



REGARDS SUR LA RECHERCHE DANS L'ACTION PUBLIQUE LOCALE

ÉDITION 2020



CENTRE NATIONAL DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

ÉDITO.

FRANCK PERINET
DIRECTEUR GÉNÉRAL
ADJOINT DU CNFPT,
DIRECTEUR DE L'INET



« *Qu'est-ce qu'on attend pour transformer ?* » est la question que posent cette année les Entretiens territoriaux de Strasbourg, nous invitant à « *prendre de la hauteur, s'inspirer, expérimenter, échanger entre pairs et développer ses pratiques managériales* ».

L'action publique locale peut aussi s'appuyer sur la recherche pour poursuivre cette transformation, bénéficiant de son éclairage et de sa capacité à mettre en perspective et appréhender la complexité.

C'est pourquoi, le CNFPT entend favoriser la diffusion des travaux de recherche auprès des acteurs du service public local et s'associer à toutes celles et ceux (laboratoires, universités, chercheurs) qui souhaitent apporter leur contribution pour accompagner les transformations de l'action publique locale. Cette volonté se traduit notamment par nos partenariats avec la plateforme « 1000 doctorants pour les territoires » présentée par l'HESAM (Haute École Sorbonne Arts et Métiers) ou encore avec le GRALE (Groupement de recherche sur l'administration en Europe) pour lequel le CNFPT participe au jury délivrant les prix de thèses des jeunes chercheurs.

Cette publication met en lumière les résultats des différents travaux issus de ces partenariats.

De plus, cette année le CNFPT a décerné un prix spécial à David Ytier à qui, avec Eleanor Breton, Nicolas Bataille et Claire Dedieu, cette publication donne l'occasion d'exposer les résultats de leurs travaux. Nous les félicitons chaleureusement pour ces prix de thèse, convaincus qu'ils seront demain aux côtés des autres acteurs des territoires pour les transformer ensemble.

Ce deuxième numéro « **Regards sur la recherche dans l'action publique locale** » aborde des grands thèmes comme la transition écologique, l'innovation publique, la démocratie ou encore la gestion publique locale à travers les contributions des acteurs de la recherche.

Je suis convaincu que la recherche prendra demain toute sa place pour co-construire l'action publique locale; je ne peux donc que me réjouir d'une telle publication et je vous en souhaite une bonne lecture !

01.

QU'EST-CE QU'ON ATTEND POUR TRANSFORMER ?

LA RAISON DU TERRITOIRE DÉPARTEMENTAL.
LA CONTRACTUALISATION COMME INSTRUMENT DE REVENDICATION D'UNE JURIDICTION TERRITORIALE PAR LES CONSEILS GÉNÉRAUX.
1^{er} PRIX, PRIX GEORGES-DUPUIS DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES
ÉLEANOR BRETON - P34

L'INGÉNIERIE FACE AU RETRAIT DE L'ÉTAT
2^e PRIX, PRIX GEORGES-DUPUIS DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES
CLAIRE DEDIEU - P40

RECHERCHE SUR LA FISCALITÉ LOCALE AU PRISME DE L'ÉGALITÉ
PRIX DU CNFPT
DAVID YTIER - P46

EXPERTS ET CONSULTANTS, L'INGÉNIERIE PRIVÉE DANS L'ACTION PUBLIQUE LOCALE
PRIX SPÉCIAL DU JURY
NICOLAS BATAILLE - P52

LA RECHERCHE AU SERVICE DE L'INNOVATION DES TERRITOIRES
JEAN-LUC DELPEUCH - P6

LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE : HISTOIRE JURIDIQUE D'UN CONCEPT D'AVENIR
ANNE RAINAUD - P12

INTRODUCTION À TOUT TERRITOIRE FUTUR QUI VOUDRA SE PRÉSENTER COMME CAPACITANT
BERNARD ALIX - P20

UN DOCTORANT EN COLLECTIVITÉ, C'EST POSSIBLE. UTILE ET SUBVENTIONNÉ
1000 DOCTORANTS POUR LES TERRITOIRES - P24

L'INTÉRÊT D'UNE THÈSE EN CIFRE EN COLLECTIVITÉ TERRITORIALE
PAULINE BLANC - P26

UNE BOÎTE À OUTILS DES PARTENARIATS : POUR QUOI FAIRE ?
ÉMILIE RUIN, FLORIAN MARCZAK ET YOSR KBAIRI - P30

02.

LES LAURÉATS DES PRIX DE THÈSES DU GRALE

L'INGÉNIERIE FACE AU RETRAIT DE L'ÉTAT

LE CAS DES PROJETS TERRITORIAUX EN EAU POTABLE ET ASSAINISSEMENT

CLAIRE DEDIEU 2^e PRIX GEORGES-DUPUIS DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

La thèse prend pour objet d'étude l'ingénierie qui accompagne les projets des collectivités territoriales en eau potable et assainissement. Méconnue du grand public, cette ingénierie est pourtant au cœur des débats territoriaux contemporains. Essentielle à la qualité du service public, elle pose d'importantes questions d'organisation, de régulation et d'égalité territoriale.

1. L'INGÉNIERIE DANS TOUS SES ÉTATS

L'ingénierie d'État joue un rôle essentiel dans les projets d'infrastructures en eau potable et assainissement tout au long du XX^e siècle. Mais cette activité d'ingénierie est souvent décriée. En effet, elle est accusée de maintenir sous tutelle technique les communes et leurs groupements, de fausser la libre concurrence sur le marché de l'ingénierie et d'amener l'État à être à la fois juge et partie des projets territoriaux.

À la fin du XX^e siècle, l'ingénierie d'État est fortement fragilisée par une série de facteurs :

- une ingénierie publique territoriale se développe dans les grandes villes et les conseils départementaux,
- les communes et leurs groupements font plus fréquemment appel aux bureaux d'études privés, tandis que ceux-ci multiplient les procès contre l'État,
- le droit européen sur les marchés

publics de services évolue,

- les grands corps techniques de l'État se désintéressent peu à peu des missions d'ingénierie initialement au cœur de leur métier...

Au tournant du XXI^e siècle, l'ingénierie d'État se réforme pour intégrer la plupart des critiques à son encontre. Elle est pourtant supprimée dans le cadre d'une réforme néomanagériale (Barone, Dedieu, Guérin-Schneider, 2016) qui vise avant tout à réduire les dépenses publiques de l'État. **À partir de 2008, l'État se retire de ses missions d'ingénierie pour le compte des collectivités territoriales.** Depuis le 1^{er} janvier 2012, ses fonctionnaires n'assurent plus de missions de maîtrise d'ouvrage. Au 1^{er} janvier 2016, ce sont leurs missions d'appui à la gestion et à la délégation des services publics qui prennent fin.

2. QUI GOUVERNE LES SERVICES PUBLICS D'EAU ET D'ASSAINISSEMENT ?

La thèse analyse l'évolution des relations entre les acteurs publics et privés de l'ingénierie. Si elle permet une meilleure compréhension de l'action publique locale, elle s'attache surtout à répondre à une question de science politique fondamentale : qui gouverne ? Et en l'occurrence, qui gouverne les services publics d'eau potable et d'assainissement ?

Le retrait inorganisé de l'État interroge. Il se produit en dehors de toute politique de décentralisation assumée et accompagnée. Il est censé favoriser le développement du secteur privé, mais il n'est suivi d'aucune organisation de la transition ni de la prise en compte des différences fondamentales entre les

interventions publique et privée. Laisser ainsi libre cours au secteur privé, sans régulation aucune, ne pose-t-il pas le problème d'un pilotage des services publics par le privé, lorsque le maître d'ouvrage n'a pas les compétences propres qui lui permettraient de contrôler l'action des prestataires privés ? La réponse différenciée des territoires au retrait de l'État ne vient-elle pas aggraver les inégalités territoriales en créant une inégalité d'accès à l'accompagnement des projets ?

L'ingénierie fait certes partie du domaine technique, mais la manière dont elle est distribuée, répartie et régulée détermine la répartition des pouvoirs.

3. ORGANISATION DE LA THÈSE

La thèse est divisée en trois parties :

1. La première partie retrace la **longue histoire de l'ingénierie de l'État au service des collectivités territoriales** et met en avant les facteurs qui ont conduit le Gouvernement à la supprimer en 2008.

2. La deuxième partie montre **les répercussions du retrait de l'État sur les carrières des agents et sur les missions** qu'il souhaite renforcer dans le domaine du petit cycle de l'eau. Par exemple, l'arrêt de ses activités liées à l'ingénierie devait donner à l'État les moyens de recentrer ses ressources sur le contrôle administratif de l'application de la réglementation sur l'eau et sur la régulation des services publics d'eau potable et d'assainissement. Cette partie de la thèse met en évidence l'interdépendance sous-estimée par les réformateurs de 2008 entre les

missions de conseil, de contrôle et de régulation. En réalité, loin de renforcer ces deux dernières missions, le retrait de l'État contribue à les fragiliser.

3. La troisième partie s'intéresse à **deux autres acteurs de l'ingénierie : les bureaux d'études privés et les collectivités territoriales.** La réforme devait favoriser le développement du marché privé de l'ingénierie et les regroupements intercommunaux jusque-là empêchés par l'intervention de l'État. Cependant, l'ingénierie qui se développe à la suite du retrait de l'État est peut-être davantage départementale que privée ou intercommunale.

4. ENQUÊTE DE TERRAIN

Les résultats de la thèse s'appuient sur l'analyse comparée de trois départements : l'Hérault, le Vaucluse et la Lozère. Ces territoires ont été choisis car ils présentent des situations d'ingénierie contrastées. Leur comparaison permet donc de dégager des éléments communs, sans doute, à la plupart des territoires français.

5. RÉSULTATS CHOISIS

La thèse apporte de nombreuses connaissances sur les mutations de l'État contemporain. Elle fournit des résultats sur des sujets qui gravitent autour de son objet d'étude :

- l'histoire de l'ingénierie publique d'État,
- la dynamique des réformes de l'État,
- la transformation des métiers, des pratiques et du rapport au travail des fonctionnaires de l'État,
- les relations entre État, collectivités et secteur privé,
- les transformations des modalités de l'action de l'État dans les territoires.

Les résultats présentés ci-dessous ne sont donc pas représentatifs de l'ensemble de ce que la thèse apporte, en particulier sur le plan théorique. Ils ont été choisis en raison de l'intérêt qu'ils sont susceptibles de susciter auprès des acteurs territoriaux.

LA FRAGILISATION DES BUREAUX D'ÉTUDES PRIVÉS

Les acteurs de la réforme de 2008 défendaient la croyance selon laquelle le retrait de l'État devait permettre au secteur privé de se développer sans entraves. Cependant, contrairement à cette croyance, l'arrêt des missions d'in-

Les matériaux d'enquête reposent sur un corpus documentaire (textes juridiques, rapports institutionnels, cartes, articles de presse spécialisée...), sur 82 entretiens approfondis menés auprès de fonctionnaires de l'État, de fonctionnaires territoriaux, d'élus et de consultants privés, ainsi que sur les résultats d'un questionnaire auprès de gestionnaires territoriaux de la ressource en eau.

génierie au sein de l'État ne profite que partiellement au secteur privé.

Certes, des bureaux d'études se positionnent en partie auprès de clients qui privilégiaient autrefois le recours à l'État. Mais celui-ci crée un appel d'air et entraîne **la multiplication de petits bureaux d'études en même temps que le secteur s'apprête à subir une forte baisse de l'investissement des collectivités territoriales**. Cette baisse est imputable à au moins trois facteurs :

1. la réduction des aides de l'État, des agences de l'eau et des conseils départementaux,
2. les réformes territoriales (ex. : la loi du 7 août 2015 portant sur une nouvelle organisation territoriale de la République [loi NOTRe]) qui créent de l'incertitude quant au partage des compétences entre les communes et leurs groupements,
3. le retrait de l'État dont la présence avait le double effet de dynamiser le marché de l'ingénierie en faisant émerger des projets et de servir de point de référence pour les rémunérations du secteur privé (qui n'allaient pas en deçà de celles proposées par l'État).

Les acteurs publics comme privés de l'ingénierie s'accordent à dire que le retrait de l'État crée un manque dans l'accompagnement des maîtres d'ouvrage – que sont les communes et leurs groupements – pour définir leurs besoins. Si cet accompagnement est nécessaire à l'émergence des projets, il est peu rentable pour les acteurs privés. Par ailleurs, une assistance à maîtrise d'ouvrage privée nécessite que les porteurs de projet confient la définition de leurs besoins à des acteurs qui ne peuvent échapper à la logique de rentabilité. Par conséquent, la confiance des maîtres d'ouvrage locaux est difficile à gagner dans le cadre de ces missions.

Face à la raréfaction des projets et à la multiplication des acteurs, la concurrence se durcit entre bureaux d'études privés. Les offres anormalement basses ne sont pas rares, d'autant plus que les maîtres d'ouvrage ont tendance à privilégier l'offre la moins-disante pour des raisons budgétaires ou par crainte d'être accusés de délit de favoritisme. Lorsqu'un bureau d'études ne se rémunère pas suffisamment, la qualité des prestations n'est souvent plus au rendez-vous : diminution du temps passé sur les chantiers, défauts de conception des ouvrages, multiplication des avenants financiers... Avec de telles pratiques, la confiance à l'égard du secteur privé s'effrite. C'est pourquoi les maîtres d'ouvrage qui ne disposent pas d'un minimum de compétences propres préfèrent parfois suspendre leurs projets.

L'INÉGALE MONTÉE EN COMPÉTENCES DES INTERCOMMUNALITÉS

L'intervention de l'État participait, selon de nombreux observateurs, à maintenir les communes et leurs groupements sous tutelle technique. Tant qu'elles bénéficiaient de l'accompagnement quasi gratuit des services de l'État, elles n'avaient pas intérêt à mutualiser leurs moyens pour se doter en interne de

compétences propres. **Les compétences « eau potable » et « assainissement » étaient donc largement communales** et, en dehors des grandes villes et intercommunalités, elles étaient rarement accompagnées de ressources humaines dédiées.

La loi NOTRe devait accélérer la montée en compétences des intercommunalités. Elle prévoyait de relever le seuil minimal de population des communautés de communes de 5 000 à 15 000 habitants (hormis dérogations) et rendait obligatoire le transfert des compétences « eau potable » et « assainissement » des communes vers les établissements publics intercommunaux à fiscalité propre (EPCI-FP) à compter du 1^{er} janvier 2020. Elle devait favoriser la professionnalisation de la maîtrise d'ouvrage locale.

Mais les effets de la loi NOTRe se révèlent jusqu'à présent limités. La loi ne prenait pas en compte la pluralité des modes et traditions de gestion de l'eau dans les territoires (BROCHET, 2017) et ne réglait pas les problèmes matériels que rencontrent de nombreuses intercommunalités rurales (faible densité, zone de montagne, difficultés financières...). Par ailleurs, beaucoup d'élus locaux s'opposent au transfert des compétences. Ils craignent l'exacerbation des tensions entre des communes et leurs groupements « qui vont se trouver peu ou prou solidaires et obligés d'assumer les choix de gestion passés des uns et des autres » (BELLIER, TAISNE, 2016, p. 47).

Par la suite, les lois « Ferrand » du 3 août 2018 et « Engagement et proximité » du 27 décembre 2019 assouplissent fortement les dispositions de la loi NOTRe, de sorte que la généralisation d'une ingénierie intercommunale minimale n'est pas encore à l'ordre du jour. Dans les faits, en 2020, environ 30 000 communes et EPCI n'avaient toujours pas les moyens d'organiser leurs propres services d'ingénierie¹.

¹ COSTES J., GUENÉ C., 2020, *Rapport d'information sur l'ingénierie territoriale et l'agence nationale de la cohésion des territoires, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales.*

L’AFFIRMATION DES CONSEILS DÉPARTEMENTAUX

Ce sont en réalité les conseils départementaux qui semblent avoir le plus profité du retrait de l’État. Dans un certain nombre de territoires, l’ingénierie départementale s’est en effet partiellement substituée à l’ingénierie d’État (DEDIEU, 2018). **L’intervention des Départements s’inscrit de plus en plus dans le cadre d’agences départementales**, de facture récente. Ces agences sont des établissements publics créés par la loi de décentralisation du 2 mars 1982, mais elles font l’objet d’un regain d’intérêt depuis le retrait de l’État. Celui-ci constitue donc une véritable opportunité pour les Départements qui cherchent à conforter leur présence auprès des acteurs locaux et à légitimer leur existence en se positionnant comme les chefs de file de la solidarité territoriale. L’affirmation d’une ingénierie départementale est finalement assez ironique : les gouvernements successifs n’ont-ils pas démontré leur volonté, depuis la fin du XX^e siècle, de voir disparaître cet échelon de l’administration territoriale (GRÉGORY, 2015) ?

L’ingénierie départementale permet des économies d’échelles évidentes. De l’assistance à maîtrise d’ouvrage à la maîtrise d’œuvre selon les territoires, elle intervient la plupart du temps là où ni les intercommunalités ni les bureaux d’études privés n’ont su ou pu intervenir après le retrait de l’État. Le fonctionnement des agences départementales hors du champ concurrentiel permet au Département de contourner les contraintes légales qui ont restreint le périmètre de leur assistance technique réglementaire. Le modèle de l’agence technique départementale est aussi une solution de gouvernance plus ouverte, puisque son conseil d’administration est distinct de celui du Département et inclut des communes et groupements de communes membres.

L’intervention des Départements, à travers leurs agences, ravive cependant **la controverse sur l’intervention pu-**

blique dans un domaine où le secteur privé souhaite s’affirmer. L’ingénierie départementale se voit parfois exposée aux mêmes griefs que l’ingénierie d’État autrefois : concurrence déloyale, position de juge et partie dans les projets locaux, ingérence dans les affaires des communes et de leurs groupements... L’équilibre entre les deux types d’ingénierie est encore en construction et constitue l’un des enjeux sur lesquels travaillent les acteurs tant publics que privés.

L’IMPROBABLE RETOUR DE L’ÉTAT EXPERT

Le retrait de l’État a, en son sein, disqualifié des savoirs et savoir-faire longuement éprouvés, a remis en cause des carrières, un métier, des collectifs de travail et des identités professionnelles et a durci les relations de l’État avec les collectivités territoriales. Pourtant, la directive nationale d’orientation relative à l’ingénierie d’État dans les territoires publiée en mars 2016 indique que l’État cherche de nouveau à se positionner comme « expert », « incitateur » et « facilitateur » pour accompagner les territoires, de la stratégie au projet.

L’année de soutenance de cette thèse (2019), l’Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), un établissement public de l’État, est créée pour appuyer l’ingénierie publique, notamment dans les territoires ruraux. Mais la dégradation des conditions de travail des agents au sein des directions départementales de l’État et la fragilisation des compétences techniques au bénéfice de compétences généralistes rendent particulièrement improbable la reconstitution d’une ingénierie d’État au niveau de l’ANCT dans le domaine de l’eau en particulier.

6. PROPOS CONCLUSIFS

Plus de 10 ans après l’annonce du retrait de l’État, **les acteurs de l’ingénierie sont finalement plus éclatés et le partage des rôles n’a jamais été aussi instable et territorialement inégal.** Si ce n’est plus l’État qui gouverne les services publics d’eau potable et d’assainissement par le biais de communes et de leurs groupements qu’il place sous sa tutelle technique, **aucun acteur n’a clairement**

et partout pris le relais. Ni les collectivités territoriales ni le secteur privé ne se substituent de manière mécanique, uniforme et complète à l’intervention de l’État. La question de savoir qui gouverne les services publics d’eau potable et d’assainissement ne peut donc être résolue qu’en prêtant attention à la géométrie variable des situations territoriales.

7. BIBLIOGRAPHIE

BARONE S., DEDIEU C., GUÉRIN-SCHNEIDER L., « *La suppression de l’ingénierie publique d’État dans le domaine de l’eau : les effets paradoxaux d’une réforme néomanagériale* », Politiques et Management public, vol. 33, n° 1, 2016, p. 49-67.

BELLIER M., TAISNE R., « *La loi NOTRe : enjeux en termes de patrimoine pour les services publics d’eau et d’assainissement* », Sciences Eaux & Territoires, vol. 20, n° 3, 2016, p. 46-49.

BROCHET A., « *Les résistances territorialisées aux réformes de modernisation*

des services d’eau : le cas de l’agglomération grenobloise », Thèse en urbanisme – aménagement, Université Grenoble Alpes, 2017.

DEDIEU C., « *De l’ingénierie publique d’État à l’ingénierie publique territoriale : histoire d’une redépartementalisation ?* », dans Barone S., Barbier R., Destandau F., Garin P. (dir.), La gouvernance locale de l’eau. Le temps des recompositions, Paris, L’Harmattan, 2018.

GRÉGORY M.-A., « *Les départements : une controverse française* », Boulogne-Billancourt, Berger-Levrault, 2017.

8. CLAIRE DEDIEU

Docteure en science politique, spécialiste de l’analyse de l’action publique.

Titre de la thèse : « *Quand l’État se retire. La suppression de l’ingénierie publique dans le domaine de l’eau* ».

La thèse a été récompensée par trois prix de thèse :

- le prix de thèse du GRALE 2020,
- le prix de thèse de l’Astee 2020,

• le prix de thèse de l’École doctorale de Droit et de Science politique de l’Université de Montpellier.

Directeur de thèse : Emmanuel NÉGRIER

Encadrement : Sylvain BARONE

Inrae (G-EAU) / Université de Montpellier (CEPEL)