagées ? Quels sont les intérêts et les difficultés potentielles des réformes envisagées ? En quoi peuvent-ils s'articuler avec la notion de dispositifs de gestion que nous avons proposée ci-dessus ? Ce sont les questions que nous allons aborder dans le III.

[194] Cf. Avis motivé de la Commission Européenne en annexe

III. Concevoir une activité administrative en contexte de gouvernance : retour sur les évolutions possibles pour l'AE en France

III.1. Rappels des débats sur l'organisation de l'AE : état des lieux et enjeux

Parmi les trois débats sur l'organisation de l'AE que nous avons présentés en chapitre 6, il en est un qui fait actuellement l'objet d'un engagement de la Commission européenne et d'une probable réforme en cours de discussion à l'été 2015 : la question du rôle des préfets dans l'AE, ou plus largement de la manière de donner de la légitimité et du poids aux avis d'AE dans les circuits administratifs existants au niveau local, tout en respectant les exigences d'indépendance de l'instance AE posées par les textes européens.
Nous rappelons ici les termes de ce débat, présentés en détail en chapitre 6, II.1 : organisation actuelle, points de tensions et enjeux de ces tensions.

Dans l'organisation actuelle (à l'été 2015), au niveau local[195], ce sont les préfets qui exercent le rôle d'Autorité Environnementale. Concrètement, cela signifie qu'ils sont signataires des avis AE préparés par les agents chargés de l'AE en DREAL. Néanmoins, sur les mêmes procédures, ils sont également, dans certaines procédures[196], signataires d'un avis de l'État sur le même dossier préparé par les services de l'État (DDT). Ils sont surtout Autorité décisionnaire (le cas échéant), c'est-à-dire chargés d'autoriser un projet (d'approuver un plan programme) ou de le refuser à la fin de la procédure administrative.
Or, les directives européennes mettant en place l'AE renvoient à des autorités distinctes pour rendre l'avis d'AE et pour rendre une décision sur un projet ou un plan programme.
D'autres organisations de production des avis d'AE ont pu être envisagées[197] , mais comme nous l'indiquons en chapitre 6, l'organisation retenue et qui fonctionne actuellement présente notamment l'avantage de donner un véritable poids à l'avis d'AE dans les circuits administratifs

[195] Cf. tableau au chapitre 5, II.4. sur les différents niveaux d'exercice de l'AE et les critères de désignation de l'instance nationale ou locale. Il faut noter que l'instance d'AE locale est celle qui traite le plus grand nombre de dossiers.
[196] Sur les documents d'urbanisme
[197] Lascoumes et al (Lascoumes et al., 2014) mentionnent ainsi l'option de la création d'une agence indépendante pour exercer l'AE, sur le modèle de l'Autorité de Sureté Nucléaire, et son abandon pour des raisons budgétaires.

traditionnels, en le mettant sous la responsabilité du représentant de l'État sur le territoire : le préfet. On peut néanmoins aussi relever que cette solution permet un certain contrôle du préfet par rapport à la production d'avis d'AE, contrôle qui disparaitrait dans le cas d'une agence indépendante ou de toute solution organisationnelle excluant les préfets.

Comme nous le montrons dans le chapitre 6, II.1., l'organisation actuelle pose problème car elle aboutit à plusieurs incertitudes organisationnelles, à la fois sur les modes de production et sur le sens de l'avis d'AE dans les procédures administratives.

- Ainsi, les agents travaillant sur l'AE d'une part et les agents travaillant sur les autres avis rendus par l'administration sur le même dossier [198] d'autre part doivent-ils se coordonner pour produire des avis allant dans le même sens, ou la production d'avis divergents est-elle justement un moyen de soulever les problèmes posés par un projet et de susciter des arbitrages de la part du préfet ?
- Autre question : du fait de sa signature, le préfet dispose-t-il du droit de réécrire et/ou ne pas publier un avis d'AE ou n'est-il que signataire, son intervention se faisant en aval, lorsqu'il doit arbitrer sur l'autorisation ou non d'un projet au vu de l'avis d'AE et des autres éléments de contexte à prendre en considération (développement économique, emploi, etc.) ?

Ces difficultés rencontrées sur le terrain dans le déploiement de l'AE en France se doublent de difficultés sur le fond, tenant au reproche institutionnel d'insuffisante séparation entre l'autorité environnementale et l'autorité décisionnaire, au regard des exigences des textes européens. Ainsi, en 2011, un rapport du CGEDD soulignait cette insuffisance dans l'organisation choisie par la France :

« Or les directives marquent bien la différence entre l'autorité décisionnelle (qui décide, comme son nom l'indique, en fin de processus au vu de tous les éléments d'information réunis) et l'autorité environnementale (qui est consultée, et dont l'avis n'est que l'un des éléments de l'information du public puis de la décision). L'AE ne doit donc être ni confondue avec l'AD, ni soumise à son contrôle préalable dans son expression, sauf à vider son avis de toute signification utile en tant qu'élément du processus d'information du public et de décision ultérieure de l'autorité qui autorise le projet. »

Rapport CGEDD sur l'AE en DREAL, p 89 (Brillet et al., 2011)

A partir de 2011, cette critique est également portée au niveau européen. Des contentieux juridiques ainsi que des réformes des directives européennes sur l'AE [199] permettent aux

[198] Instruction pour un projet et avis de l'État pour un document d'urbanisme

[199] Arrêt CJUE C-474 Seaport, Directive 2014/52/UE modifiant le directive 2011/92/UE. Voir chapitre 6, II.1 pour une présentation plus détaillée de cette évolution.

instances européennes de préciser leur position et aboutissent en 2015 à une injonction faite à la France de modifier son organisation pour se mettre en conformité avec l'exigence d'une véritable séparation entre l'autorité décisionnaire et l'autorité environnementale. L'organisation choisie par la France est ainsi invalidée et doit être repensée. La très probable réforme en cours est issue de cette exigence de refonte de l'organisation française de l'AE.

III.2. Pistes de réformes de l'AE

III.2.1. Propositions antérieures à 2015

Dans son rapport de 2011, une équipe du CGEDD missionnée pour un audit de l'AE en région faisait plusieurs propositions de réorganisations pour cette instance au niveau local.
Une première option consistait à confier la signature de l'avis d'AE au Directeur de DREAL, soit à travers une délégation systématique de signature de la part du préfet de région, soit en transférant effectivement la responsabilité de l'AE au Directeur de DREAL, en tant qu'autorité compétente en matière d'environnement au niveau local.

Une deuxième option proposait le développement d'une instance collégiale exerçant l'AE au niveau local, reprenant ainsi les principes fondamentaux de l'exercice de l'AE par le collège AE AE du CGEDD. La proposition consistait à créer un collège local constitué « *des meilleurs experts de la DREAL et des DDT, ainsi que ceux des établissements et opérateurs publics pertinents* » ainsi que de « *trois à cinq personnalités qualifiées référencées dans une liste d'experts à l'image de ceux auprès des tribunaux* » (Brillet et al., 2011) (p111). Dans cette proposition les agents en DREAL étaient chargés du secrétariat de l'instance collégiale et d'être rapporteurs fréquents des avis proposés. Néanmoins, l'accent était mis sur leur rôle en amont, sur les dossiers de cas par cas, sur les cadrages préalables et sur la contribution à l'intégration de l'environnement dans les politiques publiques. Leur rôle précis dans la rédaction des avis n'était pas clairement établi dans cette proposition.
Le rapport faisait deux propositions pour l'adossement à une autorité administrative de l'État de ce collège. Un adossement au CGEDD était envisagé : dans ce cas, un membre du CGEDD assurait la présidence du collège local. Mais la création d'une autorité administrative indépendante était également évoquée, le rapport soulignant l'intérêt de cette dernière option en termes de garantie d'indépendance.

III.2.2. Pistes envisagées en 2015

Suite à l'injonction de modification de l'organisation française, produite par la Commission Européenne, des réflexions sont en cours et il est très probable que l'organisation de l'AE soit réformée pour début 2016. Aucune décision n'a été prise au moment où nous rédigeons (automne 2015), mais quelques pistes de réformes circulent et ont été discutées durant les séminaires de l'AE auxquels nous avons participé.

Une option qui semble retenir l'attention reprend pour partie l'esprit de la proposition du rapport CGEDD de 2011. Comme nous l'indiquions dans le chapitre 6, il s'agirait de confier la responsabilité des avis d'AE à des commissions régionales locales composées pour partie de membres des Missions d'Inspection Générales Territoriales (MIGT – sections locales du CGEDD) et pour partie d'autres personnes, en tant qu'experts (encore à déterminer).

A ce jour, si la piste semble sérieusement envisagée, beaucoup d'incertitudes demeurent sur la manière dont elle se déclinerait, notamment sur la composition des commissions et sur l'étendue de la réforme :

- Qui seraient les autres membres du collège en MIGT ? Y aurait-il introduction d'experts externes ou le collège serait-il entièrement composé de fonctionnaires du MEDDE ? Y aurait-il un mix de ces différents acteurs ?
- Quel serait le mode de fonctionnement de ce collège ? Qui le présiderait ? Quel serait le mode de prise de décision ?
- Quel serait le rôle des agents AE en DREAL ? Resteraient-ils rédacteurs effectifs des avis d'AE ? Développeraient-ils leur rôle sur l'intervention en amont des avis d'AE ? A quelle fréquence et avec quel rôle seraient-ils rapporteurs des avis auprès du collège ? etc.

En instaurant des collèges régionaux adossés aux MIGT, la réforme envisagée semble déployer le principe de l'AE CGEDD au niveau local, et donc, renoncer à la piste de la création d'une nouvelle autorité administrative indépendante. Néanmoins, en fonction des réponses aux questions ci-dessus, l'instance créée peut :

- s'approcher fortement du fonctionnement d'une agence ou d'une autorité administrative indépendante,
- ou se développer comme une forme locale de CGEDD assurant son indépendance tout en maintenant son lien avec l'administration du MEDDE,
- ou encore maintenir un ancrage fort dans les circuits administratifs traditionnels.

Par ailleurs, une incertitude demeure sur l'étendue exacte de la réforme. Ainsi, les critiques de la Commission européenne ont surtout concerné l'AE sur les plans programmes (dans laquelle le

même préfet se retrouve parfois à la fois porteur d'un dossier, AE et autorité approbatrice en fin de parcours…), mais ont moins directement visé l'AE sur les projets dans lesquelles l'autorité décisionnaire est le préfet de département tandis que l'autorité environnementale est le préfet de région. De ce fait, il est envisagé que la création d'une AE collégiale en MIGT ne concerne que l'AE sur les plans programmes, l'AE sur les projets restant exercée par les préfets.
Ainsi, la réforme en cours pourrait ne s'exercer qu'a minima et ne pas résoudre les débats et questionnements dont nous avons rendu compte dans le chapitre 6. La position de la critique au sein des circuits administratifs ainsi que celle du sens d'une activité telle que l'AE resterait incertaine pour les agents publics… et pour leurs interlocuteurs…

III.3. Des dispositifs de gestion nécessaires dans la réforme de l'AE

Par rapport à nos analyses, à notre théorisation du fonctionnement de l'AE et à nos propositions empiriques, les pistes de réformes apportent certaines réponses et laissent en suspens certains éléments. Nous présentons ici les intérêts et les difficultés des pistes envisagées et montrons la que les dispositifs de gestion auxquels nous appelions restent nécessaire quelque soit les pistes qui seront choisies.

III. 3.1. Intérêt et difficultés des pistes de réformes actuelles

Un premier intérêt apporté par ces pistes de réformes est une sortie de l'ambiguïté actuelle de l'AE préfectorale, dans laquelle des rôles de sens différents sont exercés par une même instance et/ou une même personne au cours d'une même procédure.
Un autre intérêt, évident, est une harmonisation des fonctionnements des instances locales et nationales, et ainsi, une clarification d'un dispositif pour le moins complexe à saisir par les acteurs, publics et privés, qui y sont confrontés…
En termes de légitimité, il peut également être avancé qu'une décision prise par un collège associant des membres de l'administration et des experts externes peut avoir davantage de poids que celle prise par un membre unique de l'administration (le préfet) d'autant plus s'il est partie prenante du dossier par ailleurs.
Néanmoins, on peut également relever plusieurs difficultés au dispositif tel qu'il est esquissé.
Tout d'abord, il faut évaluer comment et dans quelles conditions ce type de dispositif sera adaptable aux contraintes de nombres de dossiers, de délais et de budget que connaissent les DREAL. En effet, le dispositif par lequel la formation AE CGEDD rend ses avis suppose des moyens humains et financiers non négligeables. Ainsi, elle comporte 21 membres permanents

qui se réunissent sur ½ journée deux fois par mois, pour des séances sur lesquelles ils traitent environ 7-8 avis à chaque fois. Sur chaque dossier, deux membres sont désignés comme rapporteurs (tous les membres de l'AE sont rapporteurs alternativement). En amont des réunions, un système de diffusion d'un pré-avis par les rapporteurs permet à tous les membres, internes et externes, de suivre la préparation de l'avis, de faire des remarques au préalable. Par ailleurs, il faut noter que l'AE CGEDD dispose de budgets permettant à ses membres de faire des visites sur site, ce qui n'existe pas au niveau des DREAL pour lesquelles le travail des agents ne se fait souvent qu'à partir du dossier. Un premier élément de questionnement est donc de savoir de quels moyens humains et financiers disposeront les commissions régionales AE en MIGT. Les membres des collèges régionaux disposeront-ils d'un temps suffisant, libéré ou rémunéré, pour s'impliquer en amont et permettre de prendre des avis argumentés dans le cadre de délibérations relativement rapides (plusieurs sur une ½ journée) ? Les rapporteurs pourront-ils reproduire un mode de fonctionnement dans lequel ils approfondissent le dossier et font des visites sur site ou devront-ils préparer les avis dans les mêmes conditions que celles qui prévalent aujourd'hui en DREAL ? Dans ce 2e cas de figure, ce type de préparation est-il adapté par rapport à l'information dont auront besoin les membres des commissions régionales ? De plus, le dispositif permettra-t-il de traiter le nombre de dossiers actuellement traités par les DREAL (plus de 3000 en 2012 contre plus de 130 en AE CGEDD) ?

Une autre question organisationnelle qui se pose est la manière dont s'organisera une sorte de double tutelle pour les agents en DREAL, rapporteurs des avis auprès des MIGT. Membres de la DREAL, ces agents sont soumis à sa hiérarchie, et donc au Directeur de DREAL. Mais s'ils interviennent comme rapporteurs pour les MIGT, sections régionales du CGEDD, il est possible que se développe de fait une influence importante de l'AE CGEDD sur leur travail. Il y a donc un questionnement sur la manière dont s'articuleraient une éventuelle tutelle de l'AE CGEDD et la hiérarchie de la DREAL. Par exemple sur la question de l'accompagnement en amont, l'AE CGEDD s'est jusqu'ici montré très réservée sur la pertinence de cette démarche alors que les directeurs de DREAL ont, comme nous l'avons vu dans les récits, dans certains cas soutenu ces démarches par les agents AE. Il s'agit à notre sens, s'il n'est pas traité de manière approprié, d'un des points de faiblesse de cette piste de réforme, susceptible de placer les agents de terrain dans des injonctions contradictoires et de créer davantage de confusion sur la nature de l'activité.

III.3.2. Une réforme à articuler avec la mise en place de dispositifs de gestion

Les pistes de réformes de l'AE apportent des réponses par rapport à la contestable indépendance actuelle de l'AE en France, en replaçant le préfet uniquement dans un rôle d'autorité décisionnaire et en instaurant une instance spécifique pour exercer l'autorité

environnementale. Elles introduisent également le fait que l'avis AE soit le résultat d'une discussion au sein d'un collège dédié, plutôt que d'une validation accordée par le représentant de l'État (le préfet).

Néanmoins, le fait qu'elles puissent répondre au besoin de gestion de l'hétérogénéité et de la variabilité de l'action que nous avons fait apparaître reste incertain en l'état actuel de développement des réformes.

Comme nous l'avions indiqué en II.4., deux pistes peuvent être identifiées pour cette gestion :

- Soit une modification profonde de l'organisation de l'activité d'AE et l'introduction d'un management au niveau national pour l'activité ;
- Soit, dans la configuration existante de l'AE, le développement d'une forme alternative d'espace de discussion, fonctionnant sans le soutien et l'intervention d'un management de l'activité, et qui permettrait néanmoins la gestion des expérimentations menées sur le terrain.

La réforme proposée peut-être comprise comme un embryon de développement d'un management national de l'AE, qui serait assuré par l'AE CGEDD. En effet, les avis d'AE sont produits par des collèges situés dans les MIGT qui sont les sections locales du CGEDD. Dans le cas où la réforme serait déclinée avec un rôle fort de l'AE CGEDD dans ces collèges (par exemple avec un ou plusieurs membres de l'AE CGEDD dans chacun des collèges locaux ; par exemple avec une tutelle, sous une forme ou une autre, de l'AE CGEDD par rapport à ces collèges etc.), l'AE CGEDD pourrait prendre un rôle de « management » de l'activité d'AE locale, c'est-à-dire ici de définition de ces modes de travail, des registres d'action à déployer, des agencements de registres possibles et de ceux à exclure.

Dans ce cas, le dispositif de gestion de l'hétérogénéité et de la variabilité de l'action déployée pourrait être conçu avec l'appui et l'arbitrage que peut fournir un management. Le champ des possibles est alors relativement ouvert. Une première option serait une gestion conçue uniquement à travers une régulation de contrôle (Reynaud, 2003), c'est à dire des prescriptions imposées par l'AE CGEDD. Une deuxième option serait l'organisation d'une régulation conjointe entre des régulations de contrôle produites par l'AE CGEDD et des régulations autonomes produites par les agents AE en DREAL. Dans ce second cas de figure, la constitution d'espaces de discussion, éventuellement animés par l'AE CGEDD pourrait être une manière d'organiser cette régulation conjointe de l'activité.

Dans le cas où des collèges déployés en MIGT viendraient remplacer l'AE préfectorale, mais où le CGEDD ne se positionnerait pas véritablement en management de l'activité d'AE locale, il nous paraît d'autant plus nécessaire de développer dans cette nouvelle organisation des espaces de discussion sous la forme que nous avions proposée ci-dessus (II) pour permettre de gérer l'hétérogénéité et la variabilité.

En effet, dans les collèges MIGT tels qu'ils sont envisagés pour le moment, les membres du collège ne sont pas les rédacteurs initiaux des avis (qui resteraient *a priori* préparés par les agents en DREAL comme actuellement), ni des agents susceptibles d'intervenir sur le terrain en amont auprès des différents acteurs. La discussion au sein de ces collèges MIGT risque donc de ne pas permettre d'intégrer la discussion sur les démarches amont à l'avis. Or, c'est là que se joue une grande partie de l'hétérogénéité et de la variabilité de l'action administrative. En ce sens, il nous paraîtrait nécessaire, dans le cas où cette réforme se mettrait en place, de concevoir une articulation entre ce collège MIGT de décision sur les avis, et des dispositifs de gestion propres aux agents AE en DREAL leur permettant de mettre en discussion et en visibilité leurs pratiques professionnelles.

Ainsi, dans les différentes options encore ouvertes de développement d'une réforme de l'organisation de l'AE en France, la nécessité d'une gestion des expérimentations menées sur le terrain (et de l'hétérogénéité et variabilité d'action sur lesquelles elles reposent) nous paraît maintenue. En ce sens, nos propositions d'espaces de discussion entre les agents AE en DREAL, mais au niveau national, sous des déclinaisons et articulations adaptées en fonction des choix qui seront fait sur le terrain, nous paraissent pouvoir assurer ce besoin essentiel pour le développement et la stabilisation de l'activité d'AE.

IV. Administrer en contexte de gouvernance : caractérisation et besoins de gestion

Nous avons proposé dans cette discussion une théorisation de l'activité de production d'avis d'AE sur la base des dynamiques de routines organisationnelles. Cette théorisation nous a permis d'expliciter la production d'hétérogénéité et de variabilité que nous avions observée sur le terrain et de montrer à la fois leur caractère problématique, mais également leur intérêt pour produire une action composite permettant d'associer des registres d'action multiples et contrastés. Nos résultats nous amènent à proposer de compléter les travaux sur le rôle des routines organisationnelles pour permettre à une organisation de gérer des pressions multiples et contrastées : à la notion de *selective performance* qui désigne le développement de routines répondant à différentes pressions et leur mobilisation alternative en fonction des besoins, nous ajoutons la notion de *simultaneous performance* ou performance simultanée qui désigne le fait de développer une routine associant des registres d'action multiples et contrastés au sein d'une même routine

Ayant souligné dans nos résultats le besoin de dispositifs permettant de gérer l'hétérogénéité et la variabilité de l'action administrative, nous avons mis en évidence ici l'intérêt de l'espace de discussion pour cela. Sur la base de l'expérience de mise en discussion des expérimentations menées sur le terrain par certains agents dans le cadre du séminaire de l'activité d'AE, et du constat de la portée et des limites d'une organisation de la discussion dans ce cadre, nous formulons deux propositions d'espace de discussion adaptés au contexte de l'activité d'AE. Ce faisant, nous proposons de distinguer plusieurs formes d'espaces de discussion : l'espace de discussion managérial qui correspond à un espace développé dans un contexte dans lequel un management de l'activité peut jouer un rôle d'appui et d'arbitrage et un espace de discussion professionnel qui repose sur une mise en discussion entre pairs,.

Par rapport à nos questions de recherches formulées en fin de chapitre 3, nos résultats et la discussion que nous en faisons ici nous permettent d'apporter les réponses suivantes :

Question 1 : Comment se traduit concrètement le développement de la participation d'une pluralité d'acteurs dans le fonctionnement d'une administration publique ?

Le développement de la participation d'une pluralité d'acteurs amène au développement d'une incertitude sur plusieurs plans pour l'administration publique :

- Incertitudes sur la manière d'organiser son action.

  Dans le cas de l'AE, nous voyons, sur les trois débats que nous décrivons (chapitre 6, II) que, du fait de la présence d'une pluralité d'acteurs et notamment du public, la manière d'organiser l'activité est source d'incertitude et de tensions : comme nous le montrons, ce sont notamment la manière dont l'administration s'adresse aux différents acteurs, les positionnements de chacun et la place de la critique qu'elle produit qui ne sont pas clairement fixés.
- Incertitudes sur ce qui est à réaliser sur le terrain.

  Dans le cas de l'AE, nous voyons d'abord, sur l'étude d'un des textes juridiques organisant l'activité (circulaire de 2009 – chapitre 6, I.) que la nature de l'activité (qui vise à développer une politique publique orientée gouvernance[200]) entraîne une prescription limitée de l'activité et une incertitude quant à ce qui est à réaliser concrètement sur le terrain.

  Nous voyons ensuite sur l'enquête que nous analysons (chapitre 6, III) que les agents sur le terrain proposent une multiplicité de registres d'action pour décrire leur activité, et que, dans un contexte dans lequel l'activité à mener et sa manière de s'adresser aux différents acteurs est incertaine, le contenu de ces registres reste à déterminer
- Incertitudes sur la manière de mobiliser et d'associer différents registres d'action

  Dans le cas de l'AE, nous voyons sur les récits et sur l'expérience de mise en discussion du séminaire que les agents expérimentent sur le terrain une action composite, fondée sur l'agencement des différents registres d'action plutôt que sur la sélection d'un seul d'entre eux, quand bien même ils semblent parfois *a priori* contradictoires entre eux (ex : évaluer et accompagner ; informer et critiquer etc.)

Question 2 : Quels sont les impacts de ce développement pour l'organisation ? Quelles sont les opportunités ? Quelles sont les difficultés ?

Du fait de ces incertitudes, les agents à différents niveaux se trouvent dans une indétermination et des tensions entre différentes orientations de l'activité (chapitre 6, II et III).

[200] c'est à dire reposant sur les interactions entre la pluralité des acteurs concernés, ici la production d'un avis non contraignant à destination des acteurs qui souhaitent d'en saisir

Dans ce contexte, les agents disposent de (et/ou créent) une marge de manœuvre pour interpréter ce qui est à faire et pour expérimenter des « manières de faire » sur le terrain que nous observons à travers l'enquête et à travers les récits de plusieurs cas développés sur le terrain (chapitre 7, I). Nous montrons que cette marge de manœuvre est à la fois une opportunité et une difficulté. Source d'une action reposant sur un agencement de différents registres d'action, elle est une opportunité car elle permet sur le terrain de constituer des réponses originales aux objectifs fondamentaux de l'activité (améliorer la qualité environnementale des projets, plans et programmes), réponses fondées sur une action composite relevant des différents registres d'action. Cette marge de manœuvre est aussi une difficulté car elle développe une hétérogénéité et une variabilité de l'action administrative, qui sont à la fois la matière et le produit de la capacité de construction d'une action composite répondant à des pressions multiples et contrastées.

Question 3 : Quelles réponses organisationnelles sont élaborées au sein des administrations vis-à-vis de ce développement ? En quoi les pratiques, les routines et les régulations développées par les agents sur le terrain contribuent-elles au développement de principes d'action et de modes d'organisation administratifs adaptés à un contexte de gouvernance ?

Nous montrons donc que la réponse élaborée à ce jour dans l'activité de l'AE est une certaine marge de manœuvre laissée aux agents sur le terrain et une élaboration par ces agents d'une action fondée sur une réponse aux objectifs fondamentaux de l'activité (améliorer la prise en compte de l'environnement) constituée à partir d'agencements hétérogènes et variables des différents registres d'action en fonction des enjeux, des acteurs et des spécificités de chaque situation rencontrée. Néanmoins, nous relevons l'absence de dispositifs permettant de gérer à un niveau organisationnel les expérimentations ainsi menées sur le terrain et appelons à leur développement (chapitre 7).

Théorisant la procédure de production d'avis de l'AE comme une routine organisationnelle au sens de Feldman et Pentland (Feldman & Pentland, 2003), nous montrons la nécessité de *gérer* sa dynamique pour éviter un cercle vicieux d'hétérogénéité et de variabilité de l'action toujours plus grandes et pour parvenir à construire une action administrative qui réponde aux besoins de la gouvernance, tout en maintenant une dynamique vertueuse (chapitre 8, I et II). Nous montrons l'intérêt de la notion d'espace de discussion pour cette gestion (chapitre 8, II).

Ce faisant, nous dessinons le portrait d'une administration qui resterait structurée en organisation bureaucratique, mais dont l'action se développerait en incluant (et en mobilisant en tant que ressource) une hétérogénéité et une variabilité. L'enjeu de l'organisation administrative résiderait alors dans sa capacité à laisser se développer une hétérogénéité et

variabilité d'action, ressource de construction d'une action répondant aux enjeux d'un contexte de gouvernance, et en même temps, à gérer cette hétérogénéité et variabilité de manière à assurer une action cohérente dont elle puisse répondre face aux différents acteurs avec lesquels elle interagit.

Au regard de ces réponses à nos questions de recherche, nous pouvons argumenter qu'administrer en contexte de gouvernance signifie, dans le cas de l'AE, être en mesure de simultanément développer et réguler une action hétérogène et variable, à la fois matière de l'action et « objet » à gérer.

Synthèse du chapitre 8

Dans une première section, nous proposons une théorisation de l'activité de production d'avis d'AE sur la base des dynamiques de routines organisationnelles (Feldman & Pentland, 2003; Feldman, 2000). Cette théorisation nous permet d'expliciter la production d'hétérogénéité et de variabilité que nous avions observée sur le terrain, en les caractérisant comme dimension ostensive et dimension performative d'une dynamique de routine. Nous montrons ainsi à la fois leur caractère problématique, mais également leur intérêt pour produire une action composite permettant d'associer des registres d'action multiples et contrastés (I).

Dans une deuxième section, nous montrons l'intérêt de l'espace de discussion (Detchessahar, 2001, 2013) comme dispositif de gestion des expérimentations. Analysant, à l'aide du concept « espace de discussion », les limites de l'utilisation du séminaire existant déjà dans l'activité d'AE au MEDDE, nous formulons deux propositions de dispositifs nouveaux d'espaces de discussion « professionnels » entre agents AE de DREAL, pour l'activité d'AE (II).

Revenant dans une troisième section sur les pistes de réformes envisagées aujourd'hui par les instances politiques du ministère pour l'Autorité Environnementale, nous montrons en quoi une gestion, à travers des dispositifs spécifiques, de l'hétérogénéité et de la variabilité produites par l'activité restera nécessaire même en cas de refonte importante de l'organisation de l'AE (III).

Enfin, dans une quatrième section, nous reprenons nos questions de recherche et synthétisons nos résultats et notre discussion en réponse à ces questions. A travers ces réponses, nous caractérisons l'action d'administrer en contexte de gouvernance comme la capacité à simultanément développer et maitriser une hétérogénéité et une variabilité, à la fois matières de l'action et « objets » à gérer (IV).

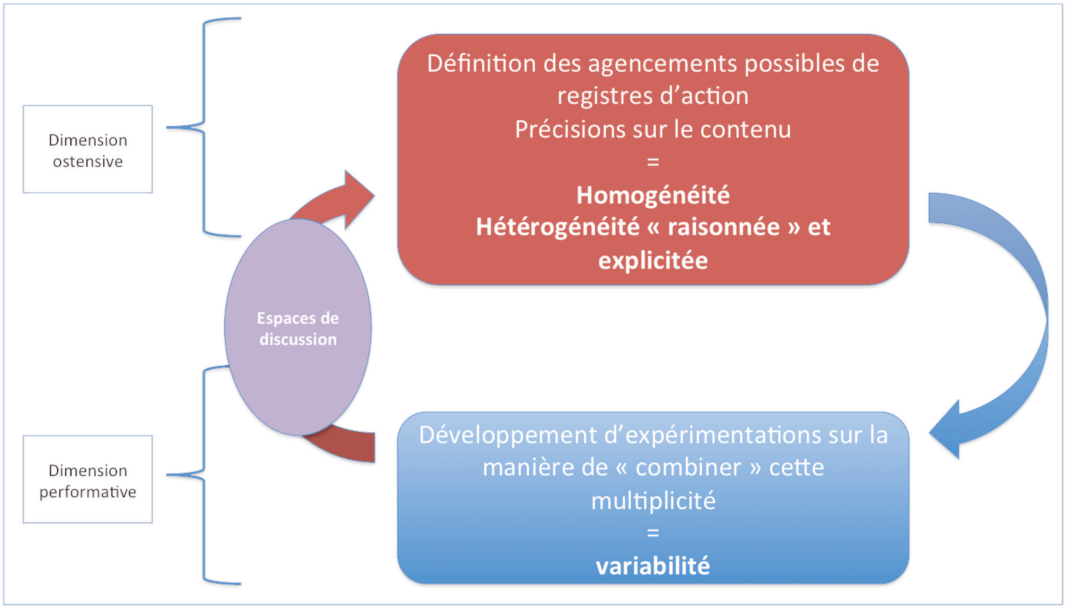
Conclusion générale

Dans la conclusion de cette thèse, nous rappelons nos contributions théoriques et managériales (développées au chapitre 8) (I). Nous présentons les limites de notre travail et ouvrons quelques perspectives de recherche (II).

I. Contributions théoriques et managériales de la thèse

I.1. Contributions théoriques

Notre thèse propose une conceptualisation de l'action administrative développée sur l'activité que nous étudions à travers la théorie des dynamiques de routines organisationnelles et avance l'intérêt de l'espace de discussion, en tant que dispositif de gestion de cette dynamique de routine.



Ce faisant, elle propose une articulation entre les travaux sur les dynamiques de routines et ceux sur les espaces de discussion et apporte des contributions théoriques sur trois champs de recherche :

- les dynamiques de routines organisationnelles
- les espaces de discussion
- la *street level bureaucracy*

Nous restituons ici, en les regroupant, cette articulation et les contributions à chaque champ telles que présentées dans la discussion (chapitre 8, I.3 et II.5.) :

I.1.1. Une articulation entre théorie des dynamiques de routines organisationnelles et espace de discussion

Nous proposons une articulation entre la théorie des dynamiques de routines organisationnelles et celle des espaces de discussion, en argumentant de l'intérêt de l'espace de discussion comme dispositif de gestion dans la dynamique de routines organisationnelles. En effet, l'espace de discussion, du fait de sa capacité à produire des normes et des règles, du sens commun sur le travail effectué, des arrangements et conventions, à partir de l'action et de la mise en discussion de cette action constitue à notre sens un dispositif qui permet de générer les apprentissages individuels et collectifs nécessaires pour gérer de manière pertinente le retour de la dimension performative à la dimension ostensive de la routine organisationnelle.

Ce faisant, nous rejoignons et complétons certains travaux existants sur l'apprentissage au sein des dynamiques de routines : ainsi Turner et Fern (2012) et Rerup et Feldman (2011) ont mis en évidence le rôle de l'expérience des acteurs dans la recréation des dynamiques de routines, mais précisaient peu les mécanismes concrets par lesquels cette expérience pouvait devenir collective et contribuer à une homogénéisation ou à une réflexion commune sur les interprétations de l'activité par les acteurs. Le positionnement de l'espace de discussion sur cette phase de retour du performatif vers l'ostensif vient éclairer et compléter ces travaux.

I.1.2. Contribution aux dynamiques de routines organisationnelle : la performance simultanée

Par rapport aux théories sur les dynamiques de routines, nos résultats nous permettent de **compléter les apports sur la manière dont une multiplicité dans les routines peut permettre de répondre à des objectifs multiples et contrastés**. Alors que les travaux existants (D'Adderio, 2014) font apparaître une *selective performance*, ou *performance sélective* qui est en réalité une mobilisation alternative de routines crées au sein de l'organisation, en fonction des priorités du moment, nous proposons la notion de ***simultaneous performance***, ou

performance simultanée pour rendre compte de la manière dont les agents encastrent plusieurs registres d'action pour **construire une performance de la routine cohérente par rapport aux différents aspects de l'activité, de manière *simultanée et non alternative*** : ainsi, dans les récits étudiés, les agents AE construisent une routine dans laquelle ils développent sur un même cas une action qui est à la fois d'évaluation, de pédagogie, de critique et d'accompagnement etc., par encastrement des registres.

I.1.3. Contributions sur les espaces de discussion : des espaces de discussion managériaux et professionnels

Etudiant un cas dans lequel il y a un besoin d'espace de discussion à un niveau sur lequel il n'y a pas de management prévu pour l'activité, nous formulons une proposition d'espace de discussion fonctionnant sans l'arbitrage et l'appui du management, plutôt dans une logique de communautés de pratique ou de collège de professionnels.

Nous avançons que l'insertion dans le travail de l'espace de discussion proposé (c'est-à-dire le fait que l'espace soit constitué autour de la nécessité de créer collectivement un avis d'AE) ainsi que des dispositifs internes au groupe (comme un système de vote) permet aux agents, de manière collégiale de parvenir à des solutions sans recours à un arbitrage managérial.

Nous proposons donc de distinguer :

- la notion **d'espace de discussion managérial**, pour le cas d'une discussion régulée par un management,
- de la notion **d'espace de discussion professionnel** pour le cas d'une discussion régulée par le travail à produire, par l'argumentaire développé par chacun des participants et par un système tel que le vote pour résoudre les désaccords.

A travers cette proposition, c'est finalement l'intérêt qu'il peut y avoir pour des communautés de pratique ou collèges de professionnels à se constituer en espace de discussion formalisés que nous soulevons. Plusieurs travaux ont ainsi montré le rôle des communautés de pratiques dans le fonctionnement des routines organisationnelles (Cohendet & Llerena, 2003; D'Adderio, 2014). Nous complétons leurs apports en argumentant qu'une formalisation des échanges de ces communautés de pratiques dans un dispositif d'espace de discussion constitue une forme d'apprentissage pertinente dans le fonctionnement de la routine organisationnelle.

I.1.4. Contributions sur la *street level bureaucracy*

Par ailleurs, nous relevons ici que notre proposition d'espace de discussion permettant d'expliciter les critères d'action des agents publics amène à une révision de la théorisation de la *discretion* ou marge de manœuvre des agents telle qu'elle se fait dans la théorie de la *street level*

bureaucracy. En effet, loin d'être une action individuelle et cachée, l'exercice de leur marge de manœuvre par les agents devient une matière à gérer collectivement dans l'organisation, gestion à laquelle les agents participent dans le cas de dispositifs de gestion tel que l'espace de discussion que nous proposons. Nous tirons ainsi les conséquences des derniers travaux suggérant que la *discretion* ou marge de manœuvre des agents est en fait un élément indispensable de l'adaptation des politiques publiques au terrain (e.g. Maynard-Moody & Musheno, 2000; Tummers & Bekkers, 2014) et proposons d'élaborer les moyens de gérer et de réguler cette marge de manœuvre par le collectif, au lieu de la considérer par nature comme un élément individuel du travail de chaque agent, dans le secret de son bureau, de son guichet ou de sa voiture.

I.2. Contributions managériales

Sur la base de nos résultats et de leur discussion, nous avons formulé au chapitre 8, II.4. **deux propositions de dispositifs de gestion** destinés à réguler l'hétérogénéité et la variabilité de l'action administrative :

1. **un collège des chefs de pôles ;**
2. **un groupe dédié parmi les chargés de mission AE en DREAL**

Les modalités précises de ces propositions sont détaillées dans le chapitre 8. Il s'agit dans les deux cas de développer des espaces de discussion au niveau national en appui de l'activité d'AE. Au regard des limites observées dans l'utilisation du séminaire existant au niveau national pour mettre en discussion les expérimentations menées par les agents, nous proposons la mise en place de véritables espaces de discussion, au sens de Detchessahar, reposant sur une insertion dans le travail des agents, c'est à dire chargés de *produire* des solutions à travers des cas réels qu'ils sont chargés de traiter dans le cadre de cet espace de discussion.

Nous proposons l'élaboration d'espaces de discussion « professionnels », c'est à dire reposant sur la discussion entre professionnels sans intervention managériale. En effet, en l'absence d'un management identifié au niveau national, et constatant le caractère professionnel de l'activité (chapitre 6), le terrain nous paraît propice au développement d'une forme d'espace de discussion qui parviendrait à s'instaurer en l'absence d'intervention managériale.

Dans notre proposition, nous soulignons la nécessité de mettre en place des règles permettant de gérer les désaccords qui ne parviendraient pas à se résoudre dans la discussion. Nous

envisageons notamment un système de vote sur les points de désaccord, à l'image de ce qui se pratique dans l'AE CGEDD.

Un point d'attention essentiel de nos propositions est de constituer des dispositifs qui permettent de produire des solutions mais sous une forme qui n'éteigne pas l'expérimentation. Les espaces que nous proposons sont donc conçu à la fois comme lieu de production d'avis, mais également de « l'histoire de l'avis » : ce qui a été fait, les interventions amont menées, les choix faits etc. A travers la production d'avis AE dans un cadre collégial, par ces groupes constitués en espace de discussion, l'objectif est de créer non pas des procédures, mais une **mémoire collective**, un **ensemble de manières de faire** auquel chaque membre du réseau AE aurait accès à travers des cas rédigés plutôt qu'à travers un recueil de règles.

II. Limites de la thèse et perspectives de recherche

La principale limite de notre thèse porte sur le fait qu'elle concerne un cas unique. Après avoir rappelé les raisons de notre choix de travailler sur un cas unique, nous évaluons le potentiel de généralisation de notre travail.

Le cas que nous étudions est consacré au développement, au sein de circuits administratifs traditionnels consacrés à l'instruction et à la prise de décision sur des projets et plans programmes, d'une activité nouvelle fondée sur un avis d'un type nouveau, non contraignant, dont l'effet potentiel passe par la manière dont différents acteurs peuvent choisir de s'en saisir. A travers ce cas, nous avons la possibilité d'étudier un phénomène jusqu'ici peut observé par les chercheurs : la construction au sein de l'État d'activités répondant à la mise en place de processus de gouvernance publique et à travers lesquelles l'administration publique d'État précise son rôle dans cette gouvernance. En ce sens, nous caractérisons ce cas comme « révélateur » au sens de Yin (2014), pour lequel l'analyse d'un cas unique est particulièrement pertinente.
La recherche se place alors dans une dimension exploratoire, ce qui a été notre démarche ici. Néanmoins, la question se pose ensuite de la portée des résultats obtenus dans cette démarche exploratoire et de la manière de les valider sur d'autres cas.

1. Perspective de recherche sur d'autres domaines de politiques publiques.

Notre chapitre 1 faisait apparaître que le développement de la gouvernance pour caractériser l'action publique concernait plus spécifiquement les domaines développant des politiques publiques de type constitutif ou incitatif (Hassenteufel, 2011; Lowi, 1972). Nous avons centré notre étude dans le cadre de cette thèse sur le domaine l'environnement, dont nous avions montré qu'il est tout particulièrement sujet au développement d'une action publique basée sur les interactions entre une multiplicité d'acteurs. Nous relevons néanmoins que de nombreux autres domaines peuvent également être concernés.
Ainsi, le développement d'une pluralité d'acteurs, dont la société civile, dans l'action publique a notamment été identifié dans le domaine de la santé (Aïdan, 2011) ou dans les politiques d'aide aux personnes âgées (Bloch & Hénaut, 2014). Sur l'exemple des politiques d'aides et de services pour les personnes âgées en perte d'autonomie et leurs proches, nous avons déjà relevé dans un

autre travail (Gand & Periac, à paraitre) que, s'il y avait bien développement de ces politiques dans une logique de gouvernance (multi-acteur ; multi niveau de décision), la question de l'organisation de cette gouvernance restait peu explorée, et que ces politiques en construction souffraient donc particulièrement d'une indétermination sur la manière *d'organiser* les interactions entre acteurs.

Ainsi, si notre thèse comporte clairement un caractère exploratoire sur un cas unique, la problématique qu'elle soulève de la nature de l'action administrative dans un contexte de gouvernance nous paraît se poser de manière proche dans d'autres domaines de politiques publiques concernés par le développement de politiques publiques constitutives dans un contexte multi-acteurs.

Par ailleurs, nous montrons à travers l'exemple des politiques d'aide aux personnes âgées, que notre sujet de thèse qui est centré sur le rôle et les modalités d'action de l'administration dans ce contexte de gouvernance, doit être replacé dans une problématique plus large. Dans le contexte de développement de la gouvernance dans l'action publique, **la question de l'organisation et de la régulation de cette gouvernance** se pose avec acuité et constitue à notre sens une perspective de recherche.
Sur ces deux axes imbriqués :

- la redéfinition de la nature de l'action administrative dans un contexte de gouvernance
- et, au delà, la réflexion sur les modalités d'organisation d'une action publique par gouvernance,

il nous semble que des travaux comparatifs sur différents domaines de politiques publiques pourraient être menés pour approfondir et, le cas échéant, valider les résultats présentés dans cette thèse.

A côté des perspectives d'approfondissement et d'élargissement présentées ci-dessus que nous souhaiterions poursuivre à partir de notre travail de thèse, une autre piste de recherche nous paraît pertinente à explorer à partir de ce travail : la question du développement de **nouvelles formes de professionnalisation dans le secteur public dans un contexte de gouvernance**

2. Perspective de recherche sur les nouvelles formes de professionnalisation

En sociologie des professions, Champy (2012) a récemment introduit la notion de « *pratique prudentielle* » pour caractériser le fait professionnel. Il avance que certaines activités, par nature, comprennent une complexité et une incertitude telles que ceux qui en sont chargés ne peuvent se contenter d'appliquer des savoirs formalisés, même s'ils les maîtrisent. D'une part, du fait de

l'incertitude, ils doivent avoir recours à des conjectures, c'est à dire à une part de pari face à la situation donnée. D'autre part, du fait de la complexité des situations, il n'y a pas de hiérarchie fixée une fois pour toute dans les finalités de l'action, les individus qui en sont chargés doivent donc délibérer pour chaque cas sur les priorités à atteindre (p.80 et s). Lorsque tous les éléments de cette pratique dite « prudentielle » sont réunis et lorsque l'on est dans le cas d'un groupe professionnel possédant un statut et une protection, on peut alors parler pour Champy de « profession prudentielle ». Par contre, lorsque le groupe professionnel ne bénéficie ni de protection spécifique, ni de statut, mais se trouve dans une pratique prudentielle, Champy souligne les tensions et contradictions auxquelles ces membres doivent faire face et la difficulté de réellement développer ce type de pratique dans ce cas.

Or, nous retrouvons dans l'activité d'Autorité Environnementale les caractéristiques essentielles d'une pratique prudentielle telle que décrite par Champy, mais dans un cadre hors profession.

- En effet, d'une part, comme nous l'avons indiqué, l'avis d'AE est un avis donné *ex ante* et non *a posteriori* de la réalisation des projets ; il s'agit donc d'une activité administrative qui repose nécessairement sur une estimation et une appréciation des impacts à venir, et non sur un constat. En ce sens, par définition, un avis comprend une part de **conjecture**.
- D'autre part, comme nous l'avons vu, chaque cas est abordé de manière spécifique par les agents qui doivent déterminer à chaque fois ce que signifie « une bonne prise en compte de l'environnement » en fonction des caractéristiques de la situation (position d'écoute ou non du maître d'ouvrage, enjeux environnementaux plus ou moins cruciaux soulevés par le projet, importance donnée au projet sur le territoire par les différents acteurs, mobilisation possible du public, intervention possible du préfet, sensibilité des autres acteurs étatiques etc.). En ce sens, chaque cas ne présente pas de solution immédiate mais nécessite de **re-déterminer les finalités de l'action menée en fonction de la situation toujours particulière à laquelle l'agent est confronté**.

Cette caractérisation que nous proposons de l'activité administrative étudiée en tant que pratique prudentielle amène à interroger les nouvelles formes de professionnalisation qui pourraient se développer au sein du secteur public dans un contexte de gouvernance.

En effet, avec l'AE, nous ne sommes pas dans un cas de professions au sens strict du terme (Carr-Saunders & Wilson, 1933), mais nous ne sommes pas non plus dans une absence totale de caractère professionnel dans l'activité : comme nous l'avons montré au chapitre 6, l'activité comprend une dimension professionnelle (c'est à dire le fait que les agents disposent ou de créent une autonomie pour élaborer leurs actions, et que cette élaboration se fasse avant tout

sur la base d'une maitrise de savoirs, plutôt que sur l'obéissance à des directives hiérarchiques). Etant donné les caractéristiques que nous avons fait apparaître dans cette activité, nous pouvons considérer que nous sommes dans le cas décrit par Alter (1993) et repris par Detchessahar (2001, p.38) d'un « *type de professionnalisme qui (…) n'est pas organisé en corporations, ne jouit d'aucune reconnaissance institutionnelle (…) ; un professionnalisme sans histoire, sans code ou situation juridique, il correspond seulement à un rapport d'autonomie et d'inventivité à la tâche* ».

Or, pour Champy, une pratique prudentielle développée hors du cadre et de la protection dont bénéficie une profession reconnue est soumise à de fortes tensions et difficultés (p.189). Au regard des travaux ci-dessus sur la manière dont des logiques organisationnelles peuvent venir en soutien du développement de nouvelles formes de professionnalité, nous interrogeons donc ici **la manière dont des dispositifs organisationnels pourraient justement servir de support au déploiement de ce type de pratique prudentielle au sein d'organisations publiques**.

Nous voyons ici une piste de recherche à approfondir, autour de la caractérisation de ce que serait le « métier de fonctionnaire » au XXIe siècle. Au delà des professions « traditionnelles » intégrées au secteur public, c'est l'émergence de groupes professionnels chargés d'activité de nature prudentielle qui nous parait pertinente à explorer, et notamment la question des dispositifs de gestion qui pourraient permettre leur existence et leur développement.

Bibliographie

Adler, N., Shani, R., & Styrhe, A. (2004). *Collaborative research in organizations : foundations for learning, change, and theoretical development*. Thousand Oaks (CA): Sage Publications.

Aggeri, F. (1999). Environmental policies and innovation A knowledge-based perspective on cooperative approaches. *Research Policy*, *28*, 699–717.

Aggeri, F., & Labatut, J. (2010). La gestion au prisme de ses instruments : Une approche généalogie des theories fondées sur les instruments de gestion. *Finance, Contrôle, Stratégie*, *13*(3), 5–37.

Aïdan, G. (2011). De la démocratie administrative à la démocratie sanitaire dans le secteur public de la santé. *Revue Française D'administration Publique*, *1*(137-138), 139–153.

Airmap Association de recherche en Management Public. (2015). *Les Nouveaux Territoires du Management Public - Appel à communications*.

Alter, N. (1993). Innovation et organisation : deux légitimités en concurrence. *Revue Française de Sociologie*, *34*(2), 175–197.

Alvesson, M., & Karreman, D. (2007). Constructing mystery : empirical matters in theory development. *Academy of Management Review*, *32*(4), 1265–1281.

Alvesson, M., & Thompson, P. (2006). Post-Bureaucracy? In S. Ackroyd, R. Batt, P. Thompson, & P. S. Tolbert (Eds.), *Oxford Handbook of Work and Organization*. Oxford University Press.

Arellano-Gault, D., Demortain, D., Rouillard, C., & Thoenig, J.-C. (2013). Bringing public organization and organizing back in. *Organization Studies*, *34*(2).

Arnaud, A.-J. (2014). *La Gouvernance : un outil de participation*. Paris: LGDJ - Droit & Société.

Bacqué, M.-H., Rey, H., & Sintomer, Y. (2005). *Gestion de proximité et démocratie participative - Une perspective comparative*. La Découverte.

Baumard, P., Donada, C., Ibert, J., & Xuereb, J.-M. (2014). La collecte des données et la gestion de leur sources. In R.-A. Thietart (Ed.), *Méthodes de recherche en Management* (4e édition.).

Beech, N., & David, S. (2007). (2007). Narrative methods for identity research. In A. Pullen, N. Beech, & D. Sims (Eds.), *Exploring Identity. Concepts and Methods* (pp. 288–301). New York: Palgrave MacMillan,.

Bellamy, R., & Palumbo, R. (2010). *From Government to Governance*. London: Ashgate.

Bessette, J. (1980). Deliberative Democracy: The Majority Principle in Republican Government. In R. Goldwin & W. Schambra (Eds.), *How Democratic is the Constitution?* (pp. 102–116). Washington: American Entreprise Institute.

Bevir, M. (2011). Governance as theory, practice and dilemma. In *Sage Handbook of Governance* (p. 592). Sage Publications.

Bezes, P. (2007). Construire des bureaucraties wébériennes à l'ère du New Public Management ?

Critique Internationale, *35*(2), 9. doi:10.3917/crii.035.0009

Bezes, P., Demazière, D., Le Bianic, T., Paradeise, C., Normand, R., Benamouzig, D., … Evetts, J. (2011). New Public Management et professions dans l'État : au-delà des oppositions, quelles recompositions ? *Sociologie Du Travail*, *53*(3), 293–348. doi:10.1016/j.soctra.2011.06.003

Bezes, P., & Pierru, F. (2012). État, administration et politiques publiques : les dé-liaisons dangereuses - La France au miroir des sciences sociales nord-américaines. *Gouvernement et Action Publique*, *2*(2), 41–87.

Blau, P. (1955). *The dynamics of bureaucracy*. Chicago: The Chicago University Press.

Bloch, M.-A., & Hénaut, L. (2014). *Coordination et parcours. La dynamique du monde sanitaire, social et médico-social* (Collection.). Dunod.

Blondiaux, L. (2004). L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes. In M.-H. Bacqué, Y. Sintomer, & H. Rey (Eds.), *Gestion de proximité et Démocratie participative - Une perspective comparative*. Editions la Découverte.

Blondiaux, L. (2007). La démocratie participative, sous conditions et malgré tout. *Mouvements*, *50*(2), 118. doi:10.3917/mouv.050.0118

Bohman, J., & Rehg, W. (1997). *Deliberative Democracy. Essays on Reason and Politics*. Cambridge, Mass.: MIT Press.

Boje, D. M. (2001). *Narrative Methods for Organizational and Communication Research.* Thousand Oak: Sage.

Bonnaud, L. (2010). De Feyzin (1966) à AZF (2001) : la naissance du métier d'inspecteur des installations classées. In *Pour mémoire : 1810-2010, 200 ans d'inspection des installations classées* (pp. 55–62).

Bonnaud, L., & Martinais, E. (2010). Expertise d'État et risques industriels. La persistance d'un modèle technocratique depuis les années 1970. In Y. Berard & R. Crespin (Eds.), *Aux frontières de l'expertise. Dialogues entre savoirs et pouvoirs* (pp. 161–175). Presses Universitaires de Rennes.

Bourdieu, P. (1980). *Le sens pratique*. Paris: Editions de Minuit.

Bouvier, A. (2007). Démocratie délibérative, démocratie débattante, démocratie participative. *Revue Européenne Des Sciences Sociales*, *XLV*(136).

Boy, D. (2010). Le Grenelle de l'environnement : une novation politique ? *Revue Française D'administration Publique*, *134*(2), 313. doi:10.3917/rfap.134.0313

Boy, D., Donnet Kamel, D., & Roqueplo, P. (2000). Un exemple de démocratie participative : la "conférence de citoyens" sur les OGM. *Revue Française de Science Politique*, *50*(4-5).

Boyne, G. A. (2003). *Evaluating Public Management Reforms*. Buckingham: Open University Press.

Bozeman, B. (2013). What organization theorists and public policy researchers can learn from

one another : publicness theory as a case-in-point. *Organization Studies*, *34*(2), 169–188.

Bréchet, J.-P. (2008). Le regard de la théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud. *Revue Française de Gestion*.

Brillet, B., Chapelon, J., Doizelet, M.-P., Femenias, A., Laurent, J., & Sesboue, E. (2011). *Rapport CGEDD 007285-01 - L'Autorité Environnementale en Directions Régionales de l'Environnement, de l'aménagement et du logement*.

Brown, J. S., & Duguid, P. (1991). Organizational learning and communities-of-practice : toward a unified view of working, learning and innovation. *Organization Science*, *2*(1), 40–58.

Buffat, A. (2014). Hybridation organisationnelle et sentiment d'appartenance. *Revue Internationale Des Sciences Administratives*, *80*(1), 71–89.

Callon, M., Lascoumes, P., & Barthe, Y. (2001). *Agir dans un monde incertain - Essai sur la démocratie technique*. Editions du Seuil.

Carr-Saunders, A. W., & Wilson, P. A. (1933). *The professions*. *The Social System*. Oxford: Clarendon Press.

CAS. (2008). *La participation des citoyens et l'action publique*.

CGDD. (2011). *Guide sur l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme*.

Champy, F. (2012). *Sociologie des professions*. Presses universitaires de France.

Chanal, V. (2000). Communautés de pratique et management par projet. *M@n@gement*, *3*(1), 1–30.

Chanut, V. (2004). *L'État didactique. Eduquer au management public les cadres du ministère de l'Equipement*. L'Harmattan.

Chavrier, G. (2007). La démocratie participative dans le débat sur la décentralisation (1978-2004). In F. Robbe (Ed.), *La Démocratie Participative - Actes du colloque du 21 octobre 2005*. Paris: L'Harmattan.

Chazel, F. (1995). Eléments pour une reconsidération de la théorie weberienne de la bureaucratie. In P. Lascoumes (Ed.), *Actualités de Max Weber pour la sociologie du droit* (pp. 179–198). Paris: LGDJ.

Chevallier. (2003). *L'État post moderne*. LGDJ.

Chevallier, J. (2011). De l'administration démocratique à la démocratie administrative. *Revue Française D'administration Publique*, *1*(n°137-138).

Christensen, T., & Laegreid, P. (2007). *Transcending New Public Management: the transformation of public sector reform*. Aldershot: Ashgate Publishing Ltd.

Christensen, T., & Lægreid, P. (2011). Complexity and Hybrid Public Administration—Theoretical and Empirical Challenges. *Public Organization Review*, *11*(4), 407–423. doi:10.1007/s11115-010-0141-4

Clarke, J., & Newman, J. (1997). *The managerial State*. Sage Publications, London.

Clegg, S. R., Harris, M., & Hopfl, H. (2011). *Managing Modernity: Beyond Bureaucracy?* Oxford University Press.

Cohen, J. (1989). Deliberation and democratic legitimacy. In A. Hamlin & P. Pettit (Eds.), *The good polity. Normative analysis of the State*. Oxford: Basil Blackwell.

Cohen, M. D. (2007). Reading Dewey: Reflections on the Study of Routine. *Organization Studies*, *28*(5), 773–786. doi:10.1177/0170840606077620

Cohendet, P., & Llerena, P. (2003). Routines and incentives : the role of communities in the firm, *12*(2), 271–297.

Courpasson, D. (2000). Managerial Strategies of Domination. Power in Soft Bureaucracies. *Organization Studies*, *21*(1), 141–161. doi:10.1177/0170840600211001

Crozier, M. (1963). *Le phénomène bureaucratique*. Editions du Seuil.

Crozier, M., & Frieberg, E. (1977). *L'acteur et le système*. Paris: Editions du Seuil.

Cyert, R. ., & March, J. G. (1963). *A Behavioral Theory of the Firm*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

D'Adderio, L. (2014). The Replication Dilemma Unravelled: How Organizations Enact Multiple Goals in Routine Transfer. *Organization Science*, *25*(5).

David, A. (2008). La recherche-intervention, cadre général pour la recherche en management. In A. David, A. Hatchuel, & R. Laufer (Eds.), *Les nouvelles fondations des sciences de gestion*. FNEGE Vuibert.

Davis, K. C. (1969). *Discretionary justice: A preliminary inquiry*. Baton Rouge, LA: Louisiana State University Press.

de Certeau, M. (1980). *L'invention du quotidien. Vol. 1, Arts de faire*. Gallimard.

de Terssac, G. (2003a). La théorie de la régulation sociale : repères pour un débat. In G. de Terssac (Ed.), *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud*.

de Terssac, G. (2003b). Travail d'organisation et travail de régulation. In G. de Terssac (Ed.), *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud*.

Demmke, C., & Moilanen, T. (2010). *Civil Services in the EU of 27 : Reform Outcomes and the future of the Civil Service*. Bern: Peter Lang.

Denhardt, R. B., & Denhardt Vinzant, J. (2000). The New Public Service: Serving Rather than Steering. *Public Administration Review*, *60*(6), 549–559.

Denis, J.-L., Ferlie, E., & Van Gestel, N. (2015). Understanding Hybridity in Public Organizations. *Public Administration*, *93*(2). doi:10.1111/padm.12175

Detchessahar, M. (2001). Quand discuter, c'est produire : pour une théorie de l'espace de discussion. *Revue Française de Gestion*, *janvier fé*(132), 32–43.

Detchessahar, M. (2003). L'avènement de l'entreprise communicationnelle: outil, problèmes et politique d'accompagnement. *Revue Française de Gestion*.

Detchessahar, M. (2013). Faire face aux risques psycho-sociaux : quelques éléments d'un management par la discussion. *Négociations*, *19*(1), 57. doi:10.3917/neg.019.0057

Detchessahar, M., Devigne, M., & Stimec, A. (2010). Les modes de régulation du travail et leurs effets sur la santé des salariés : deux établissements d'accueil des personnes âgées en quête de management. *Finance, Contrôle, Stratégie*.

Detchessahar, M., & Honoré, L. (2002). Fonctionnement et performance des équipes autonomes : le cas des ateliers de soudure des Chantiers de l'Atlantique. *Finance, Contrôle, Stratégie*, *5*(1), 43–76.

Detchessahar, M., & Journé, B. (2007). Une approche narrative des outils de gestion. *Revue Française de Gestion*, *n°174*, 32–43.

Dionysiou, D. D., & Tsoukas, H. (2013). Understanding the (re)creation of routines from within : a symbolic interactionnist perspective. *Academy of Management Review*, *38*(2), 181–205.

Dryzeck, J. (1990). *Discursive Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Du Gay, P. (2000). *In praise of bureaucracy*. Sage Publications, London.

Du Gay, P. (2005a). Bureaucracy and Liberty : State, Authority and Freedom. In *The values of bureaucracy*. Oxford: Oxford University Press.

Du Gay, P. (2005b). Introduction. In *The values of bureaucracy* (Oxford Uni.).

Du Gay, P. (2008). `Without Affection or Enthusiasm' Problems of Involvement and Attachment in `Responsive' Public Management. *Organization*, *15*(3), 335–353. doi:10.1177/1350508408088533

Dubois, V. (2010). Politiques au guichet, politiques du guichet. In O. Borraz & V. Guiraudon (Eds.), *Politiques publiques 2. Changer la société*. Paris: Presses de Sciences Po.

Dumez, H. (2013). Qu'est-ce qu'un cas? Et que peut-on atttendre d'une étude de cas? *Libellio d'Aegis*, *9*(2), 13–26.

Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2005). New Public Management Is Dead—Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *16*, 467–494.

Eckerberg, K., & Nilsson, M. (2013). *Environmental Policy Integration in Practice: Shaping Institutions for Learning*. Routledge.

Eisenhardt, K. M., & Graebner, M. E. (2007). Theory Building From Cases: Opportunities and Challenges. *Academy of Management Journal*, *50*(1), 25–32. doi:10.5465/AMJ.2007.24160888

Elias, N. (1975). *La dynamique de l'Occident* (1ère ed. 1.). Paris: Calmann Levy.

Elster, J. (1998). *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Emery, Y., & Giauque, D. (2014). L'univers hybride de l'administration au XXIe siècle. Introduction. *Revue Internationale Des Sciences Administratives*, *80*(1).

Eriksson, P., & Kovalainen, A. (2008). *Qualitative Methods in Business Research*. Thousand Oaks: Sage.

Evans, T. (2010). *Professional discretion in welfare services: Beyond street-level bureaucracy*. London: Ashgate.

Eymeri-Douzans, J.-M. (2006). Conclusion - Pour une sociologie politique comparée des institutions et de l'action publiques. In *Science politique de l'administration : une approche comparative.* (pp. 269–283). Paris: Etudes Politiques.

Farrell, C., & Morris, J. (2003). The " Neo-Bureaucratic " State : Professionals , Managers and Professional Managers in Schools , General Practices and Social Work articles. *Organization*, *10*(1), 129–156.

Feldman, M. S. (2000). Organizational Routines as a Source of Continuous Change. *Organization Science*, *11*(6), 611–629. doi:10.1287/orsc.11.6.611.12529

Feldman, M. S., Adderio, L. D., & Salvato, C. (2014). *Dynamics of Organizational Routines. Egos 2014 subplenary session*.

Feldman, M. S., & Orlikowski, W. J. (2011). Theorizing Practice and Practicing Theory. *Organization Science*, *22*(5), 1240–1253.

Feldman, M. S., & Pentland, B. T. (2003). Reconceptualizing organizational routines as a source of flexibility and change. *Administrative Science Quarterly*, *48*(March), 94–118.

Fishkin, J. S. (1999). Vers une démocratie délibérative : l'expérimentation d'un idéal. In S. Elkin & K. E. Soltan (Eds.), *Citizen competence and democratic institutions*. Pennsylvania State University Press.

Foucault, M. (1980). *Power/knowledge. Selected interviews and other writings 1972-1977*. New York: Pantheon Books.

Frederickson, G. H. (1980). *New Public Administration*. University of Alabama Press.

Frederickson, G. H. (2005). Whatever happened to Public Administration ? Governance, governance everywhere. In E. Ferlie, L. E. Lynn, & C. Pollitt (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Management* (pp. 282–304). New York: Oxford University Press.

Fung, A., & Wright, E. O. (2003). *Deepening Democracy - Institutional innovations in Empowered Participatory Governance*. London: Verso. doi:10.1086/659440

Gand, S. (2008). *L'organisation des dynamiques de services professionnels. Logique de rationalisation, cadre de gestion et formes de collégialité*.

Gand, S., & Periac, E. (n.d.). Gouverner sans les instruments ? La difficile construction des politiques relatives à la perte d'autonomie des personnes âgées. In C. Edey-Gamassou & H.-O. Pyun (Eds.), *Réformes publiques : Expériences et Enseignements*. L'Harmattan.

Garfinkel, H. (1967). *Studies in ethnomethodology*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

Gaudin, J.-P. (2008). Politiques publiques : dispositifs participatifs et démocratie. In O. Giraud & P. Warin (Eds.), *Politiques Publiques et Démocratie*. Editons la Découverte.

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

Giauque, D. (2003). *La bureaucratie libérale*. L'Harmattan.

Giddens, A. (1984). *The constitution of society*. Oxford: Polity Press.

Gilbert, P. (1998). *L'instrumentation de gestion*. Economica.

Giraud, O., & Warin, P. (2008). *Politiques publiques et Démocratie :* Paris: Editons la Découverte.

Goransson, M. (2014). Les dispositifs de responsabilisation des hauts fonctionnaires belges - Analyse stratégique du système politico administratif fédéral. *Revue Internationale Des Sciences Administratives*, *80*(1), 53–69.

Gouldner, A. (1954). *Patterns of Industrial Bureaucracy*. New York: The Free Press.

Greffe, X. (2005). *La décentralisation*. Paris: La Découverte. Repères.

Grenier, C., & Josserand, E. (2014). Recherches sur le contenu et recherches sur le processus. In R.-A. Thietart (Ed.), *Méthodes de recherche en Management*. Dunod.

Greve, C. (2010). Whatever happened to New Public Management? In *Danish Political Science Association meeting*.

Habermas, J. (1962). *L'espace public*. Paris: Payot.

Habermas, J. (1988). *L'espace public. Archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeaoise*. Paris: Payot.

Hassenteufel, P. (2007). L'État mis à nu par les poitiques publiques. In *Le temps de l'État. Mélanges en l'honneur de Pierre Birnbaum* (pp. 311–329). Paris: Fayard.

Hassenteufel, P. (2011). *Sociologie politique : l'action publique* (2e édition.). Armand Colin.

Heidegger, M. (1962). *Being and time*. Oxford: Blackwell.

Heinrich, C. J., & Lynn, L. E. (2000). *Governance and Performance*. Washington DC: Georgetown University Press.

Hill, G. C., & Meier, K. J. (2005). Bureaucracy in the Twenty-First Century. In E. Ferlie, L. E. Lynn, & C. Pollitt (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford;New York: Oxford University Press.

Hill, M., & Hupe, P. (2008). *Implementing Public Policy: An Introduction to the Study of Operational Governance*. Sage Publications.

Hood, C. (1991). A Public management for all seasons ? *Public Administration*, *69*, 3–20.

Hopfl, H. (2006). Post-bureaucracy and Weber's "modern" bureaucrat. *Journal of Organizational Change Management*, *19*(1), 8–21.

Howard-Grenville, J. a. (2005). The Persistence of Flexible Organizational Routines: The Role of Agency and Organizational Context. *Organization Science*, *16*(6), 618–636. doi:10.1287/orsc.1050.0150

Humbert, P., & Gomel, C. (2013). *Rapport CGEDD n° 008362-01 sur l'exercice de l'Autorité Environnementale en Bretagne*.

Hupe, P., & Hill, M. (2007). Street-Level Bureaucracy and Public Accountability. *Public Administration*, *85*(2), 279–299. doi:10.1111/j.1467-9299.2007.00650.x

Jordan, A., & Lenschow, A. (2008). *Innovation in Environmental policy? Integrating the environment for sustainability*. Cheltenham: Edward Elgar.

Jordan, A., & Lenschow, A. (2010). Environmental policy integration: a state of the art review. *Environmental Policy and Governance*, *20*(3), 147–158. doi:10.1002/eet.539

Kada, N. (2010). *Les collectivités territoriales dans l'Union Européenne*. Presses Universitaires de Grenoble.

Kbaier, R., Lafont, J., & Lavoux, T. (2009). *Rapport CGEDD 006590-01 Comparaison des pratiques et méthodes de certains autres États membres de l'Union européenne pour l'élaboration des avis de l'Autorité environnementale, et prise en compte des jurisprudences concernant les insuffisances des év*.

Kickert, W. J. M., Klijn, E.-H., & Koppenjan, J. F. M. (1997). *Managing complex networks: strategies for the public sector*. London: Sage.

Kinsey, K. A., & Stalans, L. J. (1999). Which "haves" come out ahead and why? Cultural capital and legal mobilization in frontline law enforcement. *Law and Society Review*, *33*(4), 993–1024.

Kjaer, A. M. (2004). *Governance. Polity key concepts in the social sciences*. Cambridge: Wiley.

Kletz, F., Hénaut, L., & Sardas, J.-C. (2014). NGP et enjeux de métiers dans les organisations culturelles. *Revue Internationale Des Sciences Administratives*, *80*(1), 91–111.

Klijn, E.-H. (2005). Networks and interorganizational management : challenging steering, evaluation and the role of public actors in public management. In E. Ferlie, B. L. E. Lynn, & C. Pollitt (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Management* (pp. 257–281). Oxford: Oxford University Press.

Klijn, E.-H. (2008). Governance and Governance Networks in Europe. *Public Management Review*, *10*(4), 505–525. doi:10.1080/14719030802263954

Klijn, E.-H., & Koppenjan, J. (2000). Public Management and Policy Networks: Foundations of a Network Approach to Governance. *Public Management Review*, *2*(2), 135–158.

Klijn, E.-H., & Koppenjan, J. (2004). *Managing Uncertainties in Networks*. London: Routledge.

Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. London: Sage.

Labatut, J., Aggeri, F., & Girard, N. (2011). *Discipline and Change: How Technologies and Organizational Routines Interact in New Practice Creation*. *Organization Studies* (Vol. 33). doi:10.1177/0170840611430589

Lafferty, W. (2002). Adapting government practice to the goals of sustainable development. Improving Governance for Sustainable Development. In *OECD Seminar, 22-23 November 2001*. Paris OECD.

Lagroye, J., François, B., & Sawicki, F. (2002). *Sociologie politique*. Presses Sciences Po et Dalloz.

Lallement, M. (2007). *Le travail - une sociologie contemporaine*. Paris: Gallimard.

Langley, A. (1999). Strategies for Theorizing from Process Data. *The Academy of Management Review*, *24*(4), 691. doi:10.2307/259349

Lascoumes, P. (1994). *L'Eco-pouvoir : Environnements et Politiques*. La Découverte.

Lascoumes, P., Bonnaud, L., Le Bourhis, J.-P., & Martinais, E. (2014). *Le Développement durable : une nouvelle affaire d'État*. Presses universitaires de France.

Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2012). *Sociologie de l'action publique* (2nde ed.). Armand Colin.

Lave, J., & Wenger, E. (1991). *Situated Learning: Legitimate Peripheral Participation*. Cambridge: Cambridge University Press.

Laville, B. (2010). Du ministère de l'impossible au ministère d'État. *Revue Française d'Administration Publique*, *2*(134).

Le Bourhis, J.-P. (2009). DRE, DRAE, DIREN, DREAL : éléments pour une histoire de l'administration territoriale de l'Environnement en France. *Pour Mémoire*, *n°6 été*.

Le Galès, P., & Thatcher, M. (1995). *Les réseaux de politiques publiques :* Paris: L'Harmattan.

Le Saout, M. (2012). La réforme des études d'impact - Avis de l'Autorité Environnementale. In *Réunion Avis AE Projets - 2 février 2012 - Dreal Poitou Charente MEDDTL*.

Lefebvre, P., Roos, P., & Sardas, J.-C. (2003). Gestion des compétences , gestion des connaissances et enjeux identitaires en conception : pour une approche unifiée de la dynamique métier. In A. . Guénette, M. Rossi, & J.-C. Sardas (Eds.), *Compétences et connaissances dans les organisations* (SEES., pp. 1–6). Lausanne.

Lerner, D., & Laswell, H. (1951). *The Policy Sciences*. Stanford: Stanford University Press.

Lindblom, C. (1959). The Science of Muddling Through. *Public Administration Review*, *19*, 79–88.

Lipsky, M. (1980). *Street level Bureaucracy : Dilemmas of the individual in public services*. Russell Sage Foundation.

Lipsky, M. (2010). *Street level bureacuracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.

Lowi, T. (1972). Four systems of Policy Politics and Choice. *Public Administration Review*, *32*, 298–310.

Lundqvist, L. J. (2004). *Sweden and ecological governance*. Manchester: Manchester University Press.

Lynn, L. E., Heinrich, C. J., & Hill, C. J. (2001). *Improving governance : a new logic for empirical research*. Washington DC: Georgetown University Press.

Lynn, L. E. J. (2011). The Persistence of Hierarchy. In *The Sage Handbook of Governance* (pp. 218–236). Sage Publications.

Lynn, Lawrence, J. (2006). *Public management : old and new*. New York and London:

Routledge/Taylor and Francis.

Mac Pherson, C. B. (1971). *Principes et limites de la démocratie libérale*. Editions la Découverte (1985).

Manin, B. (1985). Volonté générale ou délibération. Esquisse d'une théorie générale de la délibération politique. *Le Débat*, *33*.

Manin, B. (2002). L'idée de démocratie délibérative dans la science politique contemporaine. Introduction, généalogie et éléments critiques. *Politix*, *15*(57), 37–55.

March, J., & Simon, H. (1958). *Organizations*. New York: Wiley.

Marsh, D., & Smith, M. (2000). Understanding policy networks : towards a dialectical approach. *Political Studies*, *48*(1), 4–21.

Massardier, G. (1997). P. Le Gales, M. Thatcher, dir. Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks. *Politix*, *10*(37), 177–183.

May, P. J., & Wood, R. S. (2003). At the regulatory front lines : inspectors' enforcement styles and regulatory compliance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *13*(2), 117–139.

Maynard-Moody, S., & Musheno, M. (2000). State agent or citizen agent : two narratives of Discretion. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *10*(2), 329–358.

Maynard-Moody, S., & Musheno, M. (2003). *Cops, teachers, counselors: stories from the front lines of public services*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Maynard-Moody, S., & Portillo, S. (2010). Street Level Bureaucracy Theory. In R. F. Durant (Ed.), *The Oxford Handbook of American bureaucracy* (pp. 252–277). New York: Oxford University Press.

Meadowcroft, J. (2011). Sustainable Development. In *The Sage Handbook of Governance* (pp. 535–551).

Mény, Y. (1984). *La réforme des collectivités locales en Europe : stratégies et résultats*. La Documentation française.

Meny, Y., & Thoenig, J.-C. (1989). *Politiques Publiques*. Presses universitaires de France.

Merton, R. K. (1940). Bureaucratic Structure and Personality. *Social Forces*, *18*(4), 560–568.

Meyer, R. E., & Hammerschmid, G. (2006). Changing Institutional Logics and Executive Identities: A Managerial Challenge to Public Administration in Austria. *American Behavioral Scientist*, *49*(7), 1000–1014. doi:10.1177/0002764205285182

Milward, H. B., & Provan, K. G. (2000). Governing the Hollow State. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *20*(2), 359–379.

Mintzberg, H. (1982). *Structures et dynamiques des organisations*. Paris: Editions d'Organisation.

Moisdon, J. C. (1997). *Du mode d'existence des outils de gestion*. Paris: Seli Arslan.

Moisdon, J.-C. (2007). La Recherche Intervention en gestion : de la prescription à l'énigme.

Education Permanente, *170*.

Montjardet, D. (1996). *Ce que fait la police. Sociologie de la force publique*. Paris: La Découverte.

Nelson, R. R., & Winter, S. G. (1982). *An Evolutionary Theory of Economic Change.* Cambridge MA: Harvard University Press.

O'Toole, L. J. J. (2000). Research on policy implementation : assessment and prospects. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *10*(2), 225–242.

O'Toole, L. J. J., & Meier, K. J. (2003). Plus ça change : Public management , personnel stability and organizational performance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *13*(1), 43–64.

Olsen, J. P. (2006). Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *16*(1), 1–24. doi:10.1093/jopart/mui027

Ongaro, E. (2009). *Public Management reform and Modernization : Trajectories of administrative change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain*. Cheltenham and Northampton, Mass: Edward Elgar.

Orr, J. (1987). Narratives at Work: Story Telling as Cooperative Diagnostic Activity. *Field Service Manager*, *June*, 47–60.

Orr, J. (1990). Sharing Knowledge, Celebrating Identity: War Stories and Community Memory in a Service Culture. In D. S. M. and D. Edwards (Ed.), *Collective Remembering: Memory in Society*. Sage Publications.

Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government : How the entrepreneurial spirit is tranforming the public sector*. Reading, Mass.: Adison Wesley.

Osborne, S. P. (2006). The New Public Governance ? *Public Management Review*, *8*(3), 377–388. doi:10.1080/14719030600853022

Papadopoulos, Y. (2008). La Gouvernance en Réseaux. In O. Giraud & P. Warin (Eds.), *Politiques Publiques et Démocratie*. Paris: Editions la Découverte.

Paradeise, C. (2003). La théorie de la régulation sociale à l'épreuve de la pratique. In G. de Terssac (Ed.), *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud*. Paris: La Découverte.

Pasmore, W. A., Stymne, B., Shani, A. B. R., Mohrman, S. A., & Adler, N. (2008). The promise of collaborative management research. In A. B. (Rami) Shani, S. A. Mohrman, W. A. Pasmore, B. Stymne, & N. Adler (Eds.), *Handbook of collaborative management research* (pp. p.7–31). Thousand Oaks, CA.: Sage.

Pateman, C. (1970). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.

Persson, A. (2004). *Environmental Policy Integration : An Introduction*. PINTS Background Paper. Stokholm.

Phelep, M., & Labelle, C. (2013). *CGDD - Rapport sur l'activité de l'autorité environnementale*

locale en 2012.

Phelep, M., Maurel, C., Déchet, S., Favre, S., Garrigou, O., & Le Bris, C. (2014). *CGDD - Rapport sur l'activité des autorités environnementales locales en 2013*.

Pichault, F. (2007). HRM-based reforms in public organisations: problems and perspectives. *Human Resource Management Journal*, *17*(3), 265–282.

Pichault, F., & Schoenaers, F. (2012). Le middle management sous pression La difficile intégration du référentiel managérial issu du NPM dans les organisations au service de l'intérêt général. *Revue Internationale de Psychosociologie et de Gestion Des Comportements Organisationnels*.

Pierre, J. (2000). *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press.

Pierre, J., & Peters, B. G. (2000). *Governance, Politics and the State*. New York: Saint Martin's Press.

Pissaloux, J.-L. (2011). La démocratie participative dans le domaine environnemental. *Revue Française D'administration Publique*, (N°137-138).

Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2000). *Public Management Reform : a comparative analysis* (1st ed.). Oxford: Oxford University Press.

Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform: A Comparative Analysis* (2nd ed.). Oxford University Press.

Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform : A comparative analysis, New Public Mangement, Governance and the Neo-weberian State* (3rd editio.). Oxford: Oxford University Press.

Pollitt, C., & Hupe, P. (2011). Talking About Government : The role of magic concepts. *Public Management Review*, *13*(5).

Poujade, R. (1975). *Le Ministère de l'Impossible*. Calmann Levy.

Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1973). *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All*. University of California Press.

Prottas, J. . (1979). *People-processing : the street level bureaucrat in public service bureaucracies*. Lexington: Lexington Press.

Pyun, H.-O., & Edey-Gamassou, C. (2015). *What paradigm of public administration for a stronger and more equitable society?* Colloque Airmap 2015, Lyon.

Rawls, J. (1993). *Libéralisme politique*. Presses universitaires de France.

Rerup, C., & Feldman, M. S. (2011). Routines as a source of change in organizational schemata : the role of trial and error learning. *Academy of Management Journal*, *54*(3), 577–610.

Reuter, Y. (2014). *L'analyse de récit* (2nd éditio.). Armand Colin.

Reynaud, J.-D. (1979). Conflit et régulation sociale. Esquisse d'une théorie de la régulatio

conjointe. *Revue Française de Sociologie*, *20*(2), 367–376.

Reynaud, J.-D. (1988). Les régulations dans les organisations : régulation de contrôle et régulation autonome. *Revue Française de Sociologie*, *29*(1), 5–18.

Reynaud, J.-D. (1997). *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale* (3e édition.). Paris: Armand Colin 1989.

Reynaud, J.-D. (1999). *Le conflit, la négociation et la règle*.

Reynaud, J.-D. (2003). Régulation de contrôle, autonome et conjointe. In G. de Terssac (Ed.), *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud*. Paris: La Découverte.

Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding governance*. Buckingham and Philadelphia: Open University Press.

Rhodes, R. A. W. (2007). Understanding Governance: Ten Years On. *Organization Studies*, *28*(8), 1243–1264. doi:10.1177/0170840607076586

Riccuci, N. M. (2005). *How management matters:street level bureaucrats and welfare reform*. Washington DC: Georgetown University Press.

Richards, D., & Smith, M. J. (2002). *Governance and public policy in the UK*. Oxford: Oxford University Press.

Roche, C. (2012). *L'essentiel du droit de l'environnement 2012-2013*. (lextenso éditions, Ed.).

Rolina, G. (2010). Prescrire la sureté, négocier l'expertise. *Gérer et Comprendre*, *46*(3), 371–375.

Roman, D. (2008). Vieillesse et Droits fondamentaux : l'apport de la construction européenne. *Revue de Droit Sanitaire et Social*.

Rondeaux, G. (2012). *Identification organisationnelle et changement : les logiques identitaires à l'épreuve du New Public Management*. HEC - Ecole de gestion de l'Université de Liège.

Rosanvallon, P. (1990). *L'État en France*. Paris: Editions du Seuil.

Rouban, L. (2004). Les paradoxes de l'État postmoderne. *Cités*, *2*(18), 11–22.

Rui, S. (2004). *La démocratie en débat : les citoyens face à l'action publique*. Armand Colin.

Saetren, H. (2005). Facts and Myths about Research on Public Policy Implementation: Out-of-Fashion, Allegedly Dead, But Still Very Much Alive and Relevant. *Policy Studies Journal*, *33*(4), 559–582. doi:10.1111/j.1541-0072.2005.00133.x

Schatzki, T. R., Knorr Cetina, K., & Von Savigny, E. (2001). *The Practice Turn in Contemporary Theory*.

Schout, A., & Jordan, A. (2005). Coordinated european governance : self organizing or centrally steered? *Public Administration*, *83*(1), 201–220.

Schout, A., & Jordan, A. (2008). Administrative instruments. In A. Jordan & A. Lenschow (Eds.), *Innovation in Environnemental Policy? Integrating the environment for sustainability* (p. 353). Edward Elgar.

Selznick, P. (1949). *TVA and the Grass Roots : a study in the sociology of formal organizations*.

Berkeley and Los Angeles: University of California Press.

Sintomer, Y., & Blondiaux, L. (2002). L'impératif délibératif. *Politix*, *57*, 17–35.

Spanou, C. (2003). Abandonner ou renforcer l'état webérien ? *Revue Française D'administration Publique*, *1*(105-106).

Spire, A. (2005). *Etrangers à la carte. L'administration de l'immigration en France (1945-1975)*. Paris: Grasset.

Steen, T. (2006). *Revaluing bureaucracy : what about public servants' motivation?* European Group of Public Administration Annual ConferenceMilan.

Stiles, P., Trevor, J., Farndale, E., Morris, S. S., Paauwe, J., Stahl, G. K., … Carolina, S. (2015). Changing Routine : Reframing Performance Management within a Multinational, (January). doi:10.1111/joms.12111

Stoker, G. (2006). Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance? *The American Review of Public Administration*, *36*(1), 41–57. doi:10.1177/0275074005282583

Suleiman, E. (2003). *Dismantling democratic states*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Sunstein, C. (1985). Interest Groups in American Public Law. *Stanford Law Review*, *38*.

Theys, J. (2003). La Gouvernance, entre innovation et impuissance : le cas de l'environnement. *Developpement Durable et Territoires*.

Thoenig, J.-C. (1987). *L'ère des technocrate : le cas des Ponts et Chaussée*. L'Harmattan.

Thoenig, J.-C., & Duran, P. (1996). L'État et la gestion publique territoriale. *Revue Française de Sciences Politiques*, *4*.

Tummers, L. (2011). Comment expliquer la disposition des professionnels publics à mettre en oeuvre les nouvelles politiques : le système de l'aliénation des politiques. *Revue Internationale Des Sciences Administratives*, *77*(3), 575–604.

Tummers, L., & Bekkers, V. (2014a). Policy implementation , street-level bureaucracy and the importance of discretion. *Public Management Review*, *16*(4), 527–547.

Tummers, L., & Bekkers, V. (2014b). Policy implementation , street-level bureaucracy and the importance of discretion, (forthcoming).

Turner, S. F., & Fern, M. J. (2012). Examining the stability and variability of routine performances : the effects of experience and context change. *Journal of Management Studies*, *49*(8).

Turner, S. F., & Rindova, V. (2012). Consistency in routine functioning in the face of ongoing change. *Organization Science*, *23*(1), 24–46.

Warin, P. (2002). *Les dépanneurs de justice. Les petits fonctionnaires entre qualité et équité*. Paris: LGDJ.

WCED. (1987). *Our Common Future*. Oxford.

Weber, M. (1921). *Economie et Société, Volume 1*. Paris: Pocket.

Wenger, E. (1988). *Communities of practice : Learning, Meaning and Identity*. New York: Cambridge University Press.

Whittington, R. (2003). The work of strategizing and organizing : for a practice perspective. *Strategic Organization*, *1*(1), 117–125.

Whittington, R., & Vaara, E. (2012). Strategy-as-Practice : Taking Social Practices Seriously. *Academy of Management Annals*.

Wildavsky, A. (1964). *The Politics of the budgetary process*. Boston: Little Brown.

Willmott, H. (2011). Back to the future : what does studying bureaucracy tell us? In *Managing modernity : beyond bureaucracy?* Oxford University Press.

Wittgenstein, L. (1951). *Philosophical investigations*. Oxford: Basil Blackwell.

Yin, R. K. (2014). *Case study research*. SAGE Publications, Inc.

Yngvesson, B. (1988). Making law at the doorway:the clerk, the court and the construction of community in a New England Town. *Law and Society Review*, *22*(3), 409–448.

Table des matières détaillée

Sommaire **5**
Remerciements **7**
Glossaire 10
Lexique 11

Introduction générale **17**
Résumé de la thèse **26**

Partie 1.
Cadre théorique et problématisation **35**

Chapitre I.
L'administration publique dans la gouvernance publique multi-acteurs **37**
Introduction au chapitre I 38
I. Une multiplicité d'acteurs publics et privés dans l'action publique : émergence et légitimation 39
I.1. Un mouvement empirique : dispositifs de démocratie participative et décentralisation - vers la légitimation de nouveaux acteurs de l'action publique en France 39
I.2. Fondements et explications théoriques du mouvement empirique vers plus de « participants » à l'action publique 46
I.3. Le développement de la notion de « Gouvernance » dans l'action publique 51
II. De nouvelles formes d'action publique pour certains types de politiques publiques 57
II.1. L'identification de « types » de politiques publiques 57
II.2 Le cas de l'environnement : le paradoxe d'une attente d'intervention étatique et de participation d'autres acteurs 60
III. Un déplacement du rôle de l'État et de l'administration publique 63
Synthèse sur le chapitre I 65

Chapitre II.
Hybridation et pluralité de l'administration publique : implications organisationnelles. 67
Introduction au chapitre II 68

I. La bureaucratie comme mode d'action « traditionnel » pour l'administration : construction d'un modèle, critiques et recherches d'alternatives 69
I.1. L'idéal-type bureaucratique wébérien 69
I.2. Critiques sur les dysfonctionnements de la bureaucratie 72
I.3. Critiques sur l'inadaptation de la bureaucratie à l'époque contemporaine – le *New Public Management* 74
I.4. Critiques de la bureaucratie et dépassement du NPM : les approches gouvernance de réseaux 76
II. Persistance, renouvellement et hybridation de la bureaucratie 84
II.1. Des réformes NPM diversement menées et au succès contesté 84
II.2. Redécouverte et renouvellement de la bureaucratie sur le plan théorique 86
III. Vers une conceptualisation hybride et plurielle de l'administration 92
III.1. Le développement de la notion d'hybridité pour caractériser l'administration 92
III.2. Une bureaucratie plurielle 94
IV. Problématique de thèse 96
Synthèse du chapitre 2 99

Chapitre 3
Administrer dans un contexte de gouvernance ? L'intérêt d'une perspective centrée sur l'action des agents de terrain 101
Introduction 102
I. L'incomplétude de la prescription des politiques publiques : de la pertinence d'un regard sur l'action publique à travers ses agents de terrain 103
I.1. Le développement d'une analyse de l'action publique par sa mise en œuvre 103
1.2. La *Street Level Bureaucracy* ou les marges de manœuvre des agents de terrain 104
I.3. Les limites de la *Street Level Bureaucracy* : le point aveugle de l'organisation 106
II. Un cadre de l'action collective dynamique : routines et régulations dans le travail 108
II.1. L'action productrice de *pratiques* 108
II.2. L'action productrice de régulations 113
III. Appréhender l'action administrative des politiques publiques multi-acteurs à travers l'activité des agents de terrain 120
Synthèse du chapitre 3. 122

Partie 2
Méthodologie et présentation du terrain de recherche 125

Chapitre 4
Design de la recherche, recueil et analyse des données 127
I. Présentation de la démarche de recherche 130
I.1. D'une « énigme » de terrain à un questionnement théorique 130
I.2. Principaux jalons de la démarche de recherche 133
II. Design de la recherche 136
II.1. Une étude de cas unique 136
II.2. La définition du périmètre de l'étude de cas 138
II.3. Une recherche collaborative 141
III. Collecte et analyse des données 143
III.1. Collecte des données 143
III.2. Analyse des données 152
Synthèse du chapitre 4 156

Chapitre 5
Le cas de l'Autorité Environnementale - La prise en compte de l'environnement dans les plans, programmes et projets 157
Introduction du chapitre 5 159
I. Origines juridiques et conceptuelles de l'activité d'Autorité Environnementale 161
I. 1. Textes fondateurs de l'Autorité Environnementale dans l'Union Européenne 161
I. 2. Le principe d'intégration environnementale (EPI) 163
I.3. Le principe d'information et de participation du public 166
I. 4. Déploiement de l'Autorité Environnementale dans l'Union Européenne 168
II. Mise en place de l'Autorité Environnementale en France 170
II.1. L'essentiel sur l'Autorité Environnementale en France 170
II.2. Principes de fonctionnement de l'AE 174
II.3. Historique de la mise en place de l'AE en France 193
II. 4. Déploiement organisationnel de l'AE au sein du MEDDE 201
Synthèse du chapitre 5 208

Partie III.
Résultats et discussion 211

Chapitre 6. Administrer dans un contexte de gouvernance : incertitudes et tensions..... 213
Introduction au chapitre 6 : 215
I. Prescrire une activité administrative dans un contexte de gouvernance ? Le cas de la circulaire de 2009 sur l'AE 216
I.1. Etendue et limites de la prescription de l'activité d'AE 217
I.2. L'opérationnalisation de la Gouvernance dans l'activité administrative 221
I.3. Perturbations des principes d'action et des modes d'organisation administratifs dans un contexte de gouvernance publique 225
II. Mettre en œuvre une activité administrative dans un contexte de gouvernance : trois débats sur l'organisation de l'activité d'AE 227
II.1.Débat 1 : le rôle des préfets dans l'AE 230
Synthèse intermédiaire sur le débat 1 : 243
II. 2. Débat 2 : la relation entre l'AE et le pétitionnaire/maître d'ouvrage 244
Synthèse intermédiaire sur le débat 2 250
II.3. Débat 3 : la sélection des dossiers 250
Synthèse intermédiaire sur le débat 3 257
II.4. Administrer dans un contexte de gouvernance : l'épreuve du déploiement sur le terrain 257
III. Interprétation de l'activité et développement de l'action chez les agents AE 260
III.1. Divergences des interprétations sur la notion « d'accompagnement » 262
III.2. Une multiplicité de registres d'action 267
III.3. Doutes, réserves et critiques des agents sur leurs registres d'action 270
Synthèse intermédiaire section III. 281
Synthèse du chapitre 6 : 283

Chapitre 7
Administrer dans un contexte de gouvernance publique : expérimenter et construire l'action 287
Introduction du chapitre 7 289
I. Agencement des registres d'action sur le terrain et dans les récits 291
I.1. Des récits d'expérimentations menées par les agents 293
I.2. Expérimentations, mobilisation de registres d'action multiples, hétérogénéité et variabilité de l'action 343

Synthèse de la section I : 352
II. La mise en discussion de leurs pratiques par les agents : vers un dispositif de gestion des expérimentations locales ? 354
II.1. Des séminaires utilisés pour la mise en discussion de cas 355
II.2. Une volonté de discuter les expérimentations 357
II.3. Discuter et mettre à l'épreuve les expérimentations menées 358
II.3. la question de la diffusion et de l'homogénéisation des pratiques 364
II.4. Portée et limites du séminaire comme dispositif de gestion 365
Synthèse de la section II 367
Synthèse du chapitre 7 368

Chapitre 8.
Gérer l'hétérogénéité et la variabilité dans l'action administrative 371
Introduction 373
I. Comprendre l'hétérogénéité et la variabilité de l'activité d'AE : une théorisation par les dynamiques de routines organisationnelles 374
I.1. Le processus de préparation et de rédaction d'un avis d'AE en tant que routine organisationnelle 374
I.2. Analyse des dynamiques de routines à l'œuvre dans le cas des avis d'AE 376
I.3. De l'intérêt de l'hétérogénéité et de la variabilité des routines dans le cas de l'AE 381
I.4. De la « performance sélective » à la « performance simultanée » 383
I.5. Dynamiques de routines et hybridité du secteur public 385
II. Gérer l'hétérogénéité et la variabilité 387
II.1. Hétérogénéité et variabilité de l'action : un problème et une ressource 387
II.2. De l'intérêt d'un espace de discussion pour gérer l'hétérogénéité et la variabilité de l'action dans l'activité d'AE 389
II.3. Les séminaires AE comme espace de discussion incomplet 392
II.4. Vers des dispositifs de gestion permettant une mise en discussion des expérimentations locales par les agents de terrain 394
II.4. Mettre en discussion pour rendre visible ? 400
II.5. L'espace de discussion comme dispositif de gestion d'une routine organisationnelle : implications théoriques 401
III. Concevoir une activité administrative en contexte de gouvernance : retour sur les évolutions possibles pour l'AE en France 404
III.1. Rappels des débats sur l'organisation de l'AE : état des lieux et enjeux 404
III.2. Pistes de réformes de l'AE 406

III.3. Des dispositifs de gestion nécessaires dans la réforme de l'AE 408
IV. Administrer en contexte de gouvernance : caractérisation et besoins de gestion 412
Synthèse du chapitre 8 416

Conclusion générale 417
I. Contributions théoriques et managériales de la thèse 417
I.1. Contributions théoriques 417
I.2. Contributions managériales 420
II. Limites de la thèse et perspectives de recherche 422

Bibliographie 427

Table des matières détaillée 442
Liste des tableaux 448
Listes des encadrés 449
Liste des figures 450
Liste des annexes 451

Liste des tableaux

Tableau 1. Les types de politiques publiques, d'après Lowi **58**
Tableau 2. Eléments de la NPG, par contraste avec la *Public Administration* et le NPM **78**
Tableau 3. Paradigmes de Management par Stoker – *Public Value Management* **80**
Tableau 4. Le modèle du Neo weberian State **90**
Tableau 5. Récapitulatif chronologique des principaux jalons de la démarche de recherche **135**
Tableau 6. Typologie des acteurs exerçant l'activité d'AE rencontrés **145**
Tableau 7. Entretiens réalisés **146**
Tableau 8. Récapitulatif des principales données secondaires **151**
Tableau 9. Critères de désignation de l'instance chargée de l'avis d'AE pour les projets **203**
Tableau 10. Motivations, mobilisation de registres d'action et apports de chaque récit **340**
Tableau 11. Catégorisation des réactions durant la discussion **361**

Listes des encadrés

Les caractéristiques de la Bureaucratie selon Weber 69
L'essentiel sur l'activité d'Autorité Environnementale en France 128
L'activité d'inspection des installations classées pour la protection de l'environnement 172
L'évaluation environnementale en pratique 182
Un dispositif co-construit avec les acteurs de terrain 290
La procédure du cas par cas 315
Proposition 1 : un collège des chefs de pôle 396
Proposition 2 : un groupe dédié parmi les chargés de mission AE en DREAL 397

Liste des figures

Fig. 1. Dynamique de routines organisationnelles 110
Fig. 2. L'AE comme un cas unique, distingué par comparaison avec une autre activité du MEDDE..... 140
Fig 3. Délimitation du périmètre de l'étude du cas AE..... 140
Fig 4. Cas unique et sous-cas enchâssés dans l'étude de l'AE 141
Fig 5. L'avis d'AE dans l'élaboration d'un PLU/SCOT..... 184
Fig 5. Procédure d'élaboration de PLU et EE / Avis de l'État / Avis de l'AE 189
Fig 7. Pratiques des services AE en DREAL en matière d'avis tacites en 2012 et en 2013253
Schéma de la structure quinaire du récit..... 292
Fig. 8. La dynamique de la routine organisationnelle de production d'avis d'AE : hétérogénéité et variabilité comme produit et matériau de la dynamique de construction de l'action administrative..... 386
Fig. 9. Organiser une régulation dans la routine de production d'avis d'AE ? 388
Fig. 10. L'espace de discussion dans la routine organisationnelle 391
Fig. 10. L'espace de discussion professionnel pour gérer l'hétérogénéité et la variabilité dans une routine organisationnelle..... 399

Liste des annexes

Présentation du MEDDE

Questionnaire de l'enquête réalisée auprès des agents AE en 2013

Questionnaire utilisé en fin de séminaire après la mise en discussion de cas présentés par les agents

Guide d'entretien avec les agents en Dreal (2012)

Analyse des discussion du séminaire sur trois récits

Tableau des proximités et éloignements des participants par rapport aux récits présentés

Exemple d'avis AE préparé en Dreal et signé par le préfet

Exemple d'avis d'AE rendu par le CGEDD

Circulaire du 3 septembre 2009 relative à la préparation des avis d'AE

Avis motivé de la Commission européenne pour défaut de transposition de la directive sur l'évaluation environnementale (26 mars 2015)

Le ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie (MEDDE)

Naissance et missions :

Le Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'Energie (MEDDE) a été crée en 2007. Dans sa configuration actuelle (fixée en 2014), il a pour mission officielle de :

- préparer et mettre en œuvre la politique du Gouvernement dans les domaines du développement durable, de l'environnement et des technologies vertes, de la transition énergétique et de l'énergie, notamment en matière tarifaire, du climat, de la prévention des risques naturels et technologiques, de la sécurité industrielle, des transports et de leurs infrastructures, de l'équipement, de la mer, à l'exception de la construction et de la réparation navales, ainsi que dans les domaines des pêches maritimes et de l'aquaculture.
- élaborer et mettre en œuvre la politique de lutte contre le réchauffement climatique et la pollution atmosphérique.
- promouvoir une gestion durable des ressources rares.
- être associé aux négociations européennes et internationales sur le climat.
- participer à l'élaboration des programmes de recherche concernant ses attributions.

Historique :

Il résulte de la fusion des administrations du Ministère de **l'Equipement**, du Ministère de **l'Environnement** et d'une partie du Ministère de **l'Industrie**.

Parallèlement à cette fusion des administrations centrales, les services régionaux ont également fusionné au moment de la « Réorganisation Administrative Territoriale » (RéATE) menée entre 2008 et 2010 dans le cadre de la RGPP[1]. En continuité avec la fusion des ministères au niveau central, des DREAL (Directions régionales de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement) sont ainsi crées en 2009 au niveau régional. Elles regroupent les DIREN (Services régionaux du ministère de l'Environnement), les DRE (services régionaux du ministère de l'Equipement) et une partie des DRIRE (services régionaux du ministère de l'Industrie).

Pour mémoire, ce ministère a connu plusieurs appellations au cours de ses reconfigurations depuis 2007, le cœur de son intitulé étant toujours l'environnement et le développement

[1] RGPP : Révision Générale des Politiques Publiques. Lancée par le gouvernement en juin 2007, il s'agit d'un processus qui « consistant à passer en revue l'ensemble des politiques publiques pour déterminer les actions de modernisation et d'économies qui peuvent être réalisées » (source : Vie Publique.fr)

durable : MEDAD : Ministère de l'écologie de l'aménagement et du développement Durable (2007) ; MEDDAT : Ministère de l'écologie, du Développement Durable et de l'aménagement du territoire (2008-2009) ; MEEDDM : Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de la Mer (2009-2010) ; MEDDTL : Ministère de l'Environnement, du Développement Durable, des Transports et du Logement (2010-2012) et MEDDE : Ministère de l'Environnement, du Développement Durable et de l'Energie (2012-…).
Pour plus de commodité, nous utilisons tout au long de notre thèse le terme MEDDE, en vigueur au moment de notre rédaction, quelque soit la période à laquelle nous nous référons.

Présentation de l'organigramme (p. suivante)

Nous présentons en page suivante un organigramme du ministère, comprenant l'administration centrale et les services territoriaux. Il faut noter qu'au sens large, le ministère regroupe également de nombreux établissements publics sous tutelle de diverses nature qui n'apparaissent pas sur cet organigramme (ex : Ecole Nationale des Ponts Paris Tech ; ADEME ; Agence de l'eau ; Commissariat à l'Energie atomique ; Muséum d'histoire naturelle ; Parc nationaux ; Météo France etc.)

Ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie

Ségolène Royal

Secrétaire d'État chargé des Transports, de la Mer et de la Pêche
Alain VIDALIES

Conseil général de l'environnement et du développement durable
Patrice PARISÉ

Inspection générale des affaires maritimes
Laurent COURCOL

Délégation à la mer et au littoral
N...

Déléguée interministérielle à la forêt et au bois
Sylvie ALEXANDRE

Déléguée interministérielle au développement durable
Laurence MONNOYER-SMITH

Secrétaire général de la mer
Michel AYMERIC

Administration centrale

Secrétariat général
Haut fonctionnaire de défense et de sécurité
Francis ROL-TANGUY

- Direction des affaires européennes et internationales
- Direction des affaires juridiques
- Direction de la communication
- Direction des ressources humaines
- Service du pilotage et de l'évolution des services
- Service des politiques supports et des systèmes d'information
- Service des affaires financières
- Service de défense, de sécurité et d'intelligence économique
- Délégation ministérielle à l'accessibilité

Commissariat général au développement durable
Laurence MONNOYER-SMITH

- Direction de la recherche et de l'innovation
- Service de l'observation et des statistiques
- Service de l'économie, de l'évaluation et de l'intégration du développement durable
- Délégation au développement durable

Direction générale de l'énergie et du climat
Laurent MICHEL

- Direction de l'énergie
- Service climat et efficacité énergétique

Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer
François POUPARD

- Direction des infrastructures de transport
- Direction des services de transport
- Direction des affaires maritimes
- Service de l'administration générale et de la stratégie

Direction générale de l'aviation civile
Patrick GANDIL

- Direction du transport aérien
- Secrétariat général
- Direction des services de la navigation aérienne
- Direction de la sécurité de l'aviation civile

Direction des pêches maritimes et de l'aquaculture
Cécile BIGOT

- Sous-direction des ressources halieutiques
- Sous-direction de l'aquaculture et de l'économie des pêches

Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
Paul DELDUC

- Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
- Direction de l'eau et de la biodiversité

Direction générale de la prévention des risques
Patricia BLANC

- Service des risques technologiques
- Service de la prévention des nuisances et de la qualité de l'environnement
- Service des risques naturels et hydrauliques

Services territoriaux

Niveau régional, interrégional ou interdépartemental

Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL)

en Île-de-France
- Direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement (DRIEA)
- Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL)
- Direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie (DRIEE)

Directions interdépartementales des routes (DIR)

Directions interrégionales de la mer (DIRM) pour la métropole

Niveau départemental* interministériel

Interministériel
- Directions départementales des territoires (DDT)** ou directions départementales des territoires et de la mer (DDTM)**

Pour certaine missions :
- Directions départementales de la cohésion sociale (DDCS)**
- Directions départementales de la protection des populations (DDPP)**
- Directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP)**

En outre-mer

Directions de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL) Guadeloupe - Guyane - Martinique - Mayotte - La Réunion

Directions de la mer (DM)
Guadeloupe - Guyane - Martinique - Sud océan Indien

Direction des territoires, de l'alimentation et de la mer (DTAM)
Saint-Pierre et Miquelon

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie

Mai 2015

Questionnaire à destination des agents travaillant sur l'évaluation environnementale

De quoi s'agit-il ?
De contribuer à la valorisation de votre métier d'Autorité Environnementale en moins de 5 minutes…

Le MEDDE a lancé une **étude sur l'activité d'Autorité Environnementale** visant à accompagner son développement et sa valorisation au sein du MEDDE.
Notre équipe de recherche, spécialisée sur l'étude des métiers et dynamiques professionnelles (CGS Mines Paris Tech), a été sollicitée par le MEDDE pour réaliser cette étude.

Ce travail vise à **mieux comprendre le fonctionnement de cette nouvelle activité** et la manière dont elle se structure et à **mieux connaître les agents qui en sont chargés (profils, motivations, parcours etc.)**. Il fera l'objet d'un rapport de recherche remis au MEDDE à l'été 2013.

Ce questionnaire est destiné à nous permettre de prendre en compte la diversité des parcours professionnels existants et de mieux comprendre les pratiques mises en œuvre sur le terrain pour accomplir la mission. Il vient compléter des entretiens plus approfondis menés parallèlement.
Son objectif n'est en aucun cas d'auditer les pratiques mais plutôt de chercher à en avoir une juste représentation.

Ce qui est demandé :

Si vous disposez de peu de temps, vous pouvez uniquement nous permettre de connaître votre parcours professionnel, ce qui ne vous prendra pas plus de 5 minutes :

> Vous avez deux possibilités. Vous pouvez soit **nous adresser votre CV** incluant votre formation initiale, vos formations complémentaires et vos expériences professionnelles (y compris votre poste en cours)**,** soit **remplir le tableau** proposé ci-dessous

Si vous voulez bien apporter davantage de précisions sur vos pratiques :

> Nous vous proposons de **répondre à un questionnaire complémentaire optionnel** sur le sujet Vous n'avez aucune obligation de répondre à toutes les questions avant de nous retourner le questionnaire et pouvez choisir de développer plus particulièrement celles qui vous intéressent.

Ces questionnaires sont uniquement destinés à l'équipe de recherche. Les réponses individuelles de chaque agent ne seront connues que de l'équipe de recherche et

resteront confidentielles. Le rapport remis au MEDDE présentera les grands types de parcours professionnels existants pour ces postes, mais sous une forme anonymisée.

Merci de retourner votre CV ou le tableau rempli par mail (elvira.periac@mines-paristech.fr**) avant le xxx (1 semaine après l'envoi).**
Le questionnaire complémentaire peut être retourné jusqu'au xxx (2 semaines après l'envoi)

Nous nous tenons bien entendu à votre disposition pour toute précision à ce sujet

Elvira Periac, Sébastien Gand, Martine Morel, Jean-Claude Sardas
Equipe de recherche CGS – Mines Paris Tech

Description de votre parcours (ou envoi de votre CV)

Poste actuel :

Année d'entrée en poste :

Grade (A+, A, B+, B, C) :

Corps :

Nom et prénom[1] :

Pour nous indiquer votre parcours professionnel, vous pouvez soit remplir les tableaux ci dessous, soit nous envoyer votre CV par mail.

	Années concernées	Intitulé et rapide descriptif
Formation initiale		

	Années concernées	Intitulé et rapide descriptif
Formations complémentaires		

	Années concernées	Intitulé des postes occupés + Principales missions
Parcours professionnel		

[1] Vos nom et prénom vous sont demandés uniquement pour assurer le lien avec le questionnaire complémentaire. Une fois le lien fait entre les deux documents, l'information n'est pas retenue par l'équipe de recherche qui anonymise tous les profils.

Afin de contribuer à la recherche sur votre métier, vous pouvez préciser les informations sur votre parcours en répondant au questionnaire complémentaire ci-dessous. Ces informations sont destinées à l'équipe de recherche et ne feront l'objet d'un retour au Ministère que sous une forme globale et anonymisée.

Questionnaire complémentaire (20 minutes)

Rappel : Vous n'avez aucune obligation de répondre à toutes les questions avant de nous retourner le questionnaire et pouvez choisir de développer plus particulièrement celles qui vous intéressent.

Poste actuel :

Année d'entrée sur le poste actuel :

Grade (A+, A, B+, B, C) :

Corps :

Nom et prénom[2] :

1. **Depuis quand travaillez-vous sur le sujet de « l'évaluation environnementale » ou de « l'autorité environnementale » ?**

2. **Pour quelle(s) raison(s) avez-vous choisi de venir sur ce type de poste ?** (Quelles étaient vos motivations professionnelles/personnelles ? Aviez-vous une idée précise de ce en quoi il consistait avant de le prendre ? A quoi aspiriez-vous en le prenant ? Etc.)

3. **Pensez-vous faire votre carrière sur ce domaine ? Ou s'agit-il plutôt d'une étape ?**

4. **A votre avis, quels sont les champs de connaissance/compétences que l'on doit maitriser pour exercer la mission d'autorité environnementale ?**

[2] Vos nom et prénom vous sont demandés uniquement pour assurer le lien avec votre parcours professionnel. Une fois le lien fait, l'information n'est pas retenue par l'équipe de recherche qui anonymise tous les profils.

5. **Travaillez-vous uniquement à partir de vos connaissances ou avez-vous recours aux savoirs d'autres personnes ? Cela a-t-il évolué au fur et à mesure de votre ancienneté sur votre poste ?**

6. **Dans ce cas, à qui avez-vous recours ? (Hiérarchiques, collègues plus expérimentés ou possédant d'autres compétences que les vôtres, collègues dans d'autres services ou d'autres entités, personnes extérieures au ministère etc.). Sur quelles questions ?**

7. **Utilisez-vous d'autres ressources pour vous aider (outils, guides méthodologiques, Intranet etc.) ? Lesquelles et sur quelles questions ?**

8. **Trouvez-vous facilement des réponses à vos questions ?**

9. **Considérez vous que vous avez un rôle d'évaluateur des projets et/ou plans et programmes ? Que diriez-vous de ce rôle ?**

10. **Considérez-vous que vous avez un rôle d'accompagnateur des projets et/ou plans et programmes ? Que diriez-vous de ce rôle ?**

11. **Que pensez-vous de la position de la mission de l'AE au sein des services de l'Etat? Comment voyez-vous son articulation avec les autres services de l'Etat ?**

12. **De manière générale, rencontrez-vous des freins ou des éléments d'insatisfaction dans l'exercice de votre activité ? Ont-ils évolué ces dernières années ?**

13. **Quels sont au contraire les points de satisfaction et/ou les évolutions positives dans votre activité ?**

14. **Qu'envisagez-vous pour la suite de votre carrière ?**

a) vers quel type de poste souhaiteriez-vous aller dans l'idéal (en dehors de toutes contraintes existantes) ?

b) vers quels types de poste pensez-vous vous dirigez (en tenant compte des différentes contraintes) ?

Pouvons-nous éventuellement vous contacter pour un entretien ?
Si vous êtes d'accord, merci d'indiquer vos coordonnées :

Guide d'entretien avec Chefs de service ou adjoint ou Directeur Dreal

- Votre parcours, comment êtes-vous arrivé sur ce poste ?
- Comment l'activité d'AE est-elle organisée au sein de la structure ?

  Pourquoi ?

  Quel(s) circuit(s)/procédure(s) structurent l'activité d'AE ?
- Quelles sont les difficultés que vous rencontrez aujourd'hui pour remplir la mission d'AE ? Est-ce nouveau ? En quoi ? Pourquoi ?
- Quelles sont les réussites/améliorations actuelles dans l'exercice de la mission d'AE ?
- A quelle mission/rôle de l'Etat rattachez-vous la fonction d'AE ?
- La mission d'AE s'exerce-t-elle différemment depuis que le ministère a placé la notion de Développement Durable dans ses missions ? Si oui, en quoi ?
- Quelles sont les évolutions majeures de la fonction d'AE ? Quelles sont les voies d'évolution que vous voyez pour le futur ?
- Quels sont les différents profils d'individus en capacité d'exercer la fonction d'AE d'après vous (à l'intérieur et à l'extérieur du ministère)? Aujourd'hui, d'où viennent vos agents ? Vers quoi se dirigent-ils après ? Y-a-t-il des « carrières dans l'AE ?
- Y a-t-il une organisation collective, une animation collective, des échanges de pratique, etc ? qui s'en charge, l'anime ?

Guide d'entretien avec Chargés de mission AE ou Agents intervenant sur l'AE

Thèmes à aborder :

Processus intellectuel / processus collectif de travail

- En quoi consiste votre travail sur l'activité d'AE ?
- Quelle part de votre activité est-ce que cela représente ?
- Dans quel processus de travail collectif vous situez-vous ? Vers où/qui va ce que vous produisez ? De quoi vous servez-vous pour produire ce que vous avez à produire ? Qui consultez-vous (à l'intérieur et à l'extérieur de la Dreal et du Ministère ?)
- Dans ce que vous savez/savez faire, qu'est ce qui vous sert le plus/vous aide le plus pour réaliser votre travail ?

  A contrario, qu'est ce qui vous manque ?

- Dans les personnes/documents auxquels vous avez recours, qui/ qu'est ce qui est essentiel ?
- Qu'avez-vous amélioré dans votre pratique dans ces dernières années ? Sur quoi souhaiteriez-vous procéder autrement ? Comment et pourquoi ?
- Qu'est ce qui selon vous fonctionne bien dans l'évaluation environnementale telle qu'elle est pratiquée aujourd'hui par les agents ? Qu'est ce qui ne fonctionne pas/devrait-être amélioré ?
- Qu'est ce qui selon vous fonctionne bien dans l'évaluation environnementale aujourd'hui telle qu'elle est prévu par les dispositifs règlementaires/envisagée par le Ministère ? Qu'est ce qui ne fonctionne pas/devrait être amélioré ?
- Dans un monde parfait et sans contrainte, quels seraient le(s) profil(s) idéal (idéaux) pour pratiquer l'évaluation environnementale ? Quelle serait l'organisation idéale ?

Dynamique personnelle

- Quel est votre parcours professionnel ? Comment êtes-vous arrivé sur des fonctions d'AE ? Quelle place cela occupe-t-il dans votre parcours ? (une étape vers … ? un aboutissement de… ? une occasion de …?)
- Comment avez-vous découvert ce type de fonction ? Les connaissiez-vous avant de choisir ce poste ?
- Comment avez-vous appris à exercer cette activité ? Qui vous a aidé (le cas échéant)? Quelle ont été vos ressources (documents, ouvrages, services, interlocuteurs etc. ?)
- Quel regard portez-vous sur ce que vous faites aujourd'hui ?
- Comment nommez-vous votre activité/fonction ? Comment l'expliquez-vous ?
- Aimez-vous exercer cette fonction ?

Lien de l'activité avec le développement durable

- A quelle mission/rôle de l'Etat rattachez-vous la fonction d'AE ?
- La mission d'AE s'exerce-t-elle différemment depuis que le ministère a placé la notion de Développement Durable dans ses missions ? Si oui, en quoi ?
- Quelles sont les évolutions majeures de la fonction d'AE ? Quelles sont les voies d'évolution que vous voyez pour le futur ?

Analyse des discussions durant le séminaire AE sur 3 récits

Récit 2 : le cadrage préalable en réunion	
Description du propos tenu	**Catégorie**
H souligne un avantage du cadrage préalable par réunion	**Cat 1) Favorable à l'action menée**
H signale son action similaire mais relève des différences dans la pratique	**Cat 1) Favorable à l'action menée**
H propose un complément issu de sa propre pratique	**Cat 3) Elaborant à partir de l'action menée**
H propose un complément issu de sa propre pratique	**Cat 3) Elaborant à partir de l'action menée**
H propose une condition d'exercice	**Cat 3) Elaborant à partir de l'action menée**
H propose un complément issu de sa propre pratique	**Cat 3) Elaborant à partir de l'action menée**
H souligne un problème dans le cadrage préalable par réunion	**Cat 2) Défavorable à l'action menée**
H propose un complément issu de sa propre pratique	**Cat 3) Elaborant à partir de l'action menée**
I signale une expérience similaire d'inefficacité du cadrage préalable par écrit tel que prévu dans les textes	**Cat 1) Favorable à l'action menée**
I propose une solution alternative consistant au contraire à faire des cadrages très brefs par écrit	**Cat 3) Elaborant à partir de l'action menée**
I demande à ses collègues ce qu'ils pensent de cette solution alternative	**Cat 4) Question et /ou demande de précision - Réponses**
L'agent qui présente répond positivement à la question	**Cat 4) Question et /ou demande de précision - Réponses**
H renforce la réponse positive sur la solution alternative de cadrages brefs	**Cat 4) Question et /ou demande de précision - Réponses**
J signale aussi son expérience d'inefficacité du cadrage préalable par écrit	**Cat 1) Favorable à l'action menée**
J demande une précision sur la manière dont l'agent a conduit l'action	**Cat 4) Question et /ou demande de précision - Réponses**
L'agent qui présente donne les précisions demandées	**Cat 4) Question et /ou demande de précision - Réponses**
K signale une critique fréquente sur la procédure de cadrage préalable et demande si les collègues ont élaboré des outils qui leur permettraient de répondre à cette critique	**Cat 4) Question et /ou demande de précision**
Z propose un outil possible	**Cat 3) Elaborant à partir de l'action menée**
L indique faire aussi des cadrages préalables par réunion	**Cat 1) Favorable à l'action menée**
L signale néanmoins un exemple de succès de cadrage préalable par écrit	**Cat 2) Défavorable à l'action menée**
L demande comment conduire des cadrages préalables par réunion dans un cas particulier de projet	**Cat 4) Question et /ou demande de précision - Réponses**
L'agent qui présente propose une manière de procéder dans ce cas particulier	**Cat 4) Question et /ou demande de précision - Réponses**
Z demande des précisions sur le cas de succès de cadrage par écrit	**Cat 4) Question et /ou demande de précision**
L répond en illustrant son propos sur un exemple	
M signale la possibilité de renforcer la pertinence de l'avis d'AE grâce à un cadrage plus précis en amont du fait de la réunion	**Cat 1) Favorable à l'action menée**

L'agent qui présente est d'accord sur le renforcement de la pertinence aval par cet exercice amont et ajoute un avantage	**Cat 4) Question et /ou demande de précision - Réponses**
Z signale qu'une réglementation à venir renforce l'articulation entre cadrage préalable, avis d'AE et décision	**Cat 1) Favorable à l'action menée**
M' demande à I s'il utilise aussi le cadrage préalable bref comme renforcement de l'avis final	**Cat 4) Question et /ou demande de précision - Réponses**
I ne peut pas répondre car leur action est trop récente	**Cat 5) Autre / Commentaire général**
N propose une solution pour que le cadrage préalable n'empêche pas l'avis d'AE par la suite d'être critique	**Cat 3) Elaborant à partir de l'action menée**
O signale un texte juridique qui indique explicitement cette solution	**Cat 3) Elaborant à partir de l'action menée**
Un autre agent de l'équipe qui présente confirme qu'ils mettent mise en place souvent dans le contexte du cadrage préalable par réunion et que cela fonctionne bien	**Cat 1) Favorable à l'action menée**
P fait un commentaire général sur la procédure	**Cat 5) Autre / Commentaire général**
Q demande s'il y a un risque juridique sur en cas de non réponse à une demande de cadrage préalable	**Cat 4) Question et/ou demande de précisions – Réponses**
R répond qu'il n'y a pas de risque juridique, mais qu'il y a un problème pratique	**Cat 4) Question et/ou demande de précisions – Réponses**
S demande aux autres comment ils répondent aux demandes de réunions hors cadrage préalable	**Cat 4) Question et/ou demande de précision - Réponses**
L répond que cela est refusé dans sa région, sauf pour des cas exceptionnels de gros projets que l'équipe AE a accompagné	**Cat 4) Question et/ou demande de précision - Réponses**
Z fait une synthèse montrant la variété des types de cadrages préalables possibles et la difficulté à n'en retenir qu'une forme.	**Cat 5) Autre / Commentaire général**
R souligne la similarité entre l'expérience de cadrage préalable en réunion menée ici et l'interprétation faite de cette étape de cadrage dans d'autres pays	**Cat 1) Favorable à l'action menée**
R légitime le cadrage préalable par réunion en soulignant son efficacité et signale que les pétitionnaires sont intéressés par cette action	**Cat 1) Favorable à l'action menée**
R souligne les avantages de cette action	**Cat 1) Favorable à l'action menée**
R souligne néanmoins deux problèmes de cette pratique : la difficulté à identifier le bon moment pour la réunion et le risque de se faire instrumentaliser pour cautionner le projet	**Cat 2) Défavorable à l'action menée**
R propose une condition d'exercice de cette pratique	**Cat 3) Elaborant à partir de l'action menée**

Récit 3 : Négociation sur une procédure de « cas par cas »	
Description du propos tenu	**Catégorie**
Z indique avoir pensé à la même pratique sur un cas qui lui avait été soumis	**Cat 1) Favorable à l'action menée**
Z signale la proximité de ce qui est fait avec une modification de la réglementation en discussion au niveau européen	**Cat 1) Favorable à l'action menée**
A souligne un problème dans ce type de négociation : l'absence d'autorisation qui acte les engagements pris par le pétitionnaire	**Cat 2) Défavorable à l'action menée**
L'agent qui présente répond que le caractère public des engagements pris incite le pétitionnaire à mettre en œuvre	**Cat 4) Question et ou demande de précision - Réponses**
A insiste sur l'absence de moyens légaux pour contraindre au respect des engagements	**Cat 2) Défavorable à l'action menée**
B remet en question la validité « éthique » du cas par cas utilisé ainsi	**Cat 2) Défavorable à l'action menée**
B souligne néanmoins les avantages de l'action menée	**Cat 1) Favorable à l'action menée**
B propose une condition d'exercice	**Cat 3) Elaborant à partir de l'action menée**
Z indique son accord sur la condition d'exercice proposée	**Cat 3) Elaborant à partir de l'action menée**
L'agent présentateur indique que ce qui est présenté n'est pas destiné à être généralisé pour toutes les procédures de cas par cas le cas	**Cat 4) Question et ou demande de précision - Réponses**
A propose une solution alternative : préparer à cette étape l'obligation de compléter le projet dans le cadre d'une autre procédure à laquelle on sait déjà que le projet sera soumis	**Cat 3) Elaborant à partir de l'action menée**

Récit 5 : Rédaction d'un cahier des charges destiné à aider le pétitionnaire	
Description du propos tenu	**Catégorie**
C souligne un inconvénient de l'action menée	**Cat 2) Défavorable à l'action menée**
C proposes une solution alternative	**Cat 3) Elaborant à partir de l'action menée**
C compare l'action menée et la solution alternative qu'il propose	**Cat 3) Elaborant à partir de l'action menée**
C souligne un inconvénient de l'action menée	**Cat 2) Défavorable à l'action menée**
C souligne un autre inconvénient de l'action menée	**Cat 2) Défavorable à l'action menée**
C propose une solution alternative	**Cat 3) Elaborant à partir de l'action menée**
C propose une interprétation de pourquoi les agents AE tendent à développer ce type d'action	**Cat 5) Autre / Commentaire général**
D propose un complément à l'action menée	**Cat 3) Elaborant à partir de l'action menée**
E remet en question la légitimité et la pertinence de rédiger des documents à la place du pétitionnaire	**Cat 2) Défavorable à l'action menée**
E propose une solution alternative	**Cat 3) Elaborant à partir de l'action menée**
E souligne le risque que le pétitionnaire se retourner dans un 2^{e} temps contre l'AE si son choix de bureau d'étude s'avère mauvais	**Cat 2) Défavorable à l'action menée**
E alerte son collègue sur un risque de ne pas pouvoir faire face à la charge de travail induite par une application systématique	**Cat 2) Défavorable à l'action menée**
L'agent qui présente répond que ce ne sera pas systématique mais qu'il s'agit d'une réflexion pour améliorer le modèle de base	**Cat 4) Question et/ou demande de précisions – Réponses**
Z souligne un avantage de l'action	**Cat 1) Favorable à l'action menée**
F pose la question de l'adaptation de la pratique en cas de pluralité de bureaux d'étude	**Cat 4) Question et/ou demande de précisions – Réponses**
L'agent qui présente montre que cette option est intégrée dans le cahier des charges tel qu'il est conçu	**Cat 4) Question et/ou demande de précisions – Réponses**
G souligne un avantage de l'action mais sous une condition	**Cat 3) Elaborant à partir de l'action menée**
G s'interroge néanmoins sur l'intérêt de la rédaction d'un cahier des charges qui fait doublon avec d'autres éléments existants	**Cat 2) Défavorable à l'action menée**

C demande des précisions sur un des éléments qui a rend le cahier des charges nécessaires dans le cas présenté	**Cat 4) Question et/ou demande de précisions - Réponses**
L'agent qui présente répond sur plusieurs des critiques et argumente sur l'intérêt du cahier des charges	**Cat 4) Question et/ou demande de précisions - Réponses**

Proximité et éloignement des participants par rapport aux récits présentés en séminaire AE

	Perception de proximité avec les récits				
	récit 1	récit 2	récit 3	récit 4	récit 5
1	1	1	1	1	0
2	0	0	0	1	0
3	1	0	0	0	0
4	0	0	0	0	0
5	0	0	0	0	1
6	1	0	0	0	0
7	1	0	0	0	0
8	0	0	1	0	0
9	0	0	1	0	0
10	0	1	0	0	0
11	0	0	0	0	0
12	0	0	0	0	0
13	0	1	0	0	0
14	1	0	0	0	0
15	1	1	1	1	1
16	0	1	0	0	0
17	1	0	1	0	0
18	0	0	0	0	0
19	1	0	0	0	0
20	0	1	0	0	0
21	0	1	0	0	0
22	0	1	0	0	0
23	1	1	0	0	0
24	0	0	0	0	0
25	0	0	0	0	0
26	0	0	0	1	0
27	0	1	0	0	0
28	0	1	0	0	0
29	1	1	1	1	1
30	0	1	0	0	0
31	0	0	0	0	0
32	0	0	1	0	0
33	0	1	0	0	0
34	1	1	1	1	0
35	1	1	1	0	0
36	1	0	0	0	0
37	0	1	0	0	0
38	0	0	0	0	0
39	0	1	0	0	0
40	0	1	0	1	0
41	1	1	1	1	0
TOTAL	14	20	10	8	3

Perception d'éloignement avec les récits					
	récit 1	récit 2	récit 3	récit 4	récit 5
1	0	0	0	0	1
2	0	0	0	0	1
3	0	0	0	0	0
4	0	0	0	0	0
5	0	0	0	1	0
6	0	0	0	0	1
7	0	1	0	0	0
8	1	0	0	0	0
9	0	0	0	0	1
10	1	0	0	0	0
11	0	0	1	0	0
12	0	0	0	0	0
13	1	0	0	0	0
14	0	0	0	0	1
15	0	0	0	0	0
16	0	0	0	0	0
17	0	0	0	0	0
18	0	0	0	0	0
19	0	0	0	0	1
20	0	0	0	0	1
21	1	0	0	0	0
22	0	0	0	0	1
23	0	0	0	0	0
24	0	0	0	0	0
25	0	0	0	0	1
26	1	0	0	0	0
27	1	0	1	1	1
28	0	0	0	0	0
29	0	0	0	0	0
30	0	0	0	1	0
31	0	0	0	0	0
32	1	0	0	0	0
33	0	0	1	0	0
34	0	0	0	0	1
35	0	0	0	0	1
36	0	0	0	0	1
37	0	0	0	0	1
38	0	0	0	0	0
39	0	0	0	0	1
40	1	0	0	0	0
41	0	0	0	0	0
TOTAL	8	1	3	3	15

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PRÉFECTURE DE LA REGION DE FRANCHE-COMTÉ

Direction Régionale de l'Environnement,
de l'Aménagement et du Logement Franche-Comté

Service Évaluation, Développement et Aménagement Durables
Département évaluation environnementale et financements

Besançon, le 22 mars 2012

Référence : Saisine de la DREAL par un courrier en date du 18 janvier 2012
Accusé de réception de l'autorité environnementale du 27 janvier 2012

Affaire suivie par : Cyril Mouillot
cyril.mouillot@developpement-durable.gouv.fr

Tél. 03 81 21 67 34 – **Fax :** 03.81.81.24.96

Avis de l'autorité environnementale

**RACCORDEMENT DIRECT ENTRE LE SITE DES « GROS PIERRONS »
ET L'ÉCHANGEUR « MONTBÉLIARD-CENTRE » DE L'AUTOROUTE A36,**

sur le territoire des communes de Montbéliard et d'Exincourt (25)

Contexte réglementaire

La DREAL de Franche-Comté a été saisie par la préfecture du Doubs, concernant un dossier de demande de déclaration d'utilité publique (DUP), en vue de la construction d'une nouvelle infrastructure routière.

Ce dossier a fait l'objet d'une étude d'impact conformément à l'article R122-8-I du code de l'environnement, et est soumis à ce titre à l'avis de l'autorité environnementale (R122-13 du code de l'environnement).

Il est d'autre part soumis à la nécessité d'une évaluation des incidences sur les sites Natura 2000.

L'étude d'impact date de septembre 2011. La DREAL a accusé réception du dossier le 27 janvier 2012.

Cet avis simple sera joint au dossier d'enquête publique.

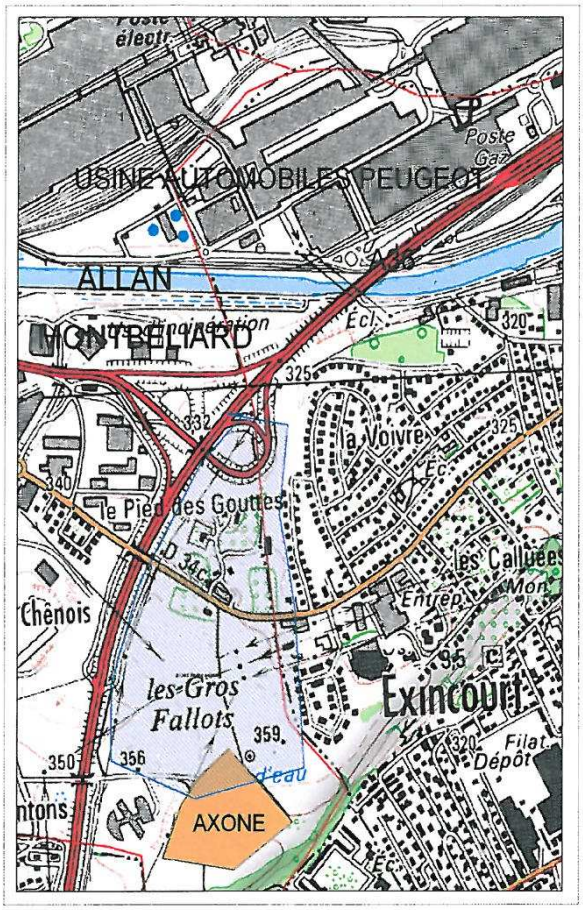
Il porte sur **la qualité du dossier** de demande d'autorisation, en particulier l'étude d'impact, et sur **la prise en compte de l'environnement** (milieux, eau, paysages, énergie, risques, ressources, nuisances) dans le projet.

Cet avis vise en particulier à éclairer le public.

L'autorité environnementale, pour préparer cet avis, a pris en considération les avis du service territorial de l'architecture et du patrimoine (STAP/ABF) du Doubs, de l'agence régionale de santé (ARS) et de la direction départementale des territoires du Doubs (DDT25).

Dans la suite de cet avis, l'autorité environnementale est désignée par « l'Ae », et les transports en commun en site propre par les « TCSP ».

Le projet et ses enjeux



Aire d'étude – source : IGN Scan 25 – DREAL FC 2012

Présentation sommaire du projet

L'aire d'étude est hachurée sur l'extrait de carte IGN ci-contre. Le porteur de projet est le Pays de Montbéliard Agglomération (PMA). Il est envisagé :

- de **construire une nouvelle voie**, entre l'échangeur « Montbéliard-Centre » de l'A36 et la route départementale n°34c ;
- de relier cette nouvelle voie à un **carrefour giratoire**, qui sera construit par la société des Autoroutes Paris-Rhin-Rhône (**APRR**). Ce futur carrefour, situé au droit de l'échangeur, sera réalisé dans le cadre de l'élargissement à deux fois trois voies de l'A36 ;
- de construire un autre carrefour giratoire, situé à l'intersection entre la route départementale n°34c, qui traverse l'aire d'étude d'est en ouest, et la voie de desserte de la salle multi-événementielle dite « l'Axone ».

L'un des objectifs de PMA est d'améliorer la desserte du secteur des Gros Pierrons et du Pied des Gouttes, depuis les axes routiers principaux.

L'aménagement de cette zone est d'ores et déjà inscrit dans les documents d'urbanisme qui couvrent le territoire des deux communes (Schéma de cohérence territorial du Pays de Montbéliard (ScoT) et PLU). La vocation affichée du périmètre à aménager est double :

- créer une « entrée de ville-centre » et la mettre en scène
- proposer de nouvelles surfaces constructibles pour des activités tertiaires

Les enjeux identifiés par l'Ae

Les enjeux majeurs sont, dans l'ordre décroissant d'importance, les suivants :

- **Le milieu humain et le paysage :** l'aire d'étude est située au coeur de plusieurs secteurs en mutation, ou déjà densément urbanisés et comprend plusieurs zones bâties, à destination d'habitations. Le quartier du Pied des Gouttes, qui sera concerné par ce projet, présente un aspect rural et ancien, avec quelques fermes de grandes dimensions, aujourd'hui des habitations. La Ferme des Gouttes, située à l'est de l'aire d'étude, comprend 5 chambres d'hôtes, ouvertes toute l'année. Le quartier de la Voivre, qui borde l'aire d'étude à l'est, est un vaste lotissement, assez dense. La zone commerciale du Pied des Gouttes, à l'ouest de l'A36, est desservie par l'échangeur-centre, et attire d'ores et déjà une clientèle importante.
- **La dynamique territoriale d'aménagement de l'aire d'étude**, qui est une zone stratégique pour PMA. En effet, elle est pour l'instant peu urbanisée, et plusieurs projets, en cours d'élaboration ou de réalisation, sont intimement liés au projet de liaison routière envisagée. Il s'agit de la mise à 2 x 3 voies de l'A36 et de l'aménagement de l'échangeur centre, de l'arrivée du TCSP à terme, avec la création d'un pôle d'accès majeur à cette infrastructure, des aménagements en cours autour de l'Axone (accès, liaisons douces et stationnements) et des réflexions à venir d'aménagement du secteur des Gros Pierrons et du Pied des Gouttes.
- **Les nuisances** liées à un projet de ce type (bruit, pollution, phase chantier). La présence de constructions au coeur de l'aire d'étude, occupées par des tiers, doit être prise en considération pour concevoir le projet et proposer la solution présentant le meilleur compromis. La mise en service de cette nouvelle voie va en effet induire un trafic important.
- **Les espaces naturels et agricoles du secteur**. L'aire d'étude a été relativement préservée des différentes phases de l'urbanisation qui ont eu lieu depuis une trentaine d'années et comporte, outre quelques milieux naturels intéressants pour préserver la biodiversité et les continuités écologiques, des terres exploitées, qui constituent 20 % d'une exploitation agricole.

I. Qualité du dossier de demande d'autorisation et caractère approprié de son contenu

Clarté de la présentation vis à vis du public :

Le dossier est clair, bien illustré et permet une appréhension aisée par le public des différentes thématiques de l'environnement, concernées par ce projet.

Les nombreuses cartes de synthèse sont d'un niveau et d'une qualité appropriés ; le résumé non technique est complet et convenablement présenté.

I.1 – État initial et identification des enjeux sur le territoire par le porteur de projet

L'état initial de l'environnement, dressé en vertu de l'article R122-3 du code de l'environnement, a porté sur une aire d'étude en adéquation avec le projet. Les enjeux identifiés par le concepteur ont été clairement mis en évidence.

Il s'agit, au premier plan, des enjeux humains, des déplacements et du trafic sur les différentes infrastructures existantes, de la dynamique territoriale d'aménagement locale et de la préservation de la biodiversité et des milieux naturels.

Toutes les autres thématiques visées par cet article sont successivement présentées, avec un niveau d'analyse adapté aux enjeux.

L'Ae note la qualité des investigations menées par le concepteur, relatives à la faune, la flore et les milieux naturels, dont les zones humides, qui sont présentes au point bas de l'aire d'étude. Les études pour qualifier l'ambiance acoustique actuelle, l'état initial de la qualité de l'air et des trafics sont d'un niveau suffisant, et présentées de façon pédagogique.

Les thématiques ci-dessous, dont les enjeux sont les plus marqués, font l'objet d'une analyse plus poussée de la part de l'Ae :

Milieu humain et paysage

Les caractéristiques du bâti existant, constitué par de grosses fermes du XIXième siècle, ainsi que la configuration particulière de l'aire d'étude, en pente moyenne depuis l'Axone jusqu'à la vallée de l'Allan et le site industriel Peugeot, pourraient être mieux mises en évidence, pour donner une base plus solide à l'insertion paysagère du projet, et aux mesures à mettre en oeuvre.

Dynamique territoriale d'aménagement actuelle

Plusieurs « projets connus » sont présentés dans l'étude d'impact : l'aménagement de l'A36 et de l'échangeur centre, l'arrivée du TCSP, la construction d'une piste cyclable, l'aménagement de la zone des Gros Pierrons et du secteur du Pied des Gouttes. Etant donné le lien très fort entre le projet de nouvelle voie et ces opérations, l'Ae recommande de préciser, dans la mesure du possible et en fonction des études et réflexions disponibles localement, tous ces points.

Nuisances

L'étude d'impact comprend un volet relatif à la qualité de l'air, réalisé en vertu de la réglementation en vigueur, notamment la note méthodologique de février 2005 « *sur l'évaluation des effets sur la santé de la pollution de l'air* ». L'état initial est complet, et présente de façon pédagogique tous les éléments techniques requis. L'Ae recommande cependant d'intégrer à cette présentation la mention du plan de protection de l'atmosphère (PPA) en cours d'élaboration à l'échelle de l'aire urbaine Belfort-Montbéliard, pour proposer une vision complète de cette problématique.

L'ambiance sonore actuelle de l'aire d'étude est qualifiée de « modérée », et prend en considération des mesures de bruit réalisées sur place, devant les constructions existantes. Ceci a une incidence sur la définition des mesures de protection contre les nuisances acoustiques.

Espaces naturels et agricoles

Deux enjeux, plus secondaires, mériteraient des précisions, avant de déposer les dossiers relatifs à la loi sur l'eau et de poursuivre les études de projet : il s'agit de la stabilité des sols, et de la fonctionnalité des zones humides dans leur configuration actuelle.

D'une part, l'intégralité des sols de l'aire d'étude est constituée par des argiles marneuses, et deux puits confirment la présence de venues d'eau, dans l'axe du projet de route envisagé par PMA. Cette donnée doit être prise en considération pour proposer un projet ne mettant pas en cause la stabilité des biens existants.

D'autre part, la détermination du fonctionnement des zones humides permettra de proposer des mesures adaptées pour les préserver et améliorer leur potentiel d'accueil pour la petite faune locale.

Enfin, l'Ae recommande d'intégrer une carte des surfaces agricoles exploitées actuellement dans l'aire d'étude.

I.2 Analyse des effets du projet sur l'environnement, la santé humaine et la sécurité

Les effets potentiels du projet, en phase de chantier et en phase d'exploitation, ont été présentés en trois parties distinctes, conformément à l'article R122-3 du code de l'environnement : les effets sur l'environnement de façon globale, les effets sur la commodité du voisinage, la santé et la salubrité publique, et enfin l'analyse spécifique relative aux projets de construction d'infrastructures de transport, qui met l'accent sur les coûts collectifs des pollutions et des nuisances engendrées par de tels projets, ainsi que sur les consommations énergétiques qui en résultent.

Ces trois parties de l'analyse sont d'un niveau adapté aux enjeux locaux ; elles sont bien articulées entre elles, et présentent des résultats cohérents, notamment sur les thématiques de la qualité de l'air et du bruit.

Les éléments qui suivent font l'objet d'une analyse plus poussée de la part de l'Ae :

Programme de travaux et dynamique territoriale d'aménagement

Il conviendra de proposer, conformément à l'article R122-3 du code de l'environnement, une appréciation des effets de l'intégralité du programme de desserte routière de ce secteur, dans la mesure où les projets qui le composent sont échelonnés dans le temps *a priori* ; il s'agit des éléments fonctionnellement liés entre eux et par conséquent du barreau routier créé par PMA et de l'aménagement de l'échangeur créé par APRR. Cette appréciation des effets peut être succincte, et devrait mettre l'accent sur les mêmes enjeux que ceux mis en évidence dans la première partie du présent avis.

L'un des objectifs de PMA est d'améliorer la desserte des secteurs des Gros Pierrons et du Pied des Gouttes, et d'alléger d'autres infrastructures existantes. Les effets sur les trafics sont correctement présentés et modélisés, en intégrant l'aménagement de l'échangeur centre et l'urbanisation à terme d'une quarantaine d'hectares entre ce dernier et l'Axone.

L'Ae recommande cependant de mieux présenter l'articulation du projet routier avec l'aménagement envisagé du secteur, pour donner une vision plus globale de la dynamique à l'oeuvre dans l'aire d'étude et pour mieux mettre en évidence les enjeux existants. La création d'une piste cyclable dans l'aire d'étude devra faire l'objet d'une analyse conjointe, tout comme l'arrivée prévue du TCSP et la création d'un « pôle d'accès ».

Milieu humain et paysage

Les accès aux constructions existantes vont être modifiés ; l'accès à la Ferme des Gouttes sera facilité depuis les grandes infrastructures. Il conviendra de mieux analyser l'effet potentiel du projet sur la fréquentation de la Ferme, dans la mesure où sa présence au coeur d'une petite zone rurale, pour l'instant relativement préservée, est l'un de ses atouts actuels.

L'analyse des effets du projet sur le paysage proposée dans l'étude d'impact est succincte. Etant donné la modification importante de perception du site, par les riverains et les usagers qui emprunteront la nouvelle voirie, et la volonté de mettre en scène cette entrée de ville, l'Ae recommande de poursuivre les études d'insertion paysagère et le travail d'intégration de ce petit secteur d'aspect très rural aux projets plus vastes de PMA. Il conviendra d'autre part de prendre en compte, dans ce cadre et dès ce stade de la conception, les mesures de réduction des nuisances envisagées, notamment les protections acoustiques, les plantations et les merlons, pour les rendre cohérentes avec les mesures d'insertion paysagère.

Nuisances

Pour ce qui concerne l'analyse des émissions de bruit, causées par la nouvelle infrastructure, les études menées sont de qualité. L'Ae note cependant que le commentaire qui est proposé concernant les logements existants n'est pas totalement cohérent avec les cartes de l'impact sonore du projet (p. 168 de l'étude d'impact). En effet, ce sont trois à quatre constructions qui seraient concernées par des dépassements des seuils, de jour comme de nuit. L'Ae recommande de préciser ce point, qui est essentiel pour prévoir des mesures adaptées de réduction et d'insertion du projet dans son environnement.

Un plan de protection de l'atmosphère (PPA) est en cours d'élaboration sur l'aire urbaine Belfort-Montbéliard, dont fait partie l'aire d'étude. Il est rendu obligatoire du fait des dépassements de seuils de pollutions ou d'information par les particules en 2009, 2010 et 2011. Il conviendra par conséquent de mettre l'accent sur les analyses relatives aux émissions de particules, en phase chantier et en phase d'exploitation et d'intégrer ces précisions au volet spécifique relatif aux infrastructures routières. En effet, seuls deux polluants ont fait l'objet d'une modélisation précise (les oxydes d'azote NO_x et le benzène C_6H_6), ce qui paraît insuffisant vu les enjeux évoqués. Enfin, l'étude d'impact comporte une annexe qui ne présente que l'état initial relatif à la qualité de l'air, et pas l'étude complète, contrairement à ce qui est indiqué p. 171. L'Ae recommande d'intégrer la totalité de l'étude en annexe, pour éclairer le public.

Espaces naturels et agricoles

L'analyse des effets du projet devra être précisée par une évaluation de la fonctionnalité écologique et hydraulique des espaces naturels qui vont subsister, au terme de tous les aménagements prévus.

I.3 Analyse des méthodes

Les méthodes d'investigation et d'analyse utilisées par les concepteurs du projet et de l'étude d'impact sont déclinées dans un chapitre conformément à la réglementation. Elles sont d'un niveau technique approprié, pour chacune des thématiques abordées, hormis pour l'intégration paysagère et la qualité de l'air.

L'analyse des effets sur le paysage pourra être complétée par des vues d'insertion, coupes, schémas, croquis d'ambiance et carte des covisibilités, afin de proposer une vision plus précise des aménagements aux riverains et au public.

Le concepteur devra justifier pour quelle raison seuls deux polluants (les monoxydes d'azote et le benzène) ont été utilisés dans cette étude pour qualifier les effets du projet ; il aurait été en effet opportun d'utiliser aussi les particules.

II. Prise en compte de l'environnement et de la santé dans le projet

II.1 démarche d'évaluation environnementale : justification du projet et analyse de variantes

Les « raisons du choix du projet » sont présentées dans un chapitre dédié, qui met en avant les motifs généraux suivants, qui ont abouti à la volonté de créer un nouveau barreau routier :

- objectif d'**amélioration de la desserte de l'Axone**, et de **réduction de la congestion**, à certaines heures, des carrefours existants et de l'A36 ;
- **accompagnement de l'aménagement**, à terme, de la zone des Gros Pierrons et du Pied des Gouttes ;
- **création d'une « entrée de ville-centre »**, pour l'agglomération de Montbéliard ;
- prise en compte de la création d'un **pôle d'accès au TCSP**, dans le secteur de l'Axone ;
- prise en compte d'un projet couplé d'aménagement de l'autoroute A36 à 2 fois 3 voies, et de l'**aménagement de l'échangeur centre** de Montbéliard.

Dans l'aire d'étude, une analyse multicritères intégrant des préoccupations d'environnement, est proposée, pour permettre au maître d'ouvrage de choisir et de présenter, parmi 4 variantes étudiées, la solution présentant le meilleur compromis, notamment vis-à-vis des enjeux bâtis occupés par des tiers et de l'environnement. L'une de ces variantes consiste à ne pas réaliser le projet. C'est la variante dite « au fil de l'eau ».

Pour cette analyse, un tableau de synthèse fait ressortir les paramètres qui ont fait l'objet d'une comparaison. Cette démarche correspond exactement à ce qui est demandé par le code de l'environnement ; elle aboutit à la proposition du maître d'ouvrage de déposer une demande de dérogation pour destruction d'habitats naturels d'espèces protégées, au titre de l'article L411-1 du code de l'environnement.

L'Ae recommande de mieux mettre en évidence les préoccupations d'environnement dans cette analyse, notamment les enjeux humains, les nuisances, l'adaptation au sol du projet, et l'aspect d'intégration paysagère et la préservation des zones naturelles et des corridors écologiques.

Les cartes de synthèse de la sensibilité, qui concluent le chapitre relatif à l'état initial et qui reprennent les enjeux les plus forts (bâti, milieux naturels, continuités écologiques, ouvrages existants), pourraient être valorisées pour illustrer le propos, en leur superposant chacune des variantes étudiées localement.

II.2 Les mesures mises en œuvre

De nombreuses mesures sont proposées pour réduire et compenser les effets dommageables du projet sur l'environnement. Elles font l'objet d'un récapitulatif sous forme d'un tableau de synthèse, aisément compréhensible.

L'Ae recommande de préciser ultérieurement, en fonction de l'avancement des études de projet, les mesures relatives au milieu naturel et à l'intégration paysagère.

Pour ce qui concerne les compensations prévues pour la destruction des zones humides et de certains milieux naturels, l'Ae recommande de concevoir un ensemble de mesures qui prendront en compte l'aménagement actuel de la zone (présence de la voie de desserte de l'Axone incompatible avec le projet de reconstitution d'une « coulée verte », au sud-est de l'aire d'étude) et la vocation des secteurs des Gros Pierrons et du Pied des Gouttes à accueillir des activités tertiaires. Ceci permettra en outre d'assurer à ces mesures une meilleure efficacité et une plus grande pérennité. Les mesures prévues localement ne doivent pas en effet être remises en cause, dans un délai proche, par des aménagements.

L'Ae recommande enfin de proposer un suivi pour les indicateurs suivants : émissions de bruit, qualité de l'air, trafics induits, et intégration effective des mesures de compensation dans les études relatives à la « trame verte et bleue ».

Synthèse globale

L'étude d'impact du projet de liaison routière est de qualité.

La présentation du contexte du projet, des enjeux concernés par les travaux et l'exploitation de cette nouvelle infrastructure est claire, et permet une bonne appréhension par le public.

L'articulation du projet avec d'autres infrastructures et aménagements, en cours d'élaboration dans ce secteur stratégique pour le Pays de Montbéliard, mériterait d'être améliorée, afin de proposer au public un panorama complet sur les enjeux d'aménagement du territoire et les déplacements.

Les études et analyses relatives aux nuisances engendrées par ce projet et notamment le bruit et la pollution de l'air, sont d'un bon niveau. Des paramètres techniques de ces analyses, comme les émissions de poussières dans l'atmosphère, devront faire l'objet de précisions.

L'état initial concernant la biodiversité et les milieux naturels est de grande qualité.

Lors du dépôt du dossier au titre de la loi sur l'eau, les mesures de réduction et de compensation des effets de la destruction d'espaces naturels et de zones humides dans l'aire d'étude devront être précisées.

Pour ce qui concerne les mesures proposées pour conserver un « corridor écologique » fonctionnel, il conviendra de s'assurer de leur faisabilité et de leur pérennité, en les prenant en compte dans les futurs projets de ZAC des Gros Pierrons et de TCSP.

Il conviendra de proposer un dispositif de suivi des indicateurs pertinents, identifiés dans le cadre de cet avis.

L'environnement est bien pris en compte dans ce dossier.

Le Préfet de région Franche Comté

Christian DECHARRIERE

Autorité environnementale

conseil général de l'Environnement et du Développement durable

www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr

Avis délibéré de l'autorité environnementale sur l'évaluation environnementale du projet de charte pour le parc national de la Guadeloupe

n°Ae: 2012 - 26

Avis établi lors de la séance du 25 juillet 2012 - n°d'enregistrement 008347-01

Formation d'Autorité environnementale du conseil général de l'Environnement et du Développement durable

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

L'Autorité environnementale1 du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), s'est réunie le 25 juillet 2012 à Paris. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur l'évaluation environnementale du projet de Charte du parc national de la Guadeloupe.
Étaient présents et ont délibéré : Mmes Guerber Le Gall, Guth, Steinfelder, MM. Badré, Caffet, Clément, Féménias, Lafitte, Vernier.

En application du § 2.4.1 du règlement intérieur du CGEDD, chacun des membres délibérants cités ci-dessous atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.

Étaient absents ou excusés : Mmes Rauzy, Vestur, MM. Lagauterie, Letourneux, Schmit, Ullmann.

N'a pas participé à la délibération, en application du § 2.4.1 du règlement intérieur : M. Barthod

*

* *

L'Ae a été saisie pour avis sur l'évaluation environnementale du projet de charte du parc national de la Guadeloupe par lettre du président de son conseil d'administration par lettre en date du 7 mai 2012. L'Ae a établi son avis en prenant en compte le document « Rapport environnemental de la charte de territoire du parc national de Guadeloupe ».

L'Ae a consulté le préfet de la Guadeloupe au titre de ses attributions en matière d'environnement par courrier du 11mai 2012 et a pris en compte son avis en date du 29 juin 2012.

L'Ae a consulté le ministère de la santé le 11 mai 2012.

L'Ae a pris en compte l'avis du directeur de l'environnement de l'aménagement et du logement (DEAL) de la Guadeloupe en date du 29 juin 2012.

Le rapporteur a reçu fin juin 2012 un document illustré et réalisé sous forme de 3 cahiers reprenant le contenu de la version du 14 février, qui a été soumise à l'Ae. C'est ce document qui sera mis en consultation publique qui sert de base aux recommandations de l'Ae.
Sur le rapport de Mauricette Steinfelder, l'AE a formulé l'avis suivant.

Il est rappelé ici que pour tous les projets, plans et programmes soumis à étude d'impact, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition du maître d'ouvrage et du public. Cet avis ne porte pas sur l'opportunité de l'opération mais sur la qualité de l'étude d'impact présentée par le maître d'ouvrage, et sur la prise en compte de l'environnement par le projet. Il n'est donc ni favorable, ni défavorable au projet, plan ou programme. Il vise à permettre d'améliorer sa conception, et la participation du public à l'élaboration des décisions qui le concernent.

1 Désignée ci-après par Ae

Synthèse de l'avis

L'Autorité environnementale (Ae) est consultée, conformément à la réglementation[2], pour donner son avis sur le projet de charte du parc national de la Guadeloupe et son rapport d'évaluation environnementale.

Le projet de charte, établi à la suite du décret relatif au parc national de la Guadeloupe[3], comporte un cahier 1 rassemblant des éléments de diagnostic, de caractère et d'enjeux, un cahier 2 avec des objectifs pour les cœurs du parc, des orientations pour la zone d'adhésion, des axes de portée générale pour le territoire, un cahier 3 avec des annexes et une cartographie des vocations[4] sur le territoire. Le rapport d'évaluation environnementale est contenu dans un fascicule distinct qui intègre son résumé non technique.

L'Ae a bien noté que le projet de charte, ainsi que le projet de délimitation, résultent, conformément à la lettre et à l'esprit de la loi sur les parcs nationaux, d'une concertation entre l'Etat, les collectivités territoriales et les parties prenantes.

Conformément à son domaine de compétence, les analyses et recommandations de l'Ae portent sur trois domaines :

- la prise en compte des enjeux environnementaux par le projet de charte,
- la qualité de l'évaluation environnementale, au regard des prescriptions juridiques et des enjeux identifiés
- la clarté des documents, destinés dans le cadre du dispositif d'évaluation environnementale à faciliter la participation du public à l'élaboration des décisions.

En ce qui concerne la prise en compte de certains enjeux environnementaux par la charte, l'Ae fait les recommandations suivantes sur quelques points de vigilance pour :

- le maintien et le respect des continuités écologiques et la limitation de l'étalement urbain :
  - d'une part, être plus précis sur les préconisations et recommandations à prendre en compte par les documents d'urbanisme en matière de respect des continuités écologiques et de limitation de l'étalement urbain, et y joindre une carte plus détaillée des continuités à préserver ou restaurer ;
  - d'autre part, justifier les raisons qui ont conduit lors de l'élaboration du projet à ne pas retenir la possibilité d'étendre à l'aire optimale d'adhésion (AOA) la règle de compatibilité des documents d'urbanisme aux objectifs de protection définis pour le cœur ;
- l'amélioration durable de la qualité des eaux, en particulier celles de la Grande Rivière à Goyave qui débouchent dans le Grand Cul-de-sac marin : définir précisément les mesures à mettre en œuvre avec les collectivités concernées et tous les autres partenaires ;
- la limitation de la fréquentation à un niveau qui permette de garantir la conservation des patrimoines naturel, culturel et paysager : préciser les seuils qui déterminent une sur-fréquentation des principaux sites des cœurs du parc national, et les méthodes utilisées pour les définir, et élaborer avec l'appui du conseil scientifique des modalités de gestion adaptées ; définir précisément les mesures destinées à préserver les écosystèmes marins du parc national de toute incidence négative notable liée aux activités nautiques.

2 Décret n° 2011 - 1030 du 29 août 2011 relatif aux chartes des parcs nationaux modifiant l'article R. 122-17 du code de l'environnement.

3 Décret n°2009-614 du 3 juin 2009 pris pour l'adaptation de la délimitation et de la réglementation du parc national de la Guadeloupe aux dispositions du code de l'environnement issues de la loi n° 2006-436 du 14 avril 2006

4 La carte des vocations est établie conformément à l'article L.331-3 : « La charte du parc national comporte des documents graphiques, indiquant les différentes zones et leur vocation. Ces documents sont élaborés à partir d'un inventaire du patrimoine naturel, paysager et culturel, de données socio-économiques et d'un bilan démographique de la population du parc national. ». Elle concerne les cœurs, l'aire optimale d'adhésion et l'aire maritime adjacente.

En ce qui concerne la qualité du rapport environnemental, l'Ae recommande les améliorations suivantes, destinées à assurer la conformité juridique du document avec les dispositions réglementaires et à améliorer l'information du public :

- mieux qualifier et si possible quantifier et localiser les principaux impacts potentiels identifiés ;
- décrire les principales solutions débattues et non retenues dans le cadre des nombreuses concertations qui ont été tenues ;
- mettre à disposition du public cette analyse complémentaire de la « situation de référence hors charte ».
- ajouter un chapitre relatif aux impacts du projet de charte sur la santé ;
- approfondir les effets de la charte sur l'agriculture et les milieux naturels ;
- démontrer la compatibilité de la charte avec le SDAGE[5] ;
- développer l'analyse des impacts de la fréquentation touristique en cœur de parc et notamment ceux d'un aménagement alternatif envisagé pour l'accès à la Soufrière, en particulier sur l'environnement et la sécurité.

Afin d'améliorer la lisibilité du dossier, l'Ae recommande de :

- développer les nouveaux modes de gouvernance instaurés par la loi de 2006 sur les parcs nationaux et préciser notamment le rôle du conseil d'administration, mais aussi ceux du conseil scientifique et du conseil économique, social et culturel dans la mise en œuvre des objectifs, orientations et axes ;
- clarifier le rôle de chaque acteur, et notamment indiquer ce qui relève de l'établissement public parc national seul et ce qui relève de partenariats à mobiliser par l'établissement public parc national, et préciser ce qui relève de mesures réglementaires et/ou de mesures contractuelles ;
- compléter le dossier par un document de présentation synthétique de la charte, par exemple, sous forme de tableau synoptique, compréhensible par le public, présentant les articulations entre diagnostics, enjeux, objectifs (pour les cœurs), orientations (pour l'AOA, et l'AMA[6]), axes et mesures ;
- établir un tableau comparatif montrant les évolutions apportées par le projet de charte pour les territoires cœurs de parc et les espaces protégés par d'autres réglementations.

L'Ae a fait par ailleurs quelques recommandations plus ponctuelles, décrites dans l'avis détaillé ci-dessous.

L'Ae ayant été informée du lancement de la consultation institutionnelle en parallèle à la consultation de l'Ae, avant enquête publique, ***rappelle que son avis délibéré ainsi que, le cas échéant, les éléments de réponse de l'établissement parc national à cet avis devront être joints au dossier d'enquête publique.***

5 SDAGE : schéma départemental d'aménagement des eaux
6 AOA : aire optimale d'adhésion, AMA : aire maritime adjacente

Avis détaillé

1 Avis de l'Ae sur le projet de charte du parc national de la Guadeloupe

1.1 La loi de 2006 relative aux parcs nationaux et la création des chartes

La loi n° 2006-438 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux a modifié la législation antérieure sur de nombreux points, et en particulier sur les suivants :

- la création d'un « cœur de parc » et d'une « aire optimale d'adhésion », définis par le décret de création. Chaque commune de l'aire optimale d'adhésion décide, au vu notamment de la charte et pour la partie de son territoire située en dehors du cœur, d'adhérer ou non, pour la durée de la charte en vigueur. Le « périmètre du parc national » est alors constitué du cœur et du territoire communal situé dans l'aire optimale d'adhésion des communes ayant décidé d'adhérer ;
- l'existence d'une « charte », concertée entre toutes les parties intéressées avant son approbation par décret. La charte proposée pour le Parc national de la Guadeloupe comporte d'une part, dans les cœurs de parc, des « objectifs » ainsi que des « modalités d'application de la réglementation en cœur », qui s'imposent à tous, et d'autre part des « orientations » applicables dans l'aire d'adhésion. Elle est accompagnée d'une carte des vocations des territoires situés dans le parc. Cette charte est révisée ou confirmée au maximum tous les 15 ans.

1.2 La charte du parc national de la Guadeloupe, les étapes franchies, les procédures à venir

Le parc national de Guadeloupe a été créé par décret, le 20 février 1989, sur la base de la législation alors en vigueur (loi n°60-708 du 22 juillet 1960 relative à la création des parcs nationaux). Il était constitué d'une zone centrale exclusivement terrestre et forestière et d'une zone périphérique concernant 3 communes de la côte sous le vent de la Basse Terre. La loi du 14 avril 2006, citée ci-dessus, a conduit à redéfinir, par décret, le territoire du parc. Le décret n°2009-614 du 3 juin 2009 délimite :

- des « cœurs » terrestres et marins : le cœur forestier originel et les îlets Kahouanne et Tête à l'Anglais, les espaces marins et les îlets et mangroves de la réserve naturelle du Grand-Cul-de-Sac marin, et les îlets Pigeon et les massifs coralliens qui les entourent,
- une aire optimale d'adhésion couvrant la totalité de la Basse Terre et la périphérie du Grand Cul-de-Sac marin
- une aire marine adjacente couvrant la totalité de la baie du Grand-Cul-de-Sac marin et s'étendant à l'ouest jusqu'à la limite des eaux territoriales. L'aire optimale d'adhésion concerne 21 des 32 communes de Guadeloupe.

Ce décret définit également la réglementation spécifique au parc national, certaines modalités d'application étant renvoyées à la charte, qui précise le projet de territoire.

L'Ae a bien noté que le projet de charte comme le projet de délimitation du territoire du parc national résultent, conformément à la lettre et à l'esprit de la loi sur les parcs nationaux, d'une concertation entre l'Etat, les collectivités territoriales et les parties prenantes.

La version du projet de charte qui est soumise à l'avis de l'Ae est celle approuvée par le conseil d'administration du parc le 14 février 2012.

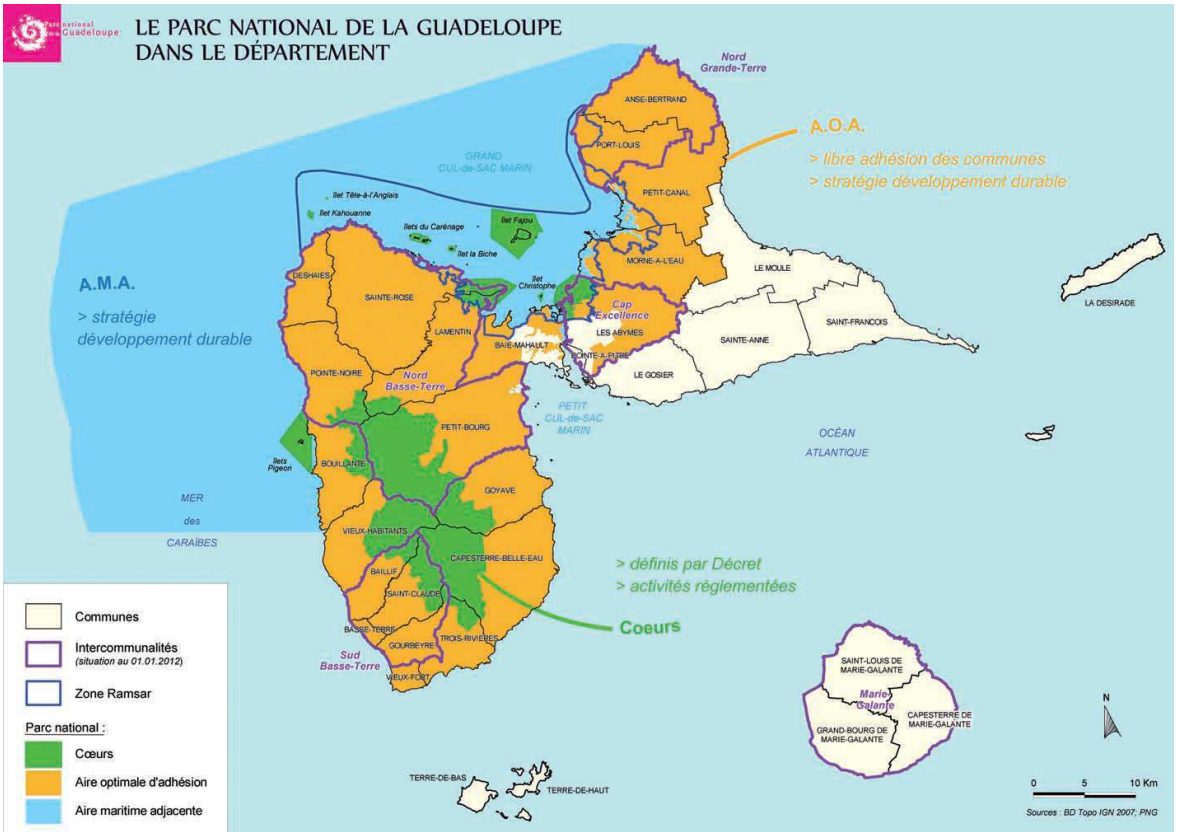
Le Conseil national de la protection de la nature (CNPN) et le Comité interministériel des parcs nationaux (CIPN) ont émis chacun un avis technique intermédiaire sur une version antérieure de la charte, le 7 septembre 2011.

L'enquête publique prévue par l'article R 331-8 du code de l'environnement, portant sur le projet de charte doit se dérouler à partir du mois de septembre 2012.

Le projet de charte sera arrêté par le ministre chargé de la protection de la nature au vu du rapport et de l'avis du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête, des observations et propositions faites par le conseil d'administration du parc national à l'issue de l'enquête publique et des avis du préfet de la Guadeloupe.

La charte sera, in fine, approuvée par décret en Conseil d'Etat, sur le rapport de la ministre en charge de l'écologie.

Les conseils municipaux seront alors appelés à délibérer sur l'adhésion de leur commune à la charte.



Territoire du parc national (figure 1 rapport environnemental)

1.3 L'avis de l'Autorité environnementale (Ae) sur les chartes des parcs nationaux

Les deux directives communautaires 2011/92/UE (anciennement 85/337/CEE dite « directive projets ») et 2001/42/CE (dite « directive plans et programmes ») visent à assurer une bonne prise en compte des préoccupations environnementales par des projets, des plans ou des programmes. Le rôle de l'Ae, dans les avis qu'elle rend, est d'apprécier si l'intégration de ces préoccupations par les pétitionnaires des opérations examinées y est satisfaisante : à défaut, les recommandations de l'Ae visent à en améliorer la prise en compte.

Les chartes de parcs nationaux[7] constituent, selon les termes de la directive « plans et programmes », des

7 Dont l'élaboration a été prescrite par la loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 sur les parcs nationaux (articles L. 331-2 et L.331-3 du code de l'environnement)

documents définissant le cadre dans lequel la mise en œuvre de projets pourra être autorisée, notamment en matière de travaux ou de développement d'activités économiques. Elles sont donc soumises à évaluation environnementale (par l'établissement d'un rapport environnemental sous la responsabilité du parc national) et à avis de l'Ae en application de cette directive et des articles R.122-17 et R.122-19 du code de l'environnement, qui la transcrivent en droit français sur ce point.

Elles présentent pourtant, comparées à d'autres plans ou programmes soumis à évaluation environnementale, une double particularité :

- l'objectif même du parc national, et donc de la charte, est d'améliorer la préservation de l'environnement, par rapport à une situation de référence « sans charte » ;
- le projet de charte soumis à l'avis de l'Ae, dont l'objet rappelé au § 1.2 ci-après n'est pas le même dans le cœur de parc et dans l'aire d'adhésion, est concerté entre les parties prenantes, les collectivités et l'Etat.

L'Ae, dans le présent avis, a tenu compte des deux particularités fortes rappelées ci-dessus.

Conformément au domaine de compétence de l'Ae, son avis porte sur trois points :

- la qualité du rapport d'évaluation environnementale,
- la prise en compte des enjeux environnementaux par le projet,
- la clarté des documents, destinés dans le cadre du dispositif d'évaluation environnementale à faciliter la participation du public à l'élaboration des décisions.

L'avis de l'Ae vise à éclairer le public et les parties prenantes pour la dernière phase de l'élaboration de la charte, voire pour l'amélioration continue dont elle fera l'objet lors des révisions ultérieures prévues par la loi. ***L'Ae,*** ayant été informée du lancement de la consultation institutionnelle en parallèle à la consultation de l'Ae, avant l'enquête publique, ***rappelle que son avis délibéré ainsi que, le cas échéant, les éléments de réponse de l'établissement parc à cet avis devront être joints au dossier d'enquête publique.***

Les documents transmis à l'Ae, sur lesquels porte le présent avis, sont les suivants :

- le projet de charte approuvé le 14 février 2012, joint à la lettre de saisine du 26 avril 2012,
- le rapport environnemental établi par Caraïbes Environnement,
- le projet de carte des vocations.

Le rapporteur a reçu en juin 2012 un document illustré et réalisé sous forme de 3 cahiers reprenant le contenu de la version du 14 février, qui lui a été soumise, préparé par le parc en vue de l'enquête publique.

2 Le projet de charte : présentation et prise en compte de l'environnement par le projet

Le projet de charte de territoire du parc national de la Guadeloupe, contenu dans le cahier 2, est structuré en trois parties distinctes consacrées :

- aux « objectifs » pour les cœurs : en cohérence avec la loi et avec le décret propre à chaque parc national, il s'agit des objectifs de protection qui seront poursuivis pendant la durée de la charte. Les modalités d'application de la réglementation des cœurs, dont les principes généraux applicables à tous les parcs nationaux se trouvent dans le code de l'environnement, et dont les principes spécifiques à chaque parc sont fixés dans son décret de création, sont précisées en annexe 2 ;
- aux « orientations » pour l'aire optimale d'adhésion (AOA) et l'aire maritime adjacente (AMA) : orientations de développement durable partagées entre l'établissement public du parc national et les communes adhérentes, la charte servant de support, pendant sa durée, aux actions de

développement durable que les différents acteurs voudront bien mettre en œuvre ;

- aux « axes » de portée générale pour l'ensemble du territoire du parc national[8].

Ce projet de territoire est précédé d'un cahier 1 comprenant trois chapitres présentant le contexte juridique et institutionnel de la charte du parc national, le caractère du parc et les diagnostic et enjeux pour le territoire. Le projet de charte est illustré par de nombreuses cartographies. Il comporte une carte des vocations du territoire et un cahier 3 comprenant plusieurs annexes utiles à la compréhension du public.

Sur la forme

L'Ae a constaté que le document qui lui a été officiellement soumis n'était pas daté. *Elle recommande que la date du document (date de la réunion du conseil d'administration au cours duquel le projet de charte a été approuvé) soit précisée.*

L'Ae considère que ce document initial n'était pas de lecture facile. Sa présentation aurait mérité d'être plus attractive et sa compréhension aurait pu, par exemple, être facilitée par le maintien de l'impression de couleur différente que l'on trouve pages 55 à 58[9] permettant de différencier la portée de la charte pour les cœurs du parc, l'aire d'adhésion et l'aire maritime adjacente.

L'Ae constate que ces défauts ont été corrigés dans le dossier illustré préparé par l'établissement parc national en vue de l'enquête publique, dont le rapporteur a reçu un exemplaire fin juin. Pour éviter toute confusion, l'avis de l'Ae a suivi le dossier illustré soumis à l'enquête publique.
L'Ae a noté qu'il n'existe aucun document synoptique présentant les articulations entre diagnostics, enjeux, objectifs (pour les cœurs), orientations (pour l'AOA[10], et l'AMA), axes et mesures permettant d'avoir une vision d'ensemble des ambitions de la charte.

Elle recommande que le dossier soit complété par un document court assorti d'un tableau synoptique présentant les articulations entre diagnostics, enjeux, objectifs (pour les cœurs), orientations (pour l'AOA, et l'AMA), axes et mesures pour en faciliter la compréhension par le public.

Sur le fond

Durée de validité de la charte

L'Ae observe que si l'arrêté du 2 février 2007 relatif aux principes fondamentaux applicables à l'ensemble des parcs nationaux est cité in extenso, la durée de la charte n'est pas indiquée. ***Elle recommande pour la bonne information du public que la durée de la charte soit précisée ainsi que ses modalités de modification et de révision.***

Gouvernance

L'Ae observe que la gouvernance du parc national est présentée dans le chapitre sur les « outils pour mettre en œuvre la charte ». L'Ae considère que s'agissant d'une nouvelle gouvernance instaurée par la loi de 2006 sur les parcs nationaux, elle mériterait d'être complète et bien expliquée pour montrer les évolutions liées à ladite loi. En particulier, le rôle du conseil d'administration n'est pas précisé. ***L'Ae recommande que soient précisés les nouveaux modes de gouvernance issus de la loi de 2006 sur les parcs nationaux, en particulier le rôle du conseil d'administration, mais aussi ceux du conseil scientifique et du conseil économique, social et culturel dans la mise en œuvre des objectifs, orientations et axes.***

Diagnostic et enjeux de territoire

Le chapitre sur les diagnostic et enjeux du territoire est largement fondé sur celui du Schéma d'aménagement

8 Les objectifs de protection sont définis pour les cœurs, les orientations de développement durable pour les aires d'adhésion et maritime adjacentes, les axes de portée générale regroupent les mesures applicables sur l'ensemble du territoire du parc national.
9 Du projet de charte reçu officiellement par l'AE
10 AOA : aire optimale d'adhésion, AMA : aire maritime adjacente (au cœur)

régional (SAR)[11], de même que les informations figurant dans la carte des vocations du territoire, ce qui est pertinent dans la mesure où la charte doit être compatible avec le SAR (article L.331-15 du code de l'environnement).

Objectifs, orientations, axes, mesures et compétences

L'Ae a apprécié que la présentation fasse apparaître la déclinaison des quatre enjeux principaux identifiés[12] en objectifs dans les cœurs, en orientations dans l'aire d'adhésion et dans l'aire marine adjacente, ainsi qu'en axes applicables de manière transversale à l'ensemble du territoire du parc national de la Guadeloupe. Certaines mesures associées sont territorialisées, ce qui renforce leur caractère opératoire. Toutefois, l'Ae note que l'accumulation d'objectifs et d'orientations va à l'encontre de leur hiérarchisation et ne permet pas de distinguer les priorités d'action.

L'Ae observe que s'agissant des objectifs pour les cœurs comme des orientations pour l'AOA et l'AMA ou des axes pour l'ensemble du territoire du parc national, les encadrés listant les différentes compétences pour la mise en œuvre des mesures soulèvent des interrogations. En effet, cette présentation ne permet pas au public de bien comprendre les rôles et responsabilités de chacun pour la mise en œuvre des objectifs, ni la nature des partenariats pour la mise en œuvre des orientations surtout lorsqu'une même mesure apparaît comme étant de la compétence de nombreux acteurs. De plus, le renvoi à une ou plusieurs mesures, ou aux modalités d'application, qui se trouvent en annexe 2, n'est pas systématiquement fait (par exemple, pas de renvoi sur les modalités d'application de la mesure « assurer une surveillance des cœurs adaptée aux enjeux »), ce qui ne facilite pas la compréhension du public. Il n'est pas non plus évident de comprendre ce qui relève de la seule compétence de l'établissement parc national.

D'une manière générale, sur le fond, l'Ae considère que les rôles des acteurs dans la mise en œuvre de la charte ne sont pas suffisamment clarifiés, notamment dans le contexte administratif spécifique de la Guadeloupe[13]. ***Elle recommande pour la bonne compréhension du public d'indiquer pour chaque objectif, orientation et mesure le rôle spécifique de l'établissement public parc national, et les contributions attendues des communes adhérentes et des autres partenaires principaux à associer, et de préciser ce qui relève de mesures réglementaires et/ou de mesures contractuelles.***

Ces précisions pourraient être apportées, par exemple, dans un tableau annexé à la charte, et dans le corps du texte, dans chaque encadré, pour plus de clarté, l'acteur majeur pourrait systématiquement apparaître en gras, comme cela est fait par endroits.

Diversité des cœurs

L'Ae note l'extrême diversité biologique des cœurs et des enjeux de protection (zone terrestre forestière, secteur de la Soufrière, espaces littoraux, îles et îlots, espaces marins). Elle constate toutefois qu'au regard de cette grande variété des milieux naturels, les objectifs pour les cœurs ne sont pas toujours précisés et localisés. ***L'Ae recommande de préciser et de localiser les objectifs au regard des enjeux majeurs de protection des différents milieux naturels qui composent les cœurs du parc national.***

11 SAR : Spécifique aux départements d'outre-mer, le SAR a les mêmes effets que les directives territoriales d'aménagement ; les schémas directeurs et les plans locaux d'urbanisme doivent être compatibles avec ses orientations. Il comprend un volet SMVM (schéma de mise en valeur de la mer), qui est directement opposable aux décisions d'urbanisme en l'absence de plan local d'urbanisme mis en conformité. Elaboré en 2000 et approuvé par décret en Conseil d'Etat le 5 janvier 2001, le SAR de Guadeloupe a été révisé par décret le 22 novembre 2011. A noter que dans les départements d'Outre-mer, le schéma d'aménagement régional vaut schéma régional de cohérence écologique. Le SAR de Guadeloupe affiche quatre objectifs fondamentaux : un aménagement raisonné du territoire, s'opposant à la poursuite du mitage du sol, un développement économique équilibré, une société équitable et qui veille à la mise en valeur globale de son environnement, avec un effort particulier en faveur de la protection du littoral, créant les conditions d'un essor des énergies renouvelables et protégeant sa population contre les risques naturels.

12 Les quatre enjeux identifiés sont les suivants : faire des cœurs un espace de référence pour la connaissance et la recherche, garantir la conservation des patrimoines naturel, culturel et paysager, une découverte éco-exemplaire du cœur de parc national, des activités économiques respectueuses des patrimoines naturel, culturel et paysager des cœurs.

13 Les collectivités locales, des associations et de nombreux intervenants de l'Etat (services et établissements publics) contribuent à des titres divers aux politiques de protection de l'environnement et de développement durable

Continuités écologiques

Pour l'application de l'article L331-15-III[14] du code de l'environnement, l'option retenue est celle d'une obligation de compatibilité des documents directeurs mentionnés au III de l'article L.331-3 avec les objectifs de protection de la charte uniquement dans les cœurs.

Conformément à l'article L331-15-II[15] du même code, les documents d'urbanisme en AOA, quant à eux, doivent être compatibles, comme la charte, avec le schéma d'aménagement régional (SAR) de la Guadeloupe.

Dans l'AOA[16], l'option retenue est que l'avis conforme de l'établissement parc national est nécessaire pour tous travaux et aménagements projetés soumis à étude d'impact, autorisation loi sur l'eau ou installations classées pour la protection de l'environnement (p12).

L'Ae avait recommandé dans son deuxième avis sur le SAR du 24 juin 2010[17] que les cartes du SAR, et du SMVM, fassent figurer une continuité écologique, voire des corridors écologiques entre les deux grandes îles et que soient précisées les données relatives à l'évolution récente et aux tendances actuelles de l'urbanisation, en relation avec les continuités écologiques à maintenir au titre de la trame verte et bleue.

Alors que le devenir des espaces agricoles et naturels dans la zone d'adhésion est un sujet majeur et que face à la pression foncière, le mitage se développe en Guadeloupe, l'Ae considère que le projet de charte reste trop général quant aux préconisations et recommandations à prendre en compte dans les cœurs de parc et dans la zone d'adhésion par les documents d'urbanisme, notamment en matière de maintien et de restauration des continuités écologiques au titre de la trame verte et bleue, en cohérence avec la stratégie régionale de la biodiversité (objectif 1.1.3. « évaluer et suivre l'impact des pressions anthropiques » et orientation 2.5.3 « améliorer la prise en compte des différents aspects du développement durable dans les documents stratégiques et de planification des collectivités territoriales » et mesures 2.5.3.2., 2.5.3.3. et 2.5.3.5.). Elle note que la carte des continuités écologiques est à une échelle qui ne permet pas aisément d'en tirer des conséquences en matière d'urbanisme. Considérant qu'il s'agit là d'un enjeu majeur tant pour le parc national que pour les communes, ***elle recommande à l'établissement parc national***

- ***d'une part, d'être plus précis sur les préconisations et recommandations à prendre en compte par les documents d'urbanisme en matière de respect des continuités écologiques et de limitation de l'étalement urbain, et d'y joindre une carte plus détaillée des continuités à préserver ou restaurer ;***
- ***d'autre part, de justifier les raisons qui ont conduit lors de l'élaboration du projet à ne pas retenir la possibilité d'étendre à l'AOA la règle de compatibilité des documents d'urbanisme aux objectifs de protection définis pour le cœur.***

Restaurer et gérer les éléments emblématiques du patrimoine

L'objectif 1.2.4. indique les principales actions de gestion ou de réhabilitation envisagées. Dans ce cadre, l'Ae note le projet de réintroduction du lamantin des Antilles (*Ttrichechus manatus manatus*) dans la baie du Grand Cul-de-Sac marin (mesure 1.2.4.1.). Cette réintroduction suppose la préservation de son milieu de vie, notamment l'assurance de la qualité des eaux, et de sa tranquillité, qui passe par une forte maîtrise des activités nautiques dans les eaux qu'il fréquente. L'Ae considère que l'inclusion dans le cœur du parc national de la réserve naturelle du Grand Cul-de-Sac marin est de nature à en faciliter la gestion par l'établissement parc national. Toutefois, l'exceptionnelle richesse biologique de cette baie dépendant en grande partie de la qualité de ses eaux, elle regrette que la question de la qualité des eaux superficielles qui se déversent dans le Grand Cul-de-Sac ne soit pas abordée dans ce point de la charte.

14 L.331-15 III . – « Sauf mention contraire dans la charte du parc national :
1° L'obligation de compatibilité faite aux documents mentionnés au III de l'article L. 331-3 est limitée aux objectifs de protection définis par la charte pour le cœur du parc national ;
2° L'obligation d'avis conforme de l'établissement public du parc national faite aux travaux ou aménagements mentionnés au II de l'article L. 331-4 est limitée au cœur du parc national. L'établissement public du parc est consulté pour avis pour ceux d'entre eux projetés dans l'aire d'adhésion. »

15 L .331-15 II. – « La charte du parc national doit être compatible avec le schéma d'aménagement régional ».

16 Comme de plein droit en zone coeur

17 Avis Ae n° 2010-25 du 24 juin 2010 http://portail.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/cgedd/007308-01_avis-delibere_ae.pdf

L'Ae recommande à l'établissement parc national de définir précisément avec les collectivités concernées et tous les autres partenaires les moyens d'améliorer durablement la qualité des eaux, en particulier celles de la Grande Rivière à Goyave qui débouchent dans le Grand Cul-de-Sac marin.

Limiter les impacts de la fréquentation sur le patrimoine des cœurs

L'objectif 1.3.4 traite des impacts de la fréquentation des cœurs sur le patrimoine naturel mais n'indique pas le seuil tolérable pour les milieux naturels, ni à partir de quel moment on peut considérer qu'il ya sur-fréquentation. L'Ae note que le projet de charte ne donne pas d'objectif clair en termes de seuil de fréquentation acceptable pour garantir la conservation des patrimoines naturel, culturel et paysager et dans certains cas, la sécurité des personnes. Elle note aussi que les mesures pour limiter les impacts ne sont pas toujours précises.

L'Ae recommande à l'établissement parc national que les seuils qui déterminent une sur-fréquentation des principaux sites des cœurs, et les méthodes utilisées pour les définir, soient précisés et que soient élaborées avec l'appui du conseil scientifique des modalités de gestion visant à limiter la fréquentation dans les cœurs du parc national à un niveau qui permette de garantir la conservation des patrimoines naturel, culturel et paysager.
Elle recommande aussi de définir précisément les mesures destinées à préserver les écosystèmes marins du parc national de toute incidence négative notable des activités nautiques.

Autorisations par dérogation

L'Ae n'a pas trouvé dans la charte les principes sur lesquels s'appuiera le directeur du parc pour octroyer les autorisations dérogatoires aux dispositions générales du décret susvisé. ***L'Ae recommande que les principes appliqués par le directeur du parc national ou son conseil d'administration pour l'octroi d'autorisations par dérogation aux dispositions réglementaires et les modalités de transparence de mise en œuvre de ces autorisations dérogatoires soient explicités.***

Évaluation et suivi

L'Ae note que le projet de charte comprend dans le cahier 3, annexe 4, un dispositif d'évaluation et de suivi.

La carte des vocations

L'Ae considère que la carte des vocations jointe au dossier, qui reprend celle du SAR, complétée par l'annexe 1 du projet de la charte est claire et de lecture facile. Elle indique les solidarités écologiques et les solidarités économiques et sociales. L'Ae rappelle qu'elle constitue un des guides pour l'octroi des autorisations sur la base des modalités d'application de la réglementation en cœur de parc national, issue du décret 2009-614 du 3 juin 2009, qui figurent en annexe 2.

3 Le rapport d'évaluation environnementale

Sur la forme

Le rapport indique en page 59/86 qu'il analyse la version 3 de la charte validée par le conseil d'administration. Sur la forme, l'Ae recommande de préciser le statut du document d'évaluation environnementale, ainsi que la date de la réunion du conseil d'administration au cours de laquelle le projet de charte analysé a été validé et de faire apparaître de façon visible dans le dossier de l'enquête publique les changements apportés après le rapport d'évaluation, puis après l'avis de l'Ae.

Le résumé non technique qui est destiné à un large public doit être un document autoportant. Il mériterait d'être de lecture plus attractive et d'avantage illustré. L'Ae a apprécié la présentation des effets probables de la charte sur l'environnement sous forme de diagrammes, mais elle a noté que la légende des couleurs (page 8) et le diagramme (page 9) ne correspondaient pas.

Sur le fond

L'Ae a noté que le rapport environnemental ne traite pas de la santé humaine. Or, l'article R.122-20 du code de l'environnement stipule qu'il doit évaluer *« les effets notables probables de la mise en œuvre du plan ou document sur l'environnement et notamment, s'il y a lieu, sur la santé humaine, la diversité biologique, la faune, la flore, les sols, les eaux, l'air, le bruit, le climat, le patrimoine culturel architectural et archéologique et les paysages »*. Compte tenu notamment des problèmes de pollutions et de qualité de l'eau signalés dans le rapport environnemental, ***l'Ae recommande de compléter le rapport par un point sur les effets du projet de charte sur la santé humaine***.

Le rapport est quelquefois imprécis dans sa rédaction, ainsi, par exemple, page 81 : « *Quelques mesures ont un effet négatif sur certaines dimensions de l'environnement. Ces effets sont en général largement compensés par des bénéfices sur d'autres dimensions.* ». ***L'Ae considère que les imprécisions de rédaction nuisent à la compréhension du public et recommande qu'elles soient levées***.

Le rapport environnemental n'explique pas clairement la notion de compatibilité prévue à l'article L.331-3 III du code de l'environnement entre les plans et programmes et le projet de charte. ***L'Ae recommande à l'établissement parc national d'expliquer la notion juridique de compatibilité prévue par la loi afin d'apporter au public une information plus rigoureuse.***

L'Ae note aussi que le rapport environnemental indique que la charte est à ce stade pour l'AOA un document d'intentions de partenariats entre les différents acteurs du territoire, dont l'engagement n'est pas encore acquis. ***L'Ae recommande d'identifier plus clairement dans le rapport environnemental les mesures qui relèvent de partenariats et d'indiquer ce qu'il adviendrait pour la mise en œuvre de la charte si ces partenariats n'aboutissaient pas.***

L'Ae considère que les rapports d'activités du parc national de 2009, 2010 et 2011, au demeurant fort bien rédigés, annexés au rapport environnemental n'apportent pas d'éclairage sur l'évaluation environnementale du projet de charte. L'Ae s'interroge sur l'utilité de les faire figurer en annexe à ce rapport.

L'Ae note par ailleurs l'intérêt qu'il y aurait pour le public à disposer d'un tableau comparatif montrant les évolutions apportées par le décret et le projet de charte pour les territoires cœurs de parc national. ***L'Ae recommande qu'un tel tableau soit élaboré et joint au dossier.***

3.1 Présentation des objectifs, contenu du projet de charte et articulation avec d'autres plans

Le rapport environnemental indique au chapitre 1 que le projet de charte s'intègre dans les objectifs environnementaux établis au niveau national et régional. Il précise qu'il est compatible avec le schéma d'aménagement régional (SAR) révisé et approuvé par le décret n°2011-1610 du 22 novembre 2011, dont le chapitre valant schéma de mise en valeur de la mer (SMVM), et qu'il contribue à sa mise en œuvre.

L'Ae a pris note de l'implication de l'établissement parc national dans les documents stratégiques de la Guadeloupe ayant trait en particulier à la sylviculture, l'agriculture, la gestion de l'eau, la gestion cynégétique et de la faune sauvage, le tourisme, les sports de nature et la mer.

Le rapport environnemental signale que le volet « nautisme » du schéma de développement et d'aménagement touristique (SDAT) de la Guadeloupe prévoit le développement d'aménagements (développement des ports de tourisme) et d'activités (jet ski), susceptibles de créer des impacts négatifs sur les écosystèmes marins***. L'Ae recommande que l'analyse des impacts potentiels du développement des activités nautiques sur les écosystèmes marins du parc national soit approfondie et que des mesures soient prévues pour éviter, réduire ou compenser toute incidence négative notable sur l'environnement.***

L'Ae a noté page 29 que l'établissement public parc national avait participé à l'élaboration du SDAGE[18]. Le rapport environnemental affirme que « les enjeux précisés dans la charte (assainissement, performance du réseau, protection des pollutions…) sont donc déjà inclus dans le SDAGE». Le rapport environnemental ne

18 SDAGE : schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux 2010-2015, approuvé par le préfet de la Guadeloupe le 30 novembre 2009

démontre pas la compatibilité du projet de charte avec les dispositions du SDAGE. ***L'Ae recommande que la compatibilité du projet de charte soit démontrée en fonction de chaque objectif du SDAGE et des enjeux qui sont identifiés par le SDAGE*** (hydro-électricité, qualité des eaux, continuités écologiques, …). ***Elle recommande que soient présentés les objectifs assignés aux masses d'eau et les objectifs et orientations de la charte permettant de contribuer à leur atteinte***.

L'Ae prend par ailleurs bonne note de la contribution de la charte à la mise en œuvre du plan départemental d'élimination des déchets, sujet préoccupant en Guadeloupe, et à celle du plan régional des énergies renouvelables et de l'utilisation rationnelle de l'énergie.

3.2 Etat initial de l'environnement et ses perspectives d'évolution

L'annexe 1 de la directive 2001/42/CE fixe les informations devant figurer dans le rapport environnemental. Doivent notamment être présentés « *les aspects pertinents de la situation environnementale ainsi que son évolution probable si le plan ou programme n'est pas mis en œuvre* » et « *les caractéristiques environnementales des zones susceptibles d'être touchées de manière notable*».

L'Ae note que le rapport ne répond pas de façon convaincante à la question de l'évolution probable de cet environnement si la charte n'était pas mise en œuvre ; il évoque seulement les effets du SAR et ceux d'une hypothétique disparition du parc national.

L'Ae observe aussi que l'analyse de l'état initial fait abstraction des protections réglementaires dont bénéficie déjà le territoire du parc national ainsi que des dispositions de gestion mises en place par les gestionnaires d'espaces naturels protégés. De fait, les perspectives présentées ne permettent pas de rendre compte de la situation actuelle et de l'évolution probable sans la charte de parc. ***L'Ae recommande à l'établissement parc national de mettre à disposition du public cette analyse complémentaire de la « situation de référence hors charte ».***

L'Ae observe que l'analyse de l'état initial de la biodiversité, d'une extrême richesse, est peu développée.

L'Ae a noté que le territoire du parc national était soumis à de nombreux aléas et risques naturels (érosion, séisme, tsunami, éruption volcanique, cyclone…), mais que leurs effets potentiels sur l'accueil du public ne sont pas abordés dans le rapport environnemental.

L'Ae recommande que le rapport environnemental comporte un état initial plus détaillé en matière de biodiversité et de risques naturels (sécurité des biens et des personnes), et notamment par rapport à l'accueil du public.

3.3 Effets probables de la charte sur l'environnement et les mesures prises pour éviter, réduire et compenser toute incidence négative notable sur l'environnement

L'Ae note que la méthode travail retenue pour l'évaluation du projet de charte et les difficultés rencontrées sont expliquées. Le rapport indique par ailleurs que l'évaluation pourrait porter non seulement sur les effets de la charte sur l'environnement mais aussi sur les enjeux économiques et sociaux, ce qui parait pertinent. Cependant le rapport ne développe finalement pas lesdits enjeux, ni le volet particulier relatif à la santé humaine (voir recommandation au début du 3. ci-dessus).

Les objectifs et orientations de la charte sont analysés comme étant tous positifs, notamment sur le long terme. Seules 8 mesures ont été évaluées comme ayant une influence négative sur certaines dimensions environnementales, mais elles ne sont pas précisées et rarement territorialisées, ce qui rend difficile l'analyse a priori de leurs effets, c'est le cas par exemple des mesures de l'objectif 3.1. : « Aménager les sites et gérer les infrastructures légères de découverte des cœurs ». L'Ae s'interroge par ailleurs sur les impacts potentiellement négatifs de l'absence de critères limitatifs aux autorisations dérogatoires à la réglementation pour les cœurs.

Evaluation des effets sur l'environnement

L'Ae observe qu'il a été retenu de présenter les effets de la charte sur l'environnement sous la forme de 4 tableaux commentés (patrimoine naturel, culturel, géologique et paysager, activités anthropiques plus durables, gestion des impacts anthropiques et thèmes transversaux). Le rapport comporte un bilan général, les effets à court et long terme, les effets temporaires et permanents et, enfin, les effets cumulatifs (p 64 à 73). Cette présentation, dont le parti pris est a priori intéressant, reste cependant superficielle et incomplète (les impacts sur la santé humaine ne sont pas étudiés). Elle ne permet pas de distinguer les effets en fonction des différents milieux naturels qui composent le territoire du parc national et elle oblige à consulter le projet de charte du territoire en permanence pour accéder au contenu de chaque mesure référencée par numéro.
L'Ae recommande que l'analyse des effets de la charte sur l'environnement soit présentée au public de façon plus claire et complétée par les impacts sur la santé humaine.
Les résultats du tableau d'évaluation, qui figure p 61 à 63, auraient gagné à être mieux expliqués au public ; à cet égard, le bilan général accompagné des figures 12 et 13, pages 64 et 65, sont d'un intérêt limité, car on ne cherche pas à savoir dans quels domaines les mesures sont les plus adaptées.
S'agissant des mesures présentant des impacts négatifs mais maîtrisables, l'Ae regrette que les modalités de cette maîtrise « dans le respect de la charte » et les « mesures d'accompagnement » ne soient pas toujours précisées. Elle recommande qu'elles le soient.

Sur les espaces agricoles et naturels

L'Ae observe que le rapport présente l'aire optimale d'adhésion comme un espace qui a été déterminé en fonction de solidarités et de continuités écologiques avec les cœurs sans toutefois expliquer ces notions ni démontrer lesdites solidarités et continuités. L'explication est toutefois donnée de façon claire dans le projet de charte dans l'orientation 2.1.3. « Maintenir et restaurer les corridors écologiques ». Pour la bonne compréhension du public, l'Ae recommande que le rapport environnemental explique lui aussi ces concepts de solidarités et continuités écologiques.

L'Ae note page 45 que plus de la moitié de la surface agricole utile est située dans l'AOA d'où l'importance sur l'environnement de certains de ses excès (pollution des eaux, contamination des sols et des denrées alimentaires, défrichements, assèchement de zones humides, création de voiries, etc...). Elle constate par ailleurs que le rapport indique que ces espaces sont en diminution. L'Ae note que l'analyse de l'impact de la charte sur l'évolution des espaces agricoles et naturels n'est pas assez poussée.

Compte tenu de l'importance des impacts de l'agriculture sur les milieux naturels, tant positifs que négatifs, notamment du fait des pollutions des eaux par le chlordécone[19], l'Ae recommande que les effets de la charte sur les espaces agricoles et les milieux naturels soient approfondis.

Sur les protections réglementaires existantes

L'Ae constate que le périmètre du parc national, de son aire optimale d'adhésion et de son aire maritime adjacente recoupe celui de la réserve de biosphère[20] et de l'ancienne réserve naturelle nationale du Grand Cul-de-Sac marin. L'aire centrale de cette réserve (22 144 hectares) est composée des espaces classés en cœur : le massif forestier de la Basse-Terre, les îlets Pigeon avec les récifs coralliens qui les entourent, les îlets Kahouanne et Tête à l'Anglais, les cœurs de la baie du Grand Cul-de-Sac marin : mangroves et marais de Choisy et Lambis, estuaire de la Grande Rivière à Goyaves, îlets Fajou, Christophe, Carénage et la Biche. Sa zone tampon (d'une superficie de 30 506 ha) comprend des territoires protégés en aire optimale d'adhésion : la forêt départementale domaniale pour sa partie non classée en cœur de parc, des zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF), des territoires classés par un arrêté

19 Le chlordécone est un produit phytosanitaire, pesticide organochloré qui a longtemps été utilisé en Guadeloupe et en Martinique pour lutter contre le charançon (insecte) du bananier.

20 Les réserves de biosphère sont des sites reconnus par l'UNESCO conciliant la conservation de la biodiversité et le développement durable, dans le cadre de son Programme sur l'homme et la biosphère (MAB). Ils restent placés sous la juridiction souveraine des États où ils sont situés, cependant ils partagent leurs idées et expériences aux niveaux national, régional et international au sein du Réseau mondial de réserves de biosphères. La réserve de biosphère de l'archipel de Guadeloupe a été désignée en 1992, son zonage a été étendu à l'ensemble de l'archipel en 2009. Cf annexe7 de la charte.

préfectoral de protection de biotope, des sites classés ou inscrits, des territoires appartenant au Conservatoire du littoral ou encore aux domaines publics maritimes terrestres.

Dans le cas de sites faisant l'objet de mesures de gestion particulière, le rapport environnemental doit justifier les avancées apportées par la charte par rapport aux protections actuellement en vigueur. Or, l'analyse qui est faite ne permet pas d'apprécier précisément l'apport du projet de charte. L'Ae considère en particulier que la transformation de l'ancienne réserve naturelle nationale (RNN) en cœur de parc mérite d'être rappelée. En effet, le décret du 3 juin 2009 stipulait : "*Le décret du 23 novembre 1987 portant création de la réserve naturelle du Grand Cul-de-Sac Marin est abrogé à compter de la date d'entrée en vigueur de la délibération du conseil d'administration de l'établissement public du parc fixant les modalités d'application de la réglementation*." (article 28). Par suite, les modalités d'application de la réglementation en cœur (MARcoeurs) ont été approuvées par le conseil d'administration du parc pour la première fois le 14 avril 2010, date à laquelle le décret de création de la RNN a été abrogé. Ces MARcoeurs ont ensuite été modifiées par une seconde délibération du conseil d'administration du 18 novembre 2011. Ces deux délibérations seront rendues caduques lors de l'approbation de la charte par décret.

Afin de permettre au public de comprendre en quoi la charte du parc modifie le statut des territoires protégés concernés, l'Ae recommande que le chapitre relatif aux effets de la charte soit complété par un tableau faisant apparaître, pour ces territoires, l'évolution de réglementation résultant du décret et des modalités d'application de la réglementation dans la charte.

Sur les aménagements en cœur de parc national et la fréquentation touristique

L'Ae note l'imprécision de l'analyse proposée des effets des mesures 4.3.1.1. (Réaliser un aménagement exemplaire des sites majeurs du cœur de parc), 4.3.1.2. (Encadrer les travaux pour limiter l'impact sur le milieu naturel), et 5.4.3.2. (Renforcer la qualité de l'offre touristique). Le rapport indique simplement que *« l'aménagement d'infrastructures peut aussi bien avoir un effet positif, en particulier découverte et sensibilisation du grand public, qu'un effet négatif en perturbant les milieux naturels »* sans approfondir l'analyse, ni la territorialiser.
A titre d'exemple, il cite le projet d'aménagement en cœur de parc d'un accès alternatif à la Soufrière, considéré comme un « *grand site* » page 75 dans la mesure 4.3.1.1. du projet de charte, et décrit page 52 comme un « *volcan actif de type explosif* ». Le rapport environnemental se contente d'indiquer à ce propos, page 67, « *malgré le caractère négatif de ces aménagements, ceux-ci peuvent avoir un effet bénéfique à long terme. Par exemple, l'accès alternatif à la Soufrière proposé permettra de limiter l'accès en voitures individuelles, sources de nuisances sonores, pollution, manque de sécurité lié à l'étroitesse de la route…* ».
L'Ae a bien noté que selon la charte, cet aménagement ne pourra se réaliser qu'en cas de *« gain environnemental incontestable »*. L'Ae relève toutefois que l'analyse du rapport environnemental est incomplète et considère que la question de l'irréversibilité d'un tel équipement doit être posée et que d'autres hypothèses doivent être étudiées (par exemple une réfection légère de la voirie permettant un acheminement en navettes électriques ou calèches). Le rapport n'analyse pas non plus les impacts pour la sécurité des personnes et pour l'environnement que pourraient induire les travaux et les aménagements eux-mêmes, ni les impacts de l'apport d'une fréquentation accrue sur un site vulnérable et potentiellement dangereux (quels sont les effets de l'augmentation du piétinement sur le site pour les milieux naturels fragiles ?, qu'advient-il de l'aménagement en cas de séisme, d'éruption volcanique ou de cyclone, qui comptent parmi les aléas naturels majeurs présents en Guadeloupe ?).

L'Ae recommande qu'une étude approfondie des impacts de plusieurs scénarios d'accès alternatifs à la voiture individuelle à La Soufrière, tant durant la phase du chantier que de façon permanente, soit réalisée et examinée avec le conseil scientifique pour éclairer la prise de décision. .

D'une manière générale, l'Ae recommande que l'évaluation environnementale portant sur l'augmentation de la fréquentation des espaces cœurs et les moyens envisagés pour limiter cette fréquentation, soit plus développée et d'expliquer au public comment est évaluée la sur fréquentation et quel est le seuil tolérable pour maintenir les milieux naturels dans un état de conservation favorable.

Sur les espèces exotiques invasives

La question de la maîtrise des espèces exotiques invasives, et en particulier celle du poisson lion qui est

abordée dans l'axe 1.3 comme un sujet fédérateur pour l'établissement parc national et les acteurs locaux n'est pas développée dans le rapport environnemental. ***L'Ae recommande d'évaluer l'impact du projet de charte sur la maîtrise des espèces exotiques invasives et de préciser si les mesures à mettre en œuvre seront établies en lien avec le conseil scientifique***.

3.4 Motifs pour lesquels la charte a été retenue

Le processus de consultation en vue de l'élaboration de la charte est décrit et qualifié, en page 74 de « co-construction ». L'Ae comprend que le projet de charte résulte de longues concertations conduites en tenant compte des enjeux économiques et sociaux, et des usages préexistants sur le territoire du parc national. Toutefois, les différents scénarios envisagés lors de l'élaboration du projet de charte ne sont pas décrits. ***L'Ae recommande que soit présenté l'historique des concertations qui ont été conduites et notamment la manière dont ont été pris en compte les avis des différentes parties prenantes lors de l'élaboration de la charte, pour permettre ainsi au public de comprendre les choix qui ont été retenus dans la forme actuelle du projet de charte.***

3.5 Liens avec d'autres plans et programmes pertinents

L'Ae prend note de la bonne intégration du projet de charte dans les objectifs environnementaux établis au niveau international, communautaire, régional (pour les Caraïbes) et national.

Le rapport environnemental analyse, dans le chapitre 5, l'articulation du projet de charte avec les grands engagements environnementaux internationaux et européens, et avec les conventions régionales de la zone Caraïbes. Il omet toutefois de faire référence à la convention cadre sur le changement climatique***. Pour des raisons de cohérence, notamment avec le schéma climat, air, énergie, l'Ae recommande de faire référence à la Convention cadre sur le changement climatique.***

3.6 Les mesures d'évaluation et de suivi envisagées

Le suivi de la charte revêt une importance particulière pour appréhender les mesures et leurs effets sur l'environnement et déclencher des actions correctives qui s'avéreraient nécessaires sur les politiques de développement. L'Ae a noté avec satisfaction qu'un dispositif d'évaluation et de suivi assortis d'indicateurs était prévu et figurait à l'annexe 4 de la charte.

3.7 Le résumé non technique

L'Ae constate que le résumé non technique ne répond pas pleinement aux exigences de l'annexe 1 de la directive 2001/42 qui définit précisément le contenu de ce résumé. Sa lecture doit en effet permettre au public de disposer de l'essentiel sur tous les volets de l'évaluation environnementale ; or, il ne les reprend pas tous.

Le résumé non technique est quelquefois erroné et souvent imprécis dans sa rédaction, par exemple : erroné, page 7, lorsqu'il affirme que « *le conseil d'administration peut mettre en révision le projet de charte à tout moment* » et, imprécis, page 10 « *Seulement huit mesures ont été évaluées comme ayant une influence négative indirecte sur certaines dimensions environnementales. Ces mesures ont toutefois une influence positive sur d'autres thématiques. Aucune mesure n'a d'influence négative générale.* **».** Or, il est nécessaire d'une part, qu'il explique avec rigueur les effets juridiques de la charte et d'autre part, qu'il soit argumenté, tant pour permettre une participation du public plus fructueuse que pour assurer sa solidité juridique.

L'Ae rappelle le contenu de l'article L331-3 II du code de l'environnement :

« L'établissement public du parc national évalue l'application de la charte et délibère sur l'opportunité de sa révision douze ans au plus après son approbation, sa précédente révision ou la dernière décision de ne pas la réviser.

Les modifications ne portant pas atteinte à l'économie générale des objectifs ou orientations de la charte peuvent être décidées par l'établissement public du parc après avis des collectivités territoriales intéressées et de leurs groupements concernés. La révision de la charte est soumise aux mêmes règles que son élaboration.

Pour la seule partie de leur territoire comprise dans l'aire d'adhésion, les communes ayant adhéré à la charte du parc national peuvent décider de s'en retirer dès l'approbation de la charte révisée ou, le cas échéant, au terme d'un délai de trois ans à compter de la délibération décidant de la mise en révision. En l'absence de délibération, elles peuvent également se retirer au terme d'un délai de quinze ans à compter de l'approbation de la charte, de sa précédente révision ou de la dernière décision de ne pas la réviser.

Le préfet constate, en tant que de besoin, le ou les retraits et actualise le périmètre effectif du parc national. »

L'Ae recommande de reprendre le contenu du résumé non technique et de corriger les erreurs et imprécisions et le rendre plus complet et plus argumenté pour le public notamment en introduisant les compléments à l'évaluation environnementale, en fonction des remarques formulées ci-dessus.

Elle recommande de mieux faire apparaître les enjeux principaux.

L'Ae invite l'établissement public parc national à illustrer ce résumé non technique par quelques cartes, schémas et tableaux permettant sa lecture sans recourir à d'autres documents.

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer,

en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat

NOR : DEVD0917293C

(Texte non publié au journal officiel)

Commissariat général au développement durable

Circulaire du 03 SEP. 2009 **relative à la préparation de l'avis de l'autorité environnementale**

Le ministre d'Etat, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat et la secrétaire d'Etat chargée de l'écologie

à

Madame et messieurs les Préfets de région, Mesdames et messieurs les Préfets de département, Madame la Commissaire générale au développement durable, Mesdames et Messieurs les directeurs généraux et directeurs d'administration centrale du Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, Monsieur le président de la formation d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable, Monsieur le président de l'Autorité de Sûreté Nucléaire.

Les parties prenantes du Grenelle de l'environnement ont largement souligné l'importance de l'intégration des préoccupations environnementales dans les choix de développement et d'aménagement. Cette ambition est une condition majeure de la réalisation de l'objectif du développement durable, inscrit dans notre Constitution.

Les démarches d'évaluation environnementale sont indispensables à cette intégration : elles visent à améliorer la conception des projets en prévenant leurs conséquences environnementales, à éclairer la décision publique et à rendre compte auprès du public.

Plusieurs textes internationaux, communautaires et nationaux sont venus progressivement définir et construire l'évaluation environnementale dont deux directives communautaires, celle de 1985 relative à l'évaluation des incidences des projets sur l'environnement et celle de 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

La France, en introduisant les études d'impact des projets susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement dès la loi de protection de la nature du 10 juillet 1976, figurait parmi les pays précurseurs. Ce dispositif a été complété en 2005 par l'introduction de l'évaluation environnementale des plans et programmes. Il est précisé par la circulaire du 12 avril 2006. Enfin, la loi n° 2005-1319 du 26 octobre 2005 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement a complété le dispositif en introduisant la production d'un avis de l'autorité de l'État compétente en matière d'environnement pour les projets soumis à étude d'impact.

La création du ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de la Mer, en charge des Technologies vertes et des Négociations sur le climat désormais porteur d'un champ d'intervention élargi de manière notable a conduit à réorganiser la fonction de l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement (dite « autorité environnementale ») en la séparant des responsabilités de la maîtrise d'ouvrage ou de la décision d'autorisation. En application du décret n° 2009-496 du 30 avril 2009 relatif à l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement prévue aux articles L.122-1 et L. 122-7 du code de l'environnement, la présente circulaire définit les voies et moyens de la mise en place effective du dispositif de l'évaluation environnementale dont l'objectif essentiel est d'intégrer le plus en amont possible les enjeux environnementaux.

Nous souhaitons que ce dispositif redéfini renforce les missions des services de l'État, notamment en région, dans la prise en compte transversale des objectifs environnementaux et contribue à faire en sorte que notre pays se positionne en modèle de l'intégration de l'environnement dans la conduite de ses projets, plans et programmes dans un objectif de développement durable.

Nous vous remercions de nous faire part de toute difficulté d'application.

La présente circulaire sera publiée au bulletin officiel du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat.

Jean-Louis BORLOO

Chantal JOUANNO

Références :

- Directive 85/337/CEE modifiée du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement ;
- Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement ;
- Code de l'environnement, notamment le chapitre II du titre II du livre Ier : article L.122-1 et articles R. 122-1-1, 122-13, 122-14, 122-19 et 121-15; titre I (ICPE) du livre V ;
- Code de l'urbanisme, notamment le chapitre I du titre II du livre Ier ;
- Code de la défense, notamment les articles R.1333-37 à 67 ;
- Décret n°2007-1557 du 2 novembre 2007 relatif aux installations nucléaires de base (INB) ;
- Décret n° 2008-679 du 9 juillet 2008 relatif au conseil général de l'environnement et du développement durable, notamment son article 4 ;
- Décret n°2008-680 du 9 juillet 2008 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire ;
- Arrêté du 9 juillet 2008 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire ;
- Décret n° 2009-496 du 30 avril 2009 relatif à l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement prévue aux articles L.122-1 et L.122-7 du code de l'environnement ;
- Décret n° 2009-519 du 7 mai 2009 modifiant le décret n° 2008-679 du 9 juillet 2008 relatif au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) ;
- Décret n° 2009-235 du 27 février 2009 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement ;
- Circulaire MEDD-D4E du 12 avril 2006 relative à l'évaluation de certains plans, schémas, programmes et autres documents de planification ayant une incidence notable sur l'environnement ;
- Circulaire n° 2006-16 UHC/PA2 du 6 mars 2006 relative à l'évaluation des incidences de certains documents d'urbanisme sur l'environnement ;
- Circulaire du 5 octobre 2004 relative à la concertation applicable aux projets de travaux, d'aménagements ou d'ouvrages de l'Etat et des collectivités territoriales.

SOMMAIRE

OBJET DE LA CIRCULAIRE

OBJET DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

L'AVIS DE L'AUTORITE ENVIRONNEMENTALE (AE)

PROCESSUS AMONT DE PREPARATION DES PROJETS, PLANS ET PROGRAMMES

LE CADRAGE PREALABLE

PILOTAGE DU DISPOSITIF DE L'AUTORITE ENVIRONNEMENTALE

CREATION DE LA FORMATION D'AE DU CGEDD

DESIGNATION DE L'AUTORITE ENVIRONNEMENTALE

ANNEXE 1 : Droit antérieur

ANNEXE 2 : Désignation de l'autorité environnementale

Désignation de l'autorité environnementale
Désignation de l'autorité environnementale pour les projets (exemples)
Désignation de l'autorité environnementale pour les plans et programmes (exemples)

ANNEXE 3 : Procédures de préparation de l'avis

Décision d'autorisation au niveau local et maître d'ouvrage ne relevant pas du MEEDDM (cas 1-A)
Décision d'autorisation au niveau local et maître d'ouvrage MEEDDM ou établissement public sous sa tutelle (cas 1-B)
Schéma du processus
Décision d'autorisation au niveau national MEEDDM (cas 2)
Schéma du processus
Décision d'autorisation au niveau national hors MEEDDM (cas 3)

ANNEXE 4 : Contenu réglementaire des études d'impact

Nota : la circulaire fait référence par simplification aux DREAL. Pour les régions où les DREAL ne sont pas constituées, DREAL signifie, selon les cas, DIREN ou DRIRE.

OBJET DE LA CIRCULAIRE

La présente circulaire vise à expliciter le décret n° 2009-496 du 30 avril 2009 relatif à l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement. La directive n°85/337/CEE du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement et la directive 2001/42/CE relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement prévoient la consultation des *« autorités ayant des responsabilités spécifiques en matière d'environnement »* sur les projets et les plans et programmes susceptibles d'avoir des effets notables sur l'environnement. Cette autorité est prévue aux articles L. 122-1 et L. 122-7 du code de l'environnement. La présente circulaire porte sur l'organisation de la préparation de l'avis de l'autorité environnementale relative aux projets (travaux, ouvrages, aménagements), aux plans et programmes en précisant selon les cas quelle est l'autorité environnementale compétente ainsi que les procédures administratives à respecter (circuits et délais). Elle concerne tous les maîtres d'ouvrages ou pétitionnaires (le MEEDDM ou les établissements sous sa tutelle, les autres ministères, les opérateurs privés et les collectivités territoriales).

L'avis de l'autorité environnementale porte sur l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes qui y sont soumis c'est-à-dire, pour les projets l'avis porte sur l'étude d'impact, et pour les plans et programmes, l'avis porte sur le rapport environnemental. L'avis est joint au dossier d'enquête publique.

Pour les projets, l'autorité environnementale prévue par l'art. L. 122-1 du code de l'environnement est désignée par le décret n° 2009-496 du 30 avril 2009 cité ci-dessus : cette autorité est soit le ministre chargé de l'environnement, soit la formation d'autorité environnementale du Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (dite ci-après AE CGEDD), soit le Préfet de région.

Pour les plans et programmes, la présente circulaire précise la désignation de l'autorité environnementale qui n'est modifiée par le décret sus visé que pour les plans et programmes relevant d'une décision nationale du fait de l'introduction du rôle de l'AE CGEDD.

OBJET DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

L'évaluation environnementale d'un projet ou d'un plan /programme est réalisée par le maître d'ouvrage ou sous sa responsabilité. Elle consiste à intégrer les enjeux environnementaux et sanitaires tout au long de la préparation d'un projet, d'un plan ou d'un programme et du processus décisionnel qui l'accompagne : c'est une aide à la décision. Elle rend compte des effets prévisibles et permet d'analyser et de justifier les choix retenus au regard des enjeux identifiés. Elle vise ainsi à prévenir les dommages, ce qui s'avère en général moins coûteux que de gérer ceux-ci une fois survenus.

L'évaluation environnementale ou l'étude d'impact doit donc être réalisée en amont, et, sur certains aspects, au cours de la préparation des projets de façon à ce que le maître d'ouvrage tienne compte des impacts dans la préparation de son projet sans attendre l'avis de l'autorité environnementale.

Elle participe à la bonne information du public et des autorités compétentes. Le cadrage préalable (cf. ci-après) précise en amont les informations que devra contenir le rapport environnemental ou l'étude d'impact.

L'évaluation environnementale doit appréhender l'environnement dans sa globalité (ressources, biodiversité, risques naturels ou technologiques, énergie, patrimoine, aménagement et gestion du territoire...) et permet d'apporter une transparence des choix décisionnels notamment par l'information et la participation du public. En particulier, elle fournit un cadre d'analyse transversal et permet un décloisonnement des thématiques et des études.

Pour les projets, l'étude d'impact existe depuis la loi du 10 juillet 1976. Le contenu de l' étude d'impact est précisé à l'article R. 122-3 et son champ est notamment identifié aux articles R. 122-5 à R. 122-8 du code de l'environnement.

A noter concernant les enjeux sanitaires, que la directive 85/337 porte un considérant indiquant que les « effets d'un projet sur l'environnement doivent être évalués pour tenir compte des préoccupations visant à protéger la santé humaine ».

Par ailleurs, l'article R. 122-3 II 2° du code de l'environnement relatif au contenu de l'étude d'impact précise que « l'étude d'impact présente (..) une analyse des effets directs et indirects, temporaires et permanents du projet sur l'environnement, et en particulier sur la commodité du voisinage (bruits, vibrations, odeurs, émissions lumineuses) ou sur l'hygiène, la santé, la sécurité et la salubrité publique. ».

L'évaluation environnementale des plans et programmes est prévue par le code de l'environnement (notamment articles L. 122-4 à L. 122-11 et R. 122-17 à R. 122-24), par le code de l'urbanisme (notamment articles L. 121-10 à L. 121-15 et R. 121-14 à R. 121-17) et par le code général des collectivités territoriales (articles L. 4424-13, L. 4433-7 et R. 4424-6-1, R. 4433-1 et R. 4433-1-1).

Deux circulaires ont précisé en 2006 le champ d'application, la procédure et le contenu de l'évaluation environnementale des plans et programmes ainsi que les conditions de l'exercice de l'autorité environnementale par les préfets. Il s'agit de :

- la circulaire du MEDD-D4E du 12 avril 2006 relative à l'évaluation de certains plans, schémas, programmes et autres documents de planification ayant une incidence notable sur l'environnement,
- la circulaire n° 2006-16 UHC/PA2 du 6 mars 2006 relative à l'évaluation des incidences de certains documents d'urbanisme sur l'environnement.

Hormis les indications concernant la désignation de l'autorité environnementale au niveau national, ces deux circulaires restent valables.

L'AVIS DE L'AUTORITÉ ENVIRONNEMENTALE

L'avis émis au titre de l'autorité environnementale porte à la fois sur la qualité du rapport environnemental ou de l'étude d'impact et sur la manière dont l'environnement est pris en compte dans le projet, le plan ou le programme, conformément aux articles 6§1 de la directive 85/337 (avis sur « la demande d'autorisation ») et 6§2 de la directive 2001/42 (avis sur « le projet de plan ou de programme »).

Il comporte : une analyse du contexte du projet, une analyse du caractère complet du rapport environnemental ou de l'étude d'impact, de sa qualité et du caractère approprié des

informations qu'il contient et une analyse de la prise en compte de l'environnement dans le projet, plan ou programme, notamment **la pertinence et la suffisance des mesures d'évitement, de réduction, voire de compensation des impacts.**

Publicité de l'avis

L'avis de l'autorité environnementale vise en particulier à éclairer le public sur la manière dont le pétitionnaire a pris en compte les enjeux environnementaux. L'avis ou l'information relative à l'existence d'un avis tacite est joint au dossier d'enquête publique, de la procédure équivalente de consultation du public prévue par un texte particulier ou de mise à disposition du public, selon les cas.

Conformément au décret n° 2009-496 du 30 avril 2009 relatif à l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement :

-« l'avis ou l'information relative à l'existence d'un avis tacite est rendu public par voie électronique sur le site Internet de l'autorité chargée de le recueillir », c'est-à-dire l'autorité compétente pour prendre la décision d'autorisation, d'approbation ou d'exécution des travaux, de l'ouvrage ou de l'aménagement projetés. Il sera également publié sur le site Internet de l'autorité environnementale ;

-l'autorité environnementale, lorsqu'il s'agit du ministre chargé de l'environnement ou de la formation d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable, « donne son avis dans les trois mois suivant la date de réception du dossier (..) et, dans les autres cas, dans les deux mois suivant cette réception ».

Prise en compte de l'avis

L'avis de l'autorité environnementale est un des éléments dont l'autorité compétente pour prendre la décision d'autoriser ou d'approuver le projet tient compte pour prendre sa décision. Elle transmet cet avis au maître d'ouvrage : le dispositif repose sur la responsabilisation du maître d'ouvrage, sur son obligation de transparence et de justification de ses choix.

Procédures de préparation de l'avis de l'autorité environnementale pour les projets : voir annexe 3.

Cas des installations et activités nucléaires intéressant la défense (IANID)

S'agissant des installations et activités nucléaires intéressant la défense (IANID) mentionnées à l'article R.* 1333-37 du code de la défense, les articles 2 et 3 du décret du 30 avril 2009 prévoient que « lorsque les travaux, l'aménagement ou l'ouvrage sont entrepris pour le compte des services de la défense nationale, le ministre chargé de la défense détermine les modalités de transmission de l'étude d'impact par l'autorité chargée d'autoriser ou d'approuver les aménagements ou ouvrages compatibles avec le secret de la défense nationale qu'il lui appartient de préserver ».

PROCESSUS AMONT DE PREPARATION DES PROJETS, PLANS ET PROGRAMMES

L'étape de préparation et de délivrance de l'avis d'autorité environnementale est limitée dans le temps (2 ou 3 mois) mais elle s'inscrit dans un processus, parfois long, d'élaboration des projets par le maître d'ouvrage, au cours duquel les services de l'État en charge de l'environnement, les directions d'administration centrale, le Commissariat général au développement durable (CGDD) et/ou les services déconcentrés ont été associés et ont incité le maître d'ouvrage à une prise en compte le plus en amont possible des enjeux environnementaux.

Le processus d'association et d'intégration environnementale en amont peut démarrer dès la préparation d'un débat public et faire l'objet de protocoles sectoriels spécifiques décrivant les modalités d'association des services de l'État en charge de l'environnement, à l'exception du cadrage préalable décrit ci-après qui, lui, relève en amont de l'autorité environnementale. En particulier, un certain nombre de projets sont soumis à concertation inter-administrative (CIA) en application de la circulaire du Premier ministre du 5 octobre 2004 relative à la concertation applicable aux projets de travaux d'aménagement et d'ouvrages de l'État et des collectivités territoriales. Cette concertation vise à tenir compte dans l'étude d'impact des avis des différentes administrations sur l'ensemble de leur champ de compétences et permet en corollaire aux services d'être informés des projets en amont de la procédure de préparation de l'avis d'autorité environnementale décrite dans cette circulaire.

LE CADRAGE PREALABLE

Le pétitionnaire peut obtenir de l'autorité compétente pour prendre la décision d'autoriser ou d'approuver le projet de lui préciser les informations qui devront figurer dans l'étude d'impact (article R. 122-2 du code de l'environnement).

Cette étape appelée « cadrage préalable » n'est pas obligatoire mais est vivement recommandée. Conformément à l'article 5 de la directive « projets » 85/337/CCE, il appartient à l'autorité compétente[1] pour prendre la décision d'autoriser ou d'approuver le projet de répondre à cette demande après avoir consulté l'autorité environnementale.

Le but du cadrage préalable n'est pas de déterminer la nécessité ou non d'une étude d'impact, qui relève de la réglementation, mais de préciser le contenu des études qui devront être réalisées par le maître d'ouvrage ou sous sa responsabilité dans l'optique de prise en compte en amont des enjeux environnementaux.

Pour rendre constructive la consultation au titre du cadrage préalable, il appartient au maître d'ouvrage de fournir un fond de dossier exposant les grandes lignes du projet et de son implantation territoriale, l'identification des principaux enjeux environnementaux et des principaux effets possibles, afin que l'AE puisse déterminer les points que l'étude d'impact devra particulièrement approfondir. Un guide du cadrage préalable est disponible : il a été publié par le MEDD en 2004 et peut être diffusé aux services sur demande. Les textes ne fixent pas de délai de réponse à une consultation au titre du cadrage préalable, mais il importe de se prononcer le plus rapidement possible.

[1] A noter qu'il y a sur ce point une différence de rédaction entre la directive « projets » et la directive « plans et programmes » puisqu'en application de la directive « plans et programmes », c'est l'autorité environnementale qui est directement consultée par le maître d'ouvrage du plan/programme.

Les services de l'Etat, en lien avec la DREAL ou le CGDD, peuvent conseiller le maître d'ouvrage sur le moment opportun pour faire une demande de cadrage préalable.

PILOTAGE DU DISPOSITIF DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

Le Commissariat général au développement durable (CGDD) est chargé, sous le couvert du préfet de région, de l'animation des DREAL dans l'exercice de leurs missions dans le champ de l'autorité environnementale afin de fiabiliser, d'homogénéiser et actualiser les méthodes de préparation des avis de l'autorité environnementale.

Il construit la doctrine, définit les procédures, précise le contenu des avis et les méthodes à suivre, en liaison avec les directions d'administration centrale compétentes en matière technique et avec les services déconcentrés ainsi qu'en lien avec les ministères concernés.

La DREAL est, au niveau régional pour le préfet de région, garant de la cohérence, de la traçabilité et de la qualité des avis de l'autorité environnementale. Elle précise et diffuse la doctrine, les procédures et les méthodes en fonction des spécificités régionales. Elle adresse les projets d'avis de l'autorité environnementale au préfet de région. Elle assure l'information, la coordination et l'animation des services départementaux, sous le couvert des préfets de département.

CREATION DE LA FORMATION D'AUTORITÉ ENVIRONNEMENTALE DU CGEDD

Le CGEDD (Conseil général de l'environnement et du développement durable) comporte, en son sein, une formation d'autorité environnementale (AE), composée de membres choisis parmi les différentes sections du CGEDD et intégrant également, en tant que membres associés du CGEDD, dans la limite du tiers de l'effectif total, des personnalités qualifiées choisies pour leur expertise en matière d'environnement.

Ces membres sont nommés par le ministre d'État sur proposition du vice-président du CGEDD en concertation avec le Commissariat général (CGDD). Tout conflit d'intérêt personnel est scrupuleusement évité par des dispositions relevant de son règlement intérieur approuvé par le ministre. En ce qui le concerne, le CGDD « veille à l'intégration de l'environnement dans les plans, programmes et projets et, à ce titre, apporte son soutien au CGEDD dans ses missions d'autorité environnementales».

DESIGNATION DE L'AUTORITÉ ENVIRONNEMENTALE (AE) : voir également les annexe 1 « droit antérieur » et annexe 2 : tableaux et schémas relatifs à la désignation de l'autorité environnementale

a- pour les plans et programmes :

- pour les plans et programmes décidés par une autorité locale, il n'y a pas de modification de désignation de l'autorité environnementale suite au décret n° 2009-496 du 30 avril 2009 relatif à l'autorité administrative compétente en matière d'environnement, à savoir, selon le type de plan ou programme, ce sont les préfets de département, de région, de bassin ou de Corse qui remplissent la fonction d'autorité environnementale (article R 122-19 du code de l'environnement et R 121-15 du code de l'urbanisme),

- pour les plans et programmes décidés par une autorité nationale, la désignation de l'autorité environnementale a été modifiée par le décret sus visé avec l'introduction du rôle de l'AE CGEDD :

- pour les plans, programmes faisant l'objet d'une autorisation ou approbation par arrêté du MEEDDM ou par décret pris sur son rapport, l'AE est la formation d'autorité environnementale du CGEDD,

- pour les autres plans et programmes dont la décision d'autorisation ou d'approbation est prise au niveau national, l'AE est le ministre chargé de l'environnement.

b-pour les projets :

Pour les projets sous maîtrise d'ouvrage de l'État représenté par le MEEDDM, ou d'un établissement public sous sa tutelle : l'AE est la formation d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (AE CGEDD) institué par le décret n°2008-679 du 9 juillet 2008.

Pour les projets relevant d'autres maîtres d'ouvrage : la désignation de l'AE dépend de l'autorité qui approuve ou autorise :

- 1er cas : pour les projets faisant l'objet d'une décision prise par arrêté du ministre de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de la Mer, en charge des Technologies vertes et des Négociations sur le climat (MEEDDM) ou par décret pris sur son rapport, l'AE est la formation d'autorité environnementale du CGEDD,

- 2ème cas : pour les projets dont la décision est prise au niveau national par tous ministres en dehors du ministre de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de la Mer, en charge des Technologies vertes et des Négociations sur le climat (MEEDDM), ni sur son rapport, ainsi que les décisions prises par une

autorité indépendante, sauf disposition réglementaire particulière, l'AE est le ministre chargé de l'environnement.

- 3ème cas : pour les projets, lorsque la décision est de niveau local, prise par les préfets, maires ou une autre autorité locale, l'AE est le préfet de région, le ministre chargé de l'environnement gardant la possibilité de se saisir d'une étude d'impact (« pouvoir d'évocation »).

A noter :

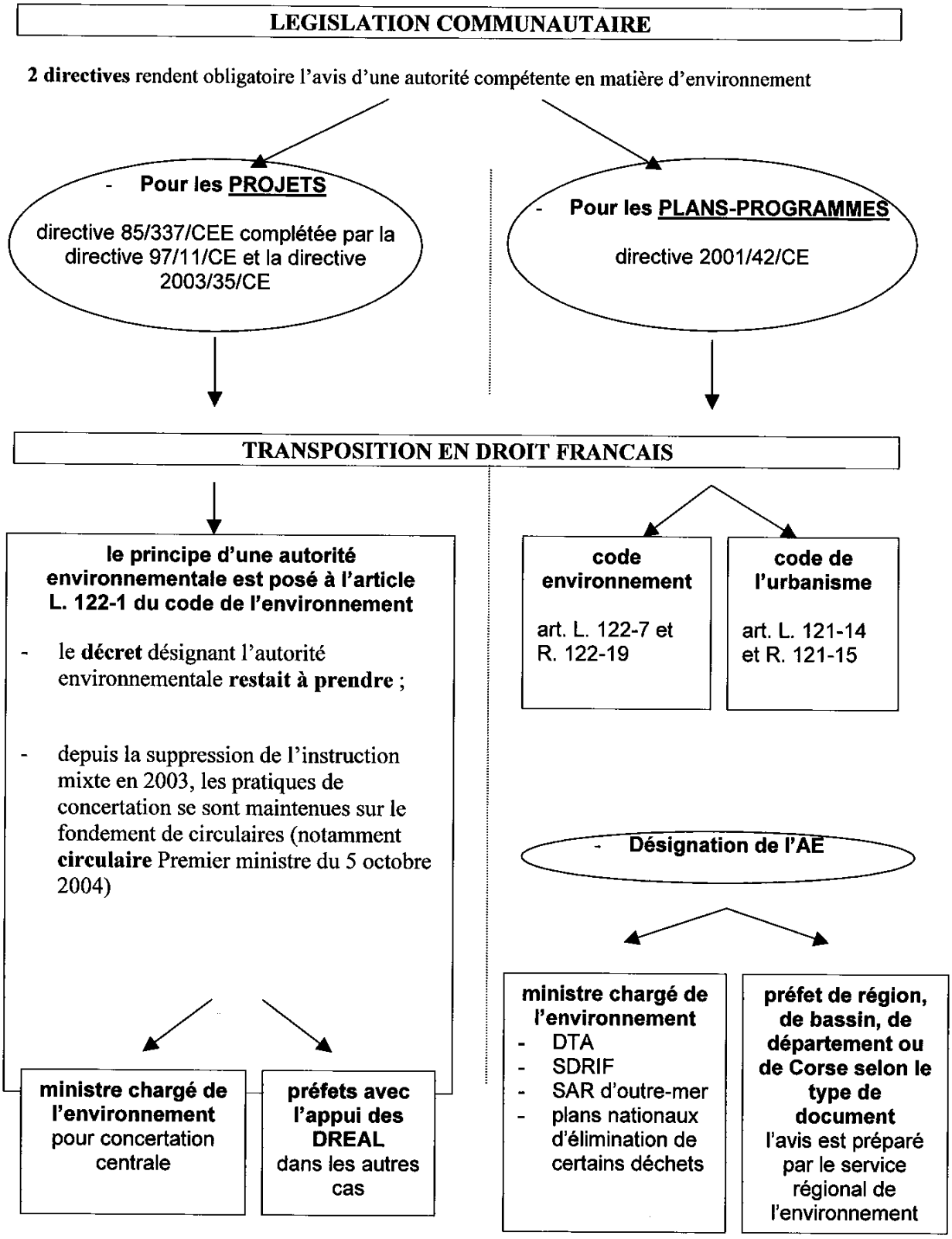
1- lorsque le projet est situé sur plusieurs régions (cas par exemple de certaines infrastructures routières), l'autorité environnementale est le préfet coordonnateur désigné par le Premier ministre.

2- le cas particulier des ICPE situées dans le périmètre d'une installation nucléaire de base (INB) sans être nécessaires à son exploitation : ces ICPE relèvent pour ce qui concerne l'autorité environnementale du préfet de région (article 7 du décret n°2009-496 du 30 avril 2009 relatif à l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement), alors que l'INB elle-même relève de l'autorité environnementale du CGEDD.

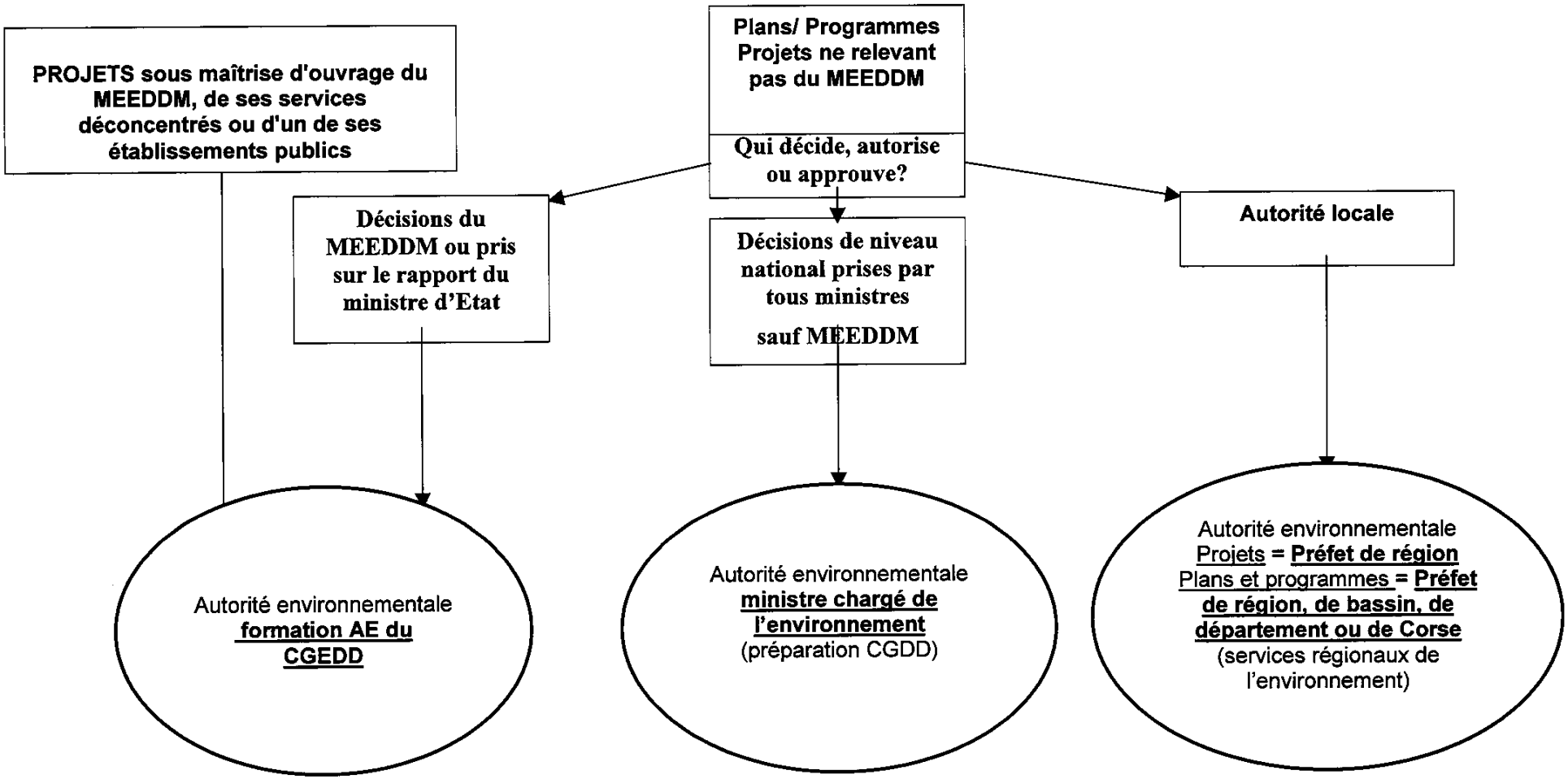
Pour le cas des équipements et installations situés dans le périmètre d'une INBS (INB secrètes) sans être nécessaires à son exploitation, l'autorisation étant délivrée par le DSND (Directeur de l'autorité de sûreté nucléaire de défense), l'autorité environnementale compétente est le préfet de région, en vertu de l'article R. 122-1-1.III du code de l'environnement.

3- un avis d'autorité environnementale est lié à une procédure d'autorisation : un même programme de travaux, portant sur un projet global, peut nécessiter plusieurs procédures d'autorisations distinctes donnant chacune lieu à une étude d'impact : cela peut donc entraîner l'intervention de différentes autorités environnementales suivant les autorisations concernées.

ANNEXE 1 : Droit antérieur au décret relatif à l'autorité environnementale



ANNEXE 2 : Désignation de l'autorité environnementale (AE) compétente



ANNEXE 2 (SUITE) : AUTORITE ENVIRONNEMENTALE POUR LES PROJETS (exemples à titre indicatif, liste non exhaustive)

Autorité environnementale	Maîtrise d'ouvrage				Niveau d'autorisation
	MEEDDM ou établissements publics sous sa tutelle	Autres ministères	Privé	Collectivités territoriales	
Ministre chargé de l'environnement (CGDD)		*ICPE relevant du domaine de la Défense	*Certains projets réalisés sur le territoire d'un autre Etat et susceptible d'avoir en France des incidences notables sur l'environnement		Arrêtés ministériels ou décrets (hors MEEDDM) et décisions prises par une autorité indépendante [ou une autorité d'un autre Etat]
Formation d'autorité environnementale du CGEDD	* travaux de création d'autoroutes * travaux de création ou prolongement de lignes du réseau ferroviaire national > 20 Km (décret en CE) * travaux de création de canaux de navigation > 5 Km accessibles aux bateaux > 1500 T de port en lourd (décret en CE) *travaux de création d'aérodrome de catégorie A (décret en CE) * autres travaux sur le RRN (arrêté ou décision ministérielle simple) *ligne ferroviaire <20km (décision ministérielle simple) ou Canal<5km ou<1500T (décision ministérielle simple) *installations de production ou de développement de l'énergie nucléaire : création (décret simple) ou démantèlement d'INB (décret simple)		* Travaux de construction de canalisations d'intérêt général de transport d'hydrocarbures liquides (Loi n°2003-8 du 3 janvier 2003) *Travaux de création d'installations de production d'électricité d'une puissance égale ou supérieure à 4,5 mégawatts (décret no 2000-877 du 7 septembre 2000), d'usines utilisant l'énergie des mers ainsi que d'aménagements hydroélectriques d'une puissance maximale brute égale ou supérieure à 100 mégawatts *Installations de production ou de développement de l'énergie nucléaire (décret n°2007-1557) : création (décret simple) ou démantèlement d'installations nucléaires de base-INB (décret simple) *Gazoducs (sous conditions :décret n°85-1108 du 15 octobre 1985) * Lignes THT ≥ 225 000 V		- Décision du MEEDDM ou décret pris sur son rapport
	*Travaux sur le domaine public fluvial de l'Etat *Autres travaux sur les routes nationales élaborés par les services déconcentrés du MEEDDM (décision préfectorale) *Projets de travaux ferrés de moins de 20 Km, de canaux inférieurs à 5 Km, ou sous maîtrise d'ouvrage d'un grand port maritime				- Local
Préfet de région		*Travaux soumis à permis de construire soumis à étude d'impact	* ICPE (L 512-1) et IOTA (L 214-1) *Travaux soumis à permis de construire soumis à étude d'impact	*Infrastructures de transport routier * ICPE (L 512-1) et	

ANNEXE 2 (suite): autorité environnementale selon les plans et programmes : exemples

	Autorité environnementale	**Responsabilité de plan ou du programme**			
		MEEDDM	Autre ministre	Administration territoriale de l'Etat	Collectivité territoriale
Plan et Progr-amme	Formation AE CGEDD	Plan national d'élimination de certains déchets spéciaux dangereux		Directive territoriale d'aménagement (DTA) Schéma d'orientation minière de la Guyane	Schéma directeur de la région d'Île-de-France (SDRIF) Schéma d'aménagement régional d'outre-mer (SAR)
	Préfet territorialement compétent		Directive régionale d'aménagement des forêts domaniales Schéma régional d'aménagement des forêts des collectivités Schéma régional de gestion sylvicole des forêts privées.	Schéma de mise en valeur de la mer (SMVM) Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) Schéma départemental des carrières Programme d'action pour la protection des eaux contre la pollution par les nitrates	Plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (PADUC) Schéma de cohérence territoriale (ScoT) Plan local d'urbanisme (PLU) dans certaines conditions Plan de déplacement urbain (PDU) Plan départemental des itinéraires de randonnée motorisée Plan (inter)départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés Plan (inter)régional d'élimination des déchets industriels spéciaux Plan d'élimination des déchets ménagers d'Île-de-France

ANNEXE 3 : PROCEDURES DE PREPARATION DE L'AVIS D'AUTORITE ENVIRONNEMENTALE POUR LES PROJETS

1- DECISION D'AUTORISATION AU NIVEAU LOCAL

L'autorité compétente pour prendre la décision d'autorisation, d'approbation ou d'exécution du projet est le préfet (de région, de département, de bassin, maritime), le maire ou une autre autorité locale.

Deux cas sont à distinguer en fonction de la nature du maître d'ouvrage des projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagement :

1-A- Le maître d'ouvrage ne relève pas du MEEDDM

L'autorité environnementale, autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement, est le **préfet de la région** concernée par le projet ou, lorsque le projet s'étend sur plusieurs régions, le préfet coordonnateur désigné par le Premier ministre.

Il s'agit de la majorité des projets. Sont visés, par exemple (voir aussi le tableau de l'ANNEXE 2), lorsqu'ils sont soumis à étude d'impact : les ICPE (installations classées pour la protection de l'environnement), les IOTA (installations, ouvrages, travaux et activités soumis à la loi sur l'eau), les infrastructures de transport routier sous maîtrise d'ouvrage des collectivités locales, les projets éoliens, les constructions soumises à permis de construire... (cf. art. R. 122-5 à R. 122-8 du code de l'environnement).

Le préfet de région organise la production de l'avis de l'autorité environnementale assisté par la DREAL (article 2 4° du décret n° 2009-235 du 27 février 2009 relatif à l'organisation et aux missions des DREAL) en tenant compte de la diversité des projets et de leurs enjeux environnementaux, des maîtres d'ouvrages ou des procédures.,

Cet avis doit être produit dans un délai de 2 mois à compter de la date où le dossier du projet soumis à décision d'autorisation, approbation ou exécution est reçu dans sa forme complète et définitive par l'autorité environnementale (R. 122-13 I 2ème alinéa).

L'absence d'avis vaut avis tacite et favorable.

Le préfet de région peut donner délégation de signature au directeur de la DREAL pour signer les avis au titre de l'autorité environnementale en application de l'article 38 du décret 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets.

Les procédures ci-après visent à donner un cadre à adapter régionalement.

Procédures générales (hors ICPE et IOTA)

Dépôt du dossier :

Lorsque le pétitionnaire dépose son dossier, comprenant l'étude d'impact et le cas échéant la demande d'autorisation, auprès de l'autorité compétente pour prendre la décision d'autorisation, d'approbation ou d'exécution du projet (mairie, préfet ou autre), il fournit obligatoirement un dossier papier ainsi que si possible un exemplaire sur support numérique reproductible.

Accusé de réception du dossier

L'autorité compétente pour prendre la décision d'autoriser ou d'approuver le projet vérifie que le dossier est complet (en particulier la présence de l'étude d'impact comportant les éléments prévus par la réglementation, voir ANNEXE 4). Sinon, elle demande au pétitionnaire d'assurer les compléments nécessaires. Elle transmet le dossier complet au préfet de région (DREAL) et le cas échéant au(x) préfet(s) de département concerné(s). Si la procédure concernée l'exige et seulement après s'être assurée que les différents destinataires aient reçu le dossier, l'autorité compétente pour prendre la décision d'autoriser ou d'approuver le projet accuse réception du dossier auprès du pétitionnaire.

Dès réception du dossier complet, le préfet de région (DREAL) accuse réception du dossier en sa qualité d'autorité environnementale. La date de cet accusé de réception est le point de départ du délai de 2 mois. Il est adressé à la fois au pétitionnaire et à l'autorité compétente pour prendre la décision d'autoriser ou d'approuver le projet.

Consultations

Le préfet de région consulte les préfets de département concernés au titre de leurs attributions dans le domaine de l'environnement et, le cas échéant, les préfets maritimes au titre des compétences en matière de protection de l'environnement qu'ils tiennent du décret n° 2004-112 du 6 février 2004 relatif à l'organisation de l'Etat en mer.

Préparation de l'avis de l'autorité environnementale

Pour préparer son avis, le préfet de région s'appuie sur les services de la DREAL. L'avis prend en compte la consultation des préfets de département, l'expertise éventuellement sollicitée auprès d'établissements publics et concerne à la fois l'étude d'impact et la prise en compte de l'environnement par le projet.

Le préfet de région notifie son avis à l'autorité compétente pour prendre la décision d'autoriser ou d'approuver le projet (mairie, préfet de département ou autre autorité

locale) qui transmet l'avis au pétitionnaire[2]. Une copie de l'avis est transmise aux autres préfets de département éventuellement concernés.

L'avis est joint au dossier d'enquête publique, de la procédure équivalente de consultation du public prévue par un texte particulier ou de mise à disposition du public selon les cas.

Si la DREAL n'est pas constituée et à titre transitoire, le préfet s'appuie sur la DIREN.

Procédures spécifiques aux ICPE et IOTA :

Ces dossiers, instruits au titre du code de l'environnement, sont les demandes d'autorisation d'ICPE ou les demandes d'autorisation d'IOTA soumises à étude d'impact.

Le service instructeur est l'interlocuteur du pétitionnaire au titre du guichet unique. Il précise au maître d'ouvrage les informations à rassembler au titre de l'évaluation environnementale (voir annexe 4).

→ Cas d'un service instructeur départemental : cas des IOTA et ICPE soumises à étude d'impact relevant notamment des services vétérinaires ou du service technique interdépartemental d'inspection des installations classées –STIIIC- à Paris et dans la Petite Couronne (et hors cas des ICPE situées sur un site d' installation nucléaire de base-INB cf cas suivant):

Les demandes d'autorisation IOTA sont déposées au guichet unique de la police de l'eau et les demandes d'ICPE relèvent des services instructeurs départementaux (services vétérinaires, ...) auprès des préfets de département.

Le service instructeur vérifie que le dossier est complet et régulier au sens de la procédure IOTA ou ICPE et qu'il peut être soumis à l'avis de l'autorité environnementale (en particulier la présence de l'étude d'impact comportant les éléments prévus par la réglementation, voir ANNEXE 4). Puis il transmet le dossier à la DREAL accompagné, le cas échéant, d'une première contribution à l'avis de l'AE relevant de ses compétences.

La DREAL accuse réception du dossier auprès du préfet de département qui notifie ensuite au pétitionnaire que le dossier est complet et régulier et soumis à l'avis de l'AE et simultanément déclenche la procédure préparatoire à l'enquête publique notamment auprès du tribunal administratif.

[2] L'autorité environnementale ne transmet pas directement son avis au pétitionnaire afin de préserver la notion de « guichet unique ».

Le délai de deux mois pour l'établissement de l'avis de l'autorité environnementale court à partir de la date de l'accusé de réception et il n'est pas possible d'ouvrir l'enquête publique avant l'émission de l'avis de l'AE qui doit être produit au plus tard dans ce délai.

L'accusé de réception de la DREAL vaut saisine pour consultation du préfet de département au titre de l'article R. 122 1-1 IV du code de l'environnement résultant du décret du 30 avril 2009. Au cas où plusieurs départements sont concernés, il revient à la DREAL de solliciter simultanément les départements autres que le département instructeur.

Le service instructeur consulte aussitôt, en tant que de besoin, les autres services déconcentrés et les établissements publics au regard des enjeux environnementaux majeurs susceptibles d'être impactés par le projet, en vue d'une première analyse, dans les domaines qui les concernent. Il notifie simultanément à la DREAL la liste des services et établissements consultés. Cette première analyse porte sur la qualité du dossier dans son ensemble et sur la prise en compte de l'environnement par le projet, en soulignant les points forts et les points faibles. À ce stade, il n'est pas demandé aux services leurs conclusions sur le fond (c'est-à-dire ni sur la décision finale et ni sur les prescriptions environnementales de l'autorisation) qui seront apportées ultérieurement conformément aux procédures ICPE ou IOTA.

Les services consultés envoient leurs contributions au service instructeur avec copie le cas échéant à la DREAL. Le service instructeur établit une synthèse de son avis et des avis reçus et transmet cette synthèse à la DREAL, sous forme d'une contribution à l'avis de l'AE (dans un délai compatible avec la production de l'avis de l'AE) sous couvert du préfet de département. Cette transmission est la réponse du préfet de département à la consultation par le préfet de région.

La DREAL prépare l'avis de l'AE sur la base de la ou des contribution(s) du service instructeur, de sa propre expertise et d'autres consultations éventuelles de niveau régional. L'avis proposé au préfet de région décrit de façon pédagogique les enjeux environnementaux majeurs susceptibles d'être impactés par le projet et porte sur la qualité du dossier dans son ensemble (dont l'étude d'impact et l'étude de danger) et sur la façon dont le projet tient compte de ces enjeux environnementaux, sans toutefois conclure sur le fond (c'est à dire sur la décision finale et sur les prescriptions environnementales). Elle transmet cet avis, daté et signé du préfet de région ou du DREAL par délégation, au service instructeur qui le notifie au pétitionnaire, pour le compte de l'autorité compétente pour prendre la décision.

Cet avis, qui aura été formulé dès que possible afin de ne pas retarder l'enquête publique et en tout état de cause au plus tard dans le délai de deux mois à compter de la date de l'accusé de réception du dossier par la DREAL, est publié sur le site Internet de la préfecture de département.

En l'absence d'un avis formulé par l'autorité environnementale dans ce délai de deux mois, une information d'avis tacite favorable est publiée sur ce site Internet.

→ Cas où le service instructeur est l'Autorité de Sûreté Nucléaire - ASN (cas des ICPE/IOTA inclus dans le périmètre d'une installation nucléaire de base-INB):

Dans ce cas, l'ASN est l'autorité compétente pour prendre la décision et le service instructeur du dossier.

Les dossiers de demande d'autorisation sont déposés auprès de l'ASN (division territoriale compétente). La division territoriale de l'ASN vérifie que le dossier est complet et régulier et qu'il peut être soumis à l'avis de l'autorité environnementale (en particulier la présence de l'étude d'impact comportant les éléments prévus par la réglementation, voir ANNEXE 4) puis le transmet à la DREAL accompagné, le cas échéant, d'une première contribution à l'avis de l'AE relevant de ses compétences.

La DREAL accuse réception du dossier auprès de la division territoriale de l'ASN et transmet la copie de cet accusé de réception au préfet de département concerné.

Le délai de deux mois pour l'établissement de l'avis de l'autorité environnementale court à partir de la date de l'accusé de réception et il n'est pas possible d'ouvrir l'enquête publique avant l'émission de l'avis de l'AE qui doit être produit au plus tard dans ce délai.

La transmission de la copie de l'accusé de réception de la DREAL vaut saisine pour consultation du préfet de département au titre de l'article R. 122 1-1 IV du code de l'environnement résultant du décret du 30 avril 2009. Au cas où plusieurs départements sont concernés, il revient à la DREAL de solliciter simultanément les départements autres que le département instructeur.

La division territoriale de l'ASN, d'une part, notifie au pétitionnaire que le dossier est complet et soumis à l'avis de l'AE et, d'autre part, déclenche sans attendre, en saisissant le préfet de département, la procédure préparatoire aux consultations et à l'enquête publique. Le préfet de département consulte en tant que de besoin les services déconcentrés et les établissements publics en vue d'une première analyse dans les domaines qui les concernent.

En tant que service instructeur en charge de la recevabilité du dossier et afin d'orienter les consultations et de limiter les délais de production de l'avis d'autorité environnementale, la division territoriale de l'ASN pourra apporter des précisions sur les enjeux environnementaux majeurs sur lesquels elle juge opportun de cibler les consultations.

Cette première analyse des services consultés porte sur la qualité du dossier dans son ensemble et sur la prise en compte de l'environnement par le projet, en soulignant les

points forts et les points faibles. À ce stade, il n'est pas demandé aux services leurs conclusions sur le fond (c'est-à-dire ni sur la décision finale ni sur les prescriptions environnementales de l'autorisation) qui seront apportées ultérieurement conformément aux procédures ICPE ou IOTA.

Les services consultés transmettent leur contribution à la DREAL sous couvert du préfet de département avec copie à la division territoriale de l'ASN.

La division territoriale de l'ASN établit une synthèse à l'avis de l'AE qu'elle transmet à la DREAL avec copie au préfet de département.

Ces contributions sont faites dans un délai compatible avec la production de l'avis de l'AE.

La DREAL prépare l'avis de l'AE sur la base des avis recueillis et de sa propre expertise.

L'avis proposé au préfet de région décrit de façon pédagogique les enjeux environnementaux majeurs susceptibles d'être impactés par le projet et porte sur la qualité de l'étude d'impact et sur la façon dont le projet tient compte de ces enjeux environnementaux, sans toutefois conclure sur le fond (c'est à dire sur la décision finale et sur les prescriptions environnementales).

La DREAL transmet cet avis daté et signé du préfet de région ou du DREAL par délégation à l'ASN qui le notifie au pétitionnaire et qui veille à ce qu'il soit joint au dossier soumis à l'enquête publique.

Cet avis, qui aura été formulé dès que possible afin de ne pas retarder l'enquête publique et en tout état de cause au plus tard dans le délai de deux mois à compter de la date de l'accusé de réception du dossier par la DREAL, est publié sur le site Internet de l'ASN.

En l'absence d'un avis formulé par l'autorité environnementale dans ce délai de deux mois, une information d'avis tacite favorable est publiée sur ce site Internet.

→ Dans le cas où la DREAL est service instructeur (ICPE soumises à étude d'impact) :

Le dossier est déposé en préfecture de département.

La DREAL a pour mission :

- d'instruire le dossier pour le compte du préfet de département au titre des installations classées pour la protection de l'environnement -ICPE,
- de préparer la contribution du préfet de département à l'avis de l'AE,
- d'assister le préfet de région en sa qualité d'autorité environnementale en préparant l'avis de l'AE. Cet avis proposé au préfet de région décrit de façon pédagogique les enjeux environnementaux majeurs susceptibles d'être impactés par le projet et porte sur la

qualité du dossier dans son ensemble (dont l'étude d'impact et l'étude de danger), sur la façon dont le projet tient compte de ces enjeux (points forts et points faibles) sans toutefois conclure sur le fond (c'est-à-dire sur la décision finale et sur les prescriptions environnementales). Il vise en particulier à éclairer le public sur la manière dont le pétitionnaire a pris en compte les enjeux environnementaux.

À ce titre, la DREAL :

- vérifie que le dossier est complet et régulier au sens de la procédure ICPE et qu'il peut aussi être soumis à l'avis de l'autorité environnementale (en particulier la présence de l'étude d'impact comportant les éléments prévus par la réglementation, voir ANNEXE 4),

- notifie simultanément au préfet de département, qui déclenche la procédure préparatoire à l'enquête publique notamment auprès du tribunal administratif, et au pétitionnaire, que le dossier est complet et régulier au titre des ICPE et qu'il peut être soumis à l'avis de l'autorité environnementale. Cette notification vaut saisie pour consultation du préfet de département au titre de l'article R. 122 1-1 IV du code de l'environnement résultant du décret du 30 avril 2009. Le délai de deux mois pour l'établissement de l'avis de l'autorité environnementale court à partir de la date de cette notification et il n'est pas possible d'ouvrir l'enquête publique avant l'émission de l'avis de l'AE qui doit être produit au plus tard dans ce délai,

- élabore le projet d'avis de l'autorité environnementale, qui prend en compte l'ensemble des enjeux environnementaux susceptibles d'être impactés par le projet, parallèlement à l'examen de recevabilité en :

  - mobilisant sa propre expertise selon les enjeux environnementaux du projet,
  - consultant en tant que de besoin, compte tenu des enjeux, les services et les établissements publics concernés au regard des enjeux environnementaux majeurs susceptibles d'être impactés par le projet, en vue d'une première analyse, dans les domaines qui les concernent. Cette première analyse porte sur la qualité de l'étude d'impact et sur la prise en compte de l'environnement par le projet, en soulignant les points forts et les points faibles. À ce stade, il n'est pas demandé aux services de se prononcer sur le fond, c'est-à-dire ni sur la décision finale ni sur les prescriptions environnementales de l'autorisation qui seront apportées ultérieurement conformément à la procédure ICPE.

La réponse du préfet de département à la consultation par l'autorité environnementale résulte de l'expertise de la DREAL et des consultations départementales qui ont le cas échéant été menées.

Elle transmet l'avis au pétitionnaire une fois l'avis daté et signé par le préfet de région ou par le DREAL par délégation.

Cet avis, qui aura été formulé dès que possible afin de ne pas retarder l'enquête publique et en tout état de cause au plus tard dans le délai de deux mois à compter de la date de la notification du dossier reconnu complet par la DREAL, est publié sur le site Internet de la préfecture de département.

En l'absence d'un avis formulé par l'autorité environnementale dans ce délai de deux mois, une information d'avis tacite favorable est publiée sur ce site Internet.

La DREAL tient à jour, un tableau de bord des demandes en cours d'instruction dans la région.

Dans l'attente de la constitution des DREAL sur l'ensemble du territoire et à titre transitoire le préfet de région organise le dispositif d'élaboration de l'avis de l'autorité environnementale. La DIREN, en concertation le cas échéant avec la DRIRE, prépare les avis de l'AE pour les IOTA et les ICPE instruites par les services départementaux. La DRIRE en concertation avec la DIREN prépare les avis sur les ICPE qui sont de son ressort ainsi que celles relevant de l'ASN. Il appartient au préfigurateur de la DREAL de fixer les règles de cette concertation.

ANNEXE 3 (suite) DECISION D'AUTORISATION AU NIVEAU LOCAL (suite)

L'autorité compétente pour prendre la décision d'autorisation, d'approbation ou d'exécution du projet est le préfet (de région, de département, de bassin, maritime), le maire ou une autre autorité locale.

1-B- Le maître d'ouvrage est le MEEDDM ou un établissement sous sa tutelle.

L'autorité environnementale, autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement, est la **formation d'autorité environnementale du conseil général de l'environnement et du développement durable** (ci-après « AE CGEDD »).

Il s'agit (voir aussi le tableau de l'ANNEXE 1) :

- de certains projets élaborés par les services déconcentrés du MEEDDM dans ses domaines d'attributions, tels que par exemple : routes nationales, travaux sur le Domaine Public Maritime (DPM) ou Fluvial (DPF), création d'aérodromes de catégorie autre que A,...

- de certains projets sous maîtrise d'ouvrage des établissements publics relevant de la tutelle du MEEDDM, tels que RFF, VNF ou les grands ports maritimes.

Dépôt du dossier :

Lorsque le pétitionnaire dépose son dossier, comprenant l'étude d'impact et le cas échéant la demande d'autorisation, auprès de l'autorité compétente pour prendre la décision d'autorisation, d'approbation ou d'exécution du projet (mairie, préfet ou autre), il fournit

obligatoirement un dossier papier ainsi que, si possible, un exemplaire sur support numérique reproductible.

Le pétitionnaire transmet parallèlement une copie papier et si possible une copie sur support numérique reproductible au préfet de région (DREAL) et, le cas échéant, aux préfets de département ainsi que deux copies papier et une copie sur support numérique reproductible à l'AE CGEDD.

Accusé de réception du dossier

L'autorité compétente pour prendre la décision d'autoriser ou d'approuver le projet vérifie que le dossier est complet (en particulier la présence de l'étude d'impact comportant les éléments prévus par la réglementation voir ANNEXE 4) et que la consultation inter-administrative éventuellement prévue en application de la circulaire du 5 octobre 2004 a bien été menée (si certains avis hors MEEDDM sollicités au titre de la concertation inter-administrative n'ont pas été reçus mais ne sont *a priori* pas de nature à modifier substantiellement le dossier, le service instructeur peut décider de solliciter l'avis de l'AE CGEDD bien que la CIA n'ait pas été formellement close ; il informe alors l'AE CGEDD des avis encore attendus au titre de la CIA et en transmet copie dès réception).

Si les conditions précédentes ne sont pas réunies, elle demande au pétitionnaire d'assurer les compléments nécessaires. Elle vérifie également que le dossier a été transmis à l'AE CGEDD ainsi qu'à l'ensemble des préfets de département et de région concernés. Si la procédure concernée l'exige et seulement après s'être assurée que les différents destinataires (en premier lieu l'AE CGEDD) aient reçu le dossier, l'autorité compétente pour prendre la décision d'autoriser ou d'approuver le projet accuse réception du dossier auprès du pétitionnaire. Dans tous les cas, elle informe l'AE CGEDD quand le dossier, éventuellement complété par le pétitionnaire, est à considérer comme soumis à son avis dans sa forme définitive.

Dès réception de cette information sur le caractère complet du dossier, l'AE CGEDD accuse réception du dossier au titre de l'autorité environnementale. L'accusé de réception est adressé à la fois au pétitionnaire et à l'autorité compétente pour prendre la décision d'autoriser ou d'approuver le projet et au préfet de région.

À partir de la date figurant sur cet accusé de réception, l'AE CGEDD dispose d'un délai de **trois mois** pour rendre son avis. L'avis est réputé tacite et favorable s'il n'a pas été émis dans ce délai.

Consultations

Pour chaque avis à rendre, l'AE CGEDD désigne un rapporteur en son sein. Elle consulte, en application du décret n°2009-496 du 30 avril 2009 (article 1, § IV) sus visé, les préfets de département au titre de leurs compétences en matière d'environnement, les préfets maritimes si nécessaire au titre des compétences en matière de protection de l'environnement qu'ils tiennent du décret n° 2004-112 du 6 février 2004 relatif à l'organisation de l'Etat en mer, ainsi que, à son initiative, le CGDD, les directions d'administration centrales ou toute autre personne ou structure qu'elle juge utile d'interroger. Les préfets de département (déjà destinataires d'un exemplaire du projet),

disposent d'un délai de **trois semaines** pour remettre leurs avis à l'AE CGEDD avec une copie pour le préfet de région (DREAL).

L'AE CGEDD consulte, par ailleurs, à son initiative, le préfet de région, qui fait préparer par la DREAL une synthèse sur le projet. Cette synthèse prend en compte le résultat de la consultation des préfets de département et concerne à la fois l'étude d'impact et la prise en compte de l'environnement par le projet. Cette synthèse est préparée par un service compétent de la DREAL, tel que le service chargé de l'évaluation environnementale. Dans tous les cas, la synthèse est préparée par un service différent de celui qui porte la maîtrise d'ouvrage au sein de la DREAL, lorsque cette dernière est directement responsable de la maîtrise d'ouvrage. La synthèse établie par la DREAL est envoyée à l'AE CGEDD dans un délai de **six semaines**.

L'AE CGEDD peut aussi consulter toute autre personne, à son initiative.

Préparation de l'avis de l'autorité environnementale

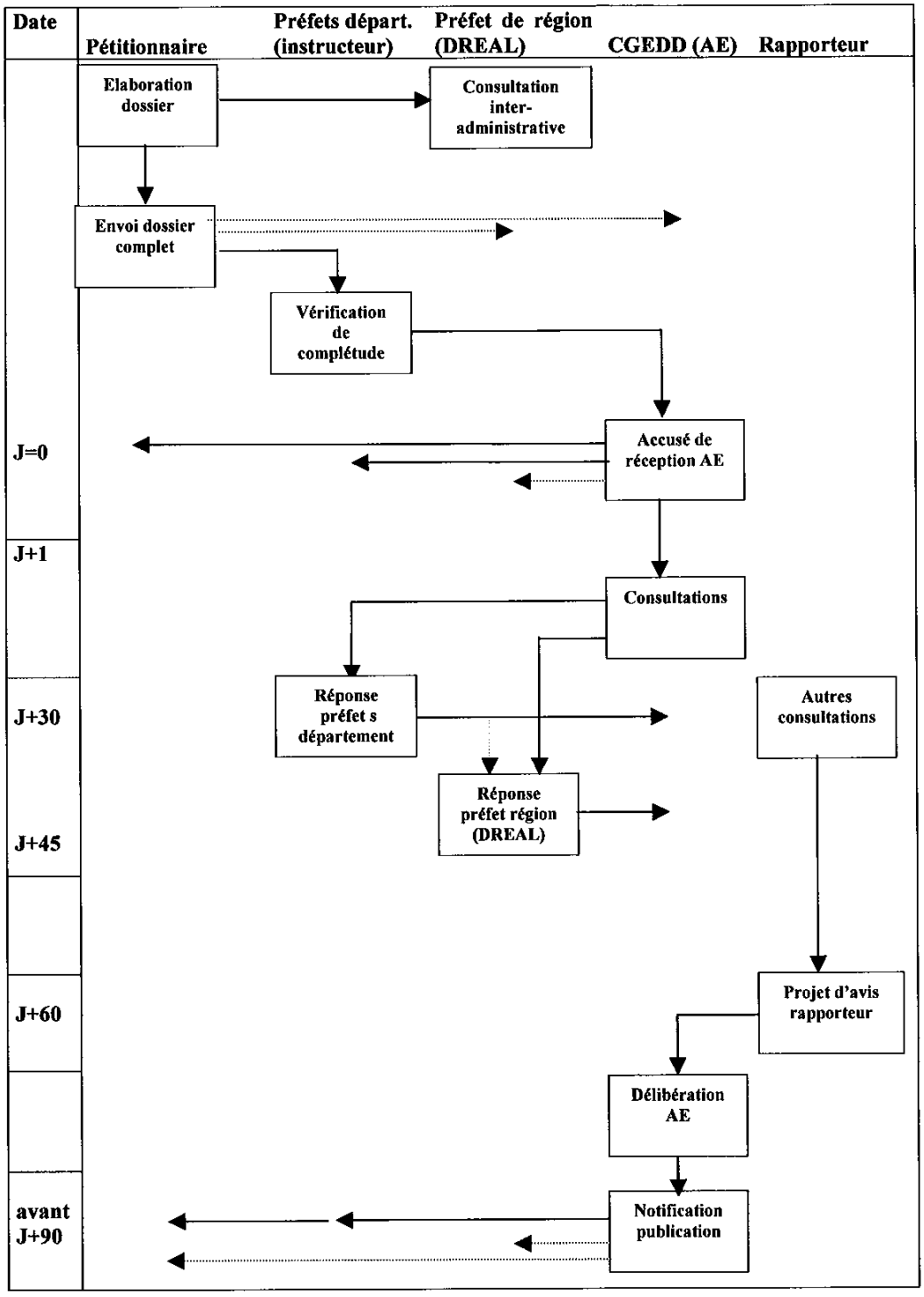
À partir de la synthèse établie par la DREAL, des résultats des consultations et de toute autre contribution qu'elle juge utile de recueillir, l'AE CGEDD élabore son avis sur l'étude d'impact et la prise en compte de l'environnement par le projet et l'arrête par délibération collégiale.

L'AE CGEDD notifie son avis à l'autorité compétente pour prendre la décision d'autoriser ou d'approuver le projet (mairie, préfet de département ou autre autorité locale) afin que celle-ci le prenne en compte. C'est l'autorité compétente notifie cet avis au pétitionnaire (guichet unique). Une copie de l'avis est transmise au préfet de région, aux autres préfets de département éventuellement concernés et au CGDD.

L'avis est joint au dossier d'enquête publique, de la procédure équivalente de consultation du public ou de mise à disposition du public selon les cas.

Afin de faciliter et d'anticiper l'exercice de l'autorité environnementale notamment son organisation matérielle dans le respect des délais imposés, les DREAL et le CGDD établissent et transmettent régulièrement au CGEDD, dans la mesure de la disponibilité des informations, un état des projets en phase d'élaboration, qui relèveront d'un avis de l'AE CGEDD.

Schéma du processus d'élaboration des avis de l'AE CGEDD – cas des projets locaux



ANNEXE 3 (suite)

2- DECISION D'AUTORISATION AU NIVEAU NATIONAL : MEEDDM

L'autorité compétente pour prendre la décision d'autorisation, d'approbation ou d'exécution du projet est le ministre de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de la Mer, en charge des Technologies vertes et des Négociations sur le climat ou la décision est prise sur son rapport

L'autorité environnementale, autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement, est **la formation d'autorité environnementale (AE) du CGEDD.**

Il peut s'agir de projets de travaux, d'ouvrages et d'aménagement (voir aussi tableau de l'ANNEXE 2) :

- élaborés par les services déconcentrés dans les domaines relevant des attributions du MEEDDM, tels que par exemple : autoroutes, routes express,

- sous maîtrise d'ouvrage des établissements publics relevant de la tutelle du MEEDDM tels que par exemple : projets élaborés par RFF, VNF, ... qui font l'objet d'une décision nationale,

- sous maîtrise d'ouvrage de personnes morales de droit privé tels que par exemple : créations ou démantèlements d'installations nucléaires de base (INB), travaux de construction de canalisation d'intérêt général destinées au transport d'hydrocarbures liquides, mines, ...

Dépôt du dossier :

Lorsque le pétitionnaire dépose sa demande accompagnée de l'étude d'impact auprès de la direction d'administration centrale compétente du MEEDDM (dite DG instructrice), il fournit obligatoirement un dossier papier ainsi qu'un exemplaire sur support numérique reproductible.

Le pétitionnaire transmet parallèlement deux copies papier et une copie sur support numérique reproductible à l'AE CGEDD ainsi qu'une copie papier et une copie sur support numérique reproductible au CGDD, aux préfets de région (DREAL) et aux préfets de département concernés.

Accusé de réception du dossier

La DG instructrice vérifie que le dossier est complet (en particulier la présence de l'étude d'impact comportant les éléments prévus par la réglementation voir ANNEXE 4) et que la consultation inter-administrative éventuellement prévue en application de la circulaire du 5 octobre 2004 a bien été menée (si certains avis hors MEEDDM sollicités au titre de la concertation inter-administrative n'ont pas été reçus mais ne sont *a priori* pas de nature à modifier substantiellement le dossier, la DG instructrice peut décider de solliciter l'avis de

l'AE CGEDD bien que la CIA n'ait pas été formellement close ; il informe alors l'AE CGEDD des avis encore attendus au titre de la CIA et en transmet copie dès réception).

Si les conditions précédentes ne sont pas réunies, la DG instructrice demande au pétitionnaire d'assurer les compléments nécessaires. Elle vérifie également que le dossier a été transmis à l'AE CGEDD, au CGDD et à l'ensemble des préfets de département et de région concernés. Si ce n'est pas le cas, la DG instructrice leur transmet le dossier après avoir réalisé les copies nécessaires sur support numérique reproductible et sur papier (cartes en particulier). Si la procédure concernée l'exige et seulement après s'être assurée que les différents destinataires (en premier lieu l'AE CGEDD) aient reçu le dossier, la DG instructrice accuse réception du dossier auprès du pétitionnaire. Dans tous les cas, elle informe l'AE CGEDD quand le dossier, éventuellement complété par le pétitionnaire, est à considérer comme soumis à son avis dans sa forme définitive.

Dès réception de cette information sur le caractère complet du dossier, l'AE CGEDD accuse réception du dossier au titre de l'autorité environnementale. L'accusé de réception est adressé à la fois au pétitionnaire et à la DG instructrice, avec copie aux préfets de région et au CGDD.

À partir de la date figurant sur cet accusé de réception, l'AE CGEDD dispose d'un délai de **trois mois** pour rendre son avis. L'avis est réputé tacite et favorable s'il n'a pas été émis dans ce délai.

Consultations

Pour chaque avis à rendre, l'AE CGEDD désigne un rapporteur en son sein. Elle consulte, en application du décret n°2009-496 du 30 avril 2009 (article 1 § IV), les préfets de département au titre de leurs compétences en matière d'environnement, les préfets maritimes si nécessaire au titre des compétences en matière de protection de l'environnement qu'ils tiennent du décret n° 2004-112 du 6 février 2004 relatif à l'organisation de l'Etat en mer, ainsi que, à son initiative, le CGDD, les directions d'administration centrales et, sous couvert du préfet de région, les DREAL concernées ou toute autre personne ou structure qu'elle juge utile d'interroger.

Une copie du courrier de consultation des préfets de département est transmise aux préfets de région (DREAL) concernés. Les préfets de département (déjà destinataires d'un exemplaire du projet) disposent d'un délai de **trois semaines** pour remettre leurs avis à l'AE CGEDD avec copie au préfet de région (DREAL).

L'AE CGEDD consulte, par ailleurs, à son initiative, le CGDD et les directions générales concernées en raison de leurs compétences sur certains champs de l'environnement. Les directions générales transmettent au CGEDD avec copie au CGDD leur avis émis dans leurs champs de compétence respectifs (déjà émis éventuellement lors de la consultation inter-administrative, ou le cas échéant modifié ou complété). Le CGDD transmet son avis de synthèse à l'AE CGEDD dans un délai de **six semaines**.

L'AE CGEDD peut aussi consulter toute autre personne, à son initiative.

Préparation de l'avis de l'autorité environnementale

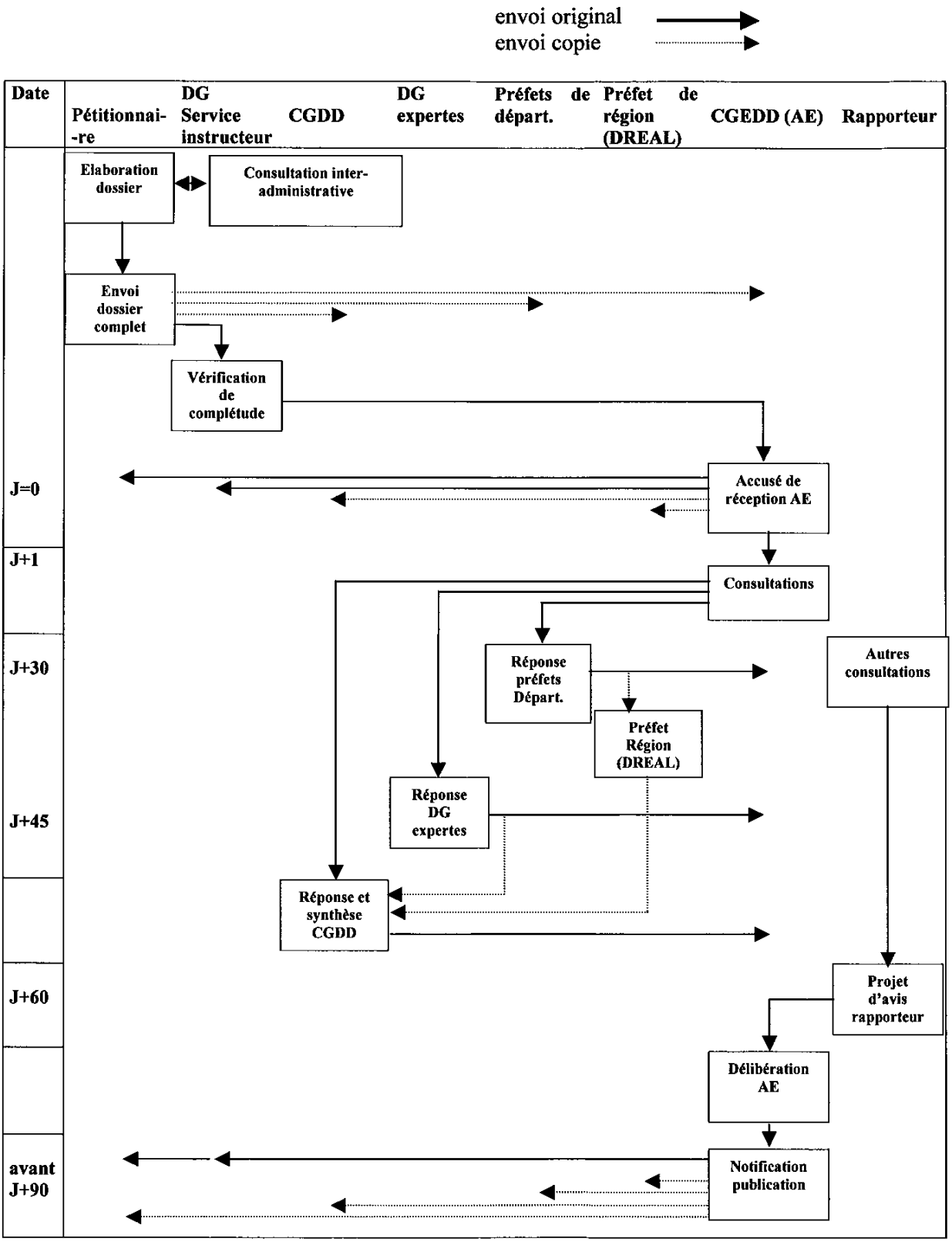
À partir notamment de ces consultations, l'AE CGEDD élabore son avis sur l'étude d'impact et la prise en compte de l'environnement par le projet et arrête son avis par délibération collégiale.

L'AE CGEDD notifie son avis à la DG instructrice qui transmet cet avis au pétitionnaire. Une copie de l'avis est transmise au CGDD, aux préfets de région et de département.

L'avis est joint au dossier d'enquête publique, de la procédure équivalente de consultation du public prévue par un texte particulier ou de mise à disposition du public selon les cas.

Afin de faciliter et d'anticiper l'exercice de l'autorité environnementale notamment son organisation matérielle dans le respect des délais imposés, les directions du MEEDDM avec l'appui des DREAL et le CGDD établissent et transmettent régulièrement au CGEDD, dans la mesure de la disponibilité des informations, un état des projets en phase d'élaboration, qui relèveront d'un avis de l'AE CGEDD.

Processus d'élaboration des avis de l'AE CGEDD – cas des projets nationaux



ANNEXE 3 (suite)

3- DECISION D'AUTORISATION AU NIVEAU NATIONAL HORS MEEDDM

L'autorité compétente de niveau national pour prendre la décision d'autorisation, d'approbation ou d'exécution du projet est un autre ministre que le ministre de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de la Mer, en charge des Technologies vertes et des Négociations sur le climat et la décision n'est pas prise sur son rapport.

L'autorité environnementale, autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement, est le **ministre chargé de l'environnement**. L'avis est préparé par le commissariat général au développement durable (CGDD).

Il s'agit par exemple de certaines ICPE relevant du domaine de la défense sachant qu'il n'y a pas de consultation de l'autorité environnementale dans le cas d'installations classées constituant un élément de l'infrastructure militaire et réalisées dans le cadre d'opérations secrètes intéressant la défense nationale.

A la demande du ministre de la défense, sont disjoints du dossier soumis à l'autorité environnementale, les éléments de nature à entraîner la divulgation de secrets de défense nationale dans le domaine militaire et industriels.

Il peut aussi s'agir de projets situés sur le territoire d'un autre État et susceptible d'avoir en France des incidences notables sur l'environnement. En effet, l'article 7 de la directive « projets » 85/337/CEE prévoit que les autorités environnementales aient la possibilité de donner leur avis en cas de consultations transfrontières. S'agissant d'un projet dont l'autorisation sera donnée par une autorité relevant d'un autre État, les modes de consultations font l'objet de dispositifs particuliers à chaque projet (les considérations ci-après ne s'appliquent pas en tant que telles dans ce cas).

Les projets, plans et programmes concernés font l'objet d'une instruction par le service chargé de l'évaluation environnementale (Service Économie, Évaluation et Intégration du Développement Durable, sous-direction de l'intégration des démarches de développement durable dans les politiques publiques) au sein du commissariat général au développement durable (CGDD). Le CGDD proposera ou rendra les avis après consultation des directions du ministère ainsi que des préfets et services déconcentrés concernés.

Dépôt du dossier :

Lorsque le pétitionnaire dépose sa demande accompagnée de l'étude d'impact auprès du ministère compétent pour prendre la décision d'autoriser ou d'approuver le projet, il

fournit obligatoirement un dossier papier ainsi que, si possible, un exemplaire sur support numérique reproductible.

S'agissant des installations et activités nucléaires intéressant la défense (IANID) mentionnées à l'article R.* 1333-37 du code de la défense, les articles 2 et 3 du décret du 30 avril 2009 prévoient que « lorsque les travaux, l'aménagement ou l'ouvrage sont entrepris pour le compte des services de la défense nationale, le ministre chargé de la défense détermine les modalités de transmission de l'étude d'impact par l'autorité chargée d'autoriser ou d'approuver les aménagements ou ouvrages compatibles avec le secret de la défense nationale qu'il lui appartient de préserver ».

Accusé de réception du dossier

Le ministère compétent pour prendre la décision d'autoriser ou d'approuver le projet vérifie que le dossier est complet (en particulier la présence de l'étude d'impact comportant les éléments prévus par la réglementation voir ANNEXE 4). Sinon, il demande au pétitionnaire d'assurer les compléments nécessaires. Il transmet le dossier complet au CGDD et à l'ensemble des préfets de département et de région concernés (DREAL), après avoir réalisé les copies nécessaires sur support numérique reproductible et sur papier (cartes en particulier). Si la procédure concernée l'exige et seulement après s'être assuré que les différents destinataires (en premier lieu le CGDD) aient reçu le dossier, le ministère compétent pour prendre la décision d'autoriser ou d'approuver le projet accuse réception du dossier auprès du pétitionnaire.

Dès réception du dossier complet, le CGDD accuse réception du dossier au titre de l'autorité environnementale. L'accusé de réception est adressé à la fois au pétitionnaire et au ministère concerné. Le préfet de région reçoit pour information une copie de cet accusé de réception.

À partir de la date figurant sur cet accusé de réception, le CGDD dispose d'un délai de **trois mois** pour rendre son avis. L'avis est réputé favorable s'il n'a pas été émis dans ce délai.

Consultations

Le CGDD consulte les préfets de département concernés (déjà destinataires d'un exemplaire du projet), au titre de leurs attributions dans le domaine de l'environnement et, le cas échéant, les préfets maritimes au titre des compétences en matière de protection de l'environnement qu'ils tiennent du décret n° 2004-112 du 6 février 2004 relatif à l'organisation de l'Etat en mer. Ils disposent d'un délai de **trois semaines** pour remettre leurs avis au CGDD avec copie au préfet de région (DREAL).

Le CGDD consulte également les directions d'administration centrale concernées au regard de leurs compétences respectives sur certains champs de l'environnement.

Préparation de l'avis de l'autorité environnementale

Avec l'appui des DREAL, le CGDD prépare son avis sur la base des contributions des directions d'administration centrale et le résultat de la consultation des préfets. L'avis concerne à la fois l'étude d'impact et la prise en compte de l'environnement par le projet.

Le CGDD notifie son avis au ministère compétent pour prendre la décision d'autoriser ou d'approuver le projet qui transmet l'avis au pétitionnaire. Une copie de l'avis est transmise aux préfets de région et de département concernés.

L'avis est joint au dossier d'enquête publique, de la procédure équivalente de consultation du public prévue par un texte particulier ou de mise à disposition du public selon les cas.

ANNEXE 4 : Rappel du contenu réglementaire des études d'impact

Les services instructeurs veilleront également à vérifier la prise en compte de l'évaluation des incidences Natura 2000 dans les conditions prévues à l'article L. 414-4 et aux article R. 414-19 et suivants du code de l'environnement.

1 - dispositif général : extrait de l'art. R. 122-3 du code de l'environnement [va évoluer avec le décret post Grenelle] :

« II. - L'étude d'impact présente successivement :

1° Une analyse de l'état initial du site et de son environnement, portant notamment sur les richesses naturelles et les espaces naturels agricoles, forestiers, maritimes ou de loisirs, affectés par les aménagements ou ouvrages ;

2° Une analyse des effets directs et indirects, temporaires et permanents du projet sur l'environnement, et en particulier sur la faune et la flore, les sites et paysages, le sol, l'eau, l'air, le climat, les milieux naturels et les équilibres biologiques, sur la protection des biens et du patrimoine culturel et, le cas échéant, sur la commodité du voisinage (bruits, vibrations, odeurs, émissions lumineuses) ou sur l'hygiène, la santé, la sécurité et la salubrité publique ;

3° Les raisons pour lesquelles, notamment du point de vue des préoccupations d'environnement, parmi les partis envisagés qui font l'objet d'une description, le projet présenté a été retenu ;

4° Les mesures envisagées par le maître de l'ouvrage ou le pétitionnaire pour supprimer, réduire et, si possible, compenser les conséquences dommageables du projet sur l'environnement et la santé, ainsi que l'estimation des dépenses correspondantes ;

5° Une analyse des méthodes utilisées pour évaluer les effets du projet sur l'environnement mentionnant les difficultés éventuelles de nature technique ou scientifique rencontrées pour établir cette évaluation ;

6° Pour les infrastructures de transport, l'étude d'impact comprend en outre une analyse des coûts collectifs des pollutions et nuisances et des avantages induits pour la collectivité ainsi qu'une évaluation des consommations énergétiques résultant de l'exploitation du projet, notamment du fait des déplacements qu'elle entraîne ou permet d'éviter.

III. - Afin de faciliter la prise de connaissance par le public des informations contenues dans l'étude, celle-ci fait l'objet d'un résumé non technique.

IV. - Lorsque la totalité des travaux prévus au programme est réalisée de manière simultanée, l'étude d'impact doit porter sur l'ensemble du programme. Lorsque la réalisation est échelonnée dans le temps, l'étude d'impact de chacune des phases de l'opération doit comporter une appréciation des impacts de l'ensemble du programme. »

2 - pour les autorisations d'installations classées pour la protection de l'environnement : extrait de l'art. R. 512-8 II du code de l'environnement :

« II.-Elle présente successivement :

1° Une analyse de l'état initial du site et de son environnement, portant notamment sur les richesses naturelles et les espaces naturels agricoles, forestiers, maritimes ou de loisirs, ainsi que sur les biens matériels et le patrimoine culturel susceptibles d'être affectés par le projet ;

2° Une analyse des effets directs et indirects, temporaires et permanents de l'installation sur l'environnement et, en particulier, sur les sites et paysages, la faune et la flore, les milieux naturels et les équilibres biologiques, sur la commodité du voisinage (bruits, vibrations, odeurs, émissions lumineuses) ou sur l'agriculture, l'hygiène, la santé, la salubrité et la sécurité publiques, sur la protection des biens matériels et du patrimoine culturel. Cette analyse précise notamment, en tant que de besoin, l'origine, la nature et la gravité des pollutions de l'air, de l'eau et des sols, les effets sur le climat, le volume et le caractère polluant des déchets, le niveau acoustique des appareils qui seront employés ainsi que les vibrations qu'ils peuvent provoquer, le mode et les conditions d'approvisionnement en eau et d'utilisation de l'eau ;

3° Les raisons pour lesquelles, notamment du point de vue des préoccupations d'environnement, le projet a été retenu parmi les solutions envisagées. Ces solutions font l'objet d'une description succincte ;

4° a) Les mesures envisagées par le demandeur pour supprimer, limiter et, si possible, compenser les inconvénients de l'installation ainsi que l'estimation des dépenses correspondantes. Ces mesures font l'objet de descriptifs précisant les dispositions d'aménagement et d'exploitation prévues et leurs caractéristiques détaillées. Ces documents indiquent les performances attendues, notamment en ce qui concerne la protection des eaux souterraines, l'épuration et l'évacuation des eaux résiduelles et des émanations gazeuses, ainsi que leur surveillance, l'élimination des déchets et résidus de l'exploitation, les conditions d'apport à l'installation des matières destinées à y être traitées, du transport des produits fabriqués et de l'utilisation rationnelle de l'énergie ;

b) Pour les catégories d'installations définies par arrêté du ministre chargé des installations classées, ces documents justifient le choix des mesures envisagées et présentent les performances attendues au regard des meilleures techniques disponibles, au sens de la directive 2008 / 1 / CE du 15 janvier 2008 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution, selon les modalités fixées par cet arrêté ;

5° Les conditions de remise en état du site après exploitation ;

6° Pour les installations appartenant aux catégories fixées par décret, une analyse des méthodes utilisées pour évaluer les effets de l'installation sur l'environnement mentionnant les difficultés éventuelles de nature technique ou scientifique rencontrées pour établir cette évaluation.

III.-Afin de faciliter la prise de connaissance par le public des informations contenues dans l'étude, celle-ci fait l'objet d'un résumé non technique. »

3 - pour les installations nucléaires de base : article 9 du décret n°2007-1557 du 2 novembre 2007 relatif aux installations nucléaires de base et au contrôle, en matière de sûreté nucléaire, du transport de substances radioactives.

« L'étude d'impact comprend :

1° Une analyse de l'état du site et de son environnement avant l'implantation de l'installation qui fait l'objet de la demande ; cette analyse porte notamment sur les richesses naturelles et les espaces naturels agricoles, forestiers, maritimes ou de loisirs, ainsi que sur les biens matériels et le patrimoine culturel susceptibles d'être affectés par le projet ; elle comporte un état radiologique de l'environnement portant sur le site et son voisinage ;

2° Une analyse des effets directs et indirects, temporaires et permanents, de l'installation sur l'environnement et en particulier sur la santé, la salubrité et la sécurité publiques, sur le climat, sur la commodité du voisinage du fait des bruits, des vibrations, des odeurs ou des émissions lumineuses, sur les sites, les paysages et les milieux naturels, sur la faune, la flore et les équilibres biologiques, sur les productions agricoles et sur la protection des biens matériels et du patrimoine culturel. En tant que de besoin, cette analyse distingue les différentes phases de construction et de fonctionnement de l'installation. Elle prend en compte les variations saisonnières et climatiques.

Cette analyse présente les prélèvements d'eau et les rejets d'effluents liquides envisagés ; elle précise les différents types d'effluents à traiter et leur origine respective, leur quantité, leurs caractéristiques physiques, leur composition, tant radioactive que chimique, le procédé de traitement utilisé, les conditions dans lesquelles seront opérés les rejets dans le milieu récepteur ainsi que la composition des effluents à rejeter ; elle indique les incidences de l'installation sur la ressource en eau, le milieu aquatique, l'écoulement, le niveau et la qualité des eaux, y compris de ruissellement, ainsi que sur chacun des éléments mentionnés à l'article L. 211-1 du code de l'environnement.

Elle présente également les rejets d'effluents envisagés dans l'atmosphère, y compris les retombées d'aérosols ou de poussières et leurs dépôts ; elle indique les incidences de l'installation sur la qualité de l'air et la qualité des sols.

Elle évalue l'exposition du public aux rayonnements ionisants du fait de l'installation, en prenant en compte notamment les irradiations provoquées directement par l'installation et les transferts de radionucléides par les différents vecteurs, y compris les chaînes alimentaires.

Elle présente enfin les déchets qui seront produits par l'installation, qu'ils soient radioactifs ou non ; elle mentionne leur volume, leur nature, leur nocivité et les modes d'élimination envisagés.

Les incidences de l'installation sur l'environnement sont appréciées notamment au regard des plans de protection de l'atmosphère définis à l'article L. 222-5 du code de l'environnement ainsi que des normes et objectifs de qualité et valeurs limites définis en application des articles L. 211-2, L. 211-4 et L. 221-2 du même code.

L'analyse justifie la compatibilité de l'installation :

a) Avec les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux et les schémas d'aménagement et de gestion des eaux prévus par les articles L. 212-1 et L. 212-3 du code de l'environnement ;

b) Pour les déchets radioactifs destinés à être produits par l'installation ou entreposés ou stockés dans celle-ci, avec le plan national de gestion des matières et déchets radioactifs prévu par l'article L. 542-1-2 du même code ;

c) Pour les autres déchets, avec les prescriptions des plans mentionnés dans la sous-section 1 de la section 3 du chapitre Ier du titre IV du livre V du même code ;

3° Les raisons pour lesquelles, notamment du point de vue des préoccupations d'environnement, le projet a été retenu parmi les autres options envisagées ;

4° Les mesures envisagées par l'exploitant pour prévenir, limiter et, si possible, compenser les inconvénients de l'installation ainsi que l'estimation des dépenses correspondantes. La description de ces mesures précise :

a) Les dispositions d'aménagement et d'exploitation prévues et leurs caractéristiques détaillées ;

b) Les performances attendues, notamment en ce qui concerne la protection des eaux souterraines, l'épuration, l'évacuation et la surveillance des eaux résiduelles et des émanations gazeuses ;

c) Les conditions d'apport à l'installation des matières destinées à y être traitées, du transport des produits fabriqués et de l'utilisation rationnelle de l'énergie ;

d) Les solutions retenues pour minimiser l'impact des prélèvements d'eau, réduire le volume et la toxicité radiologique, chimique et biologique des déchets produits et optimiser la gestion de ces déchets en favorisant leur valorisation et leur traitement ;

5° Une analyse des méthodes utilisées pour évaluer les effets de l'installation sur l'environnement mentionnant les difficultés éventuelles de nature technique ou scientifique rencontrées pour établir cette évaluation ;

6° Un résumé non technique de l'étude destiné à faciliter la prise de connaissance par le public des informations contenues dans celle-ci.

Sous réserve des dispositions définies ci-dessus, les dispositions relatives aux études d'impact mentionnées dans la section 1 du chapitre II du titre II du livre Ier du code de l'environnement sont applicables aux installations nucléaires de base, sans toutefois que leur application puisse avoir pour effet de dispenser de l'obligation d'une étude d'impact des opérations soumises à une telle obligation par le présent décret. »

PLAN DE DIFFUSION

Pour Exécution :	Pour Information :
Préfets de région Préfets de département Préfet de police de Paris Madame la Commissaire générale au développement durable Mesdames et messieurs les directeurs généraux et directeurs d'administration centrale du Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer Monsieur le président de la formation d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) Mesdames et messieurs les Directeurs régionaux de l'environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL) Mesdames et messieurs les Directeurs régionaux de l'environnement (DIREN) Mesdames et messieurs les directeurs régionaux de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) Mesdames et messieurs les Directeurs régionaux de l'Equipement (DRE) Mesdames et messieurs les Directeurs départementaux de l'équipement et de l'agriculture (DDEA) Mesdames et messieurs les Directeurs départementaux de l'agriculture et de la forêt (DDAF) Mesdames et messieurs les Directeurs départementaux de l'équipement (DDE) Mesdames et messieurs les Directeurs départementaux des services vétérinaires (DDSV) Monsieur le Chef du service technique interdépartemental de l'inspection des installations classées Mesdames et messieurs les Directeurs régionaux des affaires sanitaires et sociales Mesdames et messieurs les Directeurs départementaux des affaires sanitaires et sociales	Ensemble des ministres Monsieur le vice-président du Conseil Général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) Monsieur le Secrétaire général du Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer Monsieur le Délégué interministériel à l'aménagement et à la compétitivité des territoires Monsieur le Secrétaire général à la mer Réseau Ferré de France (RFF) Voies Navigables de France (VNF) ASFA (Association Professionnelle des Sociétés Françaises Concessionnaires ou Exploitantes d'Autoroutes ou d'Ouvrages Routiers) Grands ports maritimes de Dunkerque, du Havre, de Rouen, de Nantes-Saint-Nazaire, de la Rochelle, de Bordeaux, de Marseille Réseau de Transport d'Électricité (RTE) EDF ; GDF AMF; ADF; ARF; AdCF ASN DSND IRSN ADEME ONCFS Agences de l'eau ONEMA Conservatoires botaniques MNHN BRGM ONF Services de navigation (SN) Directions interdépartementales des routes Messieurs les Directeurs régionaux des affaires maritimes (DRAM) Messieurs les Directeurs départementaux des affaires maritimes (DDAM) Madame et Messieurs les Directeurs de la Sécurité de l'Aviation Civile (DSAC) MM. les directeurs du SETRA, du CETMEF, du CERTU, du CETU, du STRMTG MM. les directeurs des CETE

COMMISSION EUROPÉENNE

SECRÉTARIAT GÉNÉRAL

Bruxelles, le

SG-Greffe(2015)D/

REPRÉSENTATION PERMANENTE
DE LA FRANCE AUPRÈS DE
L'UNION EUROPÉENNE
Place de Louvain, 14
1000 BRUXELLES
BELGIQUE

Objet: **Avis motivé – Infraction n° 2009/2225**

Le Secrétariat général vous prie de trouver ci-annexé un avis motivé adressé à la République française au titre de l'article 258 TFUE.

Pour la Secrétaire générale,

Valérie DREZET-HUMEZ

p.j. : C(2015) 1873 final

FR

Commission européenne, B-1049 Bruxelles / Europese Commissie, B-1049 Brussel - Belgium. Telephone: +32 2 299. 11. 11.

http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general
E-mail: sg-greffe-certification@ec.europa.eu

COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 26.3.2015

2009/2225
C(2015) 1873 final

AVIS MOTIVE

adressé à la République française

au titre de l'article 258 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

en raison de la transposition non-conforme par la République française de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (ci-après "directive 2001/42/CE" ou "ladite directive")[1].

[1] JO L 197 du 21.07.2001, p. 30.

AVIS MOTIVE

adressé à la République française
au titre de l'article 258 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
en raison de la transposition non-conforme par la République française de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

I. Exposé des faits

L'évaluation environnementale des plans et programmes ayant une incidence notable sur l'environnement est régie par les articles L. 122-4 à L. 122-12 et R. 122-17 à R. 122-24 du code de l'environnement[2]. De même, l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme est régie par les articles L. 121-10 à L. 121-15 et R. 121-14 à R. 121-18 du code de l'urbanisme[3].

A. La liste des plans et programmes soumis à une évaluation environnementale

Les textes relatifs à l'évaluation environnementale établissent une liste des plans et programmes qui doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale (respectivement visés dans les tableaux de l'article R. 122-2 du code de l'environnement, à l'article R. 122-17 du code de l'environnement et à l'article R. 121-14 du code de l'urbanisme).

Ainsi, la transposition de la directive 2001/42/CE en droit français distingue le volet environnemental du volet urbanistique, tout en leur appliquant les mêmes principes.

Dans sa lettre de mise en demeure complémentaire[4], la Commission a estimé qu'en limitant les plans et programmes susceptibles de faire l'objet d'une évaluation d'incidences à ceux listés sous les points I et II de l'article R.122-17 du code de l'environnement et à ceux listés sous les points I, II et III de l'article R121-14 du code de l'urbanisme et en omettant d'introduire une disposition dite "balai" dans les décrets incriminés, les autorités françaises ont soustrait d'avance à une évaluation environnementale certains plans, certains programmes et schémas listés à titre illustratif, les considérant d'office comme n'étant pas susceptibles d'avoir d'incidences sur l'environnement, outrepassant la marge d'appréciation dont elles disposent en vertu de l'article 3 paragraphe 5 de la directive 2001/42/CE, lu en combinaison avec les paragraphes 2 et 3 de ce même article.

---

2 Tel que modifié par le décret n° 2012-616 du 2 mai 2012 relatif à l'évaluation de certains plans et documents ayant une incidence sur l'environnement

3 Tel que modifié par le décret n°2012-995 relatif à l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme ainsi que par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové

4 réf. SG(2013)D/487;C(2013)149

En réponse à la lettre de mise en demeure complémentaire de la Commission[5], les autorités françaises ont indiqué que la transposition du champ d'application de la directive 2001/42/CE a été réalisée sur la base d'un inventaire exhaustif des documents de planification existants et que cette sélection a été effectuée au regard des critères de l'annexe II à la directive 2001/42/CE. Elles précisent qu'un tel système a été retenu pour sa lisibilité.

Ainsi, lorsque ces plans interviennent dans les secteurs mentionnés dans le paragraphe 2 sous a) de l'article 3 et fixent le cadre au sein duquel les projets visés aux annexes de la directive 2011/92/UE pourront être autorisés, ils ont rejoint le tableau du I de l'article R. 122-17 du code de l'environnement. Pour les plans mentionnés au paragraphe 2 sous b), une référence directe aux plans soumis à l'évaluation mentionnée au paragraphe 3 de l'article 6 de la directive « habitats » a été insérée au 15° du tableau du I de l'article R. 122-17 du code de l'environnement. Pour les plans et programmes relevant des paragraphes 3 et 4 du même article, la France a choisi d'utiliser les possibilités offertes par le paragraphe 5 de l'article 3 pour couvrir le champ d'application de la directive 2001/42/CE en combinant une procédure d'examen au cas par cas et une identification préalable des catégories de plans entrant dans les prévisions des paragraphes 3 et 4 de l'article 3.

L'article R.121-14 du code de l'urbanisme présente de la même façon une liste des plans et programmes urbanistiques susceptibles d'être soumis à une évaluation stratégique environnementale lors de leur élaboration soit de manière systématique, soit au cas par cas. Cette liste est, d'après les autorités françaises, exhaustive.

Dans leur réponse à la lettre de mise en demeure complémentaire de la Commission, les autorités françaises estiment que le système qu'elles ont retenu pour assurer la transposition de la directive 2001/42/CE présente entre autres avantages celui de la sécurité juridique au profit de l'autorité chargée du plan. Elles font remarquer que, d'une part, que l'arrêt C-427/07 et l'ensemble de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne concernent la directive 2011/92/UE qui se réfère à des types de projet listés dans des annexes. Elles estiment que bien que la Cour raisonne souvent par analogie, l'analyse faite par la Commission de l'article 3 de la directive 2011/92/UE ne paraît pas transposable s'agissant de la directive 2001/42/CE qui ne contient pas de telles annexes. D'autre part, elles font valoir que la rédaction de l'article 3 de la directive 2001/42/CE encadre précisément les plans qui doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale et que les plans visés aux paragraphes 3 et 4 sont explicitement laissés à l'appréciation des Etats membres dans la mesure où ces derniers sont les mieux placés pour déterminer s'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement. Elles relèvent que c'est après un inventaire minutieux que la liste de plans et programmes soumis à évaluation a été établie en droit français. Enfin, s'agissant de l'introduction d'une disposition « balai » en droit interne, elles estiment que cela ne se justifie pas pour des documents de planification identifiables du fait des critères de l'article 2 sous a) et des exigences posées par l'article 3 de la directive 2001/42/CE.

---

5 Note des autorités françaises du 8 avril 2014 (réf. ITEC 0374)

B. Une même personne publique pour deux fonctions distinctes: autorité environnementale et autorité décisionnelle

Le décret n° 2012-616 implique que l'autorité environnementale est la même autorité que celle qui arrête le programme au niveau national ou local à savoir le Préfet coordonnateur de bassin, de région ou de département selon le cas. Ainsi et à titre illustratif, il découle du décret incriminé que les plans et programmes mentionnés dans l'annexe 1 se voient attribuer une autorité environnementale identique à l'autorité décisionnelle.

Le décret n°2012-995 relatif à l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme s'efforce d'opérer une distinction entre l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement et l'autorité décisionnelle compétente. Toutefois, certaines dispositions demeurent contestables. Ainsi, au titre de l'article L. 122-1-11 du code de l'urbanisme, les schémas de cohérence territoriale, lorsqu'ils comprennent une ou plusieurs communes littorales, peuvent comporter un chapitre individualisé valant schéma de mise en valeur de la mer. L'article L.122-8-1 dispose que "les dispositions du chapitre individualisé valant schéma de mise en valeur de la mer et relatives aux orientations fondamentales de protection du milieu marin, à la gestion du domaine public maritime (…) sont soumises pour accord au Préfet avant l'arrêt du projet". Or, ce même Préfet est, en vertu de l'article R. 121-15 du code de l'urbanisme tiré du décret susvisé, l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière environnementale. Il en va de même, en vertu des articles L.122-15.1 et L.123-14 du code de l'urbanisme, lorsqu'un plan local d'urbanisme ou un schéma de cohérence territoriale font l'objet d'une mise en compatibilité d'office, par le Préfet, avec des documents juridiques d'ordre supérieur, tels que la loi Montagne ou la loi littoral.

C'est pourquoi dans sa lettre de mise en demeure complémentaire, la Commission a considéré que les dispositions nationales incriminées, en ce qu'elles n'opèrent pas, dans certains cas, une séparation fonctionnelle entre l'autorité environnementale et l'autorité décisionnelle, ne sont pas conformes à l'article 6 paragraphe 3 de la directive 2001/42/EC.

Les autorités françaises expliquent en réponse à ce grief qu'en France, au niveau local, les structures publiques détenant de telles compétences sont les directions régionales de l'environnement, du logement et du logement (DREAL) mais que l'autorité est détenue par le préfet. Aux termes de l'article 15 du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements3 : « *le préfet prend les décisions dans les matières relevant des attributions des services déconcentrés des administrations civiles de l'Etat dans la région ou dans le département* ». En conséquence, les seules autorités au sens de la directive pour le niveau local sont les préfets.
Elles précisent néanmoins, que les DREAL restent les seules structures à établir les avis en application de l'article 6 de la directive 2001/42/CE. L'article 2 du décret n° 2009-235 du 27 février 2009 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement indique que la responsabilité en matière d'environnement est bien détenue par les DREAL et qu'elles assument la charge de la mise en œuvre de l'évaluation environnementale et particulièrement pour ce qui concerne la fonction d'autorité environnementale. Dès lors, les autorités françaises estiment que bien qu'il existe, dans certains cas, une identité entre l'autorité qui élabore le

plan et celle désignée au titre de l'article 6 paragraphe 3, l'autonomie et les moyens dont dispose cette autorité permettent d'affirmer que l'effet utile de la directive est assuré. Elles estiment donc que l'organisation de l'autorité environnementale en France est conforme à la jurisprudence de la Cour dans l'affaire Seaport[6] en tant qu'elle permet une séparation fonctionnelle, « *organisée de manière à ce qu'une entité administrative, interne à celle-ci, dispose d'une autonomie réelle, impliquant notamment qu'elle soit pourvue de moyens administratifs et humains qui lui sont propres* ».

2. En droit

A. Dispositions pertinentes du droit de l'Union européenne

En vertu de l'article 2 sous a) de la directive 2001/42/CE, on entend par « plans et programmes » les plans et programmes, y compris ceux qui sont cofinancés par la Communauté européenne, ainsi que leurs modifications:
- élaborés et/ou adoptés par une autorité au niveau national, régional ou local ou élaborés par une autorité en vue de leur adoption par le parlement ou par le gouvernement, par le biais d'une procédure législative, et
- exigés par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives.

L'article 2 sous b) de la directive 2001/42/CE dispose qu'on entend par «évaluation environnementale» l'élaboration d'un rapport sur les incidences environnementales, la réalisation de consultations, la prise en compte dudit rapport et des résultats des consultations lors de la prise de décision, ainsi que la communication d'informations sur la décision, conformément aux articles 4 à 9 de cette directive.

En vertu de l'article 3, paragraphe 2, de la directive 2001/42/CE, les Etats membres doivent soumettre à une évaluation environnementale (i) les plans et programmes qui sont élaborés dans un certain nombre de secteurs (agriculture, industrie, transport, gestion des déchets et de l'eau etc.) et qui fixent le cadre au sein duquel les projets visés aux annexes I et II de la directive 85/337/CEE[7] pourront été autorisés ainsi que (ii) les plans et programmes susceptibles d'affecter de manière significative un site Natura 2000.[8]

Quant à l'article 3, paragraphes 3 et 4, de la directive 2001/42/CE, il dispose que les plans et programmes suivants sont aussi soumis à une évaluation environnementale si les Etats membres déterminent qu'ils peuvent avoir des incidences notables sur l'environnement:

---

[6] CJUE, 20 octobre 2011, C-474/10, Seaport, §39

7 Directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

8 L'article 6, paragraphe 3, de la Directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages dispose que tout plan non directement lié ou nécessaire à la gestion d'un site Natura 2000 mais susceptible de l'affecter de manière significative, individuellement ou en conjugaison avec d'autres plans et projets, fait l'objet d'une évaluation appropriée de incidences sur le dit site eu égard à ses objectifs de conservation et ce, avant qu'il ne soit éventuellement autorisé· L'article 7 de la directive 92/43/CEE applique aussi l'article 6, paragraphe 3, aux zones de protection spéciale désignées au titre de la directive 79/409/CEE du Conseil, du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages.

- Les plans et programmes visés à l'article 3, paragraphe 2, qui portent sur l'usage de petites zones locales.
- Les modifications mineures apportées aux plans et programmes visés à l'article 3, paragraphe 2.[9]
- Les plans et programmes autres que ceux visés à l'article 3, paragraphe 2, et qui définissent le cadre dans lequel des projets susceptibles de causer des impacts notables sur l'environnement pourront être autorisés à l'avenir.

L'article 3, paragraphe 5, de la directive 2001/42/CE, dispose comme suit :

"Les États membres déterminent si les plans ou programmes visés aux paragraphes 3 et 4 sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, soit en procédant à un examen au cas par cas, soit en déterminant des types de plans et programmes ou en combinant ces deux approches. À cette fin, les États membres tiennent compte, en tout état de cause, des critères pertinents fixés à l'annexe II, afin de faire en sorte que les plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement soient couverts par la présente directive."

L'annexe II à laquelle l'article 3, paragraphe 5, de la directive 2001/42/CE se réfère dispose comme suit :

"Critères permettant de déterminer l'ampleur probable des incidences visées à l'article 3, paragraphe 5

1.Les caractéristiques des plans et programmes, notamment:
- la mesure dans laquelle le plan ou programme concerné définit un cadre pour d'autres projets ou activités, en ce qui concerne la localisation, la nature, la taille et les conditions de fonctionnement ou par une allocation de ressources,
- la mesure dans laquelle un plan ou un programme influence d'autres plans ou programmes, y compris ceux qui font partie d'un ensemble hiérarchisé,
- l'adéquation entre le plan ou le programme et l'intégration des considérations environnementales, en vue, notamment de promouvoir un développement durable,
- les problèmes environnementaux liés au plan ou au programme,
- l'adéquation entre le plan ou le programme et la mise en œuvre de la législation communautaire relative à l'environnement (par exemple les plans et programmes touchant à la gestion des déchets et à la protection de l'eau).

2. Caractéristiques des incidences et de la zone susceptible d'être touchée, notamment:

- la probabilité, la durée, la fréquence et le caractère réversible des incidences,
- le caractère cumulatif des incidences,
- la nature transfrontière des incidences,
- les risques pour la santé humaine ou pour l'environnement (à cause d'accidents, par exemple),
- la magnitude et l'étendue spatiale géographique des incidences (zone géographique et taille de la population susceptible d'être touchée),
- la valeur et la vulnérabilité de la zone susceptible d'être touchée, en raison:

---

[9] A cet effet, la Commission rappelle qu'il ressort de l'article 2, a) de la directive 2001/42/CE que les modifications des plans et programmes sont elles-mêmes des plans et programmes.

- *de caractéristiques naturelles ou d'un patrimoine culturel particuliers,*
- *d'un dépassement des normes de qualité environnementales ou des valeurs limites,*
- *de l'exploitation intensive des sols,*

- les incidences pour des zones ou des paysages jouissant d'un statut de protection reconnu au niveau national, communautaire ou international."

B. Des listes de plans et programmes incomplètes

La Commission soutient que les listes des plans et programmes, environnementaux et urbanistiques, qui doivent faire l'objet d'une évaluation stratégique environnementale au titre de la directive 2001/42/CE ne sont pas complètes. Cela viole les obligations découlant de l'article 3 paragraphe 1 lu en combinaison avec l'article 2 alinéa a) et l'annexe II de la directive 2001/42/CE.

1. Le volet environnemental

En effet et à titre illustratif, sont notamment exclus de ces listes les plans et programmes suivants:

- Les Documents Régionaux de Développement Rural (DRDR), document de référence pour la mise en œuvre du programme de développement rural pour l'hexagone (PDRH) en région, compte tenu des dispositions de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles;

- Le plan de gestion des parcs naturels marins (article L 334-5 du code de l'environnement);

- Les plans régionaux d'agriculture durable (PRAD) décrits à l'article L. 111-2-1 du code rural et de la pêche maritime, prévus par la loi du 27 juillet 2010, élaborés notamment pour les secteurs de l'agriculture, de la sylviculture, de la pêche, de la gestion de l'eau et de l'aménagement du territoire rural définissent des orientations ayant une incidence notable sur l'environnement et devraient, par l'objectif même qui leur est assigné par la loi, être soumis à une évaluation environnementale;

- Le Schéma régional de l'habitat et de l'hébergement en Ile-de-France visé à l'article L 302-13 du code de la construction et de l'habitation. Il fixe notamment les objectifs globaux et leurs déclinaisons territoriales en matière de construction et de rénovation de logements, de construction et d'amélioration des structures d'hébergement, de développement équilibré du parc de logements sociaux, de rénovation thermique des logements, d'actions en faveur des populations défavorisées, de rénovation urbaine, de requalification des quartiers anciens dégradés et de lutte contre l'habitat indigne;

- Schéma directeur territorial d'aménagement numérique visé à l'article Article L 1425-2 du code général des collectivités territoriales. Outil de cadrage stratégique, il définit un projet de déploiement des réseaux à très haut débit fixe et mobile, y compris satellitaires, sur un territoire couvrant au moins un département.

Les révisions et autres modifications des plans, programmes ou schémas non listés dans les tableaux du I et du II de l'article R.122-17 du code de l'environnement alors qu'ils répondent à la définition de "plan et programme" au sens de l'article 2 a) de la directive 2001/42/CE sont également exemptés d'évaluation environnementale.

En outre, la Commission relève que si le schéma régional climat-air-énergie (SRCAE), y compris son volet annexé intitulé «schéma régional éolien», est listé dans le tableau I de l'article R. 122-17 du code de l'environnement, l'instruction du Gouvernement relative aux schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie du 29 juillet 2011 l'exonère de toute évaluation environnementale stratégique et évaluation des incidences au titre de Natura 2000.

Enfin, par un arrêt rendu le 29 janvier 2014[10], le Conseil d'Etat a retenu l'inapplicabilité de la procédure d'évaluation stratégique environnementale aux plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPRN) mentionnés à l'article L.562-1 du Code de l'environnement. S'agissant de l'interprétation à donner à l'exclusion prévue pour les plans et programmes destinés uniquement à des fins, notamment, de protection civile visée au paragraphe 8 de l'article 3 de la directive 2001/42/CE la Commission, la Commission rappelle que, conformément à la jurisprudence de la CJUE, la dérogation doit être interprétée de façon stricte. Ainsi, un plan établissant les mesures à prendre en cas d'avalanche serait soustrait à la directive 2001/42/CE, alors qu'un plan établissant les mesures à prendre pour éviter les avalanches (éventuellement grâce à la mise en place d'infrastructure) ne le serait pas car il serait destiné à des fins de prévention plutôt qu'à des fins de protection[11]. Dès lors, la Commission estime que les plans de prévention des risques naturels prévisibles mentionnés à l'article L. 562-1 du code de l'environnement, qui ont pour finalité d'assurer la protection civile des populations contre les risques naturels, répondent à la définition des plans et programmes au sens de la directive 2001/42/CE et, en ce qu'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, doivent être soumis à une évaluation environnementale stratégique. Il en va de même des plans de prévention des risques technologiques prévus à l'article L.515-15 du code de l'environnement.

La Commission note, à cet égard, que la sécurité juridique invoquée par les autorités françaises en réponse à la lettre de mise en demeure complémentaire ne peut être assurée que si et seulement si les listes sont complètes. Or, comme indiqué ci-dessus, elles ne le sont pas. Dès lors, l'autorité chargée du plan peut a posteriori se trouver confronté à une non-conformité du plan adopté à la directive 2001/42/CE alors même que la phase de réalisation de l'un des projets qu'il encadre est initiée. Enfin, la Commission relève que les évolutions des compétences des collectivités territoriales n'est pas sans incidence sur ces listes[12]

---

[10] Voir arrêt conseil d'Etat, 6ème et 1ère sous-sections réunies, 29/01/2014, 356085

[11] Voir p. 22du guide de la Commission européenne portant sur l'application de la directive 2001/42/CE relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

[12] Réf. à la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

2. Les documents d'urbanisme

Les cartes communales font l'objet, lors de leur élaboration, d'une évaluation environnementale, de manière systématique, si elles se rapportent à un territoire comprenant en tout ou partie un site Natura 2000 ou, après un examen au cas par cas, si elles se rapportent à un territoire limitrophe d'une commune dont le territoire comprend en tout ou partie un site Natura 2000, s'il est établi qu'elles sont susceptibles d'affecter de manière significative un site Natura 2000, individuellement ou en raison de leurs effets cumulés.

Par conséquent, une carte communale se rapportant à un territoire qui ne comprend pas un site Natura 2000 ou qui n'est pas limitrophe à une commune dont le territoire comprend en tout ou partie un site Natura 2000, alors même que cette carte serait susceptible d'avoir une incidence sur l'environnement, au sens de l'annexe II de la directive 2001/42/CE, n'est pas soumise à une évaluation des incidences environnementales.

En outre, la mise en compatibilité d'un plan local d'urbanisme visé à l'article R.121-14-III-1° avec une déclaration d'utilité publique ne sera soumise à une évaluation stratégique environnementale que si ce plan local d'urbanisme permet la réalisation de travaux, d'aménagements, ouvrages ou installations susceptibles d'affecter de manière significative un site Natura 2000. Si la mise en compatibilité avec une déclaration d'utilité publique de ce plan local d'urbanisme, dont il a été établi lors de son élaboration qu'il était susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement, est - à nouveau - susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement, il est cependant exempté d'évaluation des incidences stratégiques.

Dès lors, le fait que les listes des plans et programmes soumis à une évaluation stratégique environnementale – systématique ou au cas par cas – sont incomplètes, présente la double difficulté de ne pas transposer de manière complète les obligations tirées de la directive 2001/42/CE et d'être la source potentielle de contentieux au stade du projet lorsqu'il s'avère que le plan ou programme qui l'encadrait n'a pas fait l'objet d'une évaluation des incidences environnementales alors qu'il l'eût fallu.

3. De l'obligation de couvrir tous les plans et programmes relevant du champ d'application de la directive 2001/42/CE

La Commission soutient que les autorités françaises ont outrepassé la marge d'appréciation dont elles disposent, en vertu de l'article 3 paragraphe 5 de la directive 2001/42/CE, lu en combinaison avec les paragraphes 2 et 3 de ce même article.

Alors que les plans et programmes visés à l'article 3, paragraphe 2, de la directive 2001/42/CE, doivent obligatoirement faire l'objet d'une évaluation environnementale (à l'exception de ceux visés à l'article 3, paragraphes 8 et 9, et sous réserve de la mise en œuvre de l'article 13, paragraphe 3) avant qu'ils ne puissent éventuellement être adoptés, ce sont les Etats membres qui déterminent si ceux dont il est question à l'article 3, paragraphes 3 et 4 doivent aussi y être soumis.

Toutefois, tel qu'il ressort de l'article 3, paragraphe 5, de ladite directive, la marge d'appréciation des Etats membres en la matière n'est pas illimitée.

D'un côté, les Etats membres choisissent la méthode à utiliser – examen au cas par cas ou identification au préalable des types de plans et programmes qui feront l'objet d'une évaluation environnementale ou combinaison de ces deux approches - en vue d'identifier les plans et programmes visés l'article 3, paragraphes 3 et 4, qui sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement. D'un autre côté, les articles 1 et 3, paragraphe 5, de la directive 2001/42/CE, disposent clairement que les plans et programmes concernés par ladite directive et pouvant affecter significativement l'environnement doivent être sujets à une évaluation environnementale. Pour ce faire, l'annexe II de ladite directive dresse une liste de critères que les autorités compétentes doivent prendre en compte afin d'identifier ces plans et programmes.

En d'autres termes, pour ce qui est des plans et programmes visés audit article 3, paragraphes 3 et 4, si les autorités françaises sont libres d'associer les deux approches consistant à prévoir un examen au cas par cas et à dresser des listes préalables, elles doivent toutefois prendre en considération et appliquer les critères pertinents énoncés à ladite annexe II dans le cadre de la mise en œuvre de chacune de ces méthodes et ce, afin de garantir que tout plan et programme concerné par la directive ou toute modification mineure à ces plans et programmes susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement fasse l'objet d'une évaluation environnementale dans les conditions fixées aux articles 4 à 11 de ladite directive.

Contrairement à l'argument des autorités françaises par rapport à la portée de l'arrêt C-427/07, la Cour a déjà transposé dans le domaine de la Directive 2001/42/CE les principes découlant de la jurisprudence relative à la marge d'appréciation des Etats membres lors de la transposition de la directive 2011/92/UE (qui codifie la directive 85/337/CEE). Ainsi, dans son arrêt C-295/10 du 22 septembre 2011, la Cour de justice de l'Union européenne a dit pour droit que:

46 La marge d'appréciation dont les États membres disposent en vertu de l'article 3, paragraphe 5, de la directive 2001/42 pour déterminer certains types de plans qui sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement trouve ses limites dans l'obligation énoncée à l'article 3, paragraphe 3, de cette directive, lu en combinaison avec le paragraphe 2 du même article, de soumettre à une évaluation environnementale les plans susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, notamment en raison de leurs caractéristiques, de leurs incidences et des zones susceptibles d'être touchées.

47 Dès lors, un État membre qui fixerait un critère ayant comme conséquence que, en pratique, la totalité d'une catégorie de plans serait d'avance soustraite à une évaluation environnementale outrepasserait la marge d'appréciation dont il dispose en vertu de l'article 3, paragraphe 5, de la directive 2001/42, lu en combinaison avec les paragraphes 2 et 3 de ce même article, sauf si la totalité des plans exclus pouvait être considérée, sur la base de critères pertinents tels que, notamment, leur objet, l'étendue du territoire qu'ils couvrent ou la sensibilité des espaces naturels qui sont concernés, comme n'étant pas susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement (voir, en ce sens, concernant la marge d'appréciation qu'accorde aux États membres l'article 4, paragraphe 2, de la directive 85/337, arrêt du 16 juillet 2009, Commission/Irlande, C-427/07, Rec. p. I-6277, point 42 et jurisprudence citée).

Il est à noter que dans le même arrêt la Cour a souligné que tous les plans et programmes sont visés par la directive en adoptant une interprétation large de son champ d'application (cf. les paragraphes 41 et 42 de l'affaire précitée).

En outre, la Commission relève que la liste des plans et programmes soumis à évaluation, tous types confondus, a connu jusqu'à présent des adjonctions réglementaires fréquentes, au coup par coup (ex. les chartes des parcs naturels régionaux, le projet stratégique des grands ports, le réseau de transport du Grand Paris et le Schéma National des Infrastructures de Transport, les plans locaux d'urbanisme). Elles se sont faites accompagnées d'une période de transition qui a parfois eu pour effet de reporter d'autant la transposition conforme de la directive 2001/42/CE alors que l'échéance pour la transposition de la directive 2001/42/CE remonte au 21 juillet 2004[13]. De telles pratiques de rattrapage de sont pas de nature à assurer la sécurité juridique.

Dès lors, en limitant les plans et programmes, ainsi que leurs modifications, susceptibles de faire l'objet d'une évaluation d'incidences à ceux listés sous les points I, II, IV et V de l'article R.122-17 du code de l'environnement et à ceux listés sous les points I, II et III de l'article R121-14 et R*121-16 du code de l'urbanisme, les autorités françaises ont soustrait d'avance à une évaluation environnementale, certains plans et programmes mentionnés supra à titre illustratif, les considérant d'office comme n'étant pas susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement. La Commission est dès lors d'avis que les autorités françaises ont outrepassé la marge d'appréciation dont elles disposent en vertu de l'article 3 paragraphe 5 de la directive 2001/42/CE, lu en combinaison avec les paragraphes 2 et 3 de ce même article.

C. De la nécessaire séparation fonctionnelle de l'autorité environnementale vis-à-vis de l'autorité décisionnelle

La directive 2001/42/CE préconise une plus grande transparence du processus décisionnel et vise à assurer l'exhaustivité et la fiabilité de l'information fournie en vue de l'évaluation. C'est pourquoi elle prévoit la consultation d'autorités chargées des questions d'environnement et du public lors de l'évaluation des plans et des programmes (considérant 15). Ainsi, son article 6 paragraphe 3 dispose que les États membres désignent les autorités qu'il faut consulter et qui, étant donné leur responsabilité spécifique en matière d'environnement, sont susceptibles d'être concernées par les incidences environnementales de la mise en œuvre de plans et de programmes.

L'article 8 de la même directive, intitulé «*Prise de décision*», dispose: «*le rapport sur les incidences environnementales élaboré conformément à l'article 5, les avis exprimés en vertu de l'article 6 ainsi que les résultats des consultations transfrontières effectuées au titre de l'article 7 sont pris en considération pendant l'élaboration du plan ou programme concerné et avant que ceux-ci ne soient adoptés ou soumis à la procédure législative*.»

En vertu de l'article 9, paragraphe 1, de ladite directive, lors de l'adoption d'un plan ou d'un programme, les autorités visées à l'article 6, paragraphe 3, de cette directive ainsi que, notamment, le public, doivent être informés à cet égard et, en particulier, le plan ou programme doit être mis à leur disposition tel qu'il a été adopté ainsi qu'une déclaration résumant la manière dont les considérations environnementales ont été intégrées à celui-ci. Selon l'article 10, paragraphe 1, de la même directive, les États membres doivent

[13] Cf. à titre d'exemple les dispositions de l'article 7 du décret n° 2012-616 se rapportant, entre autres, aux parcs naturels régionaux.

assurer le suivi des incidences environnementales dans la mise en œuvre du plan ou projet afin d'identifier, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et, éventuellement, d'engager les actions correctrices jugées appropriées.

La Cour de Justice de l'Union Européenne a dit pour droit que "*les dispositions de la directive 2001/42 seraient toutefois privées d'effet utile si, dans l'hypothèse où l'autorité désignée en application de l'article 6, paragraphe 3, de cette directive serait également amenée à élaborer ou à adopter elle-même un plan ou un programme, il n'existait, dans la structure administrative de l'État membre en cause, aucun autre organe habilité à exercer cette fonction de consultation*" (CJUE, 20 octobre 2011, C-474/10, Seaport, §39).

La Cour précise que l'article 6 de la directive 2001/42 impose que, au sein de l'autorité normalement chargée de la consultation en matière environnementale, une séparation fonctionnelle soit organisée de telle manière qu'une entité administrative, interne à celle-ci, dispose d'une autonomie réelle, impliquant notamment qu'elle soit pourvue de moyens administratifs et humains qui lui sont propres, et soit ainsi en mesure de remplir les missions confiées aux autorités de consultation au sens de cette directive et, en particulier, de donner de manière objective son avis sur le plan ou programme envisagé par l'autorité à laquelle elle est rattachée, ce qu'il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier (CJUE, 20 octobre 2011, C-474/10, Seaport, §42).

L'autorité environnementale doit être exercée par une entité, garante de la qualité environnementale, c'est-à-dire sans lien avec le maître d'ouvrage et ne préjugeant pas des décisions d'arbitrage à prendre par l'autorité décisionnaire.

En France, au niveau régional, l'autorité environnementale est exercée principalement par le préfet de région. La circulaire du 3 septembre 2009[14] a mis en place cette organisation pour les projets et l'a confortée pour les plans et programmes.

D'après les autorités françaises, bien qu'il existe, dans certains cas, une identité entre l'autorité qui élabore le plan et celle désignée au titre de l'article 6 paragraphe 3, l'autonomie et les moyens dont dispose cette autorité permettent d'affirmer que l'effet utile de la directive est assuré. Les DREAL resteraient les seules structures à établir les avis en application de l'article 6 de la directive 2001/42/CE. L'article 2 du décret n° 2009-235 du 27 février 2009 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement[15] indique que la responsabilité en matière d'environnement est bien détenue par les DREAL et qu'elles assument la charge de la mise en œuvre de l'évaluation environnementale et particulièrement pour ce qui concerne la fonction d'autorité environnementale.

Pourtant, d'après la circulaire du 3 septembre 2009, ce sont bien les préfets qui sont au niveau local les autorités environnementales; le préfet de région organise la production de l'avis de l'autorité environnementale assisté par la DREAL. En outre, en vertu du décret

---

14 http://www.bulletin-officiel.developpement-durable.gouv.fr/fiches/BO200918/met_20090018_0100_0063.pdf

15 http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020318222&dateTexte=&categorieLien=id

n° 2009-235 précité la DREAL exerce ses missions, sous l'autorité du préfet de région et sous l'autorité fonctionnelle du préfet de département pour les missions relevant de sa compétence. En outre, le directeur régional de l'environnement, de l'aménagement et du logement est nommé par arrêté conjoint du ministre chargé de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire et du ministre chargé du logement, après avis du préfet de région. Dès lors, il ne peut être soutenu que qu'il existe une séparation fonctionnelle de nature à garantir l'autonomie réelle de la DREAL vis-à-vis du préfet de région pour ce qui concerne la fonction d'autorité environnementale.

La mise en place localement, comme c'est le cas au niveau national[16], d'une autorité environnementale sans lien de dépendance hiérarchique avec l'autorité chargée de prendre la décision permettrait de garantir l'autonomie de jugement de cette autorité et d'assoir la crédibilité de ses avis, afin d'assurer une bonne prise en compte des enjeux environnementaux par les maîtres d'ouvrage et les autorités décisionnelles.

Par conséquent, la Commission est d'avis que les décrets n° 2012-616 et n°2012-995 visés supra, en ce qu'ils n'opèrent pas, dans certains cas, une séparation fonctionnelle entre l'autorité environnementale et l'autorité décisionnelle, ne sont pas conformes à l'article 6 paragraphe 3 de la directive 2001/42/EC.

POUR CES MOTIFS
LA COMMISSION EUROPÉENNE

après avoir mis la République française en mesure de présenter ses observations par lettre de mise en demeure du 9 octobre 2009 (réf. SG(2009)D/6363), puis par mise en demeure complémentaire du 25 janvier 2013 (réf. SG(2013)D/487;C(2013)149) et compte tenu des réponses du gouvernement de la République française en date du 11 décembre 2009 (réf.; Ares(2009)382015), 15 janvier 2010 (réf. Ares(2010)23882), du 29 mars 2012 (ARES 390593), du 19 décembre 2012 (ARES(2012)1106358) et du 8 avril 2013 (réf. ITEC 0374).

ÉMET L'AVIS MOTIVÉ

au titre de l'article 258, premier alinéa, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne que, en ayant omis

- d'assurer que tous les plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement qui devraient être soumis à une évaluation environnementale, conformément aux dispositions de l'article 3 paragraphe 1 lu en combinaison avec l'article 2 alinéa a) et l'annexe II de la directive 2001/42/CE soient couverts par la législation française
- et, de lister, à tout le moins, certains de ces plans et programmes, comme par exemple les Documents Régionaux de Développement Rural, le plan de gestion des parcs naturels marins, les plans régionaux d'agriculture durable, le Schéma régional de l'habitat et de l'hébergement en Ile-de-France et le Schéma directeur territorial d'aménagement numérique dans sa législation nationale

[16] http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/les-rapports-annuels-de-l-ae-r276.html

outrepassant la marge d'appréciation dont elle dispose en vertu de l'article 3 paragraphe 5 de la directive 2001/42/CE, lu en combinaison avec les paragraphes 2 et 3 de ce même article;
et
en ce qu'elle n'opère pas, dans certains cas, une séparation fonctionnelle entre l'autorité environnementale et l'autorité décisionnelle, conformément à l'article 6 paragraphe 3 de la directive 2001/42/CE,

la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles précités de la directive 2001/42/CE.

En application de l'article 258, premier alinéa, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la Commission invite la République française à prendre les mesures requises pour se conformer au présent avis motivé dans un délai de deux mois à compter de la réception de celui-ci.

Fait à Bruxelles, le 26.3.2015

Par la Commission,

Karmenu VELLA
Membre de la Commission

AMPLIATION CERTIFIÉE CONFORME
Pour la Secrétaire générale,

Jordi AYET PUIGARNAU
Directeur du Greffe
COMMISSION EUROPÉENNE

ANNEXE

Programme opérationnel mentionné à l'article 32 du règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion et abrogeant le règlement (CE) n° 1260/1999 (Préfet de Région);

Schéma régional de raccordement au réseau des énergies renouvelables prévu par l'article L. 321-7 du Code de l'énergie (Préfet de Région);

Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux prévu par les articles L. 212-1 et L. 212-2 du Code de l'environnement (Préfet coordonnateur de Bassin);

Schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie prévu par l'article L. 222-1 du Code de l'environnement (Préfet de Région);

Zone d'actions prioritaires pour l'air mentionnée à l'article L. 228-3 du Code de l'environnement (Préfet de Département);

Plan départemental des itinéraires de randonnée motorisée prévu par l'article L. 361-2 du Code de l'environnement (Préfet de département);

Schéma régional de cohérence écologique prévu par l'article L. 371-3 du Code de l'environnement (Préfet de département);

Plan régional ou interrégional de prévention et de gestion des déchets dangereux prévu par l'article L. 541-13 du Code de l'environnement (Préfet de Région);

Plan départemental ou interdépartemental de prévention et de gestion des déchets non dangereux prévu par l'article L. 541-14 du Code de l'environnement (Préfet de département);

Plan de prévention et de gestion des déchets non dangereux d'Ile-de-France prévu par l'article L. 541-14 du Code de l'environnement (Préfet de Région);

Plan départemental ou interdépartemental de prévention et de gestion des déchets issus de chantiers du bâtiment et des travaux publics prévu par l'article L. 541-14-1 du Code de l'environnement (Préfet de département);

Plan de prévention et de gestion des déchets issus de chantiers du bâtiment et des travaux publics d'Ile-de-France prévu par l'article L. 541-14-1 du Code de l'environnement (Préfet de Région);

Plan de gestion des risques d'inondation prévu par l'article L. 566-7 du Code de l'environnement (Préfet coordonnateur de bassin);

Programme d'actions régional pour la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole prévu par le IV de l'article R. 211-80 du Code de l'environnement (Préfet de Région);

Plan pluriannuel régional de développement forestier prévu par l'article L. 122-12 du Code forestier (Préfet de Région);

Schéma départemental d'orientation minière prévu par l'article L. 621-1 du Code minier (Préfet de département);

Schéma régional de développement de l'aquaculture marine prévu par l'article L. 923-1-1 du Code rural et de la pêche maritime (Préfet de Région);

Schéma régional des infrastructures de transport prévu par l'article L. 1213-1 du Code des transports (Préfet de Région);

Contrat de plan Etat-région prévu par l'article 11 de la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification (Préfet de Région);

Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire prévu par l'article 34 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements et les régions (Préfet de Région);

Schéma des structures des exploitations de cultures marines prévu par l'article 5 du décret n° 83-228 du 22 mars 1983 fixant le régime de l'autorisation des exploitations de cultures marines (Préfet de département);

Plan de prévention des risques technologiques prévu par l'article L. 515-15 du code de l'environnement et plan de prévention des risques naturels prévisibles prévu par l'article L. 562-1 du même code (Préfet de département);

Stratégie locale de développement forestier prévue par l'article L. 123-1 du code forestier;

Plan de prévention des risques miniers prévu par l'article L. 174-5 du code minier (Préfet de département);

Zone spéciale de carrière prévue par l'article L. 321-1 du code minier (Préfet de département);

Plan de sauvegarde et de mise en valeur prévu par l'article L. 313-1 du code de l'urbanisme (Préfet de département).

L'administration publique à l'épreuve de la gouvernance multi-acteurs
Le cas de la mise en œuvre d'une nouvelle politique publique environnementale

RESUME : Développement de la démocratie participative, mouvement de décentralisation à l'échelle européenne…: les dernières décennies sont marquées par la légitimation d'une pluralité d'acteurs autres que l'État central dans la construction de l'action publique. Si le développement du terme de « gouvernance » pour désigner l'action publique contemporaine décrit bien cette évolution, il laisse en suspens la question du rôle de l'Etat et de son administration dans ce renouvellement, alors même que les principes d'action et les modes d'organisation de l'administration publique sont eux-mêmes en redéfinition, théorique et empirique. Notre thèse propose d'étudier la question suivante : qu'est ce qu' « administrer » dans un contexte de gouvernance ?

A partir de l'étude d'un cas d'émergence et de mise en place d'une nouvelle activité (l'Autorité Environnementale) au sein de l'administration publique d'État française, nous mettons tout d'abord en lumière les incertitudes et les tensions auxquelles donne lieu le développement d'une activité administrative, certes fortement insérée dans les circuits administratifs traditionnels, mais pour contribuer à la réalisation d'une action publique conçue dans une logique de gouvernance, c'est-à-dire s'appuyant sur la pluralité des acteurs, leurs influences et leurs interactions dans différentes configurations. Nous analysons ensuite la manière dont se construit sur le terrain, dans le travail des agents publics, une action qui se révèle hétérogène et variable, ce qui constitue à la fois un problème et une ressource pour l'action publique. A partir d'une théorisation de cette hétérogénéité et variabilité dans le cadre des dynamiques de routines organisationnelles et sur la base de propositions de dispositifs de gestion, nous montrons qu'administrer en contexte de gouvernance se définit dans la capacité de l'organisation à en même temps développer et réguler l'hétérogénéité et la variabilité de l'action administrative.

Mots clés : administration publique – gouvernance – mise en œuvre – politiques publiques – environnement – dynamiques de routines organisationnelles

The challenge of multi-actor governance in public administration
The implementation of a new environmental public policy

ABSTRACT : The development of participatory democracy, a wave of decentralization in all Europe…: over the last decades, the legitimization of a plurality of actors, besides the Central State, has been a cornerstone of public action. The increasing use of the notion of « Governance » to describe public action is one the main illustrations of this evolution, but the role of the Central State and its administration in this new context remains hardly known, at a time when public administration, its action and its organization, are precisely in a process of being re-defined, empirically as much as theoretically. Our thesis ambitions to explore the following question: what does « administrating » involve in a context of governance?

Drawing on the case of the emergence and implementation of a new activity in the French public administration (the Environmental Authority), we highlight the state of uncertainty and tension generated by the development of this new activity, which is rooted in the traditional administrative organization but needs to contribute to a new form of public action, conceived with a governance logic, in other words based on a multiplicity of actors with various influences and interactions in different configurations. We then analyze how a heterogeneous and variable public action is developed empirically through public officers' daily work. It is argued that this is both a difficulty and a resource for public action. Drawing on the organizational routine dynamics framework, this heterogeneity and variability of public action is theorized. Then, based on the proposition of different management *dispositif,* we show that « administrating » in a context of governance can be conceived as the capacity to both develop and regulate heterogeneity and variability in administrative action.

Keywords: **public administration – governance – implementation – public policies – environment – organizational routine dynamics**

MINES ParisTech

ParisTech
INSTITUT DES SCIENCES ET TECHNOLOGIES
PARIS INSTITUTE OF TECHNOLOGY