



Développement durable et territoires

Économie, géographie, politique, droit, sociologie

Dossier 5 | 2006

Économie plurielle, responsabilité sociétale et développement durable

Un système de management environnemental pour la maîtrise d'œuvre publique d'opérations routières : Quels périmètres dans le temps et dans l'espace ?

Natacha Gondran et Nicolas Fontaine



Éditeur

Réseau « Développement durable et territoires fragiles »

Édition électronique

URL : [http://](http://developpementdurable.revues.org/1952)

developpementdurable.revues.org/1952

DOI : [10.4000/developpementdurable.1952](https://doi.org/10.4000/developpementdurable.1952)

ISSN : 1772-9971

Référence électronique

Natacha Gondran et Nicolas Fontaine, « Un système de management environnemental pour la maîtrise d'œuvre publique d'opérations routières : Quels périmètres dans le temps et dans l'espace ? », *Développement durable et territoires* [En ligne], Dossier 5 | 2006, mis en ligne le 06 avril 2006, consulté le 30 septembre 2016. URL : <http://developpementdurable.revues.org/1952> ; DOI : [10.4000/developpementdurable.1952](https://doi.org/10.4000/developpementdurable.1952)

Ce document a été généré automatiquement le 30 septembre 2016.



Développement Durable et Territoires est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale 4.0 International.

Un système de management environnemental pour la maîtrise d'œuvre publique d'opérations routières : Quels périmètres dans le temps et dans l'espace ?

Natacha Gondran et Nicolas Fontaine

- 1 Recours de plus en plus fréquent à des compétences et prestations externes, prise en compte des autres services de l'Etat et autres acteurs du territoire ainsi que de l'environnement et du paysage, dépendance vis-à-vis des décisions, budgétaires par exemple, de l'Etat central, etc. : le temps où une route s'élaborait sur le bureau d'un seul ingénieur de l'Équipement est révolu. Aujourd'hui, un projet routier est un système complexe s'étalant sur des périodes temporelles de l'ordre de la décennie, et au sein duquel interviennent de nombreux acteurs aux intérêts multiples, parfois divergents et en situation d'asymétrie d'information. Comment, dans ce contexte, assurer une traçabilité et une organisation qui permettent d'optimiser la maîtrise des impacts environnementaux inéluctables de tels projets ? C'est la question que se pose le Service Transports et Infrastructures de la Direction Départementale de l'Équipement de la Loire (DDE 42). Pour y répondre, un programme de recherche-action a été mis en place, en mai 2003, avec l'École Nationale Supérieure des Mines de Saint-Etienne (ENSMSE) afin d'essayer de mettre en place un système de management environnemental (SME) sur les opérations de mise à 2x2 voies de la RN 7 – RN 82. Le choix de la DDE 42 s'est porté sur l'utilisation du référentiel ISO 14001 afin d'organiser ce système. Cette norme, reconnue internationalement mais surtout utilisée par le secteur privé, a fait l'objet de nombreuses publications qui en décrivent les principes, les fondements et les intérêts et limites pour les entreprises (par exemple : Boiral, 2003 ; Reverdy, 2005). L'objectif de cet article n'est pas de présenter une nouvelle contribution théorique sur ce sujet, mais de prendre du recul sur une expérience de tentative d'application des « lieux communs du management

traditionnel» (Boiral, 2003), appliqués au management environnemental, au cas particulier du suivi de la maîtrise d'œuvre d'un chantier routier par un service déconcentré de l'Etat.

- 2 La description du contexte général de conception et de mise en œuvre des projets routiers conduira à la définition des hypothèses directrices de cette démarche. Nous présenterons ensuite la méthode de recherche-action suivie ainsi que l'organisation choisie pour le SME. Enfin, nous évoquerons les spécificités, difficultés, intérêts et limites d'un SME appliqué à un tel contexte.
- 3 La loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement demande aux projets routiers de « ménager le potentiel écologique des milieux dans lesquels ils s'insèrent » (Direction des Routes, 1996). La circulaire du 11 mars 1996 de la Direction des Routes précise quatre principes sur lesquels ces projets devraient être basés : qualité des études, objectivité des analyses, écoute et concertation et transparence des choix (Direction des Routes, 1996). Cette circulaire considère l'environnement au sens large (« il convient de compléter l'approche analytique par une approche systémique ») et demande la prise en compte, non seulement des impacts directs et indirects liés à l'infrastructure, mais également des impacts liés aux chantiers. Elle demande aux services Grands travaux d'inscrire les projets routiers dans une « démarche continue » de prise en compte de l'environnement, et de « focaliser l'attention sur les espaces ou impacts « critiques » plutôt que de traiter indistinctement mais imparfaitement toutes les questions ». D'autre part, une « Instruction cadre relative aux méthodes d'évaluation économique des grands projets d'infrastructures de transport », du 25 mars 2004 fixe un nouveau cadre d'évaluation socio-économique, prenant en compte les impacts environnementaux et exigeant une place plus importante à la concertation du public et des collectivités locales concernées. Par ailleurs, l'insertion des préoccupations environnementales doit se faire dans le cadre de partenariats entre les maîtres d'ouvrage d'infrastructures routières et les services de l'environnement dont les modalités de dialogue et les points d'arrêts¹ sont définis dans la circulaire du 22 novembre 2004 (DR - D4E, 2004). Cette circulaire encourage également la mise en place d'une communication publique locale entre le maître d'ouvrage et les élus, représentants socio-économiques, associations, riverains et publics.
- 4 Aucune indication n'est cependant donnée dans la réglementation quant à la forme concrète que doivent prendre ces démarches de prise en compte de l'environnement, de concertation et d'évaluation, ni sur les méthodes et moyens qui peuvent être mobilisés. De surcroît, parallèlement à cet élargissement des facteurs à prendre en compte dans les projets de grandes infrastructures, le contexte de décentralisation et de diminution des moyens, humains et financiers, de l'Etat, conduit à l'externalisation de la maîtrise d'œuvre des aménagements du réseau routier national. Cette externalisation, des études d'avant projet jusqu'au contrôle des travaux, est encadrée par la loi n°85-704 (JORF, 2004). La répartition des rôles entre administration (qui jouait souvent le rôle de maître d'ouvrage et maître d'œuvre) et entreprises privées doit être clarifiée : certaines fonctions, et en particulier celles liées à la prise en compte de l'environnement et à la concertation, relèvent en effet de la responsabilité de l'Etat et ne peuvent être externalisées (Direction des Routes, 2001).
- 5 A partir de ce bref état des lieux réglementaire, le constat pourrait être fait que la prise en compte des enjeux² environnementaux et des points de vue des différents

acteurs du territoire concernés est de plus en plus stratégique pour les grands projets d'aménagement tels que les infrastructures routières. Cependant, face à ces textes théoriques publiés par l'administration centrale, force est de constater que, sur le terrain, les services déconcentrés se retrouvent souvent désarmés, en terme de méthodes, et souvent de moyens, pour répondre à ces nouvelles exigences. En effet, pour être réellement prises en compte, ces nouvelles orientations stratégiques nécessitent des changements au niveau des modes de faire des services concernés, élargissant le champ des paramètres à intégrer dans ces projets au-delà du domaine technique jusqu'alors maîtrisé par les agents. Cet élargissement des rationalités à prendre en compte implique la mise en place de dynamiques d'apprentissage, tant organisationnelles que techniques au sein des services. Certaines études montrent que, sous certaines conditions (forte volonté de la direction et forts enjeux externes), la mise en place de systèmes de management environnemental peut entraîner de telles dynamiques au sein des entreprises (Boiral, 2003 ; Reverdy, 2005). L'hypothèse, posée dès 2002 par le Directeur Départemental de l'Équipement³, est que la mise en place d'un système de management environnemental, basé sur une démarche d'amélioration continue, peut également aider un service public de grands travaux à mieux maîtriser ces enjeux environnementaux et de concertation. Elaborée sur la base de cette hypothèse, la collaboration de recherche - action, entre la DDE 42 et l'école des Mines à ce moment là ont contribué à la mise en place du système de management environnemental du service Transports et Infrastructures de la Loire, sur les opérations routières liées à la mise à 2x2 voies de la RN 7 - RN 82 dont la responsabilité incombe aux cellules Etudes et travaux Neuf Sud⁴ et Nord⁵ (ETNS et ETNN).

- 6 La DDE 42 a désiré, pour mettre en place son système de management environnemental, utiliser le référentiel ISO 14001. Cette décision était motivée par trois principales raisons :
 - Positionner les préoccupations environnementales au cœur des priorités du service Transports et Infrastructures
 - Utiliser la question environnementale pour introduire dans le service certains principes de management de la qualité. En effet, la réorganisation préalable du service avait été difficile et les agents percevaient de façon négative l'engagement du service dans une « démarche qualité ». Leur perception était que l'engagement dans une démarche « qualité » laissait entendre que leurs modes de faire et d'organisation préalables ne permettaient pas d'assurer la « qualité » de leur travail. La mise en place d'une démarche environnementale était donc perçue, par la Direction, comme l'opportunité d'introduire des principes de management sans froisser les agents.
 - Valoriser l'image des services publics auprès de ses partenaires en mettant en place un référentiel reconnu par les acteurs privés.
- 7 La volonté du Directeur Départemental de l'Équipement de la Loire a été de s'engager dans cette démarche avec un centre de recherche afin de prendre, simultanément à l'expérimentation de nouveaux modes d'organisation, du recul par rapport à la démarche pour en faciliter éventuellement la généralisation ultérieurement.

- 8 Si le thème de la prise en compte de l'environnement par les entreprises fait aujourd'hui l'objet d'une large littérature dans le domaine des sciences de la gestion⁶, plus rares sont les travaux de recherche qui observent la prise en compte de l'environnement au sein des administrations publiques françaises. En effet, la plupart des travaux portant sur la prise en compte de l'environnement par les acteurs publics relèvent de la géographie ou des sciences politiques⁷. Cependant, les travaux de M. Crozier ont montré l'intérêt, et la complémentarité avec les approches plus globales, d'analyser les services publics comme des organisations (Crozier, 1977). En effet, si ces deux types d'organisations, présentent des similarités, entreprises et administrations publiques ont également des modes de fonctionnement différents. Aussi, nous avons cherché à identifier en quoi les méthodes et principes proposés par un référentiel tel que le référentiel ISO 14001 présentait des intérêts et des limites dans le cas spécifique d'une administration publique.
- 9 Un système de management environnemental est défini par le référentiel ISO 14001 comme la « *composante du système de management d'un organisme utilisée pour développer et mettre en œuvre sa politique environnementale et gérer ses aspects environnementaux* » (NF EN ISO 14001, 2004). Cette démarche consiste à identifier, par une analyse environnementale, les aspects environnementaux significatifs d'une activité donnée ainsi que les exigences réglementaires qui s'appliquent. A partir de cet état des lieux, un programme de management environnemental est établi, définissant et documentant les responsabilités de chacun. Les actions et impacts environnementaux doivent faire l'objet d'un contrôle. Parallèlement à cette progression, une documentation, qui peut être assez lourde, doit être mise en place puis tenue à jour ainsi qu'un programme de sensibilisation et formation environnementale auprès des personnes concernées par les impacts environnementaux de l'activité. Enfin, les situations d'urgence susceptibles d'avoir un impact sur l'environnement, ainsi que les mesures pour les éviter ou les traiter, doivent être identifiées.
- 10 Cette démarche est aujourd'hui couramment mise en place au sein d'entreprises privées effectuant des activités de maîtrise d'œuvre de grandes infrastructures routières (autoroutes, par exemple). Par contre, si depuis la fin des années 80 les discours et directives émanant de la Direction des Routes recommandent l'insertion des préoccupations environnementales, et en particulier des aspects paysagers, dans la réalisation des infrastructures routières (Rumpala, 2003), rares sont les services « Grands Travaux » des DDE qui ont formalisé et rendu visibles cette prise en compte environnementale en faisant appel à un référentiel de management environnemental tel que l'ISO 14001⁸.
- 11 Nous avons donc mis en place une démarche de recherche-action basée sur le travail collaboratif entre chercheurs de l'ENSMSE et membres du service Transports et Infrastructures de la DDE 42 (chef de service⁹ et chefs des cellules ETNS et ETNN principalement). Une enseignante-chercheur fait partie du comité de suivi qui se réunit régulièrement (tous les mois environ) afin de définir les orientations et actions à mettre en place dans le cadre du SME et amender et valider les procédures. Dans ce cadre, elle pratique l'observation participante (participation à la rédaction des procédures, tenue d'un journal de bord). Parallèlement à ce suivi, trois stages d'étudiants (un stage d'élève ingénieur et deux stages de masters de recherche) ont été réalisés au sein du service Transports et Infrastructures, encadrés par le comité de suivi. Ces trois stages ont

conduit à la réalisation de plusieurs dizaines entretiens, plus ou moins formels et retranscrits sous forme de compte-rendu, avec les agents du service et les parties intéressées au projet d'infrastructures (prestataires, autres services de l'Etat, collectivités locales, associations de protection de la nature, etc.).

- 12 L'organisation des responsabilités du système de management environnemental au sein du service a évolué au fil de l'expérimentation. L'idée initiale était de distribuer les responsabilités « environnement » sur les agents en poste afin de favoriser l'appropriation des enjeux par chacun, des stagiaires ayant pour mission de mettre en place les différents éléments du système. Le chef de la cellule ETNS a donc été nommé « chef de projet » de la mise en place de l'ISO 14001, en 2003. Cependant, cette organisation s'est rapidement révélée insuffisante du fait de la surcharge de travail importante générée. Un poste de chargé de mission environnement¹⁰ a donc été créé pour assurer la mise en place opérationnelle du système. Les rôles sont donc répartis selon la figure 1 :

- Le comité de pilotage, mis en place dès le début de la démarche (novembre 2003), comprend la Direction de la DDE 42 et est étendu à d'autres services de l'Etat tels que la Direction Régionale de l'Environnement (DIREN), la Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt (DDAF) et la Direction Interrégionale des Routes (DIR). Il valide les orientations proposées par le comité de suivi. Afin de ne pas rendre ce comité de pilotage trop institutionnel, d'y permettre l'évocation d'éventuelles questions sensibles, de laisser la place à de véritables débats et de lui conférer un réel pouvoir décisionnel, la Direction de la DDE a décidé de ne pas trop élargir le cercle des personnes invitées au comité de pilotage. Cependant, les comptes-rendus sont diffusés sur Internet¹¹.
- Le comité de suivi, également en place depuis le début de la démarche, est composé du chef de service transports et infrastructures, des ingénieurs chefs des cellules ETNS et ETNN, du chargé de mission environnement, de l'enseignante chercheur et d'éventuels stagiaires. Il définit les orientations et actions du SME et valide les procédures.
- Le chargé de mission environnement réalise le système documentaire nécessaire au SME et est consulté aux phases clés des opérations concernées pour donner son avis sur les points environnementaux.
- Les agents opérationnels des cellules doivent réaliser les actions définies dans le programme de management environnemental.
- Des stagiaires (élèves ingénieurs ou chercheurs en formation) et des bureaux d'études effectuent des missions ponctuelles liées à la prise en compte de l'environnement et à l'organisation du SME (analyse environnementale, rédaction de certaines procédures, par exemple).

- 13 Parallèlement à leur rôle consultatif, les chercheurs associés à cette démarche s'efforcent d'avoir une position d'observateur externe et transversal par rapport à l'organisation et à la démarche. Cette position soulève des questions quant à l'objectivité présumée du chercheur, mais une approche d'observation non participante, exclusivement basée sur des entretiens n'était pas envisageable du fait du manque de disponibilité des agents pour répondre trop fréquemment à des entretiens. De plus, l'approche choisie apporte au chercheur une vision plus complète des enjeux que ne le permettrait une démarche plus classique de recherche par entretiens ponctuels, en lui permettant de « vivre les choses de l'intérieur ».

Figure 1. Relations entre acteurs introduites par le SME au sein du Service Transports et Infrastructures de la DDE 42.

- 14 La première phase de la démarche entreprise par la DDE 42 a conduit à l'identification des parties intéressées concernées par l'opération routière étudiée et des divers enjeux dont ils étaient porteuses vis à vis d'une démarche environnementale. Un système de management environnemental appliqué aux travaux ne considère que les impacts environnementaux locaux sur le milieu qui se trouve transformé par le chantier. Aussi, seules les parties intéressées locales, concernées par ces impacts, ont été consultées
- 15 Quatre catégories de parties intéressées ont ainsi été identifiées :
- l'Etat central, en tant que donneur d'ordre (Direction des routes), et ses services déconcentrés régionaux (Direction Régionale de l'Equipement, DIREN) et départementaux (Direction Départementale de l'Agriculture et des Forêts -DDAF, par exemple) en tant que prescripteurs d'avis,
 - les acteurs locaux de l'aménagement du territoire : collectivités locales, responsables et techniciens de contrats de rivière, par exemple,
 - les utilisateurs du territoire et leurs regroupements et représentants : propriétaires, voisins, agriculteurs (chambre d'agriculture), associations de riverains, de chasseurs, de pêcheurs (et Conseil Supérieur de la pêche), d'utilisateurs, de protection de la nature, de randonneurs, par exemple,
 - les entreprises prestataires intervenant sur l'opération (des études au chantier).
- 16 Des entretiens avec la plupart de ces acteurs ainsi qu'avec les acteurs internes à la DDE concernés par l'opération ont mis en évidence cinq catégories d'enjeux liés à la mise en place d'une démarche environnementale :
- des enjeux écologiques, qui ont été ensuite formalisés à travers la politique environnementale, adoptée et publiée par le Directeur Départemental de l'Equipement : développer les procédures techniques et contractuelles dans le cadre de la lutte contre le bruit,⁷ développer les dispositifs techniques et les procédures de travaux de manière à préserver les ressources en eau et les milieux aquatiques, réduire la production de déchets en favorisant la valorisation des matériaux issus du chantier, améliorer les mesures de connaissance de la faune et de la flore dans la conception et la réalisation des ouvrages.
 - des enjeux juridiques, qui ont conduit le service à systématiser la veille réglementaire pour identifier, le plus exhaustivement possible les textes et exigences applicables et vérifier le bon respect de ces exigences, afin de pouvoir communiquer sur ce respect, auprès des parties intéressées, sur la base d'indicateurs fiables.
 - des enjeux économiques : la prise en compte des préoccupations environnementales en amont des incidents et crises potentielles a, certes, un coût non négligeable¹², mais ces coûts, correspondent à des études complémentaires et des modifications d'organisation qui peuvent peut-être permettre d'éviter certains incidents ayant des impacts environnementaux et engendrant des coûts éventuels de réparation de dommages, ou des opérations de mises en conformité non prévues dans le contrat initial et donc plus coûteuse que si elles avaient été anticipées.
 - des enjeux stratégiques, principalement liés à la modernisation des modes de fonctionnement d'une administration et à la mise en place d'une démarche de type « qualité » visant à formaliser des principes de management, à tous les niveaux. Un autre défi est d'essayer, dans la mesure du possible, d'objectiver le niveau de maîtrise des impacts environnementaux, afin de sensibiliser agents et entreprises prestataires à la prise en compte de l'environnement et de faciliter le dialogue avec les autres parties prenantes, voire

de communiquer au grand public sur les pratiques et impacts environnementaux liés au chantier.

- Des enjeux managériaux, principalement liés à la volonté d'assurer un suivi et une traçabilité de l'information tout au long du cycle de vie du projet, mais aussi de s'assurer que l'on effectue vraiment des actions qui auraient probablement été considérées comme non « prioritaires » dans une configuration où l'accent sur l'engagement environnemental de la DDE 42 n'aurait pas été mis en avant. Le SME vise également à évaluer l'efficacité des actions mises en place et d'en promouvoir la reconnaissance. Un autre intérêt d'une telle démarche de formalisation est également de faciliter le retour d'expérience au niveau national entre les diverses pratiques.
- 17 Cependant, certains acteurs ont souligné leur souhait qu'une telle démarche ne conduise pas à légitimer une opération routière dont la nécessité pourrait être remise en question.
- 18 Nous ne détaillerons pas ici les actions et l'organisation mises en place au sein du service Transports et Infrastructures, dans le cadre des opérations concernant la mise à 2x2 voies de l'axe RN 7 – RN 82 entre Cosne sur Loire et Balbigny. La modernisation de cet axe a été actée par le schéma directeur routier national, dès 1992. La Déclaration d'Utilité Publique de cet itinéraire date de 1993. En 2003, des analyses environnementales ont été menées sur deux opérations de cet axe : l'une en phase de « suivi de chantier » (analyse environnementale sur le terrain) et l'autre en phase « études de projet » (analyse a priori sur base documentaire). Le système de management environnemental est principalement mis en place sur cette dernière : la déviation de Changy - La Pacaudière, dont les travaux ont débuté en 2005. Cette opération vise à construire une route express à 2x2 voies, longue de 8,9 kilomètres et déviant la circulation de deux villages : Changy et La Pacaudière. Les coûts sont estimés à environ 59 millions d'euros, répartis en coûts d'études (un peu plus de 3 % du total), coûts d'acquisitions foncières (5,5 % environ) et coûts des travaux (91,5 % environ du total) Ces travaux nécessiteront plus d'un million de mètre-cube de terrassement et la mise en oeuvre de plus de 150 000 tonnes de matériaux enrobés pour les chaussées (Jacquemont, 2003). Les impacts environnementaux significatifs mis en évidence a priori par l'analyse environnementale sont le décapage et le stockage de la terre végétale, les risques de rejets de matières en suspension dus à l'entraînement des particules les plus fines lors d'événements pluviaux, les mouvements de terre, le risque de pollution des sols et des eaux par des polluants toxiques, les travaux dans les cours d'eau, la gêne liée aux soulèvements de poussières et la gestion des déchets. Afin de mieux maîtriser ces impacts, une vingtaine d'actions ont été définies, de façon collaborative, par la chargée de l'opération, les chefs des deux cellules ETNN et ETNS, et les membres de l'école des Mines ayant travaillé sur l'analyse environnementale. L'avancement de ces actions est régulièrement passé en revue collectivement afin de s'assurer de leur bonne réalisation et de les adapter aux évolutions organisationnelles et « physiques » de l'opération.
- 19 La mise en place d'une méthodologie, initialement conçue pour des entreprises industrielles, au sein des activités d'une administration publique sur un chantier routier met en évidence des différences organisationnelles entre une entreprise privée opérant sur un site déterminé et une administration publique intervenant sur un milieu étendu et évolutif. Il semble nécessaire d'introduire des adaptations à la démarche classique de management environnemental afin de prendre en compte au mieux ces spécificités. Nous présentons ci-dessous quelques-unes de ces spécificités qui nous conduisent à proposer

quelques aménagements à la méthode de management environnemental afin de la rendre plus pertinente pour notre cas.

- 20 L'échelle temporelle des décisions politiques et administratives diverses qui s'échelonnent entre la décision d'envisager la pertinence d'une opération routière (antérieure à 1992) jusqu'à la décision de lancer les travaux (première Autorisation de programme datant de 2003 pour cette opération), en passant par la Déclaration d'Utilité Publique (1993), est de l'ordre de la décennie. Cette inertie s'oppose à la réactivité et la rapidité exigée pour la conduite de la maîtrise d'œuvre du projet, une fois que celui-ci est lancé. Cette réactivité s'impose du fait des fortes sommes financières en jeu dues à l'immobilisation d'équipements lourds de travaux ainsi qu'en raison de la nécessité, face aux décideurs politiques, de respecter les échéances fixées en dépit des aléas climatiques et techniques inéluctables. Ainsi, une fois les travaux lancés, la marge de manœuvre pour ajouter des actions environnementales non prévues initialement est limitée sauf si cela n'a aucune conséquence en termes de délais. Il s'avère donc indispensable d'essayer de prévoir et anticiper au maximum les actions à mettre en place an amont du lancement du chantier.
- 21 Les échelles spatiales sont également différentes d'un site industriel classique localisé. En effet, un chantier routier s'étalant sur plusieurs kilomètres (7 à 9 km pour les opérations étudiées), il n'y a pas *un* milieu unique à considérer, mais *des* milieux différents. Par exemple, un même tronçon pourra toucher une zone boisée, une zone de pâturage, etc. De plus, l'objet même de cette opération d'aménagement du territoire est de transformer ces milieux. Leur sensibilité (qui est prise en compte dans la hiérarchisation des aspects environnementaux de l'analyse environnementale) évolue donc au fil du temps et à travers l'espace.
- 22 Ces spécificités et cette évolutivité des échelles spatio-temporelles, des activités et des acteurs imposent donc une mise à jour régulière de l'analyse environnementale et du plan d'action prévu tout au long de l'opération. Des procédures rigides et systématiques ne peuvent être pertinentes dans un tel contexte. Cependant, cette nécessaire adaptation constante des actions à mettre en place n'est pas facile à mettre en œuvre dans le cadre formel des marchés publics qui prévoit de formaliser par écrit a priori l'ensemble des exigences s'appliquant aux prestataires des travaux.
- 23 Plutôt que des protocoles rigides, il semble donc nécessaire de formaliser, dans les procédures, des *principes, des méthodes et des règles de questionnement*, adaptables, à aborder en fonction de la situation rencontrée. Du fait de l'absence d'écologues et d'une culture écologique au sein de l'équipe chargée de suivre l'opération routière, les agents de la DDE n'ont pas une perception forte des divers impacts écologiques potentiels liés au chantier. Aussi, il a été choisi de faire intervenir un bureau d'études spécialiste des questions écologiques comme « coordinateur environnement » chargé de visiter régulièrement le chantier en cours et d'attirer l'attention de la DDE sur les problèmes écologiques pouvant apparaître. Un des points de la mission de ce coordinateur environnement est également de former le chargé de mission environnement afin d'introduire cette sensibilité et cette culture écologique au sein du service Transports et Infrastructures.
- 24 Le chantier routier n'est pas la seule cause de modifications des milieux générées par une opération routière. Une grande infrastructure modifie les conditions d'urbanisme, d'accessibilité d'un territoire donné. Aussi, des décisions, au niveau des collectivités locales, en terme d'aménagement du territoire et d'urbanisme peuvent avoir divers impacts écologiques : impacts écologiques locaux du fait d'une artificialisation croissante

des sols, voire impacts globaux liés à l'augmentation, par exemple, de la demande en transports liée à ces modifications. Introduire des liens et des interactions entre les divers acteurs (autres services de la DDE, et autres structures locales) semble nécessaire pour avoir une meilleure visibilité et prise de conscience des divers impacts environnementaux des différents projets. Par exemple, le passage de la route conduit à des acquisitions foncières, et donc à un remembrement qui amène à une nouvelle distribution de la répartition des terrains, en terme de propriétaires, mais aussi de fonctions et d'aménagements. Cette réorganisation du territoire peut avoir de nombreux impacts sur la biodiversité (disparition de haies, par exemple), les écoulements des eaux (artificialisation de zones auparavant naturelles, modification des cours d'eaux), l'urbanisme, etc. L'absence de prise en compte des incidences environnementales des ces « effets collatéraux » peut rendre vaine une démarche environnementale au niveau du chantier routier si les dommages générés par le remembrement détériorent de façon irréversible le milieu, que les efforts menés au niveau du chantier visent à épargner ! Cependant, la DDE n'est pas le décideur principal du remembrement. Par exemple, pour notre opération, c'est le Conseil Général qui en assure la maîtrise d'ouvrage. Le rôle de la DDE s'arrête donc, pour cet aspect pourtant crucial, à un rôle de conseil si elle arrive à générer une prise de conscience environnementale au niveau des divers décideurs impliqués par le remembrement.

- 25 Ainsi, une infrastructure n'est qu'un des nombreux éléments d'aménagement d'un territoire. Elle s'insère dans des politiques et stratégies de planification et d'aménagement, d'urbanisme, de développement économique. Il est ainsi manifeste qu'une réelle volonté de prendre en compte de façon globale les aspects environnementaux ne pourrait se satisfaire d'une seule approche managériale au sein d'un seul des maillons de la chaîne qui mène à sa conception. Ce n'est pas un SME mis en place sur un chantier donné qui rendra une route « écologique », argument pourtant utilisé par certaines entreprises de travaux publics. La mise en place de telles démarches ne doivent donc pas dédouaner l'ensemble des acteurs de l'aménagement du territoire d'une prise en compte des questions écologiques locales et globales, ni de la mise en place d'interactions entre ces différents acteurs à propos des impacts écologiques, générés par les décisions des uns, mais gérés ou supportés par les autres... quitte à ce que les décisions d'aménagement résultantes s'orientent vers d'autres choix que la construction de nouvelles infrastructures routières !
- 26 Une démarche environnementale conduit à identifier les parties intéressées du système étudié. Dans le cadre d'un projet routier, ces parties intéressées varient au fil de l'opération : l'émergence de la nouvelle route passe par différentes phases au cours desquelles interviennent différents acteurs. De surcroît, chaque groupe d'acteurs peut être amené à jouer plusieurs rôles. Par exemple, les utilisateurs finaux de la route seront les citoyens ou des entreprises (de transport, par exemple). Mais ces utilisateurs sont également, indirectement, financeurs de la route, en tant que contribuables voire des riverains subissant les impacts environnementaux de l'infrastructure. L'Etat est le « propriétaire » de l'infrastructure à travers la direction de la DDE qui en assure la maîtrise d'ouvrage. Il agit également comme maître d'œuvre, à travers le service Transports et Infrastructures. Cependant, c'est encore l'Etat, même s'il s'agit d'autres services déconcentrés, qui a pour mission de contrôler le bon respect des exigences réglementaires vis à vis de cette infrastructure.

- 27 Bien qu'abordée par la circulaire n°2001-65 (Direction des routes 2001), la répartition des rôles et responsabilités entre le maître d'ouvrage et le maître d'œuvre n'est pas toujours clairement formalisée (Cyrot *et al.*, 2002). Cette distinction des rôles maître d'ouvrage / maître d'œuvre n'est pas abordée dans l'ISO 14001 (2004). En effet, dans une entreprise classique, les responsabilités de maîtrise d'ouvrage, maîtrise d'œuvre, voire maîtrise « d'usage » des équipements reposent généralement entre les mains d'un acteur unique (la Direction de l'entreprise). Dans le contexte d'un chantier routier, ces responsabilités sont distribuées entre plusieurs intervenants qui ont des rôles, mais aussi des contraintes, parfois divergents : le maître d'ouvrage définit les moyens, délais et programmation des travaux, le maître d'œuvre doit assurer les résultats en termes de qualité, coûts et délais ; la maîtrise de l'entretien émane souvent de la responsabilité d'un autre service que celui en charge des travaux tandis que la « maîtrise d'usage » (si tant est qu'elle existe !) est répartie sur des milliers d'utilisateurs après la mise en service de l'installation. Pourtant, les impacts environnementaux des uns peuvent dépendre des décisions des autres : par exemple, comment faire le bûcheronnage en hiver, période conseillée pour minimiser les impacts sur la faune et la flore, quand l'autorisation de programme arrive en mars et que le maître d'ouvrage s'engage à « livrer » l'infrastructure dans les plus brefs délais ? Autre exemple, les choix en termes de matériaux et techniques utilisés pour la construction des chaussées (chaussées en béton ou en asphalte, par exemple) entraînent des consommations énergétiques et des impacts environnementaux différents, non seulement en phase de réalisation de ces chaussées, mais aussi au niveau de l'entretien ultérieur (Hoang *et al.*, 2005) : comment prendre en compte, lors du choix des matériaux des chaussées, ces conséquences qui se révéleront au niveau de son entretien, et qui incombent donc à un autre service ?
- 28 Un autre élément de la complexité provient de la répartition des compétences. D'un côté, on constate l'externalisation d'un nombre croissant d'activités. Ainsi, l'administration publique est à l'origine d'impacts indirects (activités, produits et services de l'organisation qui ont des aspects environnementaux qui échappent à la maîtrise de l'organisation (ISO 14001, 2004), plutôt que d'impacts environnementaux directs (activités dont l'organisme a la maîtrise (ISO 14001, 2004). Du fait de l'externalisation des études, voire de la maîtrise d'œuvre, on peut même qualifier les impacts environnementaux de la DDE d'indirects au deuxième degré. Ainsi, les décisions de la DDE vont avoir une influence sur celles du bureau d'études privé qui définit les activités des entreprises prestataires des travaux qui auront, elles, l'impact environnemental direct. Cela peut conduire à une diminution des marges de manœuvre en termes de maîtrise des impacts de la part de la DDE. En termes juridiques, l'Etat reste responsable de ces impacts environnementaux. C'est vers lui que risquent de se retourner d'éventuelles parties ayant subi un dommage. En termes opérationnels, cependant, c'est l'entreprise qui a la maîtrise de l'impact. Ainsi, cette externalisation des compétences de maîtrise d'œuvre et de réalisation des chantiers implique l'intégration des exigences environnementales au sein des divers documents de contractualisation entre la DDE et ses prestataires. Plusieurs leviers d'actions sont possibles :
- formalisation d'un maximum d'exigences environnementales et points d'arrêt éventuels dans les cahiers des charges des clauses techniques particulières des marchés,
 - détermination de rémunérations et pénalités liées à la prise en compte (ou non) des aspects environnementaux,
 - sensibilisation des entreprises à ces questions (réunions de chantier, visites régulières, etc.),

- contrôle formalisé des points apparus comme impacts environnementaux significatifs (réalisation et adéquation des bassins de rétention, gestion des déchets, gestion de la terre végétale, par exemple).
- 29 Cette externalisation de la maîtrise d'œuvre peut cependant clarifier la séparation des rôles entre exécutant et contrôleur. En effet, lorsque la DDE assure directement la maîtrise d'œuvre, même s'il s'agit de services différents, les autorités de contrôle supposées vérifier le bon respect des exigences réglementaires, émanent, au final, de la même institution que celle chargée d'assurer les résultats en termes de délais, coûts et qualité des travaux : l'Etat. L'Etat se retrouve donc « juge et partie » et la protection de l'environnement passe souvent au second rang des préoccupations après le souci de maîtriser la dépense publique.

Figure 2. Une succession de phases, acteurs et activités.

- 30 Chaque phase est elle-même composée de plusieurs phases. La phase « travaux », par exemple, comprend les travaux préparatoires, puis la réalisation des ouvrages d'art, des terrassements, puis des chaussées. Au cours de ces différentes phases, les acteurs (prestataires privés réalisant les travaux, services de l'Etat à associer, par exemple) et les types d'impacts environnementaux seront donc différents.
- 31 Un formalisme administratif important encadre cette succession de phases, ponctuées par divers points de passage obligés et d'éventuels points d'arrêt : études obligatoires, consultations formelles (d'autres services de l'Etat, enquête publique, etc.), décisions ministérielles, etc. Ce formalisme vise à garantir la prise en compte de certains facteurs et acteurs mais il introduit un long décalage temporel entre le moment de l'expression du besoin d'une nouvelle infrastructure routière et sa construction, ainsi qu'un degré important d'irréversibilité dans le processus de décision. Ainsi, une fois qu'un projet d'infrastructure reçoit une approbation ministérielle, il est difficile de revenir sur sa légitimité. Même si le contexte réglementaire, socio-économique évolue au fil de temps et que, 15 ans après les premières réflexions, des solutions alternatives pourraient mieux répondre à des enjeux tels que l'augmentation prévisible du prix des carburants, par exemple, il n'est généralement plus question de remettre en question le projet. La déclaration d'utilité publique de l'itinéraire auquel appartient la déviation de Changy - La Pacaudière, datant de 1993, est postérieure à la mise en place des exigences réglementaires actuelles en termes de prise en compte de l'environnement (circulaire de la Direction des routes datant de 1996) et d'évaluation socio-économique et environnementale (Instruction cadre du 25 mars 2004). De même, le projet, antérieur à la loi Vaillant de 2002, dite loi de proximité, n'est pas tombé sous le coup d'une obligation de débat public. Ainsi, si un cadre réglementaire relativement exhaustif existe en terme de concertation, prise en compte de l'environnement et d'évaluation des projets de grandes infrastructures, on peut constater que ce cadre théorique est relativement loin des pratiques qui peuvent être observées sur le terrain. Décalage temporel entre la mise en place du cadre et les diverses phases des projets actuellement en phase travaux, complexité excessive du cadre réglementaire, inadéquation avec les contraintes du terrain, indisponibilité de données qui seraient nécessaires pour suivre les préconisations, dispersion des responsabilités, etc. : de nombreux facteurs peuvent expliquer ce constat. Le but de cet article n'est pas d'approfondir les causes de ce décalage entre exigences administratives centrales et réalité des pratiques sur le « terrain ». Cependant, la prise en compte de cet aspect est indispensable dans le cadre d'une

démarche environnementale, supposée viser au bon respect des exigences réglementaires. En effet, les porteurs de la démarche (chargé de mission environnement, par exemple) doivent savoir prendre en compte les contraintes du terrain pour traduire les exigences des textes en consignes adaptées à la situation locale, sous réserve de rendre la démarche dogmatique et inapplicable.

- 32 Les caractéristiques de la « bureaucratie française », décrites dès 1963 par M. Crozier (Crozier, 1977) doivent être prise en compte dans la mise en place d'un changement organisationnel tel que celui occasionné par la mise en place d'un système de management environnemental.
- 33 Une spécificité des services déconcentrés de l'Etat est la « *stratification des individus* » (Crozier, 1977) qui conduit à une organisation cloisonnée et hiérarchisée et constitue un obstacle à la généralisation de démarches de type « management par projet », qui implique fonctionnement transversal en termes de compétence et de hiérarchie. Sur certains aspects, la démarche environnementale de la DDE 42 a contribué à une atténuation de cette stratification. Par exemple, le Directeur Départemental y rencontre les chargés des opérations concernées lors des comités de pilotage. Les programmes de management environnemental sont élaborés et remis à jour collectivement, au cours de réunions mettant autour de la table plusieurs niveaux hiérarchiques (du contrôleur au chef de service, par exemple), et au cours desquelles se sont souvent les personnes les plus proches du terrain qui proposent les actions qu'elles jugent les plus pertinentes.
- 34 Autre caractéristique déjà décrite par M. Crozier, la « *réglementation personnelle* » (Crozier, 1977), consiste à prescrire de façon très détaillée les tâches et postes organisationnels. Ce phénomène est particulièrement marqué pour les relations très formalisées entre DDE et ses prestataires, encadrées par une juridiction abondante (Code des Marchés publics, Cahier des Clauses Administratives générales...) : toute pratique devant être exigée d'un prestataire extérieur doit être anticipée et formalisée dès la publication du dossier de consultation des entreprises lors de d'appel d'offre. Par compensation à ce formalisme parfois excessif, on observe le « *développement de pouvoirs parallèles* », autour de zones non codifiées et non réglées (Crozier, 1977), principalement basés sur des relations orales et informelles (Cyrot *et al.*, 2002). Pratiques, décisions et transmission de ces décisions se font souvent de façon informelle, à tous les niveaux. Le référentiel ISO 14001, basé sur une tradition de règles écrites et de relations contractuelles issue de la culture anglo-saxonne « à faible contexte de communication » (Boiral, 2003) impose une communication formelle et explicite qui risque d'entrer en opposition avec ces zones de communication non formelles des « *pouvoirs parallèles* ». Ainsi, la formalisation des objectifs et responsabilités des agents a été introduite prudemment. La formalisation a cependant été plutôt bien acceptée : certains agents la percevant comme un moyen de définir et borner ce qui était attendu d'eux afin de pouvoir montrer qu'ils avaient effectué les actions qu'ils s'étaient engagés à faire. Cependant, conformément à ce qui est souvent constaté en entreprises (Boiral, 2003), la mise en place du système documentaire et de procédures imposée par la norme ISO 14001 peut rapidement devenir lourd à gérer et chronophage, au risque parfois de détourner l'énergie nécessaire à la mise en place du SME vers la formalisation des procédures plutôt que vers des changements réels dans les modes de faire afin d'améliorer effectivement la prise en compte des aspects environnementaux !
- 35 Enfin, le dernier trait fondamental décrit par M. Crozier est la « *centralisation très poussée* du pouvoir de décision, éloignant les décideurs de ceux qui seront affectés par leur décision » (Crozier, 1977). Cela conduit les instances centrales à introduire un nombre

plus grand d'aspects à prendre en compte dans les tâches des agents (aspects environnementaux, concertation, évaluation, etc.), le tout à effectifs constants, voire réduits du fait de réductions budgétaires. En dépit d'une forte conscience de la notion « d'intérêt général » pour de nombreux agents (Cyrot *et al.*, 2002), et de l'attachement, sur un plan personnel, à des valeurs telles que respect d'autrui et de la nature les amenant à s'intéresser aux questions environnementales, il est nécessaire de trouver un équilibre entre travail supplémentaire inéluctablement demandé aux agents concernés et charge de travail déjà lourde de ces mêmes agents. Cet équilibre est difficile à trouver du fait de la flexibilité limitée d'un service de l'Etat en termes d'embauche lors d'une augmentation momentanée de travail : une DDE ne peut ouvrir un poste à durée déterminée pour effectuer l'analyse environnementale et mettre en place le SME (écriture des procédures, etc.). L'expérience nous a montré qu'il n'était pas possible d'effectuer cette mise en place sur la seule base de travaux de stagiaires ou bureaux d'études. Ainsi, un chargé de mission a été affecté à ce poste. Cela dénote d'une réelle volonté de la Direction, mais il s'agit d'un redéploiement de compétences, c'est à dire que le poste affecté au SME est un poste en moins pouvant être affecté à d'autres missions de la DDE.

- 36 Une autre spécificité liée à la gestion des compétences au sein d'une administration décentralisée telle que la DDE est le turn-over important au niveau des postes à hautes responsabilités. Si cela peut légitimer la nécessité d'un système formalisé pour faciliter la transmission d'information entre deux responsables d'un même poste, cela risque également de déstabiliser la mise en place de la démarche si les changements managériaux et choix stratégiques varient trop d'un cadre à son successeur.
- 37 Au début de la démarche, certains agents ont pu montrer une certaine crainte vis à vis de changements organisationnels, sans aller toutefois jusqu'à des blocages ou conflits, tels que ceux pouvant être décrits comme phénomènes de *résistance au changement* dans les administrations. Contrairement au secteur privé, où les démarches qualité, plus ou moins formalisées, ont introduit, depuis une vingtaine d'année, le principe d'*amélioration continue* comme un élément de la culture de l'entreprise, ce principe était initialement perçu, au sein de la DDE 42, comme un élément de remise en cause des modes de travailler préalables. Une certaine pédagogie a donc été nécessaire pour introduire progressivement ce concept au niveau des agents du STI en faisant passer le message que le contexte dans lequel la DDE 42 travaille ayant évolué, une prise en compte plus formelle des aspects environnementaux devient nécessaire.
- 38 D'autre part, la DDE 42 considère comme un enjeu stratégique l'émergence d'un dialogue entre les services de l'Etat et le citoyen / usagers / contribuable. D'un côté, il lui semble important de permettre au grand public de mieux connaître les activités et systèmes de fonctionnement d'un service déconcentré tel qu'une DDE. D'un autre côté, la DDE 42 désire donner l'occasion aux citoyens de s'exprimer par rapport à ses activités. La mise en place de sites Internet a été considérée comme l'un des outils intéressants à cette fin. En particulier, le site <http://www.roanne7.net/> a été développé afin de contribuer à l'information et à l'échange sur les infrastructures routières en cours de construction, ainsi que pour servir de plate-forme d'échange entre citoyens, entreprises et pouvoirs publics à propos de m'aménagement du territoire roannais.
- 39 Cependant, il se révèle important de veiller à ce que cette formalisation et cette communication au grand public ne se fassent pas au détriment des échanges

interpersonnels entre agents qui stimule une certaine qualité relationnelle et facilite la communication d'information entre les personnes concernées.

- 40 Même s'il est un des plus visibles, un service « Transports et Infrastructures » d'une DDE n'est qu'un des maillons d'une chaîne longue et complexe qui aboutit à la mise en service d'une route. Ainsi, il ne faut pas attendre plus d'un système de management environnemental appliqué à un tel service que la mise en place de conditions propices à une gestion « la plus propre possible » de la maîtrise d'œuvre des travaux. Sous réserve d'une forte impulsion de la direction de la DDE, une telle approche managériale de la prise en compte de l'environnement peut introduire de réels changements culturels et de pratiques parmi les agents concernés. En effet, des exigences concernant les impacts environnementaux du chantier sont aujourd'hui imposées par la DDE 42 à ses prestataires (gestion et valorisation des déchets, mise en place et contrôle de bassins de rétention, par exemple). Cela se traduit par l'introduction de nouvelles clauses dans les dossiers de consultation des entreprises, à la contractualisation avec un « coordinateur environnement », écologue chargé d'effectuer des visites régulières sur le chantier pour en observer les impacts et en alerter la DDE. Les résultats concrets constatés sur le terrain dépendent cependant de l'implication des entreprises prestataires pour respecter ces nouvelles exigences.
- 41 Cependant, les principaux impacts environnementaux et socio-économiques d'une route sont liés à ses « effets collatéraux » sur le territoire qu'elle traverse et transforme : augmentation du trafic routier engendrant une augmentation des émissions de gaz à effet de serre et des consommations de carburants, modification de l'accessibilité d'une zone pouvant aboutir à la création d'une zone d'activités, déplacement de la localisation des nuisances liées au trafic (bruit, par exemple), qui peuvent entraîner des changements de stratégies d'urbanisme et d'occupation des sols des communes traversées, par exemple. Un système de management environnemental, qui entraîne une formalisation lourde des impacts environnementaux locaux liés au chantier et des actions prises pour y remédier, s'avère insuffisant pour prendre en compte de tels enjeux, globaux et indirects, dont la maîtrise implique un nombre beaucoup plus large d'acteurs du territoire (autres services de l'Etat, collectivités territoriales, riverains, usagers, etc.) entre lesquels il n'y a pas de relation formelle contractuelle ni hiérarchique (Casteigts, 2003). Ce n'est par définition pas son rôle et il doit s'inscrire au sein d'un outillage aux niveaux multiples, des schémas directeurs régionaux aux SME en passant les SCOT et autres outils de planification et non de management.¹³

BIBLIOGRAPHIE

Boiral, O., 2003, « La norme ISO 14 001 : vers une uniformisation des pratiques? » dans Gendron, C. et Vaillancourt, J-G (dir.), *Développement durable et participation publique*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, pp. 91-107.

Boiral O., 2004, « environnement et économie : une relation équivoque », in *Vertigo - La revue en sciences de l'environnement*, Vol 5 No 2 , septembre.

Casteigts M., 2003, « Gouvernance et développement durable des territoires, entre coordination marchande, régulation institutionnelle et conventions territoriales », communication au Forum de la régulation, 9-10 octobre 2003.

Crozier M., Friedberg E., 1977, *L'acteur et le système*, Editions du Seuil, 500 p.

Cyrot D., Sichertman J., 2002, « Évaluation de la maîtrise de la qualité des études routières ». Rapport n°2001-0214-01 au Conseil Général des Ponts et Chaussées, septembre, 45 p.

Direction des Routes, « Circulaire n° 96-21 du 11 mars 1996 relative à la prise en compte de l'environnement et du paysage dans les projets routiers ». Bulletin Officiel du MELTT n° 96/11. 30 avril 1996. pp. 45 - 57

Direction des Routes, « Circulaire n°2001-65 du 18 décembre 2001 relative à l'organisation de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'oeuvre pour l'aménagement du réseau routier national », Bulletin Officiel du MELTT n°2001/19.

DR - D4E (Direction des Routes - Direction des études économiques et de l'évaluation environnementale), « Circulaire n°2004-63 équipement-écologie du 22 novembre 2004 relative à la concertation entre les services de l'environnement et les services de l'équipement pour l'élaboration et l'instruction des projets routiers du réseau national », Bulletin Officiel du MELTT n° 2004/23

Hoang T., Jullien A., Ventura A., 2005, « A global methodology for sustainable road - Application to the environmental assessment of French highway », 10DBMC International Conference On Durability of Building Materials and Components, Lyon, 17-20 April 2005.

Jacquemont R., 2003, « Présentation de la déviation de Changy la Pacaudière », article publié le 16 mai.

Journal officiel de la République Française, « Loi 85-704 12 Juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'oeuvre privée », Version consolidée au 10 décembre 2004.

Journal officiel de la République Française, « Loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement », JORF du 3 février 1995.

NF EN ISO 14 001, 2004, *Système de management environnemental - Exigences et lignes directrices pour son utilisation*, décembre, AFNOR, 37 pages.

Reverdy T., 2005, « Management environnemental et dynamique d'apprentissage », in *Revue Française de Gestion*, vol. 31, n°158, pp.187-206

Rumpala Y., 2003, *Régulation publique et environnement*, L'Harmattan, Paris, 373 p.

NOTES

1. Un "point d'arrêt" est un point défini dans un document tel qu'un dossier de consultation des entreprises, au-delà duquel une activité ne doit pas se poursuivre sans l'accord d'un organisme ou d'une autorité désignée.
2. Un enjeu peut être défini comme un « problème autour duquel se greffe un débat, une controverse, qui est l'objet de valorisations contrastées [...]

Un enjeu n'existe pas en soi, mais par rapport à des acteurs spécifiques qui, la plupart du temps, sont porteurs de priorités différentes les unes des autres » (Rumpala, 2003, citant Y. Mény et J.C. Thoenig, *Politiques publiques*, Paris : PUF, 1989).

3. Olivier Frérot, Olivier.Frerot@equipement.gouv.fr

4. La cellule ETNS (dirigée par Philippe Tournier, Philippe.Tournier@equipement.gouv.fr), dont les travaux étaient déjà en cours au début de la mise en place du SME, a servi de terrain d'observation pour analyser les pratiques de la DDE sans SME.

5. Chef de cellule ETNN : Rémy Jacquemont, Remy.Jacquemont@equipement.gouv.fr

6. pour une mise en perspective de ces travaux Cf. Boiral, 2004.

7. Par exemple : Rumpala, 2003.

8. La DDE de Belfort a obtenu la certification ISO 14001 en 2003.

9. Démarche initiée par Joel Prillard puis suivie par Nicolas Fontaine.

10. Gilles Carrot ; Gilles.Carrot@equipement.gouv.fr

11. Site <http://www.roanne7.net>

12. Coût composé par le salaire d'un agent cadre B à temps plein (environ 50 000 euros par an), d'études sous-traitées à des bureaux d'études et d'audit et l'accompagnement par l'ENSMSE ainsi que les rémunérations des stagiaires (soit un total d'environ 80 000 euros en 2005, incluant conseil organisationnel, rédaction de procédures et études environnementales techniques complémentaires).

13. Les auteurs remercient les trois relecteurs anonymes qui ont largement contribué à l'amélioration de cet article ainsi que : Aurélien Gentils, Florine Leveillard et Anne Cikankowitz, étudiants qui ont participé à ce travail.

RÉSUMÉS

En dépit du renforcement du contexte réglementaire, la prise en compte effective des préoccupations environnementales par les services de l'Etat Français n'est pas toujours exemplaire. Afin de mieux maîtriser les impacts environnementaux liés à ses chantiers routiers, la Direction Départementale de l'Équipement de la Loire (DDE 42) s'est engagée dans la mise en place d'un système de management environnemental (SME) appliqué à son activité de maîtrise d'œuvre pour la mise à 2x2 voies de la RN 7 - RN 82. A cette fin, un programme de recherche-action a été mis en place avec l'école des Mines de St-Etienne depuis mai 2003. Cet article propose une analyse des spécificités, intérêts et limites d'un système de management environnemental appliqué à un tel contexte.

In spite of a regulatory context that is strengthening, French public services cannot always be considered as models of the best environmental practices. In order to prevent pollution from its road works, the Loire's departmental service for equipment decided to apply an environmental management system (EMS) to its activity, as a prime contractor for road works on the RN7 - RN 82 to turn it into a four-lane road. To implement this EMS, a research - action program is carried

out in collaboration with an engineering graduate school (Ecole des Mines de Saint-Etienne). This paper analyses the features, interests and limits of an environmental management system when applied to such a context.

INDEX

Keywords : environmental management, public service, road works

Mots-clés : management environnemental, service public, infrastructure routière

AUTEURS

NATACHA GONDRAN

Natacha Gondran est maître-assistante à l'École Nationale Supérieure des Mines de Saing-Etienne (ENSMSE), au sein du Centre Sciences, Information et technologies pour l'Environnement. Elle étudie, dans le cadre de projets de recherche-action, le thème de la prise en compte de l'environnement dans les décisions des acteurs locaux. Parmi ses dernières publications :

- Gondran N., Kammen D., 2004, « de la pluridisciplinarité pour des ingénieurs généralistes vers une interdisciplinarité à la mesure d'ingénieurs éco-citoyens », in *Didaskalia*, n°24, mai, pp. 65-80 ;

- Brodhag C., Gondran, N., Delchet K., 2004, « Du concept à la mise en oeuvre de développement durable : théorie et pratique autour du guide SD 21000 », in *Vertigo*, vol.5 n°2, novembre ;

Brodhag C., Breuil F., Gondran N., Ossama F., 2004, *Dictionnaire du développement durable*, éditions AFNOR, 283 pages.

NICOLAS FONTAINE

Nicolas Fontaine, Diplômé de l'École Polytechnique et de l'École Nationale des Ponts et Chaussées, est Chef du Service Transports et Infrastructures au sein de la Direction départementale de l'Équipement de la Loire (DDE 42).