



HAL
open science

Quand l'état se retire : la suppression de l'ingénierie publique dans le domaine de l'eau

Claire Dedieu

► **To cite this version:**

Claire Dedieu. Quand l'état se retire : la suppression de l'ingénierie publique dans le domaine de l'eau. Science politique. Université Montpellier, 2019. Français. NNT : 2019MONTD016 . tel-04485450

HAL Id: tel-04485450

<https://theses.hal.science/tel-04485450>

Submitted on 1 Mar 2024

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.

THÈSE POUR OBTENIR LE GRADE DE DOCTEUR DE L'UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER

En Science politique

École doctorale Droit et Science politique

Unités de recherche CEPEL / G-EAU

QUAND L'ÉTAT SE RETIRE

LA SUPPRESSION DE L'INGÉNIERIE PUBLIQUE DANS LE DOMAINE DE L'EAU

Présentée par Claire DEDIEU

Le 19 novembre 2019

Sous la direction d'Emmanuel NÉGRIER et de Sylvain BARONE (co-encadrant)

Devant le jury composé de

Sylvain BARONE, chargé de recherche Irstea, G-EAU

Anne-Cécile DOUILLET, professeure de science politique, Université de Lille

Claire DUPUY, professeure de politique comparée, Université catholique de Louvain

Christine MUSSELIN, directrice de recherche CNRS, CSO

Emmanuel NÉGRIER, directeur de recherche CNRS, CEPEL

François-Mathieu POUPEAU, chargé de recherche CNRS, LATTs

Co-encadrant de thèse

Rapporteure

Examinatrice

Présidente du jury

Directeur de thèse

Rapporteur



UNIVERSITÉ
DE MONTPELLIER

« L'Université n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur »



Remerciements

Je souhaite tout d'abord exprimer ma gratitude envers mes pères académiques : Emmanuel Négrier et Sylvain Barone. Je n'aurais pu espérer bénéficier d'un meilleur encadrement. Leur disponibilité, leur écoute et leur bienveillance m'ont accompagnée tout au long du chemin. Je retiens d'Emmanuel la confiance qu'il m'a toujours témoignée, sa créativité qui décomplexait la mienne, sa promptitude à trouver des solutions lorsque j'étais en difficulté et sa capacité à me sortir la thèse de l'eau. J'ai apprécié le caractère réfléchi de Sylvain, ses remarques toujours justes, précises et constructives et ses conseils avisés. J'ai énormément appris à ses côtés.

Je les remercie d'avoir mis tout en œuvre pour que je puisse bénéficier des meilleures conditions de travail possibles. Le chemin parcouru par le doctorant est en effet dépendant d'un ensemble de ressources immatérielles, relationnelles, mais aussi matérielles. À ce sujet, je remercie aussi très sincèrement le CEPEL, le laboratoire G-EAU ainsi qu'Irstea qui a financé les trois premières années de ma thèse. Je pense également à Paul Alliès, Dominique Rollin, Laetitia Guérin-Schneider, Olivier Barreteau, mais aussi à Marie et Éric, Pierre, Mika, Catherine et à l'association ParenThèse.

Je remercie également Anne-Cécile Douillet, Claire Dupuy, Christine Musselin et François-Mathieu Poupeau qui me font l'honneur de participer à mon jury de thèse.

Ce travail doit aussi beaucoup aux relectures sur le fond ou aux regards experts de Gabrielle Bouleau, Laetitia Guérin-Schneider, David Dorchies, Florent Champy, Vincent Simoulin, Pierre-Louis Mayaux, Hélène Reigner, Marc Smyrl, Marine Colon et Gilian Cadic.

Cette thèse aurait été peu de chose sans tous ceux qui ont accepté de me recevoir en entretien et qui n'ont pas hésité à dépeindre, bien souvent sans façade, leurs réalités. Je tiens plus particulièrement à remercier Jean-Claude Menaut et Bernard Fontes qui m'ont ouvert les portes de Saint-Vincent d'Olargues, un cas d'étude passionnant qui mériterait plus d'un encadré.

Pour les fous rires, pour votre soutien, pour les débats animés que nous avons eus ensemble, merci aux doctorants, aux enseignants, aux ingénieurs, aux techniciens, aux chercheurs et au personnel administratif du Cepel et de G-eau. Mes pensées vont notamment aux colocataires du bureau 10 et de la salle des doctorants, ainsi qu'à Laura, avec qui j'ai traversé les moments les plus difficiles de la thèse, mais aussi les plus drôles. Merci Claire, Clémence, Josua, Sarah, David, Ophélie, Baptiste, Marc et Lamine pour vos relectures précieuses dans la dernière ligne droite.

Je souhaite également exprimer ma reconnaissance à Denis Salles, Pierre Mazzega, Dominique Darbon, Céline Thiriot et Didier Busca pour avoir été à l'origine des changements discrets et graduels qui m'ont ouvert une fenêtre d'opportunité doctorale.

Parce qu'il a été particulièrement compréhensif en acceptant la concurrence impitoyable que lui faisait mon ordinateur portable, en particulier les week-ends et parce que, malgré tout, il a constamment égayé mes journées : Baptiste, *gratias tibi ago* !

Une pensée pour mon grand-père rafistoleur et pour mon papi-Noël qui ont été, par leurs humours et leurs jovialités, des modèles pour affronter, avec le sourire, les moments difficiles. Je m'excuse auprès du premier d'avoir fait des études au lieu de poursuivre une carrière qui s'avérait pourtant prometteuse au sein de Mac Donald's. Je remercie le second de m'avoir donné le goût des sciences humaines et sociales. Je m'excuse auprès de lui, mais aussi auprès de mes grands-mères, de ma sœur, d'Ellie et de Merlin, de Tatiana, d'Adélaïs et d'Albin, de Marion et de tant d'autres pour mon absence ces dernières années.

Je remercie mon père qui, par son bon sens, sa constance et sa gentillesse, m'aura beaucoup aiguillée et soutenue.

Enfin, je remercie ma mère qui a su me donner l'envie d'apprendre. Sans son énergie et son dévouement, cette thèse n'aurait pas existé.

À ma mère,

SOMMAIRE

INTRODUCTION	21
<i>I. Étudier les mutations de l'État contemporain par l'analyse d'une politique publique...</i>	<i>25</i>
<i>II. Analyser une politique de retrait de l'État.....</i>	<i>87</i>
<i>III. Une grille d'analyse institutionnelle</i>	<i>88</i>
<i>IV. Hypothèses de recherche</i>	<i>101</i>
<i>V. Méthodes et terrains.....</i>	<i>104</i>
<i>VI. Organisation de la thèse.....</i>	<i>120</i>
PREMIÈRE PARTIE	123
CHAPITRE 1. L'INGÉNIERIE EN PERSPECTIVE HISTORIQUE : DU MONOPOLE D'ÉTAT À SA CONTESTATION	131
<i>I. La construction d'un monopole d'État (1881-1945)</i>	<i>132</i>
<i>II. Réformer le « ministère des agronomes » (1961-1965).....</i>	<i>145</i>
<i>III. L'ingénierie publique en eaux troubles (1968-1998)</i>	<i>161</i>
<i>Conclusion du chapitre 1.....</i>	<i>203</i>
CHAPITRE 2. LA SUPPRESSION DE L'INGÉNIERIE PUBLIQUE D'ÉTAT : LES CONTRADICTIONS D'UNE RÉFORME D'INSPIRATION NÉO-MANAGÉRIALE	205
<i>I. La « modernisation » de l'ingénierie publique : se réformer pour durer.....</i>	<i>205</i>
<i>Conclusion intermédiaire</i>	<i>223</i>
<i>II. Si l'histoire compte, elle n'explique pas tout.....</i>	<i>224</i>
<i>Conclusion du chapitre 2.....</i>	<i>250</i>
CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE.....	251

DEUXIÈME PARTIE 255

CHAPITRE 3. LES TRAJECTOIRES DES FONCTIONNAIRES APRÈS LA RÉFORME.....263

<i>I. La « loyalty » : un comportement majoritaire parmi les fonctionnaires de l'État</i>	<i>264</i>
<i>II. Des repositionnements dans un contexte contraint.....</i>	<i>267</i>
<i>III. Des trajectoires différenciées en fonction du corps d'appartenance</i>	<i>275</i>
<i>IV. Les différences de trajectoires au-delà des appartenances de corps</i>	<i>289</i>
<i>Conclusion du chapitre 3.....</i>	<i>296</i>

CHAPITRE 4. UN REDÉPLOIEMENT PROBLÉMATIQUE.....299

<i>I. Une fragilisation de l'administration territoriale de l'État</i>	<i>300</i>
<i>II. Les déconvenues d'un projet de régulation nationale.....</i>	<i>329</i>
<i>Conclusion du chapitre 4.....</i>	<i>355</i>

CONCLUSION DE LA DEUXIÈME PARTIE 357

TROISIÈME PARTIE 361

CHAPITRE 5. LES IMPASSES DE LA PRIVATISATION367

<i>I. Le retrait de l'État : la perte d'un acteur central pour l'émergence des projets</i>	<i>368</i>
<i>II. La raréfaction des principales sources de financement des SPEA.....</i>	<i>372</i>
<i>III. Une actualité législative peu propice aux marchés de travaux</i>	<i>379</i>
<i>IV. Les conséquences concrètes de la crise de la commande publique</i>	<i>382</i>
<i>Conclusion du chapitre 5.....</i>	<i>408</i>

CHAPITRE 6. UNE TERRITORIALISATION DE L'INGÉNIERIE PUBLIQUE À GÉOMÉTRIE VARIABLE411

<i>I. L'ingénierie communautaire : une « rationalisation » au milieu du gué</i>	<i>413</i>
<i>Conclusion intermédiaire – Intercommunalisation de l'ingénierie publique et inégalités territoriales</i>	<i>455</i>
<i>II. La redépartementalisation de l'ingénierie publique</i>	<i>456</i>
<i>Conclusion du chapitre 6.....</i>	<i>511</i>

CONCLUSION DE LA TROISIÈME PARTIE	513
CONCLUSION GÉNÉRALE	517
<i>I. Étudier l'eau sous l'angle de l'analyse de l'action publique</i>	<i>519</i>
<i>II. Tirer des leçons analytiques à partir de l'objet « eau »</i>	<i>520</i>
<i>III. Pour une théorie du retrait de l'État.....</i>	<i>522</i>
BIBLIOGRAPHIE.....	531
ANNEXES	575
TABLE DES MATIÈRES.....	611

LISTE DES ABBRÉVIATIONS

AD : Agence départementale

AdCF : Assemblée des Communes de France

ADS : Application Droits des Sols

AE : Agence de l'eau

AEP : Alimentation en Eau Potable

AFEID : Association Française pour l'Eau, l'Irrigation et le Drainage.

AFB : Agence Française pour la Biodiversité

AFIUS : Association Française des Ingénieurs, Urbanistes et Sanitaires

AI(G)GREF : Association des Ingénieurs (Généralistes) du Génie Rural, des Eaux et Forêts

AMENGEES : AMicale des anciens élèves de l'École Nationale du Génie de l'Eau et de l'Environnement de Strasbourg

AMF : Association des Maires de France

AMO : Assistance à Maîtrise d'Ouvrage

ANC : Assainissement Non Collectif

ANRU : Agence nationale pour la Rénovation Urbaine

ARHMA : Annuaire du Réseau Hydrométrique du Ministère de l'Agriculture

ARPE : Agence Régionale Pour l'Environnement

ARS : Agence Régionale de Santé

ATD : Agence technique départementale

ATESAT : Assistance Technique fournie par l'État pour des raisons de Solidarité et d'Aménagement du Territoire

ATR : Administration Territoriale de la République

BOP : Budget Opérationnel de Programme

BTP : Bâtiments et Travaux Publics

CAP : Commission Administrative Paritaire

CCVH : Communauté de Communes de la Vallée de l'Hérault

CDCI : Commission Départementale de Coopération Intercommunale

CEMAGREF : Centre national du machinisme agricole du génie rural, des eaux et des forêts

CERAFER : Centre National d'Études Techniques et de Recherches Technologiques pour l'Agriculture, les Forêts et l'Équipement Rural

CERFI : Centre d'Études, de Recherches et de Formation Institutionnelles
CETE : Centre d'Études Techniques de l'Équipement
CEVIPOF : Centre d'Études de la Vie Politique Française
CICF : Chambre des Ingénieurs-Conseils de France
CIMAP : Comité Interministériel pour la Modernisation de l'Action Publique
CIRE : Comité interministériel à la réforme de l'État
CISE : Compagnie Internationale de Service et d'Environnement
CJCE : Cour de Justice des Communautés Européennes
CGAAER : Conseil Général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces Ruraux
CGCT : Code Général des Collectivités Territoriales
CGEDD : Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable
CGET : Commissariat Général à l'Égalité des Territoires
CGGREF : Conseil Général du Génie Rural, des Eaux et Forêts
CGT : Confédération Générale du Travail
CJCE : Cour de Justice des Communautés Européennes
CJUE : Cour de Justice de l'Union Européenne
CMPP : Conseil de Modernisation des Politiques Publiques
COGA : Communauté d'Agglomération du Grand Avignon
CSO : Centre de Sociologie des Organisations
CTGREF : Centre Technique du Génie Rural, des Eaux et Forêts
DATC : Direction de l'Assistance Technique aux Collectivités
DCE : Directive-Cadre Européenne sur l'Eau
DDA(F) : Direction Départementale de l'Agriculture (et de la Forêt)
DDASS : Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales
DDE : Direction Départementale de l'Équipement
DDEA : Directions Départementales de l'Équipement et de l'Agriculture
DDT(M) : Direction Départementale des Territoires (et de la Mer)
DERU : Directive européenne Eaux Résiduaires Urbaines
DGCCRF : Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes
DGCL : Direction Générale des Collectivités Locales
DGF : Dotation Globale de Fonctionnement
DGUHC : Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction
DIREN : Direction Régionale de l'Environnement

DNO : Directive Nationale d'Orientation
DRAE : Direction Régionale de l'Architecture et de l'Environnement
DRE : Direction Régionale de l'Équipement
DREAL : Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement
DSP : Délégation de service public
ENA : École Nationale d'Administration
ENGEES : École Nationale du Génie de l'Eau et de l'Environnement de Strasbourg
ENGREF : École Nationale du Génie Rural, des Eaux et Forêts
ENITRTS : École Nationale des Ingénieurs des Travaux Ruraux et des Techniques Sanitaires
ENPC : École Nationale des Ponts et Chaussées
EPA : Eau Potable et Assainissement
EPCI(-FP) : Établissement Public de Coopération Intercommunale (à Fiscalité Propre)
EPST : Établissement Public à caractère scientifique et technologique
ETP(T) : Équivalent Temps Plein (Travaillé)
FEANI : Fédération européenne des associations nationales d'ingénierie
FNCCR : Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et Régies
FNDAE : Fonds National de Développement pour les Adductions d'Eau
FO : Force Ouvrière
G-EAU : Gestion de l'eau
GEMAPI : GEStion des Milieux Aquatiques et Prévention contre les Inondations
GREF : Génie Rural, Eaux et Forêts
GSP/DSP : Gestion du service publique / Délégation du service public
I(D)AE : Ingénieur (Divisionnaire) de l'Agriculture et de l'Environnement
IAE-TR : Ingénieur de l'Agriculture et de l'Environnement issu du corps des ingénieurs des Travaux Ruraux
IGA : Inspection Générale de l'Administration
IGF : Inspection Générale des Finances
(I)GREF : (Ingénieur du) Génie Rural, des Eaux et Forêts
INFOMA : Institut National de Formation des Personnels du Ministère de l'Agriculture
INRA : Institut National de la Recherche Agronomique
IOTA : Installations, Ouvrages, Travaux et Activités
IPEF : Ingénieur des Ponts, des Eaux et Forêts

IRSTEA : Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture

ITA : Ingénieur des Travaux Agricoles

ITEF : Ingénieur des Travaux des Eaux et Forêts

(I)TPE : (Ingénieurs des) Travaux Publics de l'État

ITR : Ingénieur des Travaux Ruraux

LEMA : Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques

LOLF : Loi organique relative aux lois de finances

LR : Les Républicains

LREM : La République En Marche

MAPTAM : Modernisation de l'Action publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles

MAT : Mission d'Appui Technique

MEDDE : Ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie

MOE : Maîtrise d'œuvre

MURCEF : Mesures Urgentes de Réformes à Caractère Économique et Financier

NCT : Nouveau Conseil aux Territoires

NICR : Néo-institutionnalisme du choix rationnel

NIH : Néo-institutionnalisme historique

NIS : Néo-institutionnalisme sociologique

NOTRe : Nouvelle Organisation Territoriale de la République

NPM : New Public Management

OCDE : Organisation de Coopération et de Développement Économique

ONEMA : Office National de l'Eau et des Milieux Aquatiques

ONF : Office National des Forêts

PAC : Politique Agricole Commune

PACA : Provence-Alpes-Côte d'Azur

PME : Petites et Moyennes Entreprises

RAO : Rhône-Aygués-Ouvèze

RCB : Rationalisation des Choix Budgétaires

RCM : Rhône Méditerranée Corse

RGPP : Révision Générale des Politiques Publiques

R.I.P. : Rémunérations d'ingénierie publique

RIVAVI : Richerenches, Valréas-Visan

RPQS : Rapport sur le Prix et la Qualité du Service
SAGE : Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux
SATESE : Service d'Assistance Technique aux Exploitants de Stations d'Épuration
SATEP : Service d'Assistance Technique en Eau Potable
SAUR : Société d'Aménagement Urbain et Rural
SCDI : Schéma Départemental de Coopération Intercommunal
S(D)DAEP : Schéma (Directeur) Départemental d'Alimentation en Eau Potable
SDEE : Syndicat Départemental d'Électrification et d'Équipement de la Lozère
SHC : Service Hydraulique Centralisateur
SIAEP : Syndicat Intercommunal d'Alimentation en Eau Potable
SIEG : Service d'Intérêt Économique Général
SIG : Système d'Information Géographique
SISPEA : Système d'Informations sur les Services Publics d'Eau et d'Assainissement
SNITEAT : Syndicat National des Ingénieurs et Techniciens de l'Environnement, de l'Agriculture et des Territoires
SNITPE(CT) : Syndicat national des ingénieurs des Travaux Publics de l'État (et des Collectivités Territoriales)
SNITRTGR : Syndicat national des ingénieurs des travaux ruraux et des techniciens du génie rural
SPANC : Service Public d'Assainissement Non Collectif
SPEA : Service public d'eau potable et d'assainissement
SPL : Société Publique Locale
SRAE : Service Régional d'Aménagement des Eaux
SYAC : Syndicat de l'Agriculture et de la Consommation
TSMA/GR : Techniciens des Services du ministère de l'Agriculture dans la spécialité « génie rural »
UNSA : Union Nationale des Syndicats Autonomes

INTRODUCTION

À l'occasion d'une conférence à l'Université de Munich en 1918, Max Weber tirait de ses réflexions sur le métier et la vocation du politique la leçon suivante : « Il est une chose incontestable, et c'est même un fait fondamental de l'histoire [...] : le résultat final de l'activité politique répond rarement à l'intention primitive de l'acteur. On peut même affirmer qu'en règle générale il n'y répond jamais et que très souvent le rapport entre le résultat final et l'intention originale est tout simplement paradoxal » (Weber, 1963, p. 165). Ce constat précoce allait inspirer maints travaux de recherche sur les distorsions entre les décisions politiques et leurs mises en œuvre¹. Aussi, lorsque le 4 avril 2008, le Conseil de modernisation des politiques publiques, dans le cadre de la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP) lancée en 2007 par le président de la République Nicolas Sarkozy, programme l'arrêt des missions d'ingénierie publique de l'État, se pose la question des effets de ce désengagement et de leur écart avec les objectifs initialement affichés.

La décision de 2008 supprime une mission qui était au cœur de l'activité de hauts fonctionnaires techniques de l'État depuis l'Ancien Régime. L'ingénierie désigne « l'ensemble des travaux ayant trait à un projet industriel, allant de la conception et des études à la réalisation et au contrôle technique »². L'ingénierie publique était exercée par des ingénieurs et techniciens fonctionnaires des services déconcentrés de l'État. Ceux-ci ont contribué à la construction de l'un des réseaux routiers les plus denses du monde (Guillerme, 1996), longtemps considéré comme exceptionnel³, mais aussi à la construction de lycées, d'aérodromes, d'hôpitaux, de digues, de voies ferrées, de voies navigables, à l'électrification rurale, à l'aménagement portuaire ou encore à la distribution d'eau potable dans les foyers. Les entreprises françaises de travaux publics ont longtemps été à la pointe de l'innovation mondiale (Barjot, 1989), recherchant continuellement les matériaux les plus économiques et les plus performants sous la pression d'ingénieurs de l'État. L'ingénierie publique joue enfin un rôle particulièrement important dans la reconstruction du pays au lendemain de la Seconde Guerre mondiale.

¹ Les travaux séminaux de R. Merton (1940), A. W. Gouldner (1954), P. M. Blau (1955), M. Crozier (1963) et P. Selznick (1966) mettent en avant les dysfonctionnements bureaucratiques (déplacement des buts dû à l'attitude ritualiste des bureaucrates, rigidité, cercles vicieux bureaucratiques...). Croisés avec l'analyse des politiques publiques, ces travaux de sociologie de l'administration vont, plus tard, inspirer ceux de J. L. Pressman et A. B. Wildavsky (1973) sur les décalages entre les décisions politiques et leurs mises en œuvre.

² Définition qu'en donne la neuvième édition du dictionnaire de l'Académie française.

³ Voir le rapport d'information de H. Maurey fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable sur *Les infrastructures routières et autoroutières : un réseau en danger*, enregistré à la présidence du Sénat le 8 mars 2017.

Dans le domaine de l'eau potable (protection des périmètres de captage, stockage, traitement de l'eau, adduction...) et de l'assainissement (collectif et non collectif), elle était assurée, à partir 1965, au sein des directions départementales de l'agriculture (DDA)⁴, qui étaient des services déconcentrés du ministère en charge de l'Agriculture. Cette mission consistait à proposer un appui avant tout technique, mais également financier⁵ et juridique⁶ aux communes et à leurs groupements. Dans le cadre de cette mission, les ingénieurs et techniciens de l'État les aidaient à définir leurs besoins, à trouver des financements et à faire émerger des projets d'infrastructure (alimentation en eau potable des zones rurales, interconnexion des réseaux, construction de stations d'épuration, etc.). Ils veillaient également au bon déroulement de ces projets, de la rédaction d'un cahier des charges jusqu'à la réception des travaux. Enfin, ils régulaient et contrôlaient l'activité des opérateurs privés dans le cadre des délégations de services publics (DSP). Les collectivités territoriales disposaient ainsi de relais techniques à même de négocier équitablement avec les bureaux d'études, les entreprises de travaux et les exploitants privés de services publics comme les stations d'épuration ou les stations de production d'eau potable. Les ingénieurs et techniciens de l'État étaient en quelque sorte les garants, en France, de la qualité des infrastructures, car ils incitaient les collectivités territoriales à investir pour rénover leurs réseaux, ils rédigeaient pour leur compte des cahiers des charges précis et exigeants et contrôlaient le travail des entreprises de travaux.

Des infrastructures en mauvais état peuvent avoir rapidement des conséquences spectaculaires dans le domaine voisin des routes et des voies ferrées⁷. Ce sont des choses qui se voient. Cela explique sans doute que le corps des Ponts et Chaussées était le « corps technique peut-être le plus connu des Français » (Thoenig, 1987, p. 38). Les enjeux liés aux infrastructures d'eau potable et d'assainissement (EPA) sont moins visibles, mais n'en sont pas moins réels. La vétusté des réseaux d'eau pose, par exemple, des problèmes environnementaux et sanitaires. Les corrosions que subissent les canalisations usées

⁴ Rebaptisées Directions Départementales de l'Agriculture et de la Forêt (DDAF) en 1984, elles sont les ancêtres des Directions Départementales des Territoires (et de la Mer) (DDT(M)) issues de la fusion des DDAF et des Directions Départementales de l'Équipement (DDE) en 2010.

⁵ Par le biais du Fonds National pour le Développement des Adductions d'Eau potable (FNDAE) qui avait été créé en 1954. Ce fonds a bénéficié aux communes rurales jusqu'au 31 décembre 2004, date à laquelle les DDAF ont cessé d'instruire les dossiers de demandes de subvention relevant de ce fonds, après que le projet de loi de finances de 2004 a annoncé sa suppression.

⁶ L'appui juridique s'est développé sur le tard, à la fin des années 1990 (cf. chapitre 2).

⁷ L'on pense par exemple à l'accident de train du 12 juillet 2013 à Brétigny-sur-Orge, à l'effondrement du pont Morandi à Gênes le 14 août 2018 ou encore au déraillement d'un TGV à Marseille dix jours plus tard.

souillent l'eau et des métaux lourds toxiques comme le plomb peuvent s'y retrouver. Et si les réseaux d'assainissement ne sont plus étanches, les eaux usées ne sont plus acheminées correctement vers la station d'épuration et se répandent dans les nappes phréatiques. La possibilité pour les maîtres d'ouvrage locaux que sont les communes et leurs groupements de définir eux-mêmes leurs besoins et de contrôler l'activité des prestataires privés soulève par ailleurs un enjeu démocratique. Sans compétences internes et sans un appui extérieur désintéressé, le politique n'est pas à l'abri de se trouver assujéti au technique et aux intérêts privés.

Lorsque le gouvernement François Fillon annonce la suppression de l'ingénierie publique d'État, celle-ci avait résisté à bien des attaques visant à la faire disparaître. Tout au long du XX^e siècle, des bureaux d'études privés accusent les services de l'État de concurrence déloyale. Les taux de rémunération pratiqués par les services déconcentrés de l'État sont très inférieurs à ceux du privé et l'activité se déroule en dehors de toute procédure de marché public. La pression du secteur privé portera finalement ses fruits à la fin des années 1990, lorsque les plus hautes juridictions administratives françaises (Cour des comptes et Conseil d'État) exigent une application plus stricte du droit européen de la concurrence : depuis la directive du Conseil du 18 juin 1992 portant coordination des procédures de passation des marchés publics de service, les prestataires doivent cesser d'intervenir en dehors des règles de la concurrence pour les marchés supérieurs à 1,3 millions de francs. Une réforme de l'ingénierie publique est alors entreprise par les grands corps techniques (Ponts et Chaussées et Génie rural, Eaux et Forêts) pour moderniser la mission. En dépit des changements apportés pour répondre aux exigences européennes, le couperet tombe en 2008. L'ingénierie publique d'État devra avoir disparu avant le 1^{er} janvier 2012.

I. Étudier les mutations de l'État contemporain par l'analyse d'une politique publique

En partant de l'étude approfondie de l'abandon de l'ingénierie publique d'État dans le domaine de l'EPA, l'ambition de cette thèse est de participer à actualiser et à approfondir les connaissances que nous avons sur l'État contemporain. Elle est de confirmer, d'infirmer, de compléter ou de nuancer certaines thèses existantes élaborées à partir de l'étude d'autres politiques publiques.

L'idée d'étudier l'État à partir des politiques publiques n'est pas neuve. À la fin des années 1990, T. J. Lowi et E. J. Harpham (1997) défendaient cette méthode qu'ils trouvaient plus appropriée que d'autres, puisque les politiques publiques peuvent être considérées comme l'État en action : « *public policy is the state in sustained, repetitive, and purposive action [...]* » (p. 267). Contrairement à l'étude des comportements électoraux, des budgets et dépenses de l'État ou encore des intérêts de classe, les politiques publiques renseignent directement le chercheur sur ce qu'est l'État. Cette méthode apparaît supérieure à toutes les autres, à tel point que les auteurs « *view "state theory and public policy" as not just another subdiscipline but, modestly, a metadiscipline – or, arrogantly, the new political science* » (*ibid.*, p. 268).

T. J. Lowi est l'un des premiers à s'intéresser aux politiques publiques pour comprendre l'État (1964 ; 1972). Il a suggéré l'existence de différents types de politiques publiques (distributives, redistributives, régulateurs et constitutives)⁸. À partir de ses travaux et de la synthèse qui en a été faite par P. Hassenteufel (2008), S. Casella Colombeau (2010) construit un tableau qui lie chaque type de politique publique à une configuration d'État. Les politiques constitutives renvoient par exemple à l'État régulateur, tandis que les politiques redistributives et distributives renvoient à l'État redistributeur et producteur de richesses.

En France, à la fin des années 1980, B. Jobert et P. Muller (1987) en appellent à « réintégrer l'analyse des politiques dans une conception plus large des rapports État-société, de façon à ce que la théorie de l'État bénéficie enfin des acquis de l'analyse des politiques » (p. 10). Ils définissent « l'État en action » comme « un État dont le fonctionnement est structuré autour de la conduite des politiques publiques » (p. 10). Il serait particulièrement pertinent d'étudier les politiques publiques pour comprendre les recompositions de l'État⁹ en Europe de manière générale et en France en particulier. Si l'on regarde la dépense publique, « les sociétés européennes, plus qu'ailleurs dans le monde [...], se caractérisent par l'importance donnée tout au long des deux derniers siècles aux administrations, organisations, institutions, aux fonctionnaires, aux régulations, aux politiques publiques, notamment celles prenant place dans le cadre de l'État-providence »

⁸ T. J. Lowi définit les différents types de politiques publiques à partir de deux ensembles de variables : 1/l'objet de la contrainte exercée par l'État (comportement individuel ou environnement des individus), 2/le caractère lointain ou immédiat de cette contrainte.

⁹ Cette approche constitue par ailleurs un remède à l'essoufflement de l'analyse des politiques publiques expliqué par l'absence de dialogue avec les autres sous-disciplines de la science politique (Hassenteufel, Smith, 2002) et une solution aux dangereuses dé-liaisons renseignées par P. Bezes et F. Pierru (2012) entre l'analyse des politiques publiques, les recherches sur l'administration et les réflexions sur l'État.

(King, Le Galès, 2011, p. 454-455). Dit autrement, « *European states are the land of public policies and state intervention* » (King, Le Galès, 2017, p. 8). Les crises économiques et les guerres en Europe auraient particulièrement contribué à développer les politiques publiques sur le continent. L'État, en Europe, s'incarne dans les politiques publiques. En outre, « la dimension gouvernement et politique publique de l'État (*policy State*) est sans doute celle qui change le plus aujourd'hui pour des raisons analysées dans de nombreux ouvrages (privatisations, globalisation, etc. ; voir Weiss, 1998) » (King, Le Galès, 2011, p. 469). L'analyse des politiques publiques « permet de mettre à nu le caractère contradictoire et hybride des transformations de l'État » (Hassenteufel, 2007, p. 327).

Jusqu'où l'analyse des politiques publiques peut-elle nous aider à comprendre les mutations de l'État ? La plupart des auteurs contemporains, à l'instar des théoriciens néomarxistes de la régulation (Jessop, 2002 ; Brenner, 2004) et des néowébériens du centre de recherche TranState¹⁰ comme M. Zürn ou S. Leibfried, prennent l'État keynésien des Trente Glorieuses comme point de référence pour comprendre les transformations de l'État, notamment dans les pays de l'OCDE¹¹. P. Du Gay et A. Scott (2011) considèrent que la période observée par ces auteurs est trop courte par rapport au projet historique de long terme qu'est l'État. Ils préconisent de partir d'une référence plus ancienne, celle de l'État constitutionnel du XIX^e siècle décrit par Poggi (1977). À cette époque, l'État présentait déjà, sous une forme « mûre », les aspects ayant trait à la monopolisation de la violence légitime et de la sécurité, mais sans les fonctions qu'il a peu à peu endossées durant la période keynésienne et dont il semble aujourd'hui se défaire. En partant de cette référence, ils privilégient une conception parcimonieuse de l'État qui relativise le caractère radical de ses changements. Pour ces auteurs, il ne faudrait pas parler de transformations de l'État, mais de changement de régime. L'analyse des politiques publiques nous renseignerait surtout sur les transformations du faire et non de l'être de l'État. Pour parler de transformations de l'essence même de l'État, il faudrait qu'il ne puisse plus exercer certaines de ses fonctions « centrales ».

Nous souhaitons montrer ici que les sociologies de l'État, si elles s'opposent en de nombreux points comme nous venons de le voir, aboutissent finalement à une même conclusion : malgré les multiples remises en cause et les réformes qui l'ont pris pour objet, l'État est toujours présent (1). De la construction de l'État moderne à l'État recomposé, les

¹⁰ Le projet « TranState » est présenté dans l'article introductif de D. King et P. Le Galès (2011) du numéro spécial de la *Revue française de sociologie* - *Conceptualiser l'État contemporain*.

¹¹ Organisation de Coopération et de Développement Économique.

politiques de réforme ont toujours été analysées comme des politiques de maintien. Mais les travaux qui portent sur les transformations de l'État ne se sont jamais intéressés à la gouvernance locale de l'eau et les travaux sur la gouvernance locale de l'eau n'interrogent pas le concept d'État (2). Or, la réconciliation de ces deux objets de recherche pourrait bien nous donner à voir des choses nouvelles qui nous permettraient soit de confirmer, soit d'amender ces théories du maintien.

1. De la construction de l'État moderne à l'État recomposé : des théories du maintien de l'État

En dépit des compétences toujours plus nombreuses dévolues aux autorités locales, du rôle de plus en plus important joué par l'Union européenne, les institutions financières internationales ou encore les organisations non gouvernementales et des réformes visant à réduire les dépenses publiques, la communauté scientifique n'a eu de cesse d'analyser les réformes de l'État comme des politiques de maintien. Les premières théories sur l'État moderne sont des théories qui s'intéressent à son développement. Il n'y est donc nullement question de son retrait, au contraire. Elles mettent en évidence le mouvement de différenciation à l'œuvre entre celui-ci et son environnement en même temps que se forment diverses sortes de monopoles d'État (1.1).

En France, dans les années 1960 et 1970, les auteurs du Centre de Sociologie des Organisations (CSO) vont montrer que l'État se maintient dans le jeu local grâce aux liens d'interdépendances qui sont noués avec les notables locaux, et ce malgré le rôle qui devait être dévolu aux régions (1.2.). Les années 1980-1990 sont marquées par des politiques de privatisation et de décentralisation et la relance de l'intégration européenne. Les approches en termes de gouvernance relativisent le rôle joué par l'État dans la gestion des affaires publiques tout en affirmant qu'il se maintient (1.3.).

En France, des chercheurs s'accordent pour dire que « la décentralisation française et la construction européenne [...] aboutissent à une transformation radicale de la place de l'État, pas à sa disparition » (Thoenig, Duran, 1996, p. 622). Si bien que J. Leca (2012) dresse le constat suivant : « les politologues passent régulièrement leur temps à “retrouver” l'état ou à le “ramener” (Weiss, 1998) » (p. 59). Preuve en est qu'un peu partout dans le monde, la science politique préfère parler des « recompositions » de l'État (King, Le Galès, 2011) ou de ses « transformations » (Leibfried *et al.*, 2015) (1.4.), plutôt que de son retrait.

1.1. L'État moderne : un acteur monopolistique différencié

M. Weber (1995) définissait l'État comme 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 » (p. 97). La construction de l'État moderne résulte d'un double mouvement de monopolisation : celles des moyens fiscaux et militaires (Elias, 2003), du capital et de la contrainte (Tilly, 1990). L'État moderne s'est doté d'une administration, c'est-à-dire d'un « appareil de domination différencié qui garantit la pleine efficacité du monopole militaire et financier, qui en fait une institution durable. [Grâce à cette administration], les luttes sociales n'ont plus pour objectif l'abolition du monopole de la domination, mais l'accès à la disposition de l'appareil administratif du monopole et la répartition de ses charges et profits » (Elias, 2003, p. 26).

En France, l'État, progressivement, s'est également assuré « le monopole de la capacité d'expertise légitime » (Restier-Melleray, 1990, p. 562) : « c'est l'État qui dispose de la maîtrise de l'ensemble des personnels scientifiques et techniques, et donc du recours privilégié à un vivier d'experts qui sont ses salariés » (*ibid.*, p. 563). Il en est ainsi du corps des Mines qui s'empare du domaine de la lutte contre les pollutions dès le XIX^e siècle (Kalaora, Vlassopoulou, 2013). L'ingénierie publique dans le domaine de l'eau potable et de l'assainissement (EPA) n'est qu'une manifestation particulière de l'institutionnalisation de l'expertise¹² dans l'appareil d'État.

La différenciation – autrement dit « l'autonomisation de l'État par rapport à son environnement social par la construction d'un système de règles et d'institutions spécifiques et la constitution de groupes socioprofessionnels dédiés au service exclusif de l'État » (Pinson, 2015, p. 507) – est un critère qui permet de distinguer un État fort d'un État faible¹³. L'État français a pu être considéré comme l'idéal type même de l'État fort (Badie, Birnbaum, 2004)¹⁴. La centralisation et l'interventionnisme de l'État atteignent leur

¹² Au sens de « compétence » professionnelle (Paradeise, 1985 ; Sarfatti Larson, 1988 ; Trepos 1996), c'est-à-dire d'« ensemble des savoirs [et savoir-faire] mobilisés pour l'action » (Delmas, 2011, p. 16).

¹³ Pour P. Birnbaum (1985a), l'État représente « tout pouvoir politique différencié des périphéries sociales, territoriales ou partisans, mis en œuvre par les acteurs liés à des fonctions dont l'emprise s'exerce d'autant plus fortement que l'institutionnalisation de ce pouvoir, qui prétend se présenter de manière universaliste, est réalisée » (p. 981).

¹⁴ « Si l'on considère que l'État constitue bien ce système de rôles institutionnalisés fonctionnant de manière permanente, seul détenteur légitime de l'usage de la force, contrôlant le territoire, sur lequel il exerce

apogée avec la IV^e République et le début de la V^e République : nationalisations (des houillères, des compagnies d'électricité, des transports parisiens...), création de la sécurité sociale, du Commissariat général au Plan et de l'École Nationale d'Administration (ENA), mise en place de politiques spatiales communes sur tout le territoire et d'une tutelle technique de fait des services déconcentrés de l'État sur les collectivités territoriales. Ces services prenaient en charge, dans de nombreux secteurs, la modernisation du pays (énergie, aéronautique, agriculture, aménagement urbain...) (Muller, 1990). Tout au long de cette période, les décisions politiques sont l'apanage d'un « milieu décisionnel central » composé de hauts fonctionnaires d'État (Grémion, 1979).

1.2. Le « système politico-administratif local » : une approche relationnelle

Dans les années qui suivent la Seconde Guerre mondiale, la science politique nord-américaine se désintéresse partiellement¹⁵ de l'État (Levy, Leibfried, Nullmeier, 2015). Les études portent de préférence sur les comportements électoraux, les partis politiques ou les groupes d'intérêt. Pourtant, les politiques keynésiennes faisaient de l'État un acteur clé du paysage politique américain. En Europe, en revanche, l'État suscite toujours de l'intérêt. Dans les années 1960-1970, une hypothèse va donner naissance aux premiers travaux sociologiques sur les relations entre l'État français et son environnement : il existerait « un système *social* entre l'administration territoriale et son environnement » (Grémion, 1970, p. 56).

Cette hypothèse s'inscrit en faux contre la science politique de l'époque qui se désintéresse des formes spécifiques que peut prendre le pouvoir local dans un État centralisé comme la France. Elle tente également de dépasser les analyses strictement juridiques qui passent à côté du fait que « l'action de l'appareil administratif est tout entière orientée vers la création de nouvelles normes ou de nouveaux accords sociaux qui tombent [...] hors du champ du droit et qui n'en constituent cependant pas moins l'enjeu essentiel des nouvelles institutions définies par les pouvoirs publics » (*ibid.*, p. 53). Les travaux du

sa souveraineté, exerçant un pouvoir de tutelle sur la plus lointaine des provinces, défendant aussi les frontières, machine politico-administrative mise en œuvre par des fonctionnaires recrutés de manière impersonnelle sur des critères méritocratiques, l'État, en France, apparaît bien comme le type idéal de l'État... Dans la mesure où l'État est parvenu à se rendre indépendant, en tant qu'organisation, de la classe dirigeante et de la société civile tout entière, il semble monopoliser la fonction de représentation dont se trouve alors dépouillé le Parlement » (Badie, Birnbaum, 2004, p. 173).

¹⁵ Il existe bien quelques exceptions. Voir par exemple S. P. Huntington (1961), S. N. Eisenstadt et S. Rokkan (1973) et R. Bendix (1978).

CSO sur la mise en place d'une administration régionale à partir de 1964 et sur la préparation du V^e plan seront l'occasion de conforter l'hypothèse de départ et de réinterroger le centralisme français, et partant l'État.

J.-P. Worms (1966) déconstruit l'idée d'une séparation stricte entre le préfet et les notables. Il existerait entre eux « une étroite complicité » (p. 249). La faiblesse des ressources propres (financières et techniques) dont disposent les maires de petites villes et les conseillers généraux renforce leur dépendance vis-à-vis du préfet. Celui-ci se fait le porte-parole des intérêts locaux auprès de l'État, pour obtenir des subventions par exemple. Il accepte d'endosser la responsabilité des échecs des notables et leur accorde publiquement le mérite de leurs victoires. Il adapte les lois aux réalités locales pour accélérer une procédure ou valider un dossier incomplet. En retour, le préfet s'appuie sur la collaboration des notables pour réaliser ses projets. Lorsque les services déconcentrés s'apprêtent à bloquer la mise en œuvre d'un projet, le notable recourt à l'arbitrage du préfet et lui offre ainsi l'occasion de s'affirmer auprès des services de l'État en département.

Dix ans après J.-P. Worms, P. Grémion défend la thèse de l'existence d'un « pouvoir périphérique » (1976) et donc d'une centralisation administrative inachevée. Il s'appuie sur les travaux de P. Selznick (1966) pour expliquer qu'en France, comme aux États-Unis, toute organisation administrative est ouverte sur l'environnement dans lequel s'insère son action et fait siennes les aspirations et les valeurs de la société qu'elle est chargée d'administrer. Le « système politico-administratif local » explique les effets inattendus des politiques initiées par le centre et le développement d'une forme originale de centralisation : « le jacobinisme apprivoisé » (Grémion, 1976, p. 440). On se rend compte alors que c'est en orientant le regard du chercheur sur les relations entre les différentes catégories d'acteurs présents dans les territoires que l'on peut jauger de l'intensité de la centralisation et de la différenciation de l'État.

M. Crozier et J.-C. Thoenig (1975) montrent l'interpénétration des filières administratives et électives et le fonctionnement croisé de la régulation du système. La conception hiérarchique, verticale et différenciée de la bureaucratie française est mise à mal : « le système est centralisé mais pas dans le sens où on l'entend généralement », mais dans le sens où il existe une « distance entre ceux qui décident et ceux qui sont affectés par la décision » (p. 14). L'administration de l'État dans les départements n'est pas le reflet de l'administration centrale. Ce n'est pas « le même marteau qui frappe », mais dont on aurait seulement « raccourci le manche », comme l'affirmait Odilon Barrot lors d'un banquet républicain à Paris, en 1831, à propos du renforcement du pouvoir des préfets. Le système

politico-administratif départemental est le lieu des résistances au changement que le centre cherche à impulser.

Toutefois, dans le système politico-administratif local décrit par les chercheurs du CSO, c'est toujours l'État qui domine. C'est lui qui définit les normes et le système territorial permet leur mise en compatibilité avec les situations singulières et les intérêts locaux. Les élus locaux sont dépourvus de capacité d'initiative en matière de politique publique et de moyens techniques et financiers. Ils sont tenus à l'écart de la décision. Ils sont simplement mobilisés au moment de sa mise en œuvre. L'accès à Paris est au centre des stratégies d'acteurs. Les maires des grandes villes et les élus qui cumulent des mandats peuvent se passer du circuit politico-administratif local « en nid d'abeille » pour y avoir accès. Et « on se plaint de Paris non pas pour qu'il laisse plus d'initiatives mais pour qu'il intervienne » (Crozier, Thoenig, 1975, p. 17). Dans les années 1960, le préfet jouit encore d'un prestige social inégalé. Dans les têtes, « il est l'État. Il en a l'autorité, la majesté... et l'anonymat » (Worms, 1966, p. 252). L'État s'incarne encore largement dans l'objectivité sous forme de structures spécifiques et dans la subjectivité, dans les cerveaux (Bourdieu, 1993).

1.3. Les approches relativistes de l'État

Tout pouvoir politique ne se résume pas à la forme d'un État et le phénomène de modernisation peut prendre d'autres chemins que celui de la construction d'un centre (Badie, 1978), investi d'une autorité¹⁶ supérieure. L'État doit en réalité être « appréhendé comme l'une seulement des formes de constitution du pouvoir politique » (Birnbaum, 1985a, p. 981). L'État moderne est le fruit d'une construction sociale et historique. Il n'est pas le cadre naturel du politique et n'est pas à l'abri de moments de dédifférenciation (Birnbaum, 1985b).

Paradoxalement, c'est au moment où l'État moderne semble entrer dans une phase de déclin qu'un certain nombre d'auteurs, italiens, américains ou encore allemands,

¹⁶ Nous employons ici le concept d'autorité au sens wébérien du terme. L'autorité (*Herrschaft*) est, pour M. Weber (1995), « la chance de trouver des personnes déterminables prêtes à obéir à un ordre de contenu déterminé. [...] Tout véritable rapport de domination comporte un minimum de volonté d'obéir [...] » (p. 56).

entreprennent de le redécouvrir (Poggi, 1978 ; Evans *et al.*, 1985)¹⁷. La globalisation (Evans, 1997), le développement de la démocratie participative, la pénétration des intérêts privés, les mobilisations sociales posent la question de « la fin de l'État » (Birnbbaum, 1985a). Dans les années 1990, les thèses sur l'érosion de la souveraineté des États (Camilleri, Falk, 1992), sur leur évidement (Peters, 1993 ; Leca, 1994) et sur le déclin de leur autorité dans un monde globalisé (Strange, 1996) suscitent l'intérêt de la communauté scientifique. Mais sans pour autant nier que les États modernes, définis par l'unité de leurs pouvoir, territoire et souveraineté, ont cessé d'exister (Reinhard, 2007), la plupart des auteurs affirment que les États, en Europe du moins, restent des acteurs économiques importants (Muller, Wright, 1994 ; Wright, Cassese, 1996). Là encore, les approches relativistes qui se développent dans les années 1980-1990 sont des théories du maintien de l'État.

L'effacement de l'État derrière d'autres acteurs n'est pas nécessairement perçu comme le signe de son impuissance. Il a pu être analysé comme une stratégie d'évitement du blâme. P. Muller (1984), dans un chapitre qu'il nomme « Le retrait de l'État », explique que le transfert à la profession agricole, dans les années 1960, de la mise en œuvre de la politique de modernisation était un choix prémédité par l'État. L'idée des pouvoirs publics était de se prémunir des risques d'explosion sociale liée à la disparition de nombreux paysans et à la révolte des victimes. K. Weaver (1996) observait également que la mise à l'agenda de politiques de décentralisation en 1995 aux États-Unis relevait d'une stratégie d'évitement du blâme : « *Congressional Republicans also saw devolution as having the potential to solve several problems, ranging from limiting expenditure growth to changing the basic character of the American Welfare state, minimizing blame for imposition of program cuts and building support among Republican governors* » (p. 46). Le renforcement des acteurs non étatiques peut donc se faire au profit de l'État.

C'est également le point de vue défendu par les tenants du « *developmental state* » pour qui la solidité des milieux d'affaires devient un atout pour les États qui sont prêts à travailler avec eux. Les relations entre un État et un milieu des affaires forts seraient mutuellement constructives et auraient favorisé, dans le passé, le développement de pays que l'on disait alors « en voie de développement » (Evans, 1995 ; Weiss, 1995). La globalisation complèterait et coexisterait avec les États plus qu'elle ne saperait leur autorité.

¹⁷ Voir aussi le thème du programme de l'Association américaine de science politique de 1981 : « *Restoring the State to Political Science* ». Pour T. J. Lowi cependant, « *the state was never really out. It was only overshadowed* » (Nordlinger, Lowi, Fabbrini, 1988, p. 885).

La capacité des États à transformer l'économie de leurs pays, à coordonner le changement industriel pour mieux affronter le contexte concurrentiel international serait déterminante pour juger de l'érosion ou non du pouvoir des États (Weiss, 1998).

En France, le « système politico-administratif local » est mis à l'épreuve avant même que n'advienne l'« Acte I » de la décentralisation : « l'urbanisation massive que la France a connue depuis deux décennies, et en particulier la croissance des grandes villes, a abouti à un rétrécissement considérable du système de gestion traditionnel » (Crozier, Thoenig, 1975, p. 19). L'hypertrophie de l'État est de plus en plus dénoncée au profit d'un retour à la loi du marché (Lepage, 1978). Les chocs pétroliers de 1973 et 1979 ont ébranlé « l'image technocratique d'un pouvoir politique apte à maîtriser seul un devenir lui-même de plus en plus incertain » (Duran, 1999, p. 76). La figure du notable et son rôle de « courtier en influence » font place, à partir des années 1970 et dans certaines villes, à la figure du maire entrepreneur (Alliès, 1991), dont Georges Frêche, le maire de Montpellier (1977-2004), devient un archétype (Nay, 1994).

Puis, plusieurs éléments vont défier l'autonomie de l'État par rapport à son environnement et, plus particulièrement, par rapport aux pouvoirs locaux : le « sacre des notables » (Rondin, 1985) qui devait marquer « une rupture dans le cours séculaire de la centralisation »¹⁸ ; la suppression de la tutelle préfectorale sur les collectivités territoriales auxquels conduit l'Acte I de la décentralisation¹⁹ ; la relance de l'intégration européenne avec la signature de l'Acte unique européen de 1986 et celle du Traité de Maastricht en 1992 (Saurugger, 2010). Avec « la décentralisation [...], c'est, à terme, la mutation des fondements mêmes de l'image de l'État dans ce pays » (Rondin, 1985, p. 5). Le « jacobinisme apprivoisé » était une réalité objective invisible pour le citoyen lambda.

L'essentiel du changement tient au transfert de l'exécutif départemental du préfet au président du conseil général accompagné du transfert de compétences et de personnel. Certes, le conseil régional devient une collectivité à part entière. Les conseils généraux seront cependant les principaux bénéficiaires de la décentralisation, car il fallait aller vite et que le plus simple était de « décalquer l'organisation existante des services extérieurs de

¹⁸ Gaston Defferre, allocution au congrès de l'association des maires de France, Paris (octobre 1982), cité par A. Mabileau (1997, p. 341).

¹⁹ L'Acte I de la décentralisation désigne l'ensemble des lois suivantes : la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions qui supprime la tutelle préfectorale et transfère la fonction exécutive départementale et régionale aux présidents du conseil général et du conseil régional ; les lois des 7 janvier et 22 juillet 1983 relatives à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État qui prévoient un transfert de compétences de l'État vers les collectivités territoriales ; la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale qui crée la fonction publique territoriale.

l'État dont l'échelon privilégié est, dans la quasi-totalité des cas, le département. C'est là que sont les hommes, les missions ; la région n'est, le plus souvent, qu'un centre de coordination, d'information ou de réflexion. Étant déjà une collectivité à part entière, dotée désormais d'un exécutif autonome, [le conseil général] a pu s'affirmer d'entrée de jeu. La réforme n'a pas été départementaliste par projet : elle l'est devenue mécaniquement » (*ibid.*, p. 274).

Depuis les années 1980, l'État n'est donc plus qu'un acteur local parmi d'autres. L'espace de l'action publique est désormais multipolaire et fragmenté. Le concept sociologique de « gouvernance » fait son entrée dans la littérature scientifique française à partir des années 1990 pour indiquer que le terme de « gouvernement », qui met l'accent sur un jeu à deux acteurs, l'État et les collectivités territoriales, est dépassé : « il n'y a plus de système local en France » (Le Galès, 1995a, p. 89). L'impératif de développement économique, la logique de compétition et la lutte contre l'exclusion sociale constituent de « puissants facteurs qui font entrer les villes dans la gouvernance urbaine » (p. 75) et les font sortir du cadre étroit du gouvernement local. La gouvernance intègre dans l'analyse de l'action publique « un ensemble d'institutions et d'acteurs qui n'appartiennent pas tous à la sphère du gouvernement » (Stoker, 1998, p. 20) : les grandes entreprises privées, les consultants, les associations, les institutions européennes... Les relations « horizontales » entre ces acteurs priment sur les relations verticales (Pinson, 2010). Le modèle français de politiques publiques qui se caractérise par la centralité de l'État dans les procédures de médiation et une place privilégiée de l'État dans la mise en œuvre des politiques publiques dans les territoires semble de plus en plus concurrencé par les grandes villes (Lorrain, 1989a ; Le Galès, 2003), les conseils généraux (Rondin, 1985), l'Europe (Muller, 1984, 1992) qui véhicule la « norme de marché », les entreprises privées (Lorrain, Stoker, 1994 ; Strange, 1996 ; Hibou, 1999), les réseaux (Gaudin, 1995 ; Le Galès, Thatcher, 1995) et les partenariats publics-privés (Le Galès, 1995b). L'État desserre son verrou sur les politiques locales (Le Galès, 1999).

En outre, jusqu'à la fin des années 1970, l'intérêt local était assimilé à l'intérêt particulier (Alliès, 1980 ; Caillosse, 2009). L'État et ses bureaucrates étaient les seuls garants de l'intérêt général, ce qui justifiait l'interventionnisme étatique et conférait à l'expertise technique des agents de l'État un certain crédit (Suleiman, 1976 ; Chevallier, 1978). Dans les années 1980 et 1990, le développement du contrat, de la négociation et de la consultation disqualifient cette conception de l'intérêt général : « Tout se passe comme si l'intérêt général, dans sa version républicaine, implosait sous la pression d'une multitude

d'intérêts locaux validés par le suffrage universel » (Faure, 1997, p. 243). Une autre conception émerge et prend de l'ampleur, celle de l'intérêt général local (Rangeon, 2005), qui se décline aux différentes échelles de l'action publique territoriale, à l'instar de l'intérêt général régional (Barone, 2008). L'intérêt général est désormais saisi par rapport au contexte dans lequel il émerge. Il est analysé comme le résultat non stabilisé de tournois entre les acteurs locaux en présence (Lascoumes, Le Bourhis, 1998). Les citoyens ordinaires sont même autorisés à participer à sa définition à l'occasion de consultations et de débats publics²⁰, en particulier dans le cadre de politiques d'aménagement du territoire (Jobert, 1998), et ce même s'il existe un fossé entre le mythe et la réalité de la démocratie participative (Blondiaux, 1999 ; Blatrix, 2009). La proximité est mise à l'honneur : « Là où le pouvoir se légitimait jadis par la hauteur et par toutes les catégories surplombantes qui découlent d'une position élevée (intérêt général, loi, volonté générale, progrès, égalité des citoyens, aménagement du territoire...), il puise désormais dans un gisement de légitimité strictement inverse, fondé sur le proche et l'interpersonnel » (Le Bart, Lefebvre, 2005, p. 7).

L'État français est cependant perçu comme un État fort qui serait capable de résister à la concurrence que lui opposent les acteurs non étatiques (Birnbaum, 1985a) : le « retour au self-government » est « assez conforme à la logique de fonctionnement des sociétés à État faible que sont les sociétés anglo-saxonnes ; souhaité par certains en France, il ne pourra peut-être pas se réaliser aussi facilement face un État qui semble vouloir conserver sa propre logique » (p. 985). Dans les États faibles, « les institutions de différenciation partielle de l'État paraissent davantage menacées par cette tendance à la privatisation d'un secteur public doté de moins de force et de cohérence : d'où de nouvelles régulations économiques par le marché, les atteintes portées aux structures partielles de *Welfare State*, les dénationalisations (Riddell, 1983) » (p. 988). Au contraire, dans un État fort, toute mobilisation importante contre l'État suscite « en retour un renforcement de l'État et non pas, jusqu'à présent, sa disparition » (p. 989). Face à la logique de marché véhiculée par les institutions communautaires, aux mouvements nationalistes et à l'influence croissante des entreprises transnationales, « on peut simplement estimer qu'un État différencié et

²⁰ La loi relative à l'Administration Territoriale de la République (ATR) du 6 février 1992 crée les conseils de quartier et accorde une valeur juridique à la pratique de la consultation d'initiative municipale. La loi dite « Barnier » du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement institutionnalise la participation du public dans le cadre de commissions nationales de débat public.

institutionnalisé parvient mieux à résister à ces nombreux défis en assurant ainsi sa propre survie » (p. 994).

Par ailleurs, l'État, en France, ne s'est pas absenté de la scène locale. Les années qui suivent les premières lois de décentralisation voient renaître le système politico-administratif local : « il n'a pas fallu longtemps aux élus locaux et aux représentants de l'État pour réinventer les discrètes négociations, les trocs compliqués qui permettent à chacun d'obtenir satisfaction sur l'essentiel sans perdre la face » (Rondin, 1985, p. 316). Le système politico-administratif perdure dans les années 1990 (Reigner, 2002), même si le jeu est plus ouvert et conduit à une variabilité des situations. De nombreux maires, ruraux mais aussi urbains, sollicitent encore l'appui des DDE pour préserver leur indépendance vis-à-vis des conseils généraux. La « pluralité des tutelles » (Rondin, 1985, p. 292) (services de l'État, conseils général et régional) permet leur neutralisation : « que le conseil général ait de ses subventions un maniement un tant soit peu politique, et l'État apparaîtra alors comme l'indispensable recours » (*ibid.*, p. 293). Les institutions sont amenées à partager les mêmes domaines de compétence. Les initiatives redondantes prolifèrent au détriment de la cohérence de l'action publique. Le préfet, ses services et le conseil général mènent une course de vitesse pour s'affirmer auprès des communes, à travers les subventions notamment : « l'essentiel est la clientèle communale. C'est peu dire qu'on la courtise : on se l'arrache... » (*ibid.*, p. 292).

Le système politico-administratif local ne sort pas indemne de l'Acte I de la décentralisation. Le contrôle a priori du préfet sur les actes administratifs des collectivités est remplacé par un contrôle a posteriori qui déplace l'enjeu autour de la saisine du juge. Mais le préfet parvient à retrouver une latitude d'action : « à défaut de pouvoir accorder lui-même les dérogations, le représentant de l'État maîtrise le risque de l'annulation [des actes administratifs] par le juge. Dès lors que la collectivité s'aventure aux franges de la légalité, elle retrouve son vieux partenaire d'antan, et cherche à trouver avec lui, tout comme avant, des aménagements » (*ibid.*, p. 289). La régulation des affaires publiques se joue en grande partie en dehors du prétoire grâce à la possibilité offerte aux préfets de se tenir informés des irrégularités constatées. Ils peuvent dès lors utiliser ces informations pour prévenir les autorités locales concernées et les aider à régulariser leur situation, leur évitant de ce fait une probable condamnation.

À la fin du XX^e siècle, de nouveaux acteurs entrent dans le processus d'échange en chaîne de la régulation croisée. C'est le cas, notamment, de la Commission européenne. Ces échanges dépendent de la spécificité des espaces où ils ont lieu ainsi que de leur histoire

et des systèmes politiques qui s'y trouvent. E. Négrier (1995) propose de remplacer la notion de régulation croisée, qui peine à saisir les transformations en cours, par une notion empruntée à L. Parri (1990) et qui est celle de l'« échange politique territorialisé »²¹. Cette notion lui permet à la fois d'introduire le niveau européen d'intervention publique dans les échanges entre acteurs publics et de mettre en avant les différences qui peuvent exister d'un territoire à l'autre.

Deux conceptions de la gouvernance s'affrontent : celle qui voit en elle un phénomène entièrement nouveau et celle qui estime qu'elle ne contient pas autre chose que la perpétuation du gouvernement de l'État. Selon cette seconde conception, la contractualisation serait, par exemple, « un moyen d'impliquer plus fortement les maires, en soumettant le financement des infrastructures au respect des objectifs sociaux fixés par le gouvernement » (Chevalier, 1996, p. 216). Elle n'empêcherait donc pas « l'État, qui se recentre sur un rôle régulateur, de contraindre la négociation en tentant d'imposer ses règles du jeu » (Leroy, 1999, p. 575).

En Europe, B. Jouve et C. Lefèvre (1999) montrent que l'État garde une capacité d'action en matière de politiques publiques institutionnelles²². Lorsqu'il le souhaite, celui-ci parvient à vider de leur substance les gouvernements métropolitains qui se mettent en place, par le simple fait de ne pas les soutenir : sans « la légitimité que leur confèrent ou non les États [et sans] leur soutien, les initiatives locales s'étiolent et disparaissent » (*ibid.*, p. 851). C. Lefèvre (2013) expliquera l'attitude de l'État « par la crainte de voir émerger des autorités métropolitaines qui pourraient devenir des rivales ou en tout cas disposer de ressources suffisantes pour contrecarrer ou s'opposer aux politiques nationales » (p. 233). Jusqu'aux lois du 27 janvier 2014 de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles (MAPTAM) et du 7 août 2015 portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe), les processus de décentralisation initiés par l'État n'ont jamais choisi le territoire métropolitain comme espace de transfert de compétences et de ressources. L'État s'était donc réservé le droit de soutenir ou de se positionner contre l'autonomisation du local.

²¹ « Par échange politique territorial, on entend l'ensemble des interactions ayant pour objet des ressources matérielles, des capacités d'influence et des légitimités, pour cadre un territoire ou plusieurs au sein d'un contexte d'action publique, et pour finalité l'efficacité de cette action et la légitimation des protagonistes » (Négrier, 1997, p. 264).

²² Ces politiques institutionnelles sont aussi qualifiées de « constitutives » (Lowi, 1972). Elles ont pour objet l'édiction de règles sur les règles, la mise en place de processus et de cadres pour rendre possible l'action collective sans pour autant définir les problèmes et les modalités concrètes de leur résolution.

Au milieu des années 1990, en France, J.-C. Thoenig et P. Duran (1996) considèrent que, devant la fragmentation de l'action publique, « l'État trouve une raison d'être dans l'institution de capacités de négociation » (p. 582). Il proposerait, de façon peu coercitive, « des scènes d'action [...] destinées à structurer des modes d'échange et à articuler des positions dans un contexte d'interdépendance entre des problèmes, des acteurs, des intérêts » (p. 600). Les politiques environnementales des années 1990 en sont un bon exemple. Dans ce domaine, « le processuel l'emporte sur le substantiel » (Lascoumes, 1994, p. 104). L'essentiel de l'action de l'État se trouve beaucoup moins dans la fixation de normes environnementales à atteindre que dans la constitution d'un cadre permettant de faire émerger des compromis pour rendre l'action collective possible. Malgré la montée en force des villes, de l'Union européenne, des associations et des entreprises privées, le ministère en charge de l'Environnement, créé en 1971, conforte son administration lorsqu'il met en place, en 1991, les Directions Régionales de l'Environnement (DIREN²³) (Lascoumes, Le Bourhis, 1997). Il progresse ainsi vers la constitution d'une administration déconcentrée qui lui est propre même s'il ne dispose pas encore d'un corps qui lui est spécifiquement dédié. Les DIREN mènent des politiques essentiellement constitutives (développement de schémas, de plans locaux, mise en place de structures décisionnelles...). Malgré la faiblesse de leurs moyens financiers et en personnel, leur mise en place montre que les premières lois de décentralisation ne s'accompagnent pas d'un retrait de l'État dans le domaine de l'environnement. Quant à l'échelon départemental de l'État, les accommodements locaux avec les collectivités territoriales restent déterminants dans ce domaine. Le fonctionnaire d'État, en DDE comme en DDAF, est tout à la fois « auteur des normes de fonctionnement, responsable de leur exécution, juge de leur sanction et conseiller en technique » (Lascoumes, 1994, p. 28).

Une autre conception de la gouvernance va plutôt montrer que les services déconcentrés de l'État peinent à se repositionner face aux changements de leur environnement (Grémion, 1992 ; Muller, 1992 ; Thoenig, Duran, 1996). Pour P. Duran (2006), les problèmes publics deviennent plus transversaux, collectifs et changeants. Mais les services déconcentrés ne parviennent pas à se renouveler. Ils ne prennent pas suffisamment la mesure de ces changements alors qu'il semble urgent de trouver de nouvelles missions et compétences à même de légitimer à nouveau leur présence dans les

²³ Les DIREN ont fusionné entre 2009 et 2011 avec les Directions Régionales de l'Équipement (DRE) et les Directions Régionales de l'Industrie, de la Recherche et de l'Équipement (DRIRE) pour former les Directions Régionales de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL).

territoires. L'État déconcentré « n'a plus vraiment les moyens de ses ambitions ni tout à fait la justification de sa présence » (*ibid.*, p. 774). P. Duran insiste sur l'« absence d'une véritable doctrine de l'action publique de l'État, au moment où s'épuisent les modalités traditionnelles d'exercice de la puissance publique » (*ibid.*, p. 769).

Certes, le modèle de l'État stratège est promu à partir des années 1990²⁴ pour repenser les relations entre l'administration centrale et les services déconcentrés. Selon ce modèle, les fonctions stratégiques de pilotage et de contrôle doivent être assurées par l'administration centrale tandis que les fonctions opérationnelles d'exécution et de mise en œuvre des politiques publiques doivent être assurées de manière autonome par les services déconcentrés de l'État. Cette nouvelle vision de l'État est diversement promue par le ministère de l'Intérieur, la direction générale de l'Administration et de la fonction publique du ministère de la Fonction publique et la direction du Budget du ministère des Finances (Bezes, 2005). Mais l'État est confronté à la difficulté de définir de manière autonome, c'est-à-dire sans les collectivités territoriales, des politiques publiques de gestion du territoire (Duran, 2006).

L'« Acte II » de la décentralisation²⁵ affaiblit davantage les services déconcentrés de l'État et, particulièrement, les DDE qui transfèrent une portion des routes nationales et de leur personnel aux conseils généraux. La mise en œuvre de la Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF) à partir de 2006 réduit également les marges de manœuvre des services déconcentrés en cloisonnant les budgets. Alors que la décentralisation se poursuit, la déconcentration est « en panne » (Duran, 2006). La fusion des DDE et DDAF à la fin des années 2000 constitue probablement « l'un des derniers soubresauts d'un État déconcentré qui, dans sa configuration la plus classique telle qu'elle fut glorieusement incarnée par ces mêmes services, est probablement voué à un irrémédiable déclin » (*ibid.*, p. 775). Le rôle des services déconcentrés tend à devenir résiduel (Epstein, 2013a) et la « perte de centralité de l'État » (Duran, 1999, p. 178) se retrouverait, indifféremment, dans l'ensemble des politiques publiques (Anderson, Brook, Cochrane, 1995). Mais en attendant, l'État est toujours là.

²⁴ L'expression apparaît dans le rapport du Commissariat général du Plan, 1993, *Pour un État stratège garant de l'intérêt général*, Paris, La Documentation française.

²⁵ Celui-ci désigne à la fois la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 sur l'organisation décentralisée de la République qui étend les responsabilités des collectivités territoriales et leur reconnaît un droit à l'expérimentation et la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales qui prévoit de nouveaux transferts de compétences vers les collectivités territoriales.

1.4. La thèse de l'État recomposé

Dès la fin des années 1990, la science politique fait le constat que l'État se maintient malgré sa perte de centralité dans les processus d'action publique. Elle renouvelle ses questions de recherche vers les manières dont l'État, tout en se maintenant, se transforme. Dans l'introduction de l'ouvrage *The Oxford Handbook of Transformations of the State*, E. Huber et ses collègues (2015) font ressortir les trois catégories de questions que se pose la science politique dès lors qu'elle s'intéresse aux transformations de l'État : les origines (1.4.1.), les dimensions (1.4.2.) et la temporalité et l'intensité de ces transformations (1.4.3.).

1.4.1. Les origines des transformations de l'État

L'une des questions qui animent aujourd'hui les débats qui s'articulent autour des transformations de l'État et que nous nous posons à notre tour dans le cadre de cette thèse est celle des origines de ces transformations. Trois catégories de facteurs sont mises en avant par E. Huber *et al.* (2015) : les facteurs internationaux (1.4.1.1.), domestiques (1.4.1.2.) et relevant des structures préexistantes de l'État (1.4.1.3.). Les transformations de l'État s'expliquent généralement par la combinaison de ces trois groupes de facteurs. Toute étude sérieuse se doit par conséquent de n'en négliger aucun.

1.4.1.1. Les facteurs internationaux

On peut distinguer les facteurs internationaux selon la nature coercitive et violente²⁶ ou volontaire et *soft* de leur manifestation. Nous nous focalisons ici sur ceux qui opèrent en temps de paix. À partir des années 1990, par exemple, les transferts de politiques publiques²⁷ se multiplient en raison des avancées technologiques qui facilitent la communication entre décideurs politiques et du poids que prennent les institutions

²⁶ L'on pense notamment au rôle joué par les guerres (Tilly, 1990 ; Hui, 2005) et les pratiques coloniales (Fazal, 2007 ; Lange, 2009).

²⁷ D. Dolowitz et D. Marsh (2000) définissent les transferts de politiques publiques comme "*the process by which knowledge about policies, administrative arrangements, institutions and ideas in one political system (past or present) is used in the development of policies, administrative arrangements, institutions and ideas in another political system*" (p. 5).

internationales (Union européenne, Fonds monétaire international et Banque mondiale) dans les choix de politiques publiques nationales (Dolowitz, Marsch, 2000). L'impact des politiques européennes sur les politiques nationales est largement reconnu (Cowles *et al.*, 2001 ; Lascoumes, 2008). La diffusion de modèles par l'environnement international engendre des phénomènes d'isomorphisme institutionnel (DiMaggio, Powell, 1983), comme dans le cas des technologies institutionnelles dans l'Afrique postcoloniale (Mény, 1993) ou encore des politiques d'enseignement supérieur et de recherche en France et en Allemagne (Musselin, 2008). Dans un contexte de compétition économique entre États, les politiques de libéralisations politique et économique entreprises par certains États en incitent d'autres, à la fin du XX^e siècle, à faire de même (Simmons *et al.*, 2008). Au-delà même du poids des institutions internationales, la diffusion de politiques publiques trouve donc son origine dans l'interdépendance des États, comme cela a été démontré dans le cas des politiques sociales (Obinger *et al.*, 2013).

De nombreuses recherches tendent également à expliquer les politiques de réforme de l'État adoptées dans la plupart des pays de l'OCDE depuis les années 1980 par l'introduction dans le secteur public de recettes et de valeurs empruntées au secteur privé (Pollitt, Bouckaert, 2011) : management par la performance, logique concurrentielle, affirmation du rôle stratégique du centre et externalisation des tâches opérationnelles vers les unités décentralisées²⁸... De telles réformes sont qualifiées de néo-managériales. Le succès du *New public management* (NPM) tient en partie au fait qu'il apparaisse comme une praxéologie (Eymeri-Douzans, 2013), dans le sens où les pratiques préconisées sont souvent présentées comme neutres idéologiquement. Ce succès s'explique aussi par l'hétérogénéité des causes qu'il peut servir, qu'il s'agisse par exemple de faire échouer une politique de privatisation ou, au contraire, de la mettre en œuvre (Hood, 1995)²⁹.

1.4.1.2. Les facteurs internes

Le poids des facteurs internationaux, sans être pour autant négligé, est régulièrement relativisé pour mettre en avant des facteurs internes aux États comme la mobilisation de

²⁸ Dunleavy *et al.* (2006) dégagent trois principaux axes : la désagrégation (agencification, déprofessionnalisation, séparation entre acheteur et fournisseur...), la compétition (l'externalisation, la dérégulation...) et les mesures incitatives (rémunération à la performance, partenariats publics-privés...).

²⁹ "It might be argued that NPM has been adopted in some contexts to ward off the New Right agenda for privatization and bureaucide and in other countries as the first step towards realizing that agenda" (*ibid.*, p. 107).

groupes sociaux, les syndicats, les partis politiques, les clivages sociaux, la forme que prennent les relations entre État et société, l'importance du secteur informel... Un certain nombre d'auteurs soulignent par exemple le caractère généralement limité de l'influence exercée par l'intégration européenne sur l'évolution des politiques nationales (Hix, Goetz, 2000 ; Risse *et al.*, 2001). Dans le cadre du mimétisme institutionnel, Y. Mény et ses collègues (1993) constataient que les éléments importés étaient systématiquement travaillés par les particularités des États importateurs. La diffusion de modèle se heurte souvent aux conditions locales de réception. Aux Philippines, par exemple, la mince séparation entre le public et le privé et le poids des élites terriennes constituées en grandes familles expliquent les faiblesses démocratiques et économiques du pays, les résistances à la diffusion du modèle américain de démocratie et l'inefficacité des moyens financiers apportés par les États-Unis (Caouette, 2011).

Le rôle joué par la diffusion internationale des idées néo-managériales dans l'orientation prise par les réformes administratives doit également être réévalué à la lumière des facteurs internes de chaque pays. C'est ce que font P. Lascoumes *et al.* (2014) lorsqu'ils cherchent à comprendre la création, en 2007, du grand ministère intégré de l'Écologie et du développement durable, produit de la fusion des administrations centrales et régionales des ministères en charge de l'Écologie, de l'Équipement et de l'Industrie. Ils montrent que l'influence du NPM et que l'obsession pour les fusions administratives qui caractérise ceux qui mobilisent ses recettes (Kitchener, Gask, 2003) n'expliquent que partiellement cette réforme. Celle-ci est aussi, pour partie, la conséquence de mobilisations sociétales et de la promotion d'une écologie de droite avec la labellisation « développement durable » qui comporte une coloration économique (accompagnement de l'économie, croissance verte).

1.4.1.3. Les structures préexistantes de l'État

Le design institutionnel préexistant et propre à chaque pays est à l'origine d'importantes différences. C'est en tout cas la thèse d'E. M. Immergut (1995) qui, à partir d'une comparaison internationale des politiques d'assurance maladie, va montrer la prédominance des institutions sur les intérêts. En France, la Constitution française de 1958 instaure un régime présidentiel. En Suisse, le recours ou la menace du recours au référendum sont fréquents. En Suède, l'existence d'un exécutif fort est associée à une tradition de loyauté partisane et d'accords basés sur le consensus. Ces différences

institutionnelles se répercutent sur les processus de prise de décision et débouchent sur des choix politiques contrastés. À la même période, G. Tsebelis (1995) remarquait que la nature d'un système politique (présidentialisme, parlementarisme, bicaméralisme, système multipartisan...) déterminait la faisabilité ou non des changements institutionnels.

Si l'on reprend le cas des pressions exercées par l'Union européenne sur les États membres, celles-ci sont plus ou moins fortes en fonction de la compatibilité ou de l'écart qui existe entre les normes, les règles, les procédures et les pratiques qu'elle cherche à imposer et les normes, les règles, les procédures et les pratiques qui préexistent dans les États membres. C'est ce que M. G. Cowles et ses collègues (2001) ont appelé le « *goodness of fit* ». Par ailleurs, cette pression peut s'exercer sans pour autant conduire à un changement institutionnel. Dans une perspective néo-institutionnaliste (cf. partie III de l'introduction, section 2.4.), les auteurs remarquent que le changement va fortement dépendre des institutions nationales préexistantes propres à chaque pays et qui seront susceptibles de faciliter ou de bloquer ce changement : présence d'acteurs véto³⁰, d'institutions formelles facilitant la médiation, spécificités des cultures politiques et organisationnelles, capacité d'acteurs nationaux à exploiter les nouvelles opportunités offertes par l'Europe...

La convergence des politiques publiques de réforme de l'État vers des recettes néo-managériales est par exemple nuancée dès lors que l'on prend le soin de différencier ce qui relève des discours qui véhiculent l'idéologie néo-managériale, des décisions qui s'en inspirent, des pratiques qui en découlent et des conséquences sur l'efficacité de l'action publique (Pollitt, 2001 ; Sundström, 2006). La progression de l'idéologie et des pratiques néo-managériales bute en réalité souvent sur l'idéologie et les pratiques préexistantes (Dunleavy *et al.*, 2006). Ph. Bezes (2009) reproche aux premières analyses qui ont pris les réformes des systèmes administratifs pour objet d'avoir trop mis l'accent sur les crises (récession économique, remise en cause de la légitimité des gouvernants...) qui affectent les bureaucraties à partir des années 1970. À trop concevoir ces politiques comme des tentatives pour s'adapter à l'évolution de l'environnement, les chercheurs passent à côté du poids des institutions et des stratégies d'acteurs. C'est avant tout le résultat des luttes entre groupes réformateurs et expertises qui va déterminer si une situation donnée peut être qualifiée de « crise » et nécessite ou non de trouver des solutions. En se focalisant sur la

³⁰ G. Tsebelis (1995) définit l'« acteur véto » comme « un individu ou un acteur collectif dont l'accord [...] est requis pour changer de politique » (p. 301). Nous traduisons. L'auteur note que la stabilité politique croît avec le nombre d'acteurs véto, leurs désaccords et leur cohésion.

question du degré d'influence du NPM sur les réformes de l'État, on tend ainsi à ignorer d'autres facteurs explicatifs et à minimiser les « acclimations locales » des logiques managériales globales qui inspirent les réformes administratives en Europe (Eymeri-Douzans, 2008). On tend aussi à négliger le rôle des hauts fonctionnaires français dans les réformes d'inspiration néo-managériale de la fin des années 2000 au profit de cadres issus du secteur privé (Rouban, 2010). Pourtant, ces réformes ont été façonnées par de hauts fonctionnaires convertis au libéralisme financier en raison de leur passage par des écoles de commerce. Ceux-ci s'accommodent d'ailleurs « d'un discours qui procède d'une philosophie anti-étatique et de réformes censées menacer directement leur existence » (Gervais, 2010, p. 466). C. Pollitt et G. Bouckaert (2011) incitent ainsi les chercheurs à partir non pas du modèle mais du contexte.

C'est ce qu'entreprend Ph. Bezes (2009) qui revient longuement sur les logiques d'acteurs qui permettent de comprendre les différents répertoires de réforme³¹ administrative mis en place depuis les années 1960 et la progressive montée en puissance du NPM, en France, à partir des années 1990. En prenant en considération le contexte national, les jeux d'acteurs, les logiques institutionnelles héritées, il montre que les idées et les instruments du NPM n'influencent le contenu des réformes que de manière graduelle et discontinue, car ils se heurtent au « déjà-là » des institutions. Les élus locaux, par exemple, ont accès au système de décision central via les assemblées dans lesquelles ils siègent grâce au cumul des mandats. Les réformes font donc l'objet de négociations et de compromis avec les acteurs territoriaux. Les processus conflictuels entre ministères transversaux (Finances, Intérieur et Fonction publique) sont également au centre des dynamiques de réforme. En réformant l'État, ces ministères cherchent à recomposer leurs rôles fragilisés par l'émergence de nouvelles contraintes extérieures (globalisation, européanisation, politiques de décentralisation...) et à démontrer leur capacité à imposer des normes communes à l'ensemble des ministères « techniques ». Le contenu des politiques de réforme est alors le résultat des conflits et des compromis entre ces ministères. Ils se traduisent par des répertoires de réforme hybrides où les recettes managériales cohabitent avec des politiques de protection institutionnelle de la fonction publique. Ces résistances institutionnelles expliquent qu'en France, l'appropriation politique du tournant néo-

³¹ Un répertoire de réforme est « un ensemble homogène et stabilisé comprenant des conceptions de ce qu'est l'administration (ses principes, son organisation mais surtout les problèmes qu'elle pose), des représentations de ce qu'elle devrait être (nouveaux principes et modes de fonctionnement, recettes managériales à mettre en œuvre pour la transformer, instruments) et des modèles d'action pour intervenir sur elle » (Bezes, 2009, p. 47-48).

managérial n'interviendra qu'en 2007, au moment où Nicolas Sarkozy accède à la présidence de la République. La longue histoire des remises en cause des règles bureaucratiques, autrement dit les décennies d'invalidation des arrangements institutionnels historiques ont rendu possible ce changement de paradigme.

Contrairement aux auteurs précités, qui s'intéressent aux réformes de l'État de manière transversale, l'ouvrage de Lascoumes *et al.* (2014) se consacre à un domaine particulier de l'action publique, celui de l'environnement³². L'ouvrage aboutit à la même relativisation du poids des idées néo-managériales dans l'explication des réformes de l'État en France. Outre les facteurs internes présentés dans la section précédente, les auteurs mettent également en avant le poids des réformes antérieures et de la recomposition de grands corps techniques en lutte. Ils ne s'en tiennent pas au volontarisme politique alors affiché, mais prennent en compte les organisations et routines de travail en place et leurs effets limitatifs.

Nous nous inspirerons de cette démarche qui invite le chercheur à s'intéresser à la pluralité des buts et des causes de l'action publique pour éclairer la décision du 4 avril 2008. Nous nous poserons la question de l'interconnexion entre les facteurs internationaux, internes et étatiques et nous verrons pourquoi, à certains moments, l'un des facteurs a pesé plus que les autres.

1.4.2. Les dimensions des transformations de l'État

Les transformations de l'État peuvent concerner une ou plusieurs de ses dimensions. L'État peut par exemple changer d'objectif. C'est le cas lorsque l'État français, à partir des années 1960, se donne pour objectif de rendre l'État plus efficace (Bezes, 2009). C'est également le cas lorsque les enjeux environnementaux se trouvent étroitement associés aux enjeux en matière de santé (Lascoumes, 2008) ou encore lorsque l'État privilégie, dans le domaine de l'eau, à partir des années 1990 et de plus en plus par la suite, les solutions « environnementales » aux solutions « équiementières » (Bouleau, 2015).

³² Selon P. Lascoumes (1994) : « il n'est pas possible de parler au singulier de "politique d'environnement" comme on parle de politique culturelle ou de l'emploi. Il ne s'agit pas en effet de véritables politiques sectorielles autonomes, mais plutôt de dimensions internes à d'autres politiques sectorielles » (p. 15).

Les buts que se fixe l'État peuvent également rester inchangés tandis qu'il s'oriente vers de nouveaux instruments d'action publique³³. Ces derniers s'appuient davantage sur l'information, l'incitation et la concertation (Halpern, Le Galès, 2011). Il peut s'agir, par exemple, des conférences de citoyens, des subventions (conditionnées à la réalisation de buts), du marché des droits d'émission de CO₂, des tableaux de bord mentionnant des indicateurs synthétiques, des labels, des appels à projets ou encore des instruments d'information visant à responsabiliser les acteurs non étatiques en matière de gestion des risques. Ces nouveaux instruments s'opposent aux instruments classiques comme la réglementation, la cartographie ou les dotations globales de fonctionnement. Ils se sont multipliés depuis le début des années 1990, dans le domaine de l'environnement notamment (Golub, 1998 ; Jordan, Wurzel, Zito, 2003 ; Lascoumes, 2008). Toutefois, le changement passe parfois par l'usage renouvelé d'un instrument préexistant plus que par l'introduction d'un nouvel instrument (Aguilera, 2014).

Les transformations de l'État peuvent également concerner la dimension symbolique de l'État. Mais c'est plutôt la permanence des représentations de l'État qui est régulièrement mise en avant, et ce parallèlement aux changements qui affectent d'autres dimensions de l'État. Pour C. Dupuy et J. Pollard (2013), la « représentation d'un État capable de contrôler et d'harmoniser les politiques dans les territoires infranationaux reste dominante, y compris après les lois de décentralisation adoptées depuis le début des années 1980 ». Dans le domaine de l'éducation, par exemple, l'État continuerait d'être perçu comme responsable de l'égalité territoriale et comme le seul à même d'organiser un système scolaire de qualité. Paradoxalement, les « acteurs, notamment locaux, prêtent une capacité d'action bien plus grande qu'elle ne l'est en réalité aux services de l'État. Ils cultivent aussi une croyance envers l'État comme garant de l'intérêt général et de l'égalité territoriale qui n'est plus guère fondée sur son action (Pasquier, 2012) » (Crespy, Simoulin, 2016, p. 488-489). C. Crespy et V. Simoulin constatent que le gouvernement repose essentiellement sur le crédit que les acteurs lui accordent, à tort. En outre, l'appareil bureaucratique peut disparaître, mais laisser subsister des « représentations de l'ordre désirable » (Burdeau, 2009, p. 74) diffusées par les institutions de l'État. Tant qu'il obtient le consentement à obéir grâce à l'adhésion de la population à des valeurs communes, l'État n'a plus besoin de « la violence physique légitime » (Weber, 1995) ou de la force de

³³ Un instrument d'action publique constitue « un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur » (Lascoumes, Le Galès, 2010, p. 325).

l'habitude et de la ruse des tyrans pour abrutir leurs sujets (La Boétie, 2008)³⁴. L'État a institué à la fois dans les choses et dans les esprits ses choix de gestion des affaires publiques (en matière de production d'électricité, de programmes scolaires...) (Bourdieu, 1993). Il « n'a pas nécessairement besoin de donner des ordres, et d'exercer une coercition physique, pour produire un monde social ordonné cela aussi longtemps qu'il est en mesure de produire des structures cognitives incorporées qui soient accordées aux structures objectives » (*ibid.*, p. 60).

Nous prendrons en considération les trois dimensions que nous venons de présenter (buts, instruments et représentations) dans la suite de la thèse. Cependant, nous porterons notre attention essentiellement sur deux dimensions : le champ et l'étendue de l'intervention de l'État (1.4.2.1.) et sa capacité d'action (1.4.2.2.).

1.4.2.1. Le champ et l'étendue de l'intervention de l'État

Le champ de l'intervention de l'État renvoie à la question des activités qu'il prend en charge et de celles qui le sont par d'autres acteurs. La question de son étendue permet d'éviter le piège d'une analyse des évolutions actuelles en termes de jeu à somme négative. Elle permet d'alimenter la thèse selon laquelle l'État reste un acteur clé de l'action publique, même lorsqu'il se trouve concurrencé par d'autres acteurs ou lorsqu'il organise son retrait du local. Le champ et l'étendue de l'intervention de l'État varient selon les secteurs (1.4.2.1.1.) et les territoires (1.4.2.1.2.).

1.4.2.1.1. La diversité des réorganisations selon les secteurs

Parler du retrait de l'État dans son ensemble masque la multiplicité des changements qui peuvent parcourir les secteurs. À partir des politiques de désengagement (« *politics of retrenchment* ») de l'État-providence conduites aux États-Unis et en Grande-Bretagne dans les années 1980, P. Pierson (1994) montre que la contraction de l'État est, dans certains secteurs particulièrement vulnérables, une réussite (logement, allocations chômage), tandis qu'elle est un échec dans le domaine de la santé, par exemple. Le coût politique d'une

³⁴ Sous cet angle, l'on comprend mieux le discours du président de la République Charles de Gaulle (1959-1969) à Lyon le 24 mars 1968 lorsqu'il expose les raisons de la politique de développement régionale : « L'effort multiséculaire de centralisation, qui lui fut longtemps nécessaire pour réaliser et maintenir son unité malgré les divergences des provinces qui lui étaient successivement rattachées, ne s'impose plus désormais ». La centralisation ne paraissait plus indispensable à la préservation de l'unité nationale (Mabileau, 1991).

politique de retrait est propre au secteur concerné et dépend des groupes de soutien qui le défendent et des ressources qui sont en leur possession. Ces exemples contrastés montrent que « la vision du politique comme lieu où une ‘direction’ est donnée à la collectivité [...] n’a de sens que sectoriellement » (Favre, 2003, p. 268). P. Favre s’oppose en cela à J. Leca pour qui « gouverner » prétend à la généralité³⁵. L’État peut se retirer dans certains domaines (la santé, les logements sociaux, la régulation du marché du travail...), mais peut tout aussi bien s’étendre ailleurs (protection des consommateurs, protection des populations, mesures anti-discrimination...) (King, Le Galès, 2017).

Des auteurs dressent par exemple un parallèle entre la contraction de l’État dans le domaine de la protection de la santé et l’extension de son action dans le domaine de la gestion des crises (inondations, émeutes urbaines, accidents industriels...) (Borraz, Cabane, 2017) : « *Crisis management [...] constitutes the new face of the welfare state, one still concerned with protecting the population (through prevention or compensation) while simultaneously preserving the normal order of things and flow of commodities* » (p. 409). Concernant la gestion des crises, des politiques sont mises en place pour informer et conseiller les citoyens. L’État n’agit pas sur l’origine des crises, mais développe une rhétorique de la délégation de la responsabilité de la protection des populations à des acteurs non étatiques. Cette rhétorique ne signifie pas, selon les auteurs, que l’État se retire au profit de ces acteurs. Au contraire, elle renvoie à l’extension de l’activité de l’État, une fois la crise survenue, dans la mesure où celui-ci cherche à organiser la continuité de la vie sociale et économique dans un environnement dégradé. En mettant l’accent sur les conséquences de l’évènement, la compensation des victimes et le retour rapide à l’ordre préexistant, l’État, en Europe, évite de remettre en cause les choix publics qui pourraient être à l’origine de ces évènements dans le sens où sa capacité à protéger pourrait avoir été réduite par les réformes. L’État, dont le pouvoir semble essentiellement reposer sur sa fonction de préservation de la sécurité, serait avant tout animé par son désir de maintenir son image de gardien de la sécurité, parallèlement à l’extension du champ de la sécurité, « tout en se préservant des conséquences que cela pourrait avoir en termes de responsabilité » (Borraz, 2008, p. 339).

Dans le domaine de l’EPA, par exemple, la main de l’État sur les réorganisations territoriales est manifeste. La loi NOTRe du 7 août 2015 fait de l’Établissement Public de

³⁵ J. Leca, « Gouvernement et gouvernance à l’aube du XXI^e siècle », note inédite [cité par P. Favre, 2003].

Coopération Intercommunale à Fiscalité Propre (EPCI-FP) l'échelon gestionnaire de référence. Il revient au préfet de département d'établir le Schéma Départemental de Coopération Intercommunale (SCDI) qui détermine les restructurations à venir³⁶. Le rôle des Commissions Départementales de Coopération Intercommunale (CDCI), composées des représentants des différentes collectivités territoriales du département, s'est avéré, dans les faits, marginal. Le pilotage de l'action collective dans les territoires semble rester encore aujourd'hui une affaire d'État, tant dans le domaine de l'eau que dans celui de la politique de la ville (Epstein, 2015).

Dans des secteurs comme ceux de la politique de la ville et de l'assurance maladie, la science politique contemporaine parle volontiers d'un « État régulateur » et de l'instauration d'un « gouvernement à distance ». L'une des idées contenues dans le « gouvernement à distance », et d'abord appliquée à la politique de la ville, est que l'action de l'État se redéploie dans le temps (cf. encadré 1). Pour P. Favre (2003), « l'homme qui gouverne ne gouverne *que certains secteurs de la société et à certains moments* » (p. 268). Il invite donc à préciser le poids de l'activité gouvernementale selon les domaines et la temporalité³⁷.

³⁶ Cf. NOTReau, 2018, « Des syndicats d'eau potable et d'assainissement dans la tourmente : la réforme des services du petit cycle de l'eau en question », Journées d'études du LATTs des 8 et 9 octobre. NOTReau est un collectif de chercheurs des UMR GESTE et G-EAU.

³⁷ Pour illustrer l'importance de prendre en compte le temps pour analyser l'action publique, P. Favre utilise la métaphore du fer à cheval : « à l'un des pôles, on trouve les décisions publiques, peu ou prou adossées à la puissance publique. Lorsque l'on s'éloigne de l'entrefer, l'activité sociale n'est plus guère ou plus du tout gérée par ceux qui gouvernent. Au plus loin des pôles, l'histoire solidifiée perpétue le social sans intervention politique immédiate. Quand on revient vers l'autre pôle, on retrouve l'action publique, souvent sous son espèce la plus 'régalienne', souvent avec usage de la force » (*ibid.*, p. 267-268).

Encadré 1. Les modalités de l'intervention de l'État à travers le temps

Le cas de la politique de la ville

La « politique de la ville », « appellation générique trompeuse qui couvre en fait un domaine d'intervention spécifique en faveur des zones urbaines à forte précarité sociale » (Jobert, Dammame, 1995, p. 3), est un bon exemple pour illustrer les transformations des modalités de l'intervention de l'État dans le temps. Dans les années 1990, l'État n'est plus « aménageur ». Il anime (Donzelot, Estèbe, 1994). Aux arrangements occultes mis en évidence par les chercheurs du CSO se superpose un type d'arrangements plus formel : la négociation contractuelle (Gaudin, 2007). Elle prend la forme, par exemple, des contrats de plan État-région (CPER).

Mais le lancement de la politique de la ville en 1988 aurait surtout permis à l'État d'encadrer les politiques municipales : « loin de confirmer une régression des modes d'action autoritaires de l'État [...], la forme contractuelle de la politique de la ville a fonctionné comme un préalable à l'intervention réglementaire » (Chevalier, 1996, p. 215). L'État reste donc largement présent. Cependant, il ne parvient pas à institutionnaliser l'action collective, à inscrire dans la durée les coopérations qui se nouent dans le cadre contractuel (Maillard, 2004).

Par la suite, la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, dite « loi Borloo », organise le retour à une approche nettement plus descendante de la politique de la ville et fait chanceler le fonctionnement par contrat qui avait permis aux services déconcentrés de l'État de se maintenir dans le jeu territorial³⁸. L'on passe alors d'une cogestion des territoires entre les services déconcentrés de l'État et les élus locaux à la mise en place d'un gouvernement à distance (Epstein, 2013b).

Concrètement, l'État reprend en main la définition des finalités et des actions des politiques locales en s'appuyant sur la mise en concurrence des territoires (par la procédure de l'appel à projets, la distribution de prix...) pour l'accès aux ressources nationales distribuées, depuis 2004, par l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU).

Les collectivités territoriales sont incitées à privilégier les catégories d'opération subventionnées par l'ANRU, unique guichet financier étatique, et donc à s'aligner, en toute liberté, sur les priorités formulées par l'État. R. Epstein rappelle que les relations de pouvoir n'existent qu'en raison des interdépendances, que la rareté des ressources détermine le niveau de dépendance (Crozier, Friedberg, 1981) et que le pouvoir dépend de la liberté dont dispose chaque acteur dans ses transactions avec les autres (Friedberg, 1997). La distribution des ressources et des marges de liberté est déséquilibrée en faveur de l'ANRU. L'État local est en retrait tandis que la dynamique du « desserrement du verrou de l'État » amorcée dans les années 1980 (Le Galès, 1999) prend fin en même temps que la capacité du pouvoir central à gouverner à distance se renforce.

J. de Maillard (2011) prévient que « cette interprétation, stimulante, ne doit cependant pas conduire à surestimer le changement. D'abord, les procédures contractuelles [...] continuent d'occuper une place importante dans la politique de la ville. Ensuite, cette reprise en main par l'État central mérite d'être nuancée : celui-ci fixe des objectifs larges et ne fait que se doter d'instruments de suivi de l'action. Autrement dit, les caractéristiques de l'ancien modèle (contractualisation, approche globale) se mélangent avec les nouvelles, dans une logique d'hybridation » (p. 524).

L'exemple de la politique de la ville nous enseigne que le rôle de l'État dans les territoires n'est pas figé. En l'espace de quelques années, ses modalités d'action peuvent prendre un tout autre tour, inattendu. L'analyse de l'État en action est donc une analyse située dans le temps. Elle vaut essentiellement pour la période observée. Toutefois, comme le montre J. de Maillard, les modalités nouvelles de l'action de l'État coexistent souvent avec des modalités plus anciennes qu'il s'agit de ne pas négliger. Cela implique que les caractéristiques de l'État contemporain pourraient bien être aussi, en partie, celles de l'État de demain.

³⁸ Les rédacteurs de la loi Borloo élaborent le Programme National pour la Rénovation Urbaine (PNRU) en tenant compte de l'esprit de la LOLF et de l'Acte II de la décentralisation (Epstein, 2013b) : améliorer la performance et l'évaluation des politiques de l'État. C'est pourquoi il se traduit par un programme pluriannuel structuré autour d'objectifs de résultats pouvant se mesurer à partir d'une batterie d'indicateurs, par la mise en place d'un observatoire ad hoc chargé de suivre ces indicateurs et par la création d'une agence autonome.

R. Epstein part des écrits de M. Foucault (1994) et de son intérêt pour les procédures techniques de pouvoir pour construire sa théorie du « gouvernement à distance ». Le terme de « gouvernement », contrairement à celui de « pouvoir », permet de penser les résistances potentielles et la liberté³⁹. Considérer l'extension de la liberté comme particulièrement propice au développement de nouvelles technologies de gouvernement permettait de penser tout à la fois la décentralisation, l'autonomie croissante des collectivités territoriales et la persistance, sous d'autres formes, du pouvoir de l'État⁴⁰.

Quand un tel gouvernement se met en place, les instruments coercitifs de l'État font progressivement place à des instruments moins contraignants, plus indirects, mais qui permettent à l'État de rester un acteur politique clé (Pierre, Peters, 2000). L'État n'a plus besoin d'être présent dans les territoires (Epstein, 2005). Au contraire, il s'en retire, organise la résidualisation de ses services déconcentrés et met en place des agences distinctes des administrations centrales, trop facilement accessibles par les élus locaux qui cumulent un mandat national (Epstein, 2013a). Il se prémunit ainsi de l'approvisionnement du pouvoir central par les pouvoirs locaux.

Le cas de l'assurance maladie montre l'avènement d'un État régulateur⁴¹ qui « fait faire plus qu'il ne fait et qui agit plus indirectement que directement, qui est plus en interaction qu'en action, qui délègue plus qu'il n'intervient directement, qui fixe des objectifs, qui oriente et qui incite plus qu'il ne met en œuvre lui-même » (Hassenteufel, 2011, p. 18). P. Hassenteufel privilégie cependant la notion de « gouvernement à distance », qu'il emprunte à R. Epstein (2005), à celle d'État régulateur. Elle a l'avantage de moins insister sur les rapports entre l'État et le marché, qu'il juge secondaires dans le cas de l'assurance maladie où « l'on assiste [...] à des formes d'affirmation (ou de réaffirmation)

³⁹ « Quand on définit l'exercice du pouvoir comme un mode d'action sur les actions des autres, quand on les caractérise par le "gouvernement" des hommes les uns par les autres – au sens le plus étendu de ce mot – on y inclut un élément important : celui de la liberté » (Foucault, 1994, p. 237).

⁴⁰ Dans *Surveiller et punir : naissance de la prison* (1975), M. Foucault montre par exemple que la période qui court de la fin du XVIII^e au début du XIX^e siècle est marquée par la disparition des supplices et, avec eux, la disparition du corps comme cible principale de la répression pénale. Les surveillants, les médecins, les psychiatres remplacent le bourreau. L'objet de l'opération punitive n'est plus le corps mais l'âme. Le pouvoir change de tactique. Il utilise de nouvelles techniques qui lui permettent de se perpétuer, certes de manière moins spectaculaire, mais tout aussi efficace.

⁴¹ L'un des premiers à mobiliser la notion d'État régulateur est G. Majone (1997). Interventionniste hier, l'État aurait aujourd'hui un rôle plus neutre, celui de réguler le marché et les administrations décentralisées. La notion de régulation suppose « la restriction du choix privé par imposition de règles publiques » (Eberlein, 1999, p. 208). « La libéralisation du secteur public requiert de l'État une intervention probablement plus importante qu'elle n'avait pu l'être dans le passé » (Duran, 1999, p. 20). L'une des principales fonctions de cet « État modeste » serait « la préservation des grands équilibres économiques et sociaux dans un monde où l'incertitude domine » (Chevallier, 2004, p. 473) ainsi que la mise en compatibilité des intérêts contradictoires.

du rôle de l'État à travers des évolutions institutionnelles qui modifient les modalités d'interaction entre les principaux acteurs des systèmes d'assurance maladie : l'État, les caisses et les producteurs de soins (médecins, hôpitaux...) » (Hassenteufel, 2011, p. 4-5). Pour R. Epstein comme pour P. Hassenteufel, les nouvelles technologies de pouvoir ne passent plus par la hiérarchie ni par la négociation. Elles prennent en compte la liberté des établissements de santé ou encore celle des collectivités territoriales. Elles mettent en concurrence les projets locaux (à travers la procédure de l'appel à projets, les indicateurs de performance, les trophées, les labels...) pour encourager les différents acteurs à se conformer, librement, aux choix politiques nationaux.

La thèse du gouvernement à distance a le mérite de nous faire penser autrement les rapports entre l'État et les collectivités territoriales. Mais elle n'est pas valable dans tous les secteurs de l'action publique. Dans le domaine de la recherche et de l'innovation, J. Aust et B. Cret (2012) observent, certes, la marginalisation des délégués régionaux à la recherche et à la technologie et la réaffirmation du pouvoir de l'État. Celui-ci use de technologies de gouvernement « lui permettant de garantir le respect des critères – souvent sectoriels – qu'il émet » (p. 28). Il organise notamment la mise en concurrence des territoires. Les auteurs montrent cependant qu'ils ne sauraient retrouver complètement le fonctionnement du gouvernement à distance tel qu'observé par R. Epstein dans le cas des politiques urbaines. L'État ne parvient pas complètement, par exemple, à se détacher de l'influence des élus locaux et des représentants de la communauté académique qui parviennent à infléchir ses objectifs. Dans le domaine même de la rénovation urbaine, qui sert pourtant de point de départ à R. Epstein pour élaborer sa théorie, B. Dépigny (2011) relativise le gouvernement à distance. Les DDT(M) sont mobilisées pour contrôler la conformité des projets avec les éléments de doctrine fournis par l'ANRU et pour suivre les conventions signées avec elle. L'auteur observe moins le déploiement d'un gouvernement à distance qu'une tendance à une bureaucratisation des tâches des agents des DDT(M) mis à disposition de l'ANRU.

1.4.2.1.2. Le redéploiement différencié de l'État selon les territoires

Si, comme l'indique R. Epstein, l'État se retire des territoires, il ne le fait pas dans tous les domaines ni partout. Dans de nombreux secteurs d'action publique, les réformes jouent sur les cartes de l'action publique : carte judiciaire, carte hospitalière, carte scolaire...

Celles-ci sont des « instruments classiques d'action publique », des « technologies de gouvernement » dont l'usage nous aide à penser les mutations de l'action publique⁴². Le cas de la contraction territoriale de l'organisation militaire (Artioli, 2017), autrement dit du retrait, dans certains territoires, du stationnement des forces et des services du ministère de la Défense, montre que l'État réduit sa présence dans certains territoires mais la maintient dans d'autres. L'intérêt des travaux de F. Artioli est d'éclairer la dimension territoriale des réformes de retrait qu'elle définit comme des « entreprises réformatrices qui visent la suppression d'emplois, la baisse de ressources, l'abolition de bénéfices dans un secteur de politiques publiques » (*ibid.*, p. 83).

Les politiques de retrait ont évolué dans le temps. En 1996, la carte militaire fait l'objet d'une grande réforme. Le choix des unités à restructurer est effectué davantage en fonction des conséquences du retrait sur le développement local (l'économie, la démographie, les marchés fonciers locaux...) que de considérations purement militaires ou relevant de négociations entre les différentes armées. Le retrait des unités déconcentrées du ministère de la Défense a en effet des conséquences par exemple sur le peuplement du territoire concerné, sur l'emploi ou encore sur la présence de services (écoles, commerces...). « Les coûts et les bénéfices liés à leur mise en œuvre sont géographiquement situés et inégalement alloués dans l'espace » (*ibid.*, p. 84). Les intérêts locaux pèsent donc dans la réforme de la carte militaire en 1996, les élus multipositionnés n'hésitant pas à les relayer auprès de l'administration centrale. Au contraire, la réforme de la carte militaire de 2008 met en avant des logiques fonctionnelles et budgétaires et néglige les préoccupations concernant l'aménagement du territoire : « L'analyse de deux décennies de réforme montre une évolution importante dans laquelle la question du rééquilibrage et de correction des désavantages territoriaux est fortement critiquée à la faveur d'objectifs de concentration spatiale, portés au nom de la réduction des coûts et de la rationalisation administrative » (*ibid.*, p. 104).

Le retrait de « l'État éducateur » (Barrault-Stella, 2016) aussi affecte diversement les territoires. Le milieu rural est particulièrement concerné (Alpe, 2008). Comme dans le cas de la contraction de la carte militaire, les politiques de clôture de classes et d'écoles publiques dans l'enseignement primaire sont le fruit d'« une double perspective de rationalisation : non seulement un objectif d'économies budgétaires (bien connu mais

⁴² Voir à ce propos les journées d'études *Les cartes de l'action publique : réformes, légitimations, conflits* qui se sont tenues les 5 et 6 avril 2018 à Paris et qui étaient organisées par T. Aguilera, F. Artioli, L. Barrault-Stella, P. Caro, E. Hellier et R. Pasquier.

prenant une acuité singulière du fait de l'état contemporain des finances publiques) par restriction des dépenses publiques, mais aussi l'accentuation contemporaine d'un "souci de soi de l'État" » (Barrault-Stella, 2016, p. 39).

Ces travaux sont intéressants à plus d'un titre. Ils montrent les conséquences inégales du retrait de l'État sur les territoires. Ils nous apprennent la persistance dans le temps d'acteurs-veto (ici, les élus qui cumulent les mandats) dans la mise en œuvre de ces retraits. Ils nous enseignent que la vision normative du « développement territorial » qui « renvoie à une conception de l'État comme étant le garant de l'égalité territoriale » n'est plus prise en compte par les réformateurs (Artioli, 2017, p. 105) et que l'objectif de restriction de la dépense publique est devenu prioritaire dans les politiques de réforme. Ils contribuent à enrichir la réflexion, commencée dans les années 1990 à partir du cas de l'État-providence (Pierson, 1994), sur les politiques de retrait de l'État et les stratégies que les gouvernants mettent en œuvre pour parvenir à leurs fins : transfert du blâme aux autorités locales par le biais de politiques de décentralisation, retrait indirect par la fragilisation des institutions et des groupes de soutien, travail sur l'acceptabilité de la réforme...

1.4.2.2. La capacité de l'État à agir

L'État peut étendre son domaine d'intervention sans pour autant avoir la capacité de définir, de manière autonome, les objectifs qu'il souhaite poursuivre à travers ses nouvelles activités ni celle de les prendre en charge⁴³. Quant à sa capacité à définir librement les objectifs qu'il se fixe, en matière économique, par exemple, l'État est toujours présent, mais son action se limiterait, dans les faits, à assurer le fonctionnement des marchés. Si l'on en croit W. Streeck (2014), les marchés financiers, les accords internationaux et les banques centrales seraient parvenus à imposer leur discipline sur les politiques économiques nationales. Les parlements nationaux et les gouvernements élus se verraient retirer toute capacité d'action autonome. Apparaîtrait alors une nouvelle formation politique, « l'État de consolidation » (« *consolidation state* »), qui serait une réponse à la crise fiscale de l'État. Cette réponse aurait pour objectif de reconquérir puis de préserver la confiance de ses créanciers en mettant en œuvre des politiques d'austérité et de consolidation des finances publiques.

⁴³ La capacité de l'État renvoie au « *government being able to do what its various legitimate principals want it to do when they want it to do* » (Mettler, Valelly, 2016, p. 9)

B. Lemoine (2017) reconnaît également que l'État, en France, s'aligne sur les intérêts du marché. À partir des années 1970, « *public administration expertise has shifted from steering the economy by the state [...] to the control and surveillance of the state itself through fiscal metrics and the calculation of the “optimal size” of a government* » (p. 314). La Commission européenne, les acteurs et standards privés comme l'International Financial Reporting Standards (IFRS) et les agences de notation évaluent l'État et le contraignent ainsi à articuler ses réformes avec les exigences de l'environnement financier international. L'auteur redonne cependant une certaine capacité d'action propre aux représentants politiques et à l'administration des Finances puisqu'il observe, en même temps qu'un alignement sur les intérêts des marchés, des arrangements nationaux et le développement d'une stratégie proactive de l'État qui le conduit à s'adapter aux intérêts et anticipations des intervenants financiers privés.

Enfin, l'État peut décider de réduire son champ d'intervention sans pour autant entamer sa capacité à agir, voire, dans l'objectif de la préserver. La privatisation de certains services publics (Hibou, 1999) ou de la dette publique (Crouch, 2008) convient parfois aux États et aux élites politiques, voire les renforce. Comme le montraient déjà P. Muller (1984) et K. Weaver (1996), la dévolution de compétences jusque-là détenues par l'État aux autorités politiques infranationales peut être une stratégie délibérée d'évitement du blâme (cf. section 1.3.). C'était sans doute le cas, récemment, du transfert de la compétence « GEstion des Milieux Aquatiques et de la Prévention contre les Inondations » (GEMAPI) aux communes et à leurs groupements prévu par la loi MAPTAM du 27 janvier 2014 (Barone, Dedieu, 2015). Les autorités centrales « adoptent fréquemment des stratégies d'évitement du blâme (*blame avoidance*) consistant à transférer des attributions aux gouvernements régionaux ou locaux sans leur transférer de ressources financières ou fiscales équivalentes [...]. Dans un contexte budgétaire [...] du *retrenchment*, cette tentation s'accroît (Pierson, 1996) [...]. La décentralisation peut ainsi être mise à profit par les gouvernements centraux pour dégager des ressources nettes qui leur permettront de financer leurs propres priorités [...] et d'entretenir leur popularité au détriment des priorités des gouvernements locaux. Conçue dans cette perspective, la décentralisation a alors pour effet de contribuer à la restauration des marges de manœuvre du gouvernement central [...] » (Le Lidec, 2011, p. 158-159).

Par ailleurs, depuis le début des années 2000 en France, en matière fiscale, l'État a profité des pressions extérieures pour se repositionner de manière avantageuse sur la scène nationale : « en renforçant la discipline applicable aux trois composantes des finances

publiques et en érigeant l'État au rang de comptable suprême vis-à-vis de l'Union européenne et des marchés, l'Union économique et monétaire a transformé les équilibres internes au secteur public et a renforcé la position de l'État, aussi bien vis-à-vis de la Sécurité sociale que des collectivités locales, conduisant à une recentralisation fiscale (Herzog, 2002 ; Guengant, Josselin, 2005a ; Le Lidec, 2007a) » (p. 186). Dans le même sens, C. J. Bickerton (2012) a développé l'idée selon laquelle l'Union européenne est un instrument aux mains des élites politiques des États membres. Ceux-ci s'en servent dans le but d'imposer des réformes de l'extérieur dans la mesure où ces réformes n'auraient pas été acceptées par la société si elles avaient été imposées de l'intérieur. Les représentants nationaux instrumentalisent donc l'intégration européenne pour transformer leurs États. C. J. Bickerton voit dans l'intégration européenne non pas une perte de capacité de l'État mais, au contraire, un regain d'autonomie pour les élites politiques nationales vis-à-vis de leur électorat.

Le rôle de l'État évolue sans pour autant qu'il perde sa capacité à agir. L'autorité politique a connu, à partir des années 1970, un processus de « dénationalisation ». L'activité de l'État serait passée de la gestion de son propre monopole sur la gestion des affaires publiques à la gestion des différentes autorités politiques non étatiques (*Herrschaftmanagement*) qu'il initie, coordonne et complète (Genschel, Zangl, 2017). La dénationalisation de l'autorité politique dépend en réalité de l'État. L'autorité dont sont investis les acteurs non étatiques est fragmentaire et incomplète. Afin d'agir de manière efficace ou légitime, ils ont besoin des ressources d'autorité qui leur manquent (légitimité démocratique et juridique, capacités organisationnelles...) et que peut leur donner l'État. L'Union européenne, par exemple, n'a pas les moyens organisationnels pour mettre en œuvre, seule, ses décisions. Elle doit, pour cela, s'appuyer sur les organisations des États membres. C'est également l'État qui met en place les procédures démocratiques et juridiques dans le cadre desquelles on décide quelles sont les fonctions, jusque-là exercées par l'État, qui pourront être privatisées, donc soumises au principe de libre concurrence. Et même lorsque ce sont des entreprises privées qui fournissent des services publics, les auteurs estiment que l'État joue encore un rôle central en fournissant un cadre régulateur qui permet de redresser les distorsions que pourrait créer la privatisation de ces services. La force et la capacité d'un État « ne viennent pas de ce qu'il est émancipé de la société, mais au contraire des liens qu'il entretient avec elle » (King, Lieberman, 2011). Ainsi, un État dit « faible » comme celui des États-Unis peut produire « des effets puissants » lorsqu'il est doté d'un « pouvoir infrastructurel », autrement dit de « la capacité [...] à

pénétrer la société et à mettre en pratique ses décisions par l'action coordonnée des acteurs de la société civile [...] (Mann, 1993, p. 59) » (*ibid.*, p. 485).

La capacité de l'État à prendre en charge ses nouvelles activités dépend notamment des ressources (humaines, instrumentales, organisationnelles...) qui sont à sa disposition et de leur adéquation avec les buts poursuivis. Pour Leibfried *et al.* (2015) par exemple, “*States may extend their areas of responsibility without having the ability to perform new tasks. Only where bureaucracy capacity is high can an expansion of state intervention result in higher state capacity*” (p. 15). Il convient donc de s'intéresser à la manière dont l'État mobilise ses ressources et dont les différents acteurs les utilisent (cf. partie III de l'introduction, section 2.2.). Dans les domaines de l'éducation et du logement, C. Dupuy et J. Pollard (2014) comparent l'État à un « roi détrôné ». En dépit des ressources dont il dispose pour contrôler et diriger les territoires, il voit sa capacité à influencer les acteurs non étatiques diminuer. Dans le domaine du logement par exemple, il dépend de plus en plus d'expertises privées pour obtenir des informations sur les dispositifs qu'il met en place. Dans le cas des politiques de développement territorial et de l'enseignement supérieur et de la recherche, C. Crespy et V. Simoulin (2016) montrent le décalage qui existe entre le crédit qui est donné au gouvernement à distance et l'effectivité de celui-ci, à travers l'exemple de la procédure de l'appel à projets. Ils observent que « les projets, y compris ceux qui sont labellisés, ne répondent [...] que de façon “cosmétique” aux intentions (à supposer qu'il y en ait) des concepteurs de l'appel à projets » (p. 480). Ils appellent donc à ne pas donner trop de crédit à la capacité de l'État à gouverner les territoires à distance. Ils rejoignent sur ce point C. Dupuy et J. Pollard (2014) en rappelant que « le recours aux instruments expose le “gouvernant distant” aux conditions d'utilisation de ceux-ci et le rend dépendant de ceux qui collectent et transmettent des données, dont ils ne connaissent ni les traitements ultérieurs ni les utilisations. Le risque est grand alors de construire un centre “stratège” qui se coupe de ses relais naturels et perd ainsi en remontée d'informations » (p. 487).

1.4.3. La temporalité et l'intensité des changements

La science politique a cherché à analyser la temporalité et l'intensité des changements de politiques publiques et des transformations des institutions de l'État. Ces approches nous ont aidés à penser les raisons qui ont conduit l'État à abandonner ses missions d'ingénierie

en 2008 et pourquoi cela ne s'est pas produit plus tôt. Le changement d'apparence brutale et de grande ampleur n'est parfois que la continuité des processus préexistants. A. de Tocqueville (1856) en était arrivé à cette conclusion alors qu'il prenait pour cas d'étude la Révolution française, un modèle, a priori, de rupture avec l'ordre établi qui l'a précédé. Il montre pourtant que les institutions de l'Ancien Régime tombaient en ruine au moment où elles ont été balayées par la Révolution et que celle-ci n'a fait qu'accélérer l'effondrement inévitable de l'édifice féodal et la victoire de l'idée d'égalité. Elle serait la conséquence des changements économiques, politiques et sociaux qui étaient à l'œuvre depuis le XVII^e siècle : « la Révolution [...] n'a été qu'un procédé violent et rapide à l'aide duquel on a adapté l'état politique à l'état social, les faits aux idées, et les lois aux mœurs » (Tocqueville, 1865, p. 53).

En 1959, C. E. Lindblom explique que les politiques publiques se transforment étape après étape. Dans le cadre de décisions complexes, les administrateurs sont conduits à prendre des décisions successives de faible portée. Il serait impossible de considérer l'ensemble des solutions alternatives existantes, de prévoir toutes les conséquences possibles des choix qu'il pourrait faire ou de concilier les différentes valeurs qu'il souhaiterait respecter. Il peut cependant s'appuyer sur les séquences de politiques publiques passées, sur les choix antérieurs, car ils lui permettent d'imaginer les conséquences probables de choix similaires ultérieurs. Il procède donc par petits pas et poursuit dans la même direction lorsque ses prédictions se révèlent justes ou ajuste ses choix lorsque ses décisions précédentes ne lui ont pas permis de se rapprocher des objectifs fixés. Il procède par comparaisons limitées et successives de résultats de décisions antérieures. Cette méthode incrémentale « *may lead the decision-maker to overlook excellent policies for no other reason than that they are not suggested by the chain of successive policy steps leading up to the present* » (Lindblom, 1959, *op. cit.*). En revanche, elle évite de commettre des erreurs durables sur lesquelles il serait difficile de revenir.

La thèse de l'incrémentalisme est toutefois incapable d'expliquer la survenue de changements d'apparence brutale et radicale. Un certain nombre d'auteurs reconnaissent pourtant l'existence de tels changements. Les changements de politiques publiques majeurs se produiraient lors de brefs et rares alignements de trois courants qui permettraient d'enclencher le processus de mise à l'agenda politique : le courant des problèmes (*problem stream*), celui des solutions (*policy stream*) et le courant politique (*political stream*). J. W. Kingdon (1984) appelle « fenêtre d'opportunité » la période où s'alignent ces trois courants. Lorsqu'une situation est perçue comme problématique, lorsqu'une alternative à

cette situation est rendue visible, crédible et acceptable et lorsque l'actualité politique est réceptive (état de l'opinion publique, période de campagne électorale, survenue d'une catastrophe naturelle...), une fenêtre de tir s'ouvre aux entrepreneurs de politiques publiques avant de se refermer dès lors que l'attention de l'opinion publique ou celle des décideurs politiques se déplace vers un nouveau problème. Ainsi, le temps court de la mise à l'agenda contraste avec le temps long de l'élaboration de solutions alternatives au statu quo techniquement et politiquement faisables.

À la suite de J. W. Kingdon, F. Baumgartner et B. Jones (1993) développent leur propre modèle du changement pour expliquer l'apparition de changements brutaux et radicaux. Ils empruntent à la théorie de l'évolution de N. Eldredge et S. J. Gould (1972)⁴⁴ le modèle de l'« équilibre ponctué » : le déroulement de l'action publique connaîtrait de longues périodes de stabilité ponctuées par l'émergence soudaine et brutale de problèmes publics à l'agenda politique. Lors des périodes de stabilité, les problèmes publics sont traités par des « *policy monopoly* ». Ces monopoles sont organisés autour d'une structure institutionnelle donnée qui définit les problèmes et leur solution et prend en charge leur régulation. Cette institution organise l'accès limité à la régulation du problème. Les monopoles de politiques publiques sont aussi structurés autour d'une idée forte et positive (comme le progrès, la participation, l'indépendance...), facilement communicable par l'intermédiaire d'images ou d'une rhétorique. Lorsque des acteurs extérieurs au monopole tentent de faire valoir une conception différente des problèmes à traiter et de leurs solutions, les acteurs en charge du problème organisent une contre-mobilisation qui parvient le plus souvent à exclure ces représentations concurrentes et à préserver le statu quo (*negative feedback*). Il arrive toutefois que des groupes concurrents parviennent à amplifier la contestation en mobilisant d'autres institutions ou groupes d'intérêts (*positive feedback*), en choisissant une arène qui leur permet d'avoir un avantage sur leur adversaire, pour détruire le consensus autour des perceptions et des institutions dominantes et imposer des changements radicaux.

P. Gourevitch appelle « *critical juncture* » (1989) ces moments critiques et brefs au cours desquels plus d'un chemin apparaît viable, mais où l'un d'eux seulement est emprunté. Lors de périodes économiques prospères, le système social est relativement stable et la variable politique dans les choix économiques semble faible. C'est au cours des

⁴⁴ N. Eldredge et S. J. Gould proposent, en 1972, une théorie alternative à celle du gradualisme phylogénétique en démontrant que l'évolution des espèces connaît de longues périodes d'équilibre ponctuées de brèves périodes de changement radicaux comme l'apparition ou l'extinction d'une espèce.

crises économiques internationales que le débat politique s'élargit, que les modèles économiques entrent en compétition et que des divergences apparaissent à propos de ce qui est à l'origine de la crise et des remèdes à y apporter. Après ce moment critique, s'ouvre une longue période de dépendance au chemin emprunté (*path dependence*), alimenté par les « *positive feedbacks* » et les rendements croissants (*increasing returns*) du choix initial (ex : l'apparition de nouveaux bénéficiaires de la politique publique) qui rendent difficile toute réorientation des choix de politique publique (Pierson, 2000), jusqu'au nouvel évènement conduisant au prochain moment critique. Ces diverses approches mettent donc l'accent sur les éléments de continuité qui caractérisent la plupart du temps l'action publique. A contrario, le changement de grande ampleur n'est pensé que comme rare et soudain.

À partir des années 2000, des auteurs ont tenté de penser la coexistence de deux types de changements : les changements incrémentaux et les changements radicaux. Des changements importants peuvent découler de l'accumulation de petits ajustements parfois insignifiants, de chaînes causales et d'effets de seuil (Pierson, 2004). C'est le constat que dressent également W. Streeck et K. Thelen (2005) à propos des développements actuels du capitalisme moderne. Ceux-ci se dérouleraient de manière incrémentale, sans bouleversement dramatique à l'instar d'une guerre ou d'une révolution. En revanche, ils s'accompagneraient d'effets transformateurs. Cette thèse s'oppose à celle de la résilience institutionnelle des différentes variétés de capitalisme au modèle anglo-saxon (Hall, Soskice, 2001). Selon cette thèse, les effets *feedbacks* à l'intérieur d'un même système capitalisme seraient majoritairement positifs et conduiraient au maintien des structures traditionnelles.

Cette présentation chronologique des différentes théories du changement ne doit pas masquer leur possible concomitance à l'instar de la théorie de l'équilibre ponctuée qui perdure, malgré le développement des travaux de W. Streeck et K. Thelen. Des auteurs la mobilisent encore pour expliquer, par exemple, les évolutions budgétaires (Jones, Baumgartner, 2005 ; Breunig, Koski, 2006, Jones et al., 2009, Baumgartner *et al.*, 2011).

2. Réconcilier les recherches sur les recompositions de l'État et les politiques de l'eau

Les recompositions de l'État et les politiques de l'eau ont presque toujours été pensées séparément. D'un côté, l'État, dans sa complexité et ses contradictions, est

étonnamment absent des travaux qui prennent l'eau pour objet alors qu'il y a joué et y joue encore un rôle déterminant (2.1.). D'un autre côté, les recompositions de l'État n'ont pas encore été étudiées à partir des changements qui ont lieu dans le domaine de l'eau (2.2.). Notre travail de thèse consiste en partie à réconcilier ces deux types de travaux.

2.1. Réintroduire l'État dans les approches sur la gouvernance locale de l'eau

Les travaux scientifiques qui portent sur la gouvernance locale de l'eau se sont beaucoup intéressés aux communes et à leurs groupements, maîtres d'ouvrage des services publics d'eau potable et d'assainissement (SPEA), ainsi qu'aux modes de gestion privilégiés et aux relations avec les délégataires. L'État occupe une place marginale dans ces travaux (2.1.1.). Pourtant, il a joué et joue toujours un rôle non négligeable dans ce domaine de l'action publique (2.1.2.).

2.1.1. L'État : un acteur mis à l'écart dans les travaux sur la gouvernance locale de l'eau

La littérature scientifique qui porte sur la gouvernance locale de l'eau ne s'intéresse pas à l'État, si ce n'est de manière marginale. Les travaux qui s'intéressent à la fois à l'État et à l'eau existent, mais ils sont abordés d'un point de vue macrosociologique qui n'est pas celui que nous souhaitons adopter (2.1.1.1.). La bureaucratie française de l'eau mériterait pourtant des études à part entière (2.1.1.2.). La première raison de ce silence tient peut-être, pour partie, à l'inscription disciplinaire des différents auteurs concernés. L'on compte en effet peu de politistes. Les auteurs viennent essentiellement des sciences de gestion (comme L. Guérin-Schneider, C. Pezon ou G. Canneva), des sciences économiques (comme C. Defeuilley, B. Barraqué ou D. Lorrain⁴⁵) ou de la géographie (comme E. Hellier, F. Molle ou S. Ghiotti). La manière de construire un objet de recherche et la sélection des terrains d'enquête peuvent également conduire le chercheur à occulter le rôle joué par l'État. Les travaux de C. Defeuilley sur l'histoire des services d'eau potable dans les grandes métropoles, par exemple, font l'impasse sur le rôle de l'État. Or, on sait que le rôle qu'a joué et que joue encore celui-ci est bien plus tangible auprès des villes petites et moyennes

⁴⁵ D. Lorrain, avant de soutenir une thèse en sociologie, a eu un parcours d'économiste qui semble s'être répercuté sur ses objets de recherche.

qu'auprès des grandes métropoles. Deux autres raisons nous semblent toutefois plus fondamentales : la montée en puissance, et donc en visibilité, d'acteurs non étatiques concurrents de l'État (2.1.1.3.) et la mise sur le devant de la scène de la question du contrôle des délégataires à partir des années 1990 (2.1.1.4.).

2.1.1.1. La conquête technique de l'eau et le pouvoir des États : une approche macrosociologique

Beaucoup de recherches ont mis en évidence le lien entre la maîtrise de l'eau par l'homme et l'émergence d'États puissants et centralisés (Wittfogel, 1957) comme la Chine, l'Égypte ou encore l'Espagne franquiste pour prendre un cas plus récent (Barraqué, 1997). Les auteurs qui succèdent à l'historien K. A. Wittfogel retiendront l'idée que la capacité des bureaucraties à contrôler les rivières et l'irrigation de grands espaces joue un rôle important dans la formation des États et la centralisation du pouvoir (Molle *et al.*, *op. cit.*, p. 328). D. Worster (1985) montre par exemple que la conquête technique de l'eau dans l'ouest des États-Unis au début du XX^e siècle conduit à la concentration du pouvoir entre les mains d'une « élite du pouvoir » (selon une perspective moniste [Mills, 1956]) composée de riches capitalistes et de bureaucrates techniques. Les États avaient trouvé un moyen de renforcer leur légitimité.

En France, les progrès techniques dans le domaine de l'eau n'ont pas conduit à la mise en place d'un pouvoir despotique à l'instar du despotisme oriental décrit par K. A. Wittfogel. C'est la colonisation qui a joué, pour la France, le même rôle accélérateur que certains pouvoirs dictatoriaux (Marié, 1996). Après la disparition des empires chinois, mésopotamien et égyptien, les travaux hydrauliques de grande ampleur ne réapparaissent qu'au XIX^e siècle, « *as a child of colonialism* » (Molle *et al.*, 2009) : « probablement parce que les ingénieurs y eurent les coudées beaucoup plus franches, et parce qu'ils s'y considérèrent en "terre vierge", la colonie fut un ferment d'expérimentation technologique, comparable à bien des égards aux régimes totalitaires de l'entre-deux-guerres (Espagne, URSS...) qui ont été aussi de grands pays hydrauliques » (Marié, 1992, p. 158). La France n'aurait pas pu connaître un tel essor technologique sans ses colonies, car dans l'espace métropolitain à l'époque coloniale, « la notabilité dominante privilégiait trop la "gestion en père de famille" pour ne pas contenir l'essor industriel que connurent la Grande-Bretagne et l'Allemagne à la même époque » (Marié, 1995, p. 280).

M. Marié explique le saut technologique des années 1950-1960 dans le midi de la France par la période coloniale et les techniques expérimentées par les hydrauliciens de Provence en Algérie, où les ingénieurs du Génie rural français ont mis en place des dessertes d'EPA jusqu'en 1970 (Vigreux, 2004). La colonisation n'aura pas seulement formé les bureaucrates d'État, mais aussi les cadres qui seront recrutés dans des sociétés privées. C'est le cas par exemple de la Compagnie nationale d'aménagement de la région du Bas-Rhône et du Languedoc⁴⁶ qui recrute, en 1956, tout son état-major dans les cadres démobilisés par la décolonisation du Maroc (Marié, 1995). Il en fut de même au moment de la fondation du Canal de Provence en 1963 avec le recrutement d'ingénieurs ayant eu une expérience à Oran. Ingénieurs du public et du privé partageaient ainsi des pratiques et modes de pensée similaires, tirés de leurs expériences dans les colonies.

Ces différents travaux ont le mérite de réconcilier l'État et les politiques de l'eau. Ils montrent que l'eau n'est pas un simple objet technique et qu'elle participe à la structuration des pouvoirs (Marié, Gariépy, 1997). Mais leur approche macrosociologique ne permet pas de comprendre finement ce qu'il se passe localement, ni de mettre en avant les contradictions internes à l'État.

2.1.1.2. Prendre la bureaucratie de l'eau française comme objet d'étude

S'intéresser à la bureaucratie française de l'eau, c'est mettre son attention sur ceux qui la peuplent, et notamment sur ses ingénieurs. Il ne semble pas y avoir, dans le monde, de corps d'ingénieurs aussi anciens qu'en France. En Europe, les premiers corps d'ingénieurs apparaissent dès le XVIII^e siècle. C'est le cas en France (1717), aux Pays-Bas (1798) et en Espagne (1799). En France, les grandes compagnies de distribution d'eau se mettent en place dès le XIX^e siècle⁴⁷. Ailleurs, la bureaucratie de l'eau est plus récente ou n'existe pas.

Aux Pays-Bas par exemple, l'eau est gérée essentiellement au niveau des Wateringues (Barraqué, 1997). Il s'agit de structures héritées du Moyen-âge qui réunissent les usagers de l'eau pour financer et entretenir des ouvrages (digues, réseaux de drainage, canaux, stations d'épuration...). Ils ont un statut de collectivités locales fonctionnelles et

⁴⁶ Cette compagnie est créée par décret en 1955. Son actionariat est majoritairement détenu par des collectivités territoriales. Un décret de 1956 lui accorde une concession de 75 ans pour concevoir, exécuter et exploiter des ouvrages hydrauliques qui devaient participer au développement économique de la région Languedoc-Roussillon. La compagnie est aujourd'hui connue sous le nom de Bas-Rhône Languedoc (BRL).

⁴⁷ La Compagnie générale des eaux est créée en 1853 et la Lyonnaise des eaux en 1880.

dépendent des gouvernements provinciaux. Dans d'autres pays, la bureaucratie de l'eau est relativement récente. En Angleterre, au début du XX^e siècle, la gestion de l'eau était encore très localisée. Elle était souvent l'affaire des municipalités et des entreprises publiques spécialement créées pour approvisionner en eau et fournir des services d'assainissement à la population locale (Watson, Deeming, Treffny, 2009). Peu à peu, l'échelon du bassin versant a été promu comme l'unité fonctionnelle de gestion de l'eau. Parallèlement, la gestion de l'eau a été progressivement confiée à des bureaucraties de l'eau nouvellement créées et opérant sous le contrôle direct du gouvernement et des administrations centrales. Au Venezuela, ce n'est qu'en 1943 qu'une bureaucratie d'État est créée avec la mise en place de l'Institut national des travaux sanitaires, rattaché au ministère des Travaux publics (Uhel, 2013). L'Institut est alors chargé de construire et d'administrer des infrastructures d'EPA dans tout le pays.

Les ingénieurs français, à travers le rôle qu'ils ont joué dans les colonies françaises, ont par ailleurs eu une grande influence sur la mise en place et le devenir des bureaucraties hydrauliques à l'étranger. Dans le delta du Mékong, le développement hydraulique extensif pour l'agriculture commence sous la domination française, lorsque la France s'établit en Cochinchine en 1885 (Evers, Benedikter, 2009). Au Maroc et en Tunisie, la colonisation a mis un frein à l'industrialisation du pays et à l'augmentation du nombre d'ingénieurs indigènes (Gobe, 2015). Pendant la colonisation française, quelques ingénieurs sont formés dans les écoles françaises comme l'École polytechnique. Après les indépendances, les ingénieurs marocains continuent d'être formés en France tandis que la Tunisie multiplie les établissements de formation tout en restant attachée au modèle français.

La France a donc une histoire hydraulique particulièrement ancienne. L'influence internationale et l'organisation par corps de la bureaucratie française de l'eau lui ont permis de se pérenniser et de soigner sa réputation. À notre connaissance, elle n'a pas d'égale. Pourtant, elle est plus souvent mentionnée que prise comme objet d'étude en soi. Elle ne fait jamais l'objet d'un traitement à part entière, malgré les nombreux enjeux qui la traversent. Son rôle a sans doute été éclipsé en partie par le succès du thème de la gouvernance dans les années 1990 et par l'importance effective que d'autres acteurs ont su prendre.

2.1.1.3. La concurrence des acteurs non étatiques

L'État n'a jamais été le seul acteur important de la gouvernance locale de l'eau en France, mais il a peu à peu été concurrencé par d'autres acteurs. Ce sont les compagnies privées qui créent et exploitent les premiers réseaux des villes européennes et américaines à partir du milieu du XIX^e siècle. Contrairement aux États-Unis et à l'Angleterre où le Prince a progressivement écarté l'Entrepreneur pour privilégier un modèle de gestion publique des services d'eau potable, l'Entrepreneur a continué à jouer un rôle de premier plan en France (Defeuilley, 2017), à telle enseigne que la gestion déléguée renvoie aujourd'hui à ce qui a été qualifié de « modèle français » (Lorrain, 1992a). Les compagnies privées ont su, au départ, apporter le capital nécessaire à la mise en place des réseaux et, par la suite, faire la démonstration de leur savoir-faire tout en faisant preuve d'une modestie rassurante tandis que, dans le même temps, elles s'implantaient dans l'ensemble du territoire français (Lorrain, 2008).

La fin du XX^e coïncide avec une perte de centralité de l'État dans le secteur des infrastructures et des services urbains en général et dans le domaine de l'eau en particulier (Lorrain, 1995) : « des missions d'aménagement de l'espace, relevant jusqu'alors de l'État sont de fait accomplies par des acteurs privés » et « la libre initiative des acteurs – des entreprises alliées à des élus – remplace l'ancienne coordination administrative de l'État » (*ibid.*, p. 209). L'élaboration des normes dans le domaine de l'eau ne relève plus d'un monopole d'État. D'un côté, la Commission européenne adopte des directives que les États membres doivent mettre en œuvre⁴⁸ et, d'un autre côté, les entreprises « entretiennent des relations régulières au sommet, avec les experts des instances chargées de l'élaboration du droit : Commission européenne, Parlements, commissions spécialisées. Elles se trouvent donc aux deux extrêmes de la production normative, à sa source comme à son aboutissement. Ceci en fait automatiquement des coproducteurs du droit et des normes » (*ibid.*, p. 210). En outre, elles « conçoivent, réalisent, exploitent un très grand nombre d'équipements dans des territoires différents ; elles résolvent des problèmes, mettent au point des procédés techniques, testent des produits. De ce fait, elles détiennent des

⁴⁸ Ces directives européennes, notamment la directive-cadre sur l'eau de 2000, et leurs traductions nationales et infranationales ont été à l'origine de nombreux travaux scientifiques (Barraqué, 2001 ; Barone, Bouleau, 2011 ; Ghiotti, 2011 ; Borowski *et al.*, 2008 ; Bouleau, 2008 ; Bouleau, Richard, 2009 ; Mazeaud, 2011).

informations de base qui les légitiment » (*op. cit.*). En fin de compte, « les grandes entreprises peuvent proposer aux collectivités locales des opérations globales dans lesquelles elles sont en mesure de tout prendre en charge, aussi bien ce qui relevait de leur ancienne responsabilité – la réalisation et parfois l'exploitation – que des tâches de conception, d'organisation générale, de montage financier, jusqu'alors de responsabilité publique » (p. 214). Le poids des entreprises et l'extension de leurs activités seraient tels que, pour D. Lorrain, elles finiraient par exercer des prérogatives de puissance publique.

L'État recule aussi dans le domaine du financement des infrastructures d'EPA et de l'appui technique aux maîtres d'ouvrages (cf. section 2.1.2.1. et 2.1.2.2. de cette partie sur le rôle de l'État dans ces domaines). En matière de financement, les conseils départementaux et les agences de l'eau⁴⁹ se substituent partiellement aux co-financeurs historiques de ces infrastructures qu'étaient l'État et les délégataires (Bouleau *et al.*, 2011). Jusqu'au 1^{er} janvier 2005, les DDAF instruisaient les dossiers de demande de financement dans le cadre du Fonds National pour le Développement des Adductions d'Eau (FNDAE). Ce fonds avait été créé en 1954 pour financer la création de nouveaux réseaux par le biais d'une taxe prélevée sur les consommations d'eau potable et les recettes du PMU. En 1979, le domaine d'intervention du FNDAE est étendu à l'assainissement. Ce fonds participe à l'action volontariste de l'État planificateur d'après-guerre pour la desserte en eau généralisée à l'ensemble du territoire (Pezon, 2009). Depuis le 1^{er} janvier 2005, ce sont les agences de l'eau qui subventionnent les travaux qui relevaient jusque-là du FNDAE. Elles prélèvent des redevances sur le prix de l'eau et de l'assainissement pour permettre de mutualiser le financement des ouvrages. L'abandon par l'État du FNDAE conforte les agences de l'eau dans leur rôle pivot de financeurs des projets des communes et de leurs groupements. Les conseils départementaux ne sont pas en reste puisqu'ils ont la possibilité de passer une convention avec les agences de l'eau pour la gestion du Fonds de Solidarité Urbain-Rural (FSUR) qui remplace le FNDAE. Ils ont été également très impliqués dans les syndicats mixtes d'eau potable et/ou d'assainissement qu'ils ont contribué à financer.

Les agences de l'eau comme les conseils départementaux, en raison du rôle qu'ils jouent actuellement dans le domaine de l'eau, suscitent l'intérêt de la communauté

⁴⁹ Les 6 agences de l'eau sont des établissements publics de l'État à caractère administratif. Elles ont été créées par la loi sur l'eau du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution. Elles sont placées sous la tutelle du ministère de l'Environnement. Elles mettent en œuvre, sur leurs périmètres d'intervention, qui correspondent à un grand bassin hydrographique, des politiques de l'eau (petit et grand cycle de l'eau) par le moyen du financement de projets, du développement d'outils de planification et par la production de données sur l'eau.

scientifique. Le conseil départemental ne finance pas uniquement les projets des collectivités, notamment rurales. Il est également actif dans la prospection de nouvelles ressources et dans l'assistance technique aux services d'eau potable et aux exploitants de stations d'épuration. Il constitue un acteur clé des politiques de l'eau dès les années 1950, période à laquelle il participe à la création de syndicats d'alimentation en eau potable (Roussary, 2010) et donne par ce biais l'impulsion nécessaire et complémentaire à celle de l'État à la mise en place de réseaux d'adduction d'eau potable dans les territoires ruraux qui n'étaient jusque-là pas desservis. Son investissement financier dans la politique de l'eau, le volontarisme politique de ses élus, sa capacité à conduire des études, à développer de nouveaux outils et de nouvelles méthodologies pour renforcer la coordination des acteurs, son savoir-faire dans le domaine de l'action sociale, sa proximité historique avec les collectivités territoriales et l'ancienneté de son intervention en matière d'aménagement et d'équipements auraient fait du conseil départemental le candidat idoine au rôle de « chef de file » des politiques locales de l'eau (Grandgirard *et al.*, 2009).

Quant aux agences de l'eau, elles constituent le principal financeur des services publics d'eau potable et d'assainissement (SPEA) (21 %), après les collectivités territoriales (51 %) et devant les conseils départementaux et les régions (14 %)⁵⁰. Elles sont au cœur du modèle français de gestion du grand cycle de l'eau, largement reconnu et imité dans le monde⁵¹. Elles accompagnent l'État, via l'orientation de leurs financements, dans la mise en œuvre des directives européennes. La remise en cause de leur autonomie financière à partir de 2006 (soumission du montant des redevances au vote annuel du Parlement) et la ponction croissante de leurs budgets par l'État, au nom de leur participation aux politiques d'austérité, pour financer des politiques dans des domaines étrangers à l'objet même des redevances prélevées (comme la préservation de la biodiversité ou la lutte contre les inondations), mettent un coup de projecteur sur ces acteurs clés du financement des politiques de l'eau et sur la nature des redevances qu'ils prélèvent (Barraqué, Laigneau, 2017 ; Laigneau *et al.*, 2018).

⁵⁰ Ces pourcentages figurent dans la 6^e édition du rapport FP2E/BIPE, 2015, *Les services publics d'eau et d'assainissement en France. Données économiques, sociales et environnementales*, p. 74. Source : BIPE d'après SOeS–Comptes de l'environnement, Enquête Entreprises de l'eau 2012.

⁵¹ Voir par exemple les structures de gestion créées sur le modèle français des agences de l'eau au Burkina Faso (Venot *et al.*, 2014) et au Brésil (Laigneau *et al.*, 2018).

2.1.1.4. « L'élu, l'utilisateur et le délégué »⁵² : un tropisme tenace

De nombreux travaux de recherche dans le domaine de l'eau prennent pour objet la régulation des SPEA. Ces recherches mettent l'accent sur trois acteurs : les maîtres d'ouvrage, les délégataires et les usagers. Les affaires de corruption et l'augmentation du prix de l'eau dans les années 1990 avivent l'intérêt de l'utilisateur qui se met à questionner le prix de l'eau, les pratiques des délégataires et la performance des services. Ces questionnements prennent de l'ampleur, car la proportion des services délégués est importante en France, par rapport à la gestion publique (Pezon, 2009). Depuis 1973, la gestion en affermage (mode majoritaire de gestion privée) surpasse la gestion en régie. En 2007, les délégations, tout en étant minoritaires en nombre de services, concernaient 75 % de la population et des volumes d'eau distribués et plus d'une commune sur deux (Pezon, Canneva, 2009).

Vers 1985, les grandes compagnies privées, à l'instar de la Compagnie générale des eaux, jusque-là discrètes, attirent de plus en plus l'attention sur elles. Elles ne se contentent plus d'intervenir dans un seul secteur, mais rassemblent des activités diverses comme la construction, les études préalables et de faisabilité, le suivi, le montage financier et l'exploitation (Lorrain, 1992b). Elles se diversifient, s'internationalisent et cherchent à conserver une bonne place dans la compétition « globalisée » (Lorrain, 1995). À partir de la fin des années 1980, les contrats avec les collectivités se multiplient. En 1989, des villes comme Grenoble ou Montpellier passent des contrats de délégation de services publics (DSP). Les dernières entreprises de taille significative encore indépendantes sont rachetées par les grands groupes. Au début des années 1990, plusieurs affaires de corruption éclatent. Alain Carignon, maire de Grenoble de 1983 à 1995, est condamné pour délit de corruption dans le cadre de l'affaire du marché de l'eau de Grenoble qu'il cède en 1989 à la Lyonnaise des eaux et à la Société de distribution des eaux intercommunales (SDEI) en échange d'avantages financiers.

C'est alors qu'émerge un nouvel acteur collectif, les abonnés (Pezon, 2002). Des associations d'utilisateurs se forment pour surveiller les services dans le but de détecter et de corriger d'éventuels manquements (Tindon, Barbier, 2018 ; Tindon, 2018). « Le rôle

⁵² Ce sous-titre est inspiré du titre du chapitre d'ouvrage de Barbier R., Waechter V., Foglia A., 1999, « L'élu, l'utilisateur et le délégué : redistribution des missions et mise en place de contrôles croisés dans la gestion environnementale locale », in Petitot S., Varaschin D. (dir.), *Intérêts publics et initiatives privées, initiatives publiques et intérêts privés. Travaux et services publics en perspective*, Vaulx-en-Velin, Presses de l'ENTPE, p. 391-400.

décisif des usagers se joue devant les tribunaux » (Guérin-Schneider, 2011, p. 36). La vérité des prix, l'évaluation des performances, les standards de qualité, les dispositifs de protection du consommateur individuel sont des enjeux de plus en plus partagés : les usagers deviennent consommateurs (Pflieger, 2003). La recherche de transparence dans la gestion des services et la protection de l'environnement importent également. La figure du citoyen côtoie celle du consommateur.

Le rôle des entreprises dans le financement des partis politiques et la prévention de la corruption sont mis à l'agenda politique. Cela se traduit par le vote de plusieurs lois encadrant le financement politique⁵³ et les procédures de DSP. La loi Sapin du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques interdit la tacite reconduction des contrats de délégation et codifie la procédure de délégation pour la rendre plus transparente et propice à la concurrence. La loi Barnier du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement limite la durée des contrats à 20 ans et contraint chaque SPEA à produire, chaque année, un Rapport sur le Prix et la Qualité du Service (RPQS) destiné, notamment, à l'information des usagers. Ces lois permettent à l'intervention privée de redevenir politiquement acceptable (Defeuilley, 2014). Cependant, la question du prix de l'eau et de l'amélioration des conditions de passation et de renouvellement des DSP et des marchés publics ne cessera plus d'être posée⁵⁴.

2.1.2. L'importance de l'État hier et aujourd'hui dans la gouvernance locale de l'eau

De manière générale, l'État reste peu mentionné dans la littérature sur la gouvernance locale de l'eau. Pourtant, les informations éparpillées contenues dans cette littérature sur le rôle qu'il a pu jouer ou joue actuellement dans ce domaine, lorsqu'on les rassemble, font apparaître l'importance de l'État pour l'appui financier (2.1.2.1.) et technique (2.1.2.2.) aux maîtres d'ouvrage, le choix du mode de gestion (2.1.2.3.) et la régulation des délégataires (2.1.2.4.), la réorganisation des services (2.1.2.5.) et la production et la mise en application des normes (2.1.2.6.).

⁵³ Loi du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques ; loi du 19 janvier 1995 relative au financement de la vie politique.

⁵⁴ Voir par exemple le reportage « L'eau : scandale dans nos tuyaux », diffusé le 13 mars 2018 sur France 2 dans le cadre de l'émission *Cash Investigation*.

2.1.2.1. *L'appui financier*

Du début des années 1900 jusqu'au milieu des années 2000, l'État a joué un rôle fondamental dans le financement des projets des collectivités territoriales dans le domaine de l'EPA. La loi du 15 février 1902 relative à la protection de la santé publique oblige le maire à protéger la santé publique de ses administrés par le moyen, notamment, de l'alimentation en eau potable et de l'évacuation des matières usées. Cette loi entraîne, l'année suivante, la création d'un premier fonds, alimenté par les prélèvements sur les gains encaissés par le pari mutuel sur les courses de chevaux, destiné à développer la distribution d'eau potable collective dans les campagnes. Les ingénieurs du ministère de l'Agriculture sont membres de la commission habilitée à désigner les communes éligibles (Pezon, 2005). L'État lève ainsi le frein financier qui avait jusque-là limité l'action communale : « c'est à la faveur de ces fonds que l'eau fit son entrée dans les communes rurales »⁵⁵. La loi du 15 juin 1907 réglementant le jeu dans les cercles et les casinos des stations balnéaires, thermales et climatiques autorise ensuite les villes à obtenir des fonds prélevés sur le produit des jeux pour financer leurs travaux d'assainissement. La circulaire du 29 octobre 1934 étend l'objet des subventions à la desserte en eau à domicile. Puis, de 1954 à 2004, le FNDAE va permettre la généralisation de la desserte en eau potable.

2.1.2.2. *L'appui technique*

Dans les années 1950, les ingénieurs des DDA ont établi, dans chaque département, un programme détaillé et une évaluation précise des travaux qui restaient à réaliser pour équiper l'ensemble des communes rurales. Ils ont également défini les avant-projets de travaux pour l'ensemble des communes non équipées et anticipé la structure et le mode de gestion des futurs services. Les demandes d'appui technique et financier de la part des communes auprès des services de l'État étaient évaluées à l'aune de cette planification. Les maîtres d'ouvrage étaient incités à s'aligner sur les avant-projets proposés par les DDA. Autrement dit, l'État n'accordait ses subventions qu'aux seules communes rurales qui faisaient appel au *concours technique des ingénieurs du Génie rural* pour établir leurs

⁵⁵ Cf. Pezon C., Petitet S., 2004, « Histoire de l'intercommunalité en France (1890-1999) : la distribution d'eau potable en question », communication au Colloque « Les territoires de l'eau », Réseau Développement Durable et Territoires Fragiles, université d'Artois, 26 mars.

projets⁵⁶. L'appui technique se poursuivait souvent dans les phases de conception et de maîtrise d'œuvre des travaux, dès lors que le maître d'ouvrage ne disposait pas du personnel technique qualifié pour le faire. L'appui technique a pris fin au 31 décembre 2011, en application de la décision prise en 2008 dans le cadre de la RGPP.

2.1.2.3. *Le choix du mode de gestion*

La création du FNDAE a permis à l'État de *multiplier les contrats d'affermage* en conditionnant, de manière plus ou moins implicite, l'allocation de ce fonds au choix de la gestion privée. Beaucoup de communes ne pouvaient assumer seules le coût d'un réseau, s'équiper en stations de traitement lorsque les eaux brutes de leurs territoires étaient dégradées ou se doter des compétences nécessaires à l'exploitation des équipements de production. Au contraire, les opérateurs privés pouvaient apporter le capital qui manquait aux maîtres d'ouvrage locaux.

Cette fragilité économique des villes a été en partie organisée par les préfets de département qui avaient le pouvoir d'accorder ou non aux villes une dérogation pour qu'elles puissent emprunter auprès de la caisse d'épargne pour construire leurs équipements collectifs (Barraqué, 1995a). Contrairement aux sociétés privées, la difficulté à investir des communes ne leur permettait pas de faire des provisions et des amortissements (Barraqué, 2011). Le choix de la délégation avait l'avantage de ne pas faire monter le prix de l'eau.

2.1.2.4. *La régulation des services*

L'État ne s'est pas contenté de favoriser le recours à la délégation, il l'a aussi accompagné. Ce sont les ingénieurs des DDA qui négociaient les contrats d'affermage avec les délégataires. C'est le ministère de l'Intérieur qui, en 1951, a élaboré les contrats types d'affermage. C'est enfin le préfet qui contrôlait annuellement les prix de l'eau. Jusqu'à la fin des années 1970, tout ceci contribuait à prévenir de potentielles dérives⁵⁷.

Plus tard, à la suite des affaires de corruption, de l'augmentation du prix de l'eau et de la défiance croissante des usagers, l'État a promulgué des lois pour encadrer la DSP. On pense principalement aux lois Sapin de 1993 et Barnier de 1995 (cf. section 2.1.1.4 de cette

⁵⁶ Pezon C., Petitet S., 2004, *op. cit.*

⁵⁷ *Ibid.*

partie). De nombreux rapports, notamment de la Cour des comptes⁵⁸, en appellent par la suite à renouveler les outils de régulation⁵⁹ pour favoriser la transparence et la concurrence dans les procédures de renouvellement des contrats. Pour restaurer la confiance entre usagers, élus et opérateurs, naît l'idée d'établir un contrat d'objectifs contenant des performances à atteindre évaluées à l'aune d'indicateurs de performance.

Le 2 mai 2007, le ministère de l'Écologie et du Développement durable publie un arrêté relatif aux rapports annuels sur le prix et la qualité des services publics d'eau potable et d'assainissement (RPQS). L'arrêté présente une liste de 27 indicateurs de performance⁶⁰ que les SPEA doivent renseigner tous les ans dans leurs RPQS et mettre à la disposition des usagers. Ces indicateurs répondent au double enjeu d'information et de contrôle. Ils permettent notamment d'améliorer l'image des opérateurs.

G. Canneva et L. Guérin-Schneider (2011) reviennent sur l'élaboration de ces indicateurs et montrent le rôle précurseur joué par les travaux de recherche en gestion publique menés par l'École Nationale du Génie Rural, des Eaux et Forêts (ENGREF) pour définir des indicateurs qui pourraient servir d'instrument de régulation locale des collectivités. Ces recherches ont été menées en lien avec les ingénieurs des DDAF réunis dans le réseau thématique « Gestion des Services Publics » (GSP). Elles aboutissent à l'introduction, dans le modèle de contrat de délégation des DDAF, d'indicateurs de performance ainsi qu'au développement d'un logiciel (appelé « GSP ») dédié au suivi de la performance des services. Ce sont en partie ces travaux qui vont conduire le ministère de l'Écologie à s'intéresser aux indicateurs de performance pour renforcer la régulation du secteur.

Selon G. Canneva et C. Pezon (2008), « l'un des outils les plus appropriés pour mesurer la performance des services d'eau et d'assainissement est la base GSP [...], tenue à jour par les DDAF [...]. Adossée à un logiciel expert, elle permet d'apporter un appui aux collectivités pour la procédure de délégation des services publics d'eau et d'assainissement et le suivi de l'exécution des contrats, et notamment des indicateurs de performance, lorsque celles-ci ont confié la mission aux DDAF » (p. 64). Ces outils

⁵⁸ En 1997, la Cour des comptes publie le rapport *La gestion des services publics locaux d'eau et d'assainissement* et, en 2003, un autre rapport intitulé *La gestion des services publics d'eau et d'assainissement*.

⁵⁹ On peut définir la régulation comme « l'ensemble des mécanismes qui concourent à un fonctionnement du service conforme aux règles et à l'horizon d'attentes des acteurs qui ont ou estiment avoir à en juger » (Tindon, 2018, p. 222).

⁶⁰ Il s'agit par exemple du taux moyen de renouvellement des réseaux, du taux d'impayés sur les factures d'eau de l'année précédente ou encore du taux d'occurrence des interruptions de service non programmées.

permettent aux maîtres d'ouvrage d'améliorer le pilotage des contrats de DSP et, à l'occasion des fins de contrats, de rendre la menace d'un changement de mode de gestion plus crédible. La Loi du 30 décembre 2006 sur l'Eau et les Milieux Aquatiques (LEMA) crée l'Office National de l'Eau et des Milieux Aquatiques⁶¹ (ONEMA). L'ONEMA met en place, depuis 2009, un Système d'Information sur les Services Publics d'Eau et d'Assainissement (SISPEA) qui s'appuie sur la remontée d'information à partir des RPQS. Les auteurs imaginent que l'ONEMA pourrait servir d'outil de régulation à l'échelle nationale en favorisant de « bonnes pratiques » par la *sunshine regulation* (coup de projecteur) et le *benchmarking* (émulation par comparaison).

2.1.2.5. La réorganisation des services

La plupart des services d'eau potable ont longtemps été gérés par les communes. L'intercommunalité a été pensée par les gouvernements successifs et les ingénieurs de l'État comme une solution pour mutualiser les coûts des SPEA. La « rationalisation hydro-territoriale » (Barbier, 2018, p. 98) entamée dans la seconde moitié du XX^e siècle a été portée par le binôme conseil général - services déconcentrés de l'État. À partir des années 1950, les DDA accèdent aux demandes d'appui technique et financier des maîtres d'ouvrage dès lors qu'elles correspondent aux attendus des ingénieurs du Génie rural, notamment en termes de structuration des services. Cette attitude pousse à la création de syndicats intercommunaux en milieu rural⁶².

La maîtrise d'ouvrage est malgré tout restée fragmentée jusqu'au début des années 2010, avant que les dernières réformes territoriales n'accélérent la structuration des SPEA. En 2007, les deux tiers des services d'eau potable étaient encore organisés à l'échelle communale, bien qu'ils ne concernaient que 28 % de la population (Pezon, Canneva, 2009). L'assainissement collectif a été plus souvent transféré à l'échelle intercommunale que l'eau potable, car le rôle du conseil départemental est, dans ce domaine, plus important, notamment en raison de sa forte présence au sein de syndicats mixtes. Le transfert de l'assainissement à l'intercommunalité est aussi facilité par le partage par les services d'un même mode de gestion : la régie. Le transfert de l'eau potable à l'échelon intercommunal pose, a contrario, la question de la convergence des modalités de gestion et de tarification

⁶¹ Intégré aujourd'hui à l'Agence française pour la biodiversité (AFB).

⁶² Cf. Pezon C., Petitot S., 2004, *op. cit.*

(Hellier, 2018). La loi du 16 décembre 2010 relative à la Réforme des Collectivités Territoriales (RCT) puis la loi NOTRe du 7 août 2015 devraient faire de l'intercommunalité la nouvelle norme des SPEA. S'il est un domaine d'activité où l'État continue d'être présent, c'est bien celui des réorganisations territoriales⁶³.

2.1.2.4. La production et la mise en application des normes

Le rôle pivot de l'État dans la gouvernance locale de l'eau s'observe aussi et surtout à travers son action dans le domaine réglementaire. L'État encadre par exemple les règles de comptabilité publique (Bouleau *et al.*, 2011). Il permet aux maîtres d'ouvrage de déroger à la règle générale de l'équilibre budgétaire des services publics d'eau pendant les premières années de mise en place d'un service et dès qu'une application stricte du principe de recouvrement des coûts des services, inscrit dans la directive-cadre européenne sur l'eau de 2000, imposerait une hausse brutale des tarifs.

L'État veille également à l'application de la réglementation sur l'eau dans les DDT(M) et de la réglementation sanitaire dans les agences régionales de santé (ARS). Jusqu'en 1992, la police de l'eau et l'appui technique étaient entremêlés et l'accent était mis sur la seconde activité. Les choses changent à partir de la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 qui crée les conditions d'un contrôle accru par l'État sur les installations, travaux, ouvrages et activités liés à l'eau et aux milieux aquatiques (Césari, 2004 ; Richard, Rieu, 2009). Les équipes de la police de l'eau sont renforcées et acceptent de se positionner en agents du ministère de l'Environnement, donnant plus de poids organisationnel à la police de l'eau. Les agents privilégient l'intégration de la réglementation dès la conception des projets, en travaillant avec les bureaux d'études et en portant à connaissance les règles à prendre en compte. La mise en place d'une Mission Inter-Services de l'Eau (MISE) dans chaque département à partir de 1991 permet d'homogénéiser l'action des multiples services de l'État chargés de faire appliquer la réglementation sur l'eau en cherchant à concilier les différentes logiques d'action. Même si les activités de contrôle et de répression des infractions dont sont chargés les agents de la police de l'eau sont encore très erratiques, c'est une nouvelle génération de fonctionnaires, plus sensibilisée aux enjeux de l'eau et à la protection des milieux, qui fait son entrée aux postes de direction et d'exécution des DDAF et des DDE (Le Bourhis, 2004). L'action publique dans le domaine de l'eau, jusque-

⁶³ Cf. NOTReau, 2018, *op. cit.*

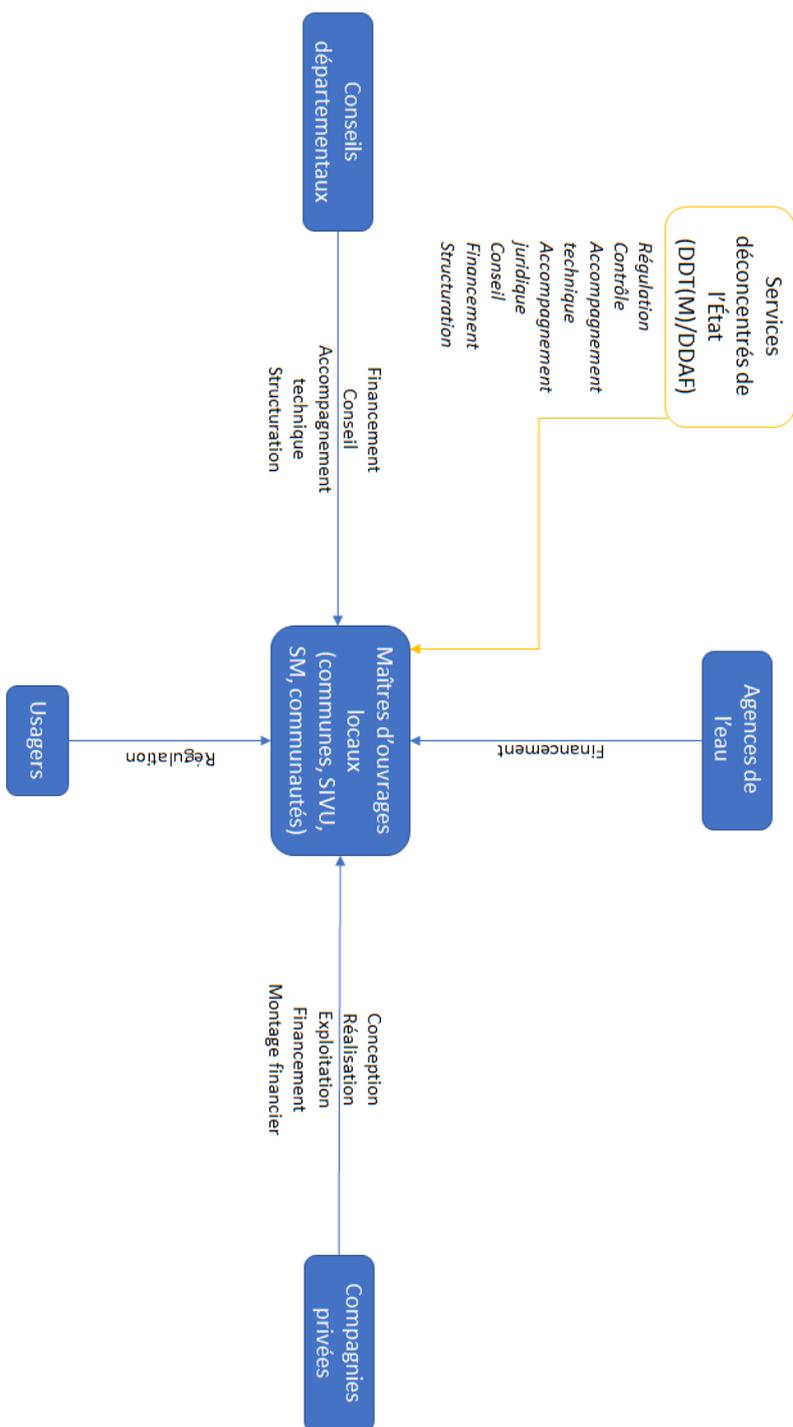
là marquée par la priorité donnée à la « solution équipement », coexiste de plus en plus avec une solution règlementaire.

2.1.3. Conclusion intermédiaire

Le schéma ci-dessous met en avant (sur fond bleu) les différents acteurs de l'eau qui sont en rapport avec les maîtres d'ouvrage locaux et qui ont fait l'objet de travaux de recherche à part entière : les agences de l'eau, les conseils départementaux, les usagers et les compagnies privées. Les services déconcentrés de l'État apparaissent en creux. Ils n'ont jamais été au centre des travaux sur la gouvernance locale de l'eau. On note également l'absence des bureaux d'études privés et des entreprises de travaux, pourtant très présents dans la réalisation des projets d'infrastructures.

Les évocations de l'État dans ces travaux, mis bout à bout, finissent par révéler l'importance de cet acteur aussi bien dans le passé que dans la période actuelle. Ce constat nous incite à plaider en faveur d'un regain d'intérêt de la science politique pour l'État dans les travaux sur la gouvernance locale de l'eau.

Figure 1. Les acteurs en rapport avec les maîtres d'ouvrage locaux au centre des travaux sur la gouvernance de l'eau en France⁶⁴



⁶⁴ SIVU : Syndicat Intercommunal à Vocation Unique. SM : Syndicat mixte. Un SM est un type de syndicat intercommunal qui associe des collectivités territoriales de nature différentes.

2.2. Réintroduire l'eau dans les travaux de recherche sur les transformations de l'État

Les recompositions de l'État sont rarement étudiées à partir des changements qui ont lieu dans le domaine de l'eau. Peu de travaux académiques interrogent le rôle, le pouvoir et les dynamiques internes des « *hydrocracies* » (Molle *et al.*, 2009, p. 328). Pourtant, depuis les années 1960-1970, les « bureaucraties hydrauliques » sont confrontées à un certain nombre de pressions (Molle *et al.*, 2009) : essor du mouvement écologiste et oppositions à la construction de nouveaux barrages ; concurrences internes entre administrations d'État (entre les ministères en charge de l'Eau et de l'Agriculture par exemple) ; baisse des investissements dans les infrastructures hydrauliques ; réduction des effectifs des administrations de l'eau liées aux difficultés financières des États depuis les années 1980 ; politiques de décentralisation ; émergence de niveaux supranationaux de gouvernance et influence des directives européennes... Les effets de ces changements sur les bureaucraties hydrauliques et sur les infrastructures peuvent être très différents d'un cas à l'autre.

Ces effets ont principalement été étudiés dans les pays du Sud et les pays émergents où une part croissante d'ingénieurs sont employés par le secteur privé. En Afrique du Sud, le *Department of Water Affairs and Sanitation* a de plus en plus recours aux consultants privés à partir des années 1980 (Bourblanc, 2018). Véritable *hydrocratie* pendant la période de l'apartheid, le ministère perd peu à peu les compétences techniques qui lui permettent de mettre œuvre ses politiques avant de perdre également la capacité à superviser les tâches sous-traitées au privé. D'autres travaux montrent au contraire les résistances de ces bureaucraties face aux changements. E. W. Coward (1980) et d'E. Ostrom (1992) ont mis en avant les bienfaits d'une gestion participative des ressources. Contraints par les bailleurs de fonds, plusieurs États ont mis en place des réformes pour encourager une meilleure participation des agriculteurs à la gestion de l'eau. Malgré cela, les États gardent le contrôle sur la distribution de l'eau destinée à l'irrigation (Mollinga, Bolding, 2004). Au Maroc par exemple, la mise en place de dispositifs permettant de donner plus de marges aux usagers de l'eau n'a pas permis de desserrer le verrou de la bureaucratie hydraulique (Del Vecchio, Mayaux, 2017). Les résultats contrastés de ces études incitent à considérer le cas particulier de la France.

En outre, les travaux sur les bureaucraties de l'eau sont presque exclusivement centrés sur l'hydraulique agricole, l'hydroélectricité et la lutte contre les inondations. La bureaucratie de l'eau, en France notamment, s'est pourtant aussi largement construite à

partir de politiques de l'eau moins spectaculaires et dont la gestion est nécessairement plus locale : l'adduction d'eau potable et l'assainissement (EPA). Or, chaque « eau » définie bureaucratiquement traite de problèmes publics particuliers, a été prise en charge à des moments différents de l'histoire⁶⁵, renvoie à des acteurs et des relations entre acteurs spécifiques (Le Bourhis, 2004), et mérite, par conséquent, un traitement analytique approprié.

Récemment, la science politique s'est intéressée aux impacts des politiques de réforme de l'État dans des domaines précis de l'action publique. C'est le cas des prisons (Boin, James, Lodge, 2006), des hôpitaux (Mas, Pierru *et al.*, 2011 ; Belorgey, 2010), de la police nationale (Bonelli, 2010), de l'équipement (Milly, 2012a) et des politiques environnementales (Barone, Guerrin *et al.*, 2018). Alors que le domaine de l'eau est, lui aussi, bousculé par les réformes de l'État, les effets probablement singuliers qui en découlent restent un angle mort de la recherche, en France notamment. De nombreux rapports soulignent les limites des réformes mises en œuvre dans le cadre de la RGPP (Henry, Pierru, 2012). On leur a reproché d'avoir été précipitées, de ne pas avoir mis les moyens à la hauteur des ambitions affichées, d'avoir causé de nombreux dommages collatéraux, d'avoir été élaborées de manière très centralisée, sans concertation avec les acteurs intermédiaires (parlementaires, syndicats...) et de ne pas avoir conduit aux économies budgétaires promises malgré les nombreuses suppressions de postes. Le domaine de l'EPA devrait pouvoir apporter un éclairage supplémentaire sur la manière dont a été conduite cette réforme, et sur ses effets.

3. Saisir l'État à partir de l'évolution de l'ingénierie publique : un choix heuristique

P. Duran est l'auteur qui a sans doute le mieux montré tout l'intérêt de prendre pour objet l'ingénierie publique afin de comprendre les mutations de l'État. L'ingénierie publique était une activité exercée en DDAF et en DDE, autrement dit dans des espaces départementaux et infradépartementaux. La mutation de ces services « est un indice de la présence étatique *in concreto* plus sûr[e] que l'image maintenant affaiblie de la seule figure préfectorale. Le niveau départemental est, de ce point de vue, le plus significatif : d'abord par le rôle central occupé dans le processus de centralisation ; ensuite en tant que lieu

⁶⁵ L'alimentation en eau potable et l'évacuation des eaux usées ont constitué un problème public avant la protection des milieux par exemple.

d'opérationnalisation des politiques de l'État ; enfin, parce que, compte tenu de ce qui précède, il est l'échelon de l'administration territoriale de l'État le plus solidement structuré, et par là même le plus difficile à réformer. Du même coup, penser l'avenir des services déconcentrés revient à réfléchir sur le type d'État qui est le nôtre » (Duran, 2006, p. 759).

L'ingénierie publique d'État a traversé les différentes périodes de l'histoire française avant même la création du corps des Ponts et Chaussées en 1716⁶⁶. Au cours du temps, les services de l'Agriculture et de l'Équipement ont noué de nombreuses et complexes relations avec les collectivités territoriales. C'est à travers l'ingénierie publique, la technicité et la compétence de leurs agents que s'était progressivement construite l'emprise des services techniques de l'État sur le territoire. Au début des années 1980, plus de 110 000 agents peuplaient les services de l'Équipement (Dupuy, Thoenig, 1983, p. 63). Ceux-ci engageaient près du tiers des investissements de l'État et des collectivités locales. Les domaines concernés étaient nombreux : transport, logement, urbanisme, hydraulique...

Les travaux qui portent sur l'ingénierie publique ne manquent pas. Ils se caractérisent cependant par un tropisme qui semble irrésistiblement orienter le regard du chercheur vers les services du ministère de l'Équipement plutôt que vers ceux du ministère de l'Agriculture. Il n'est pas anodin que l'ouvrage de référence sur l'activité d'ingénierie publique soit celui de J.-C. Thoenig, *L'ère des technocrates. Le cas des ponts et chaussées*, paru pour la première fois en 1973. Il retrace l'histoire et les stratégies du corps des Ponts et Chaussées et dévoile le fonctionnement concret des administrations déconcentrées du ministère de l'Équipement.

L'ingénierie publique au ministère de l'Agriculture n'est toutefois pas absente de la littérature scientifique, même si celle-ci se contente souvent de la mentionner brièvement. P. Muller (1984) par exemple, dans son essai sur la politique française de modernisation de l'agriculture, évoque un possible renversement du rapport de force entre ce que l'on avait coutume d'appeler le « troisième service »⁶⁷, chargé des affaires agricoles, et le « premier service », dédié à l'équipement rural, autrement dit à l'ingénierie publique. La nouvelle politique agricole mise en place sous la présidence de F. Mitterrand met à l'honneur les

⁶⁶ Le corps des ingénieurs des Ponts et Chaussées est créé par l'arrêt du conseil du Dedans (ancêtre du ministère de l'Intérieur) du 1^{er} février 1716. Il succède aux commissaires des Ponts et Chaussées, créés par Jean-Baptiste Colbert en 1669. Le corps accueille deux catégories d'agents : les ingénieurs des Ponts et Chaussées auxquels le conseil du Dedans confie la conception et l'exécution des travaux et les inspecteurs des Ponts et Chaussées chargés de la surveillance et du contrôle de ces travaux, dans le but de limiter les défauts d'entretien et les malfaçons de constructions réalisées sous l'autorité de l'État (Blond, 2016).

⁶⁷ Cette expression mettait l'accent sur la différence de prestige avec les deux autres services des DDA.

problèmes qui sont traités par ce troisième service. Celui-ci semble échapper aux politiques de décentralisation. Ce n'est pas le cas du premier service dont une partie des missions et du personnel se voit transférée aux conseils généraux. Ces changements réinterrogent l'organisation interne des services. En dépit de cela, P. Muller nous indique que les IGREF restent favorables au maintien en l'état de leur expertise technique et de leurs prestations de conseil. Il pose la question suivante : « l'évolution de l'agriculture et du monde rural justifie-t-elle encore une telle orientation ? » (p. 171). Il met d'ores et déjà le doigt sur ce qui finira par fragiliser l'ingénierie publique au ministère de l'Agriculture, malgré les efforts des agents, un peu trop tardifs, pour réinventer leurs missions (nous le verrons) : la difficulté à élaborer une ligne d'action claire, à renouveler son expertise en même temps que change son environnement.

Assez rapidement, l'on retombe sur des travaux qui concernent le ministère de l'Équipement. P. Duran et B. Hérault (1992) montrent par exemple les effets différenciés des premières lois de décentralisation selon la nature urbaine ou rurale des territoires où sont implantées les DDE. Dans les territoires urbains, le système politico-administratif local est résiduel. Les grandes villes tendent de plus en plus à se passer de l'appui des DDE et recourent plus volontiers au secteur privé qui propose, lui aussi, des prestations de maîtrise d'œuvre. Au contraire, dans les territoires ruraux, l'asymétrie des relations entre les filières administrative et technique joue en faveur des services déconcentrés de l'État qui ont le monopole des moyens techniques, juridiques et financiers. P. Duran (2006) élargit cette observation à une comparaison rapide entre DDE et DDAF. Les DDE intervenaient de manière privilégiée auprès des territoires urbains. Au contraire, les DDAF accompagnaient prioritairement les petites communes rurales qui, après la décentralisation, en sont restées fortement dépendantes.

G. Jeannot (2001) s'intéresse à « l'impossible fin de la "solution équipement" ». La « solution équipement » renvoie à deux présupposés : 1/l'action publique est une réponse à des besoins et 2/l'essentiel de la réponse se trouve dans l'infrastructure matérielle. Depuis les années 1980, la « solution équipement » est remise en cause, notamment parce qu'elle oublie tout ce qui suit la construction de l'infrastructure : la gestion des équipements, leur maintenance, la qualité des services associés à ces équipements. Mais il semble difficile de sortir de ce modèle. La décentralisation conduit au transfert d'un certain nombre de fonctionnaires d'État qui pénètrent les administrations territoriales en amenant avec eux des savoir-faire et des pratiques. À leur tour, les élus se focalisent sur les équipements

phares et inaugurent des « créations “visibles” » (*ibid.*, p. 11) qui sont autant d'atouts dans la concurrence symbolique que se livrent entre elles les communes.

P. Duran (2001) met en avant les nombreux défis que doit relever l'Équipement : reconstruire sa légitimité, s'ouvrir sur son environnement et définir une politique générale. Désormais, apparemment, « rien de ce que fait concrètement l'Équipement ne peut être fait ailleurs et par d'autres » (*ibid.*, p. 69). Mais les DDE ne parviennent pas « à concilier la reconstruction d'une identité institutionnelle stable avec une meilleure flexibilité organisationnelle » (Duran, Hérault, 1992, p. 24). Au contraire, « la tendance est au repli défensif et à l'évocation superficielle des difficultés de fonctionnement » (*ibid.*, p. 23). P. Duran (2001) formule alors la prophétie suivante : « l'Équipement disparaîtra, il le fera progressivement mais douloureusement à coup de réduction budgétaire et de dégraissage, donc de conflits sociaux » (p. 69). Cependant, l'auteur ne se pose pas la question de savoir si l'Équipement pourrait entraîner avec lui, dans sa perte, leurs petits frères du ministère de l'Agriculture.

À la fin des années 1990, l'ingénierie publique aux ministères de l'Agriculture et de l'Équipement connaît d'importants changements. C. Prudhomme-Deblanc (2002) livre une analyse très documentée des impacts du processus de construction européenne sur les domaines d'intervention du ministère de l'Équipement (ingénierie publique, service hivernal, fonds structurels et transport). Mais l'auteure se limite à l'étude du facteur européen et ne s'intéresse pas aux changements qui se produisent parallèlement au ministère de l'Agriculture. Comme C. Prudhomme-Deblanc, S. Gourgouillat (2006) revient sur le Plan de modernisation du ministère de l'Équipement lancé en 1999. Son but : redonner « un sens et des finalités assumées et légitimes à l'activité » (p. 610). Les ingénieurs des Ponts et Chaussées s'engagent dans cette réforme pour reconquérir une position dominante dans les hautes sphères de l'administration française (Gervais, 2009). J. Langumier (2005) explique que cette réforme remet en cause le maintien des effectifs en l'état dans les DDE, les travaux communaux réalisés au bénéfice des petites communes et, partant, la forte présence des 1 334 subdivisions⁶⁸ de l'Équipement dans les territoires. La

⁶⁸ Une subdivision constitue un sous-ensemble d'une DDE. Son siège se situe dans une ville secondaire du département, tandis que le siège de la DDE se trouve au chef-lieu du département. Les subdivisionnaires de l'Équipement sont généralement des ingénieurs et techniciens des travaux publics de l'État contrairement aux agents qui travaillent au siège de la DDE et qui sont plus souvent ingénieurs des Ponts et Chaussées. Les subdivisionnaires occupent des postes de conducteurs de travaux en subdivision ou de chefs de subdivisions. Ils traitent de la voirie communale et échangent généralement avec les maires et secrétaires de mairie de communes rurales, alors que les agents en DDE administrent la voirie départementale et interagissent principalement avec les maires de grandes villes et les présidents de conseil général. Voir à ce propos la description qu'en font F. Dupuy et J.-C. Thoenig (1983).

disparition du groupe professionnel des agents d'exploitation ou anciens cantonniers est en projet, alors qu'il constitue le groupe le plus important du ministère de l'Équipement. De leur côté, les DDAF semblent davantage épargnées que les DDE : « les directeurs issus de la filière "agriculture" sont mieux préparés à fonctionner sans maillage territorial fin » (Debar, 2013, p. 71) que les directeurs issus de la filière « équipement ». Cela pourrait expliquer le silence qui entoure la manière dont les DDAF ont, elles aussi, été impactées par ce Plan de modernisation.

Durant les années 2000, le nombre de subdivisions de l'Équipement est revu à la baisse : de 971 en 2004, elles ne seront plus que 325 en 2009 (Debar, 2013, p. 71). En 2006, 18 000 km de routes nationales et 33 000 agents sont transférés aux conseils généraux⁶⁹. La décentralisation se poursuit alors que la déconcentration est « en panne » (Duran, 2006). Les DDE ne parviennent pas suffisamment à se réinventer. Leurs missions et leurs moyens humains et financiers diminuent de manière drastique (Epstein, 2013b, p. 227-228). Elles perdent de leur prestige. L'un des indicateurs de cette perte de prestige est la diminution du nombre d'ingénieurs des Ponts et Chaussées présents dans les DDE. Pour eux, « il existe une sorte d'obligation morale de transmettre de belles places aux jeunes camarades. Le corps gère ainsi un portefeuille de places, il investit ou désinvestit » (Thoenig, 1987, p. 24). Depuis la création du ministère de l'Équipement en 1966, qui découle de la fusion du ministère des Travaux publics et des Transports et du ministère de la Construction, les ingénieurs des Ponts et Chaussées ont de plus en plus répugné à s'engager dans les activités au fondement de la légitimité historique de leur corps (Gervais, 2010). Alors que 29 % des ingénieurs des Ponts et Chaussées étaient présents dans les services déconcentrés (DDE, directions régionales de l'Équipement et services de la Navigation) en 1966, la proportion chute à 22 % en 1986 puis décline d'année en année jusqu'à atteindre 11 % des effectifs du corps en activité en 2007 (Gervais, 2007, p. 79). Ce retrait s'opère au profit des Ingénieurs des Travaux Publics de l'État (ITPE) qui investissent l'espace laissé vacant par les ingénieurs des Ponts et Chaussées. C'est le signe que les services déconcentrés en général et l'ingénierie publique en particulier ne concentrent plus l'essentiel des capacités de l'État à agir.

D. Linhart (2006) montre que la succession des réformes qui touche le ministère de l'Équipement fait craindre à ses agents que ne se défasse « leur communauté de travail » (p. 16) et « que ne disparaisse un capital de savoir, un savoir-faire, une technicité dont ils

⁶⁹ Ces transferts sont prévus par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

sont fiers » (p. 17). Avec le transfert des routes nationales aux conseils généraux, les agents d'exploitation « ont le sentiment d'être soudainement rejetés » et « se sentent exclus d'un monde auquel ils s'identifiaient pleinement [...]. Brusquement, ils se sentent en trop, et c'est tout leur passé qui leur semble disqualifié au même titre que leur avenir se trouve selon eux compromis » (p. 18). Les réformes successives cantonnent les DDE « dans une activité de contrôle (elles sont souvent obligées de faire faire au lieu de faire elles-mêmes), ce qui se traduit bel et bien par une perte de compétences, selon eux » (p. 19). Ces changements suscitent « incompréhensions », « incertitude » et « sentiment d'abandon » (p. 128).

En 2007, le ministère de l'Équipement est absorbé dans le ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables. Cette fusion « semble entériner la mort de l'équipement [et] la fragilisation des professions des ingénieurs et techniciens de l'Équipement » (Milly, 2012b, p. 141). Plusieurs éléments orientent le regard des chercheurs vers la gestion des hommes dans l'administration territoriale de l'État : le transfert des routes nationales aux conseils généraux dans le cadre de l'Acte II de la décentralisation, la nouvelle procédure budgétaire introduite par la LOLF mise en œuvre depuis 2006, les regroupements de services déconcentrés (DDAF, DDE, service environnement de la préfecture et direction des Affaires maritimes dans les départementaux littoraux) dans des Directions Départementales des Territoires (et de la Mer) (DDT(M)) placées sous l'autorité du préfet de département en 2010, la suppression de l'ingénierie publique d'État annoncée en 2008 et la réduction des moyens financiers de l'État.

F.-M. Poupeau (2011) montre que « l'investissement dans la connaissance des territoires, gage d'une DDT(M) qui se veut en capacité de comprendre et d'anticiper les dynamiques locales, reste fragilisé par la réduction des effectifs et la moindre attractivité – souvent organisée par les ministères eux-mêmes – de l'échelon départemental, qui l'empêchent de recruter ou de conserver des cadres de bon niveau » (p. 535). Par ailleurs, les préfets renforcent leur action dans les DDT(M), jusqu'à intervenir dans leur fonctionnement quotidien. Il en découle une réduction de l'autonomie des services et un brouillage de leurs relations avec les directions régionales. L'auteur met également en avant l'incertitude quant aux missions à réaliser et aux métiers à conforter.

Parallèlement, les directeurs départementaux sont priés de « réduire [l]es effectifs, [de] fermer des services [et d'] accompagner la mobilité géographique ou fonctionnelle de certains agents » (Debar, 2013, p. 60). Or, ces directeurs « se décrivent majoritairement comme des acteurs affaiblis, tributaires des décisions d'un nombre croissant de

commanditaires qui limitent leur marge de manœuvre en matière d'allocation des effectifs, d'encadrement des agents, et par conséquent de définitions des priorités de leur organisation » (*ibid.*). La capacité d'action des directeurs dépend du contexte local, de leur environnement (interventionnisme du préfet, localisation de la DDT(M) dans un chef-lieu de région...), de leur personnalité et de leur parcours. Tous, cependant, sont réduits au bricolage gestionnaire, plus ou moins actif, pour continuer d'agir et de travailler sur le sens des nouvelles missions confiées aux agents malgré les fortes contraintes qui pèsent sur eux (Debar, 2009).

À partir de l'étude de trois institutions de l'équipement⁷⁰, B. Milly (2012a) montre comment évoluent les collectifs et repères de travail quand se confirme le déclin du projet institutionnel « équipement »⁷¹ et que s'affirme un projet institutionnel concurrent, celui du développement durable. Le projet institutionnel « équipement » s'articule autour de trois valeurs principales définies par A. Billon⁷², un ancien inspecteur général de l'Équipement : le service public et l'intérêt général qui le légitime, la compétence technique et la territorialité. Chacune de ces valeurs s'est vue remise en cause dans les années 1990. L'État n'est plus perçu comme le seul acteur à même de dire ce qu'est l'intérêt général. Il n'est plus le seul à détenir des compétences techniques et n'est pas l'acteur le plus innovant lorsqu'il s'agit de découvrir de nouvelles techniques. Ses services déconcentrés doivent composer avec la montée en puissance des collectivités locales, des nouveaux modes de communication, des entreprises privées... À la fin des années 2000, les structures et les valeurs de l'Équipement sont mises à rude épreuve : « Grenelle de l'environnement »⁷³, fusions administratives, abandon de l'ingénierie publique d'État... Ces changements déstabilisent à la fois les individus et les différents groupes professionnels. Des projets de carrière sont contrariés et des expertises remises en cause. Les répercussions sont différentes selon les catégories d'acteurs en fonction de leur appartenance générationnelle, de leur profil de généraliste ou de spécialiste et de leur parcours. Ces différences exacerbent

⁷⁰ Les Directions Départementales de l'Équipement et de l'Agriculture (DDEA) qui préfigurent les futures DDT(M), les Directions Régionales de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL) et les Centres d'Études Techniques de l'Équipement (CETE).

⁷¹ Le projet institutionnel « équipement » renvoie à « la volonté sociétale et/ou étatique d'équiper le territoire en voies de communication (routes, ponts, canaux, puis voies ferrées, aéroports, autoroutes...), avec toutes les dimensions qu'un tel aménagement implique des points de vue politique (affermisssement du rôle de l'État, réduction des inégalités spatiales) et économique » (Milly, 2012b, p. 140).

⁷² Billon A., 2004, *Étude historique sur les valeurs propres au ministère de l'Équipement*, rapport du Conseil Général des Ponts et Chaussées, 117 p.

⁷³ Il s'agit de rencontres politiques qui ont eu lieu en octobre 2007 et qui ont été largement médiatisées.

la segmentation au sein des cadres et collectifs de travail et provoquent des tensions institutionnelles.

Concernant le domaine de l'eau, l'on ne trouve qu'une publication écrite par un ingénieur du ministère de l'Agriculture qui s'indigne de la manière dont s'est déroulée la suppression de l'ingénierie publique (Ar Goff, 2010). Celle-ci a provoqué un « malaise généralisé » et des « dégâts psychologiques » chez des agents (*ibid.*, p. 217) qui jouissaient jusque-là de gratifications professionnelles non négligeables (Molle *et al.*, 2009). On leur avait confié la « mission hydraulique » (Reisner, 1993) de contrôler la nature pour le bien de l'humanité. L'« utopie hydraulique » s'inscrivait dans une vision positiviste du monde naturel et contenait la promesse de fournir à tous de l'eau en abondance. Elle devait participer à la formation d'un ordre social harmonieux (Swyngedouw, 1999). La suppression de l'ingénierie publique d'État met définitivement fin à ces représentations.

Finalement, l'ensemble de ces travaux nous enseigne que l'échelon départemental sort affaibli des diverses réformes, ce qui ne serait que « le prélude peut-être à son extinction prochaine » (Poupeau, 2011, p. 535). La suppression de l'ingénierie publique s'inscrirait dans un projet d'État plus global : son retrait définitif des territoires. Les travaux qui traitent des DDE offrent de nombreux points de repère pour comprendre le fonctionnement concret et les évolutions des services déconcentrés. Des différences entre les ministères de l'Équipement et de l'Agriculture apparaissent cependant quant aux enjeux, modes de fonctionnement et acteurs impliqués.

Déplacer le regard de l'Équipement vers l'Agriculture pourrait se révéler riche en enseignements. En effet, la littérature existante ne nous dit rien de ce qu'il advient précisément des missions d'ingénierie publique – de leur potentielle reprise en main par une agence nationale ad hoc, par exemple, ni de la manière dont les agents du ministère de l'Agriculture, qui partageaient ces missions avec ceux du ministère de l'Équipement, vivent et réagissent à ces changements. Les répercussions de la décision de 2008 ne sont renseignées que de manière partielle. Il est question ici de la gestion des personnels ; là, du devenir même des services déconcentrés. Les travaux existants oublient par ailleurs les répercussions de ce retrait sur les anciens « clients » des DDE et des DDA qu'étaient les collectivités territoriales, sur leurs principaux concurrents historiques – les bureaux

d'études privés – et sur les projets d'infrastructures en EPA. Or, traiter ces questions permettrait de réinterroger les thèses du maintien de l'État.

II. Analyser une politique de retrait de l'État

La question du retrait de l'État figure au cœur de cette recherche. Nous proposons de l'examiner à partir de l'étude d'une réforme de l'État, de sa genèse jusqu'aux effets qu'elle produit et d'en tirer des conclusions analytiques. Nous avons vu que cette question n'est pas nouvelle. Cependant, la plupart des études concluent que ce retrait se limite à certains territoires, comme dans le cas de la carte militaire (Artioli, 2017), ou à des changements d'échelle et d'instruments de gouvernement, comme dans le cas de la rénovation urbaine (Epstein, 2005). Les réformes de l'État ont toujours été analysées comme un moyen de maintenir sa présence. Ces analyses correspondaient au contexte dans lequel elles étaient produites. Avec l'abandon de l'ingénierie publique, le retrait ne concerne pas un élément partiel, mais un pan entier de l'action de l'État. L'ensemble du territoire français est concerné et aucun processus de recentralisation n'est, a priori, prévu. Notre cas d'étude nous conduit donc à poser la question suivante : *les réformes de l'État se traduisent-elles toujours par une forme ou une autre de maintien ?*

Pour répondre à cette question, une première sous-question s'impose : celle des déterminants de la réforme. Par quoi est-elle motivée ? Cherchait-on à maintenir l'action de l'État dans le domaine de l'EPA, mais sous des formes différentes ? Si oui, cette explication suffit-elle à comprendre la décision de 2008 ? Une seconde sous-question nous paraît essentielle : les missions que l'État maintient dans le domaine de l'EPA ont-elles été confortées suite à l'arrêt des activités liées à l'ingénierie au service des maîtres d'ouvrage locaux ? Une troisième et dernière sous-question interroge la capacité de l'État à piloter l'action collective dans les territoires. La réforme le conduit-elle à mieux coordonner et compléter l'action des acteurs non étatiques ?

III. Une grille d'analyse institutionnelle

Nous prenons ici le parti qu'interroger le retrait de l'État comme nous le faisons requiert la construction d'une grille d'analyse qui n'est pas forcément celle qu'utilisent les théories du maintien. Partir des institutions est une porte d'entrée qui nous paraît heuristique pour se poser la question des ruptures et des continuités consécutives à l'arrêt des missions d'ingénierie publique d'État et qui concernent autant les éléments formels qu'informels des institutions. Nous choisissons de nous inscrire, pour l'essentiel, dans la continuité de deux approches : la sociologie des organisations et le néo-institutionnalisme. Ces approches ont déjà largement été présentées, mobilisées et commentées dans des travaux de sociologie et de science politique précédents. Notre objectif est ici de présenter les éléments que nous mobiliserons pour construire notre analyse et la manière dont nous comptons les agencer de façon à répondre au mieux à notre problématique.

1. Prendre au sérieux les éléments formels des organisations

Prendre au sérieux les organisations pour expliquer l'action individuelle et collective, c'est s'intéresser aux éléments formels (objectifs, droit, ressources financières, ressources humaines, expertise...) qui définissent ces organisations, et ce en dépit du fait que « les systèmes formels d'autorité et de hiérarchie ont perdu de leur pouvoir explicatif pour être souvent remisés au simple rang de “décor”, beaucoup moins convoqué dans les schémas d'interprétation » (Poupeau, 2017, p. 203). Les éléments formels ne peuvent être relégués au second plan. La décision de 2008, par exemple, a à voir avec un certain nombre d'éléments formels : un contexte budgétaire contraint, un droit européen qui diffuse des normes attachées à une certaine conception du marché, l'objectif gouvernemental de réduire les effectifs de la fonction publique, les circulaires qui organisent la cessation de l'ingénierie publique qualifiée de « concurrentielle »⁷⁴...

⁷⁴ Ce sont les circulaires conjointes des ministères de l'Équipement et de l'Agriculture du 10 avril 2008 à propos des mesures du Conseil de modernisation des politiques publiques relatives à l'ingénierie publique concurrentielle et du 22 juillet 2008 concernant l'évolution des activités d'ingénierie et les modalités de retrait du champ concurrentiel.

Ces éléments formels servent de point de départ pour comprendre les objectifs auxquels cette décision est censée répondre et les moyens mis en œuvre pour les atteindre. Ils encadrent autant l'action des protagonistes de la réforme de 2008 que celle des fonctionnaires des services déconcentrés de l'État, des élus locaux et des acteurs privés. Ils sont susceptibles d'orienter leurs actions en jouant comme des ressources ou des contraintes ou les deux à la fois. La mobilisation par l'État d'instruments de pilotage à distance dans le domaine de l'EPA serait par exemple un indice de sa capacité à poursuivre la régulation de l'action des pouvoirs locaux, malgré son retrait des territoires (Le Galès, 2004 ; Epstein, 2005 ; Ihl, 2007).

L'on ne peut cependant se contenter de prendre en compte les seuls éléments formels, au risque de passer à côté d'une compréhension de leurs effets réels. Il n'est pas rare que les règles, les instruments et les objectifs fixés par un gouvernement ou une administration centrale soient contournés par les acteurs. Il s'agit donc de dépasser une approche trop mécanique des organisations et des politiques publiques pour en interroger les dimensions informelles, comme les jeux d'acteurs, les questions de légitimité, les normes ou encore les valeurs qui guident l'action.

2. Au-delà d'une approche formaliste : de l'organisation à l'institution

Il n'est pas d'organisation où l'action se déroule de manière purement mécanique, impersonnelle, inflexible et complètement rationnelle (Selznick, 1957). Les objectifs que se fixe l'organisation, les instruments qu'elle mobilise sont très souvent affectés par l'humain et l'action organisée en train de se faire. Contrairement à la conception de l'organisation des approches formalistes et à l'idéal type bureaucratique que décrivait M. Weber, les institutions sont investies par les valeurs et les croyances des individus et des collectifs qui la peuplent. Elles se présentent « comme un ensemble de pratiques, de tâches particulières, de rites et de règles de conduite entre des personnes [et comme] l'ensemble des croyances, ou des représentations, qui concernent ces pratiques, qui définissent leur signification et qui tendent à justifier leur existence » (Lagroye *et al.*, 2006, p. 141). Les éléments formels des organisations, comme le droit, ne constituent très souvent que le point de départ de l'action. Les acteurs locaux, en raison de leur expertise (Blau, Scott, 1962), parce qu'ils souhaitent apporter des solutions là où l'organisation n'en propose pas (Blau,

1955) ou parce que cela leur confère du pouvoir (Blau, 1960 ; Crozier, 1963) sur ceux à qui cela profite, développent souvent des pratiques informelles de contournement des règles.

Pour comprendre les conséquences de la décision de 2008, on ne se contentera donc pas de connaître les textes de loi qui en résultent, les moyens financiers et humains et les instruments de gouvernement qui sont mis à disposition du nouvel objectif. Nous ne postulerons pas, *a priori*, l'efficacité des éléments formels, mais nous interrogerons leurs usages concrets.

3. L'organisation : un « système ouvert »

Contrairement à une approche strictement formaliste, la sociologie des organisations appréhende l'organisation comme un « système ouvert » (Emery, Trist, 1969 ; Scott, 1981), en interaction avec ses partenaires quotidiens. Prendre en compte l'environnement des organisations est d'autant plus important que le phénomène de la gouvernance accentue l'interdépendance entre les pouvoirs des institutions associées à l'action collective (Stoker, 1998), ce qui pousse à la négociation entre acteurs et a pour corollaire le caractère inattendu des conséquences des jeux d'acteurs.

La survie d'une organisation ne dépend pas seulement de facteurs internes, mais aussi des contraintes externes qui s'imposent à elle (Pfeffer, Salancik, 1978) et dont elle peut tenter, avec plus ou moins de succès, de s'affranchir. Envisager les ex-DDAF comme des systèmes ouverts, c'est aussi intégrer dans l'analyse la concurrence que se livraient entre eux les ingénieurs du public et du privé qui se disputaient des marchés et ses répercussions sur la viabilité de l'ingénierie publique d'État. La sociologie des professions aide à penser ces rivalités qui se cristallisent autour du contrôle des « juridictions » (Abbott, 1988), au sens de compétence technique réservée, de zone d'activité exclusive.

Certes, l'ingénierie publique d'État ne constitue pas une profession, même au sens commun (« folk concept » [Turner, 1957 ; Becker, 1970]) du terme. Les ingénieurs et techniciens de l'État exercent simplement une même activité, un même métier. Pourtant, de nombreux rapprochements peuvent être faits avec les professions instituées (médecin, avocat...) qui, au sens anglo-saxon, « se prévalent d'un monopole d'exercice, qu'elles défendent en contrôlant le contenu des compétences revendiquées, la transmission des savoirs et la socialisation des membres, les règles éthiques présidant à leur mise en œuvre, la valeur sociale et économique de leur activité. Elles concernent des travailleurs détenant

un haut niveau d'expertise, bénéficiant d'une grande autonomie dans l'accomplissement de leurs tâches, formant une sorte d'élite professionnelle située à un haut niveau de l'échelle du prestige et des rémunérations » (Demazière, Gadéa, 2009, p. 19). Les professions sont « des occupations qui ont eu suffisamment de chance pour acquérir et préserver dans le monde actuel du travail la propriété d'un titre honorifique » (Becker, 2002, p. 215). La professionnalisation est en réalité souvent partielle et réversible (Demazière, Gadéa, 2009). Nous pensons que l'ingénierie publique d'État aurait pu, dans d'autres circonstances, s'institutionnaliser comme profession à part entière. L'autonomie, le statut et le prestige qui sont au centre du concept de profession (Champy, 2012) caractérisent les membres des anciens corps du GREF et des Ponts et Chaussées et se retrouvent dans l'activité d'ingénierie. Mais ce groupe n'est jamais véritablement parvenu à contrôler ses frontières comme le font les professions classiques comme celle de médecin ou d'avocat. Il n'a jamais pu détenir le monopole légal de ses activités comme le montre la longue période de concurrence avec le secteur privé.

Dans la thèse, nous proposons de mobiliser un concept hybride, celui de « bureaucratie professionnelle ». H. Mintzberg (1979) propose ce concept pour désigner un groupe de professionnels caractérisés par : la complexité des savoirs et de l'expertise qu'ils mobilisent et qu'ils tiennent de leur formation dans l'enseignement supérieur ; l'autonomie dont ils jouissent en raison de l'asymétrie des savoirs au sein de l'administration publique ; leur insertion dans un collectif qui régule leurs activités. La bureaucratie professionnelle se situe à mi-chemin entre ce que la sociologie a pour habitude de qualifier de profession et ce que nous pourrions qualifier de bureaucrates. Les agents de l'ingénierie publique d'État constituent des « professionnels-bureaucrates », autrement dit des « corps de la fonction publique qui représentent un segment d'un groupe professionnel plus large »⁷⁵.

La sociologie des professions pourrait donc s'avérer utile pour comprendre l'évolution de l'ingénierie publique d'État et, à travers elle, celle des corps de fonctionnaires qui y étaient dédiés. C'est le caractère hybride des « bureaucraties professionnelles » qui a sans doute rendu les professionnels publics plus vulnérables aux réformes néo-managériales (Bezes *et al.*, 2012). Celles-ci remettraient en cause leur autonomie (Vinokur, 2008 ; Boussard *et al.*, 2010) et leurs pratiques (Bonelli, 2010), fragiliseraient le sens de leur travail (Debar, 2009) et bouleverseraient leurs relations avec

⁷⁵ Document de présentation de la Journée d'études « État-Profession » qui a eu lieu à l'Université Paris Dauphine en mai 2016.

les usagers (Barrère, 2013 ; Mougeot, 2015). La sociologie des professions interroge la légitimité et le prestige des groupes professionnels à travers, par exemple, le concept de « division *morale* du travail » qui renvoie à la répartition des tâches en fonction de leur inégale désirabilité (Hughes, 1996). Elle s'intéresse aux menaces qui pèsent sur eux (Brint, 1994 ; Freidson, 2001 ; Pierru, 2007), notamment face aux logiques managériales (Mas *et al.*, 2011) et de marché (Favereau *et al.*, 2009). De la même manière que l'on pourrait analyser l'évolution de groupes professionnels, nous nous intéresserons à l'émergence, aux efforts de (re)légitimation, à la recherche de différenciation, à la transformation, à la fragilisation et à la disparition des groupes de fonctionnaires réunis autour de l'activité d'ingénierie publique. La question qui se pose est aussi celle de savoir ce qui est perdu ou fragilisé en termes de savoirs, de savoir-faire et d'outils au service de l'action.

4. Prendre en considération les cadres de l'action

Les actions individuelles à la fois structurent les systèmes sociaux et sont structurées par eux (Giddens, 1979, 1987a). Les institutions, qu'elles soient formelles ou informelles, sont donc à la fois le produit des pratiques individuelles et collectives et les cadres de l'action (au sens double de ressources et de contraintes). C'est l'idée qui réunit les différents courants du néo-institutionnalisme : le néo-institutionnalisme du choix rationnel (NICR), le néo-institutionnalisme historique (NIH) et le néo-institutionnalisme sociologique (NIS) (Hall, Taylor, 1997). Nous faisons le choix de prendre au sérieux chacune des dimensions valorisées par ces approches (le NICR valorise les intérêts, le NIH les institutions et le NIS les idées) sans pour autant renoncer, comme le conseillaient B. Palier et Y. Surel (2005), à mettre en évidence l'une ou l'autre des dimensions qui, éventuellement, prédomine à un moment donné. Ces approches néo-institutionnalistes sont particulièrement adaptées à la compréhension du changement institutionnel en France dans le domaine de l'environnement. Si l'on en croit J. Szarka (2000), la distorsion entre les décisions prises dans ce domaine et leur mise en œuvre s'explique en partie par le poids institutionnel des grands corps de l'État. Ces éléments de résistance coexistent cependant avec « de nombreux changements qui trouvent leur source à l'extérieur des institutions, mais aussi en interne » (Lascoumes, 2008, p. 30).

Le NICR met l'accent sur la rationalité individuelle et l'autonomie des acteurs. Les institutions jouent un rôle, certes, mais secondaire. Celles-ci cadrent leurs actions et limitent

leurs possibilités (Shepsle, 1989 ; Scharpf, 2000). Ce faisant, elles offrent aux acteurs un cadre qui rend prévisible l'action des autres acteurs. Les acteurs prennent en compte ces informations utiles d'un point de vue stratégique pour évaluer, dans les limites de la rationalité (Simon, 1997), la meilleure manière de satisfaire leurs préférences.

A. O. Hirschman (1995) étudie les comportements rationnels que les acteurs peuvent adopter lorsqu'ils sont déçus par un produit ou un service proposé par une entreprise, un État ou n'importe quel autre type d'organisation. Si on les enrichit d'une approche par les institutions, ses travaux peuvent s'avérer intéressants pour notre étude. Il imagine trois types de comportements en réaction à ce mécontentement : la sortie de l'organisation (*exit*), la fidélité à son égard (*loyalty*) ou la prise de parole (*voice*). Les acteurs prennent leur décision en fonction de ce qu'ils peuvent attendre de la capacité de l'organisation à améliorer le produit ou le service qu'elle propose. Ils calculent la possibilité qu'ils ont d'agir de l'intérieur. Ils anticipent l'efficacité de leur prise de parole. Ils évaluent le coût de leur défection.

Cette approche est particulièrement stimulante pour comprendre les trajectoires des fonctionnaires après l'annonce de la décision de 2008. Elle complexifie l'étude des comportements rationnels en montrant que le mécontentement ne se traduit pas par un seul type de réaction possible. A. O. Hirschman propose par ailleurs de dépasser la simple rationalité instrumentale. Il considère que les valeurs individuelles, les éléments moraux, peuvent orienter l'action, en particulier dans le cas de la prise de parole, parfois davantage que ne le font les seuls motifs utilitaires (Hirschman, 1984). G. Bajoit (1988) complète par la suite la grille analytique « *exit, voice, loyalty* » par une quatrième forme de réaction au mécontentement, l'apathie. Celle-ci se produirait lorsque la loyauté serait contrainte. Mais le calcul rationnel enrichi de sa dimension éthique n'épuise pas l'explication sociologique des comportements individuels, comme nous le verrons plus loin avec le NIS.

Le NIH permet de comprendre les phénomènes d'inertie qui caractérisent l'action organisée. Les politiques et les institutions publiques existantes affectent le contenu des réformes et la mise en œuvre de nouvelles politiques publiques (Skocpol, 1992). L'inertie est en partie le fait des bénéficiaires de politiques publiques qui défendent leur maintien voire leur expansion (Pierson, 1996). Elle est également favorisée par les rôles institutionnels⁷⁶ qui stabilisent l'institution (Lagroye *et al.*, 2006) par l'inscription dans des

⁷⁶ On peut définir les rôles institutionnels comme « l'ensemble des comportements qui sont liés à la position qu'on occupe et qui permettent de faire exister cette position, de la consolider et, surtout, de la rendre sensible aux autres » (Lagroye *et al.*, 1997, p. 8).

dispositifs stables des tâches habituellement attachées à un rôle. L'ordre routinier l'emporte souvent sur les tentatives d'innovation institutionnelle. Comme nous l'avons vu (cf. partie I. de l'introduction, section 1.4.3.), les résistances au changement n'empêchent pas les changements institutionnels de se produire, que cela soit à la suite d'une crise ou de changements plus progressifs et discrets. W. Streeck et K. Thelen (2005) proposent par ailleurs une typologie du changement intéressante et que nous mobiliserons dans la première partie de la thèse pour expliquer la décision de 2008 qui s'apparente à une politique de libéralisation. Selon ces auteurs, la libéralisation des « économies politiques avancées » résulterait de l'accumulation de petits changements endogènes correspondant à l'un des cinq modes de changement suivants :

1. Le changement par superposition (*layering*) implique l'introduction de nouveaux éléments (règles, instruments, processus politiques, niveaux de gouvernements, organisations, acteurs...) à l'intérieur même des institutions existantes, ce qui conduit à les transformer progressivement. Ce mode de changement est compatible à la fois avec les théories de l'incrémentalisme et de l'équilibre ponctué et avec les explications endogènes et exogènes (Van der Heijden, 2011) : « *When zooming into a 'punctuation' deeply enough, one might be able to trace patterns of layering that caused the ultimate change* » (Van der Heijden, 2010, p. 4⁷⁷). Le *layering* est le mode de changement qui a été le plus mis en avant dans la littérature scientifique sur le changement institutionnel, notamment via l'addition de nouveaux acteurs (Light, 1995) ;
2. La dérive des institutions (*drift*) se traduit en revanche par l'immobilisme, l'absence de réponse, de réinvention, d'ajustement d'une institution donnée face aux changements qui se produisent dans son environnement. Ce décalage tend à altérer les arrangements institutionnels existants même si, en surface, ils peuvent sembler inchangés. L'on est ici beaucoup plus proche du modèle de l'équilibre ponctué puisque ce sont des éléments extérieurs à l'institution qui conduisent au changement. Cependant, ces éléments ne sont pas similaires aux chocs décrits par F. Baumgartner et B. Jones, mais apparaissent progressivement et prennent de l'ampleur. Ce mode de changement est moins présent que le *layering* ou la *conversion* dans la littérature scientifique (Van der Heijden, 2010) ;

⁷⁷ La pagination correspond à celle du papier publié sur ResearchGate et non à celle de la revue *Regulation & Governance* dans laquelle l'article a également été publié.

3. La conversion (*conversion*) d'une institution donnée intervient quand, face aux changements survenus dans son environnement ou à l'évolution des relations de pouvoir au sein de l'institution, celle-ci se fixe de nouveaux buts et de nouvelles fonctions. Contrairement au modèle de l'équilibre ponctué, les institutions préexistantes survivent, mais servent de nouveaux objectifs. Ce mode de changement est assez peu présent dans la littérature sur le changement institutionnel ;
4. Le changement par déplacement (*displacement*) qui s'opère par la diffusion d'arrangements alternatifs préexistants, entretenus par les partisans du changement, mais restés en marge des arrangements dominants. Ils prennent de l'importance et discréditent les cadres institutionnels traditionnels. Là aussi, ce mode de changement se distingue du modèle de l'équilibre ponctué, car la nouvelle institution est en concurrence avec l'ancienne et ne la remplace pas immédiatement. Contrairement aux modes précédents, le déplacement ne conduit pas au maintien (partiel, total ou symbolique), mais au remplacement de l'ancienne institution par la nouvelle. Selon K. Thelen (2009), ce mode de changement est rare dans les politiques de réforme contemporaines des économies capitalistes avancées ;
5. Le changement par l'épuisement (*exhaustion*) de l'institution correspond à l'effondrement graduel de l'institution, lequel aboutit à une rupture (*breakdown*). L'autodestruction progressive de l'institution provoquée par sa généralisation (phénomène de rendements décroissants), par un décalage progressif entre son coût et les bénéfices qu'elle produit. Ce dernier type de changement a été abandonné par la suite par J. Mahoney et K. Thelen (2010) sans avancer d'explication. On peut proposer plusieurs hypothèses : l'épuisement institutionnel est un phénomène relativement rare et qui mérite peu d'attention⁷⁸ ; les auteurs considèrent que la valeur ajoutée de leurs travaux est de montrer ce qu'il se passe entre l'apparition et la disparition d'une institution⁷⁹, il s'agit donc de se concentrer sur les processus de changement à l'œuvre entre ces deux phénomènes. Mais en laissant aux théories de

⁷⁸ À l'exception près, par exemple, des travaux de M. R. Busemeyer et de C. Trampusch (2013) sur la libéralisation par l'épuisement dans les domaines des politiques sociales et du système de formation professionnelle allemands.

⁷⁹ "We have good theories of why various kinds of basic institutional configurations – constitutions, welfare systems, and property right arrangements – come into being in certain cases and at certain times. And we have theories to explain those crucial moments when these institutional configurations are upended and replaced with fundamentally new ones. But still lacking are equally useful tools for explaining the more gradual evolution of institutions once they have been established" (Mahoney, Thelen, 2010, p. 2).

l'équilibre ponctué et des conjonctures critiques l'étude des ruptures institutionnelles, les auteurs passent à côté de l'opportunité d'encourager de nouveaux travaux sur les ruptures institutionnelles potentiellement produites par le changement graduel. L'on peut regretter que l'auteur abandonne l'idée d'étudier l'épuisement institutionnel par des changements graduels transformateurs.

Par la suite, J. Mahoney et K. Thelen (2010) vont s'intéresser à la distribution du pouvoir entre acteurs et aux moments de déséquilibre comme source de changement. Les institutions constituent pour eux des instruments distributifs (*distributional instruments*) de pouvoir : « *institutions are fraught with tensions because they inevitably raise resource considerations and invariably have distributional consequences* » (p. 8). Elles créent des gagnants et des perdants qui ne partagent pas les mêmes intérêts. C'est la raison pour laquelle les institutions sont toujours vulnérables au changement, soit pour assurer la perpétuation des institutions en dépit des attaques dont elles font l'objet en formant ou en élargissant par exemple les coalitions d'acteurs favorables au statu quo, soit sous l'effet de l'action de groupes à qui pourrait profiter le changement.

Les auteurs mettent en avant deux variables. La première est celle du contexte politique qui offre aux défenseurs du statu quo de faibles ou fortes possibilités de veto. La seconde concerne les caractéristiques de l'institution. Elles renvoient à l'étendue des marges de manœuvre, des ambiguïtés dans l'interprétation des règles formelles et informelles et des contradictions au sein de l'institution. L'exploitation de ces ambiguïtés et contradictions par les acteurs est un facteur de changement. Chaque combinaison de ces variables conduirait à un type particulier de changement institutionnel.

Tableau 1. Les origines contextuelle et institutionnelle du changement institutionnel

TABLE 1.2. *Contextual and Institutional Sources of Institutional Change*

		Characteristics of the Targeted Institution	
		Low Level of Discretion in Interpretation/ Enforcement	High Level of Discretion in Interpretation/ Enforcement
Characteristics of the Political Context	Strong Veto Possibilities	Layering	Drift
	Weak Veto Possibilities	Displacement	Conversion

Source : J. Mahoney, K. Thelen (2010, p. 19).

À chaque combinaison des deux types de variables correspond des stratégies et un type d'acteurs du changement propres. Il existerait même des affinités entre les types d'acteurs dominants à un moment donné et les modes de changements institutionnels susceptibles de se produire.

Figure 2. À l'origine des modes de changement institutionnel

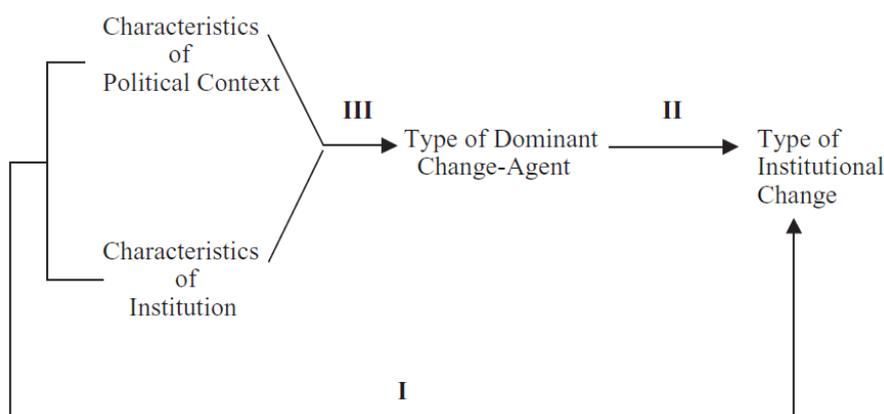


FIGURE 1.1. Framework for Explaining Modes of Institutional Change.

Source : J. Mahoney et K. Thelen (2010, p. 15).

J. Mahoney et K. Thelen dégagent au final quatre catégories d'acteurs du changement en fonction 1/de leur volonté ou non de préserver les règles institutionnelles et 2/de leur respect ou non envers ces règles. :

1. Les insurgés (*insurrectionaries*) cherchent consciemment et ostensiblement à éliminer rapidement les institutions et les règles existantes, mais ne parviennent à produire qu'un changement graduel, par *déplacement* en introduisant de nouvelles règles.
2. Les symbiotes (*symbiots*) sont en symbiose avec l'institution et cherchent le *statu quo*. Ils se divisent en deux sous-types d'agents :
 - a. Les parasites (*parasites*) exploitent l'institution dans leur propre intérêt. Le maintien de l'institution est vital pour eux, mais leur comportement, non conforme aux règles, viole leur esprit et conduit à l'altérer. Ce type d'agent est associé à la *dérive* institutionnelle.
 - b. La non-conformité des mutualistes (*mutualists*) aux règles de l'institution contribue au contraire à la survie de l'institution, car, s'ils ne respectent pas les règles à la lettre, ils en honorent l'esprit. Les mutualistes favorisent la *conversion* de l'institution.
3. Les agents subversifs (*subversives*) comme les insurgés cherchent à remplacer l'institution, mais, contrairement aux seconds, les subversifs dissimulent leurs intentions et promeuvent sur le court terme et dans l'ombre, de nouveaux arrangements institutionnels au détriment des anciens. Ils peuvent être à l'origine de changements aussi bien par *superposition*, par *conversion* que par *dérive* institutionnelle.
4. Les opportunistes (*opportunists*) ont un comportement attentiste. Ils ne cherchent ni à préserver l'institution ni à en changer les règles. Ils sont donc autant des agents d'inertie que des agents de changements. Ils soutiennent le changement par conversion dès lors que celui-ci est conforme à leurs intérêts.

Tableau 2. Une typologie des acteurs du changement

Type d'acteurs	Préférences	
	Préserver l'institution	Suivre les règles de l'institution
Insurrectionnels	Non	Non
Symbiotes	Oui	Non
Subversifs	Non	Oui
Opportunistes	Oui/Non	Oui/Non

Source : Mahoney, Thelen (2010).

Par la suite, J. L. Campbell (2009) propose à son tour deux autres modes de changements institutionnels : le bricolage et la traduction. Il définit le bricolage comme “*the rearrangement or recombination of institutional principles and practices in new and creative ways*” et la traduction comme “*the blending of new elements into already existing institutional arrangements*” (p. 99). L’un et l’autre de ces modes de changement sont compatibles avec la théorie de la *path dependance* et dépassent la dichotomie entre la reproduction et le changement institutionnels.

Ces cadres d’analyse néo-institutionnalistes négligent cependant les activités réformatrices comme facteur de changement. Les réserves des néo-institutionnalistes à l’égard de l’étude des réformes tiennent sans doute au risque de focaliser l’attention du chercheur sur le temps court, sur des « séquences sans trajectoire [,] isolées, auxquels est attribué une influence décisive dans la transformation des institutions » (Bezes, Palier, 2018, p. 1 085). Les travaux portant sur les réformes de l’État « courent le risque d’exagérer la “nouveauité” de certains contenus de réforme et leurs effets de transformation, succombant ici à une “illusion réformatrice” » (*ibid.*, p. 1 086). Ph. Bezes et B. Palier ambitionnent de réconcilier l’étude des réformes et l’étude des changements incrémentaux en s’intéressant non pas à une réforme singulière, mais aux effets transformateurs de successions de réformes. Ils partent de l’idée, compatible avec le néo-institutionnalisme, que « toute nouvelle réforme est, au moins en partie, fondée sur les conséquences de la précédente : celle-ci aura ouvert de nouvelles possibilités de réformes en modifiant le contexte politique dans lequel les réformes ont lieu ou en transformant certaines règles qui favoriseront des coups joués à l’étape ultérieure » (*ibid.*, 1 094). Plutôt que d’étudier une séquence de réforme isolée, les auteurs proposent de retracer des « trajectoires de réformes ». Ils définissent celles-ci comme « une suite temporellement ordonnée et spécifique d’un ensemble de séquences de réformes et d’évènements singuliers et contextualisés, porteurs de micro-redirections, d’embranchements, d’effets de

transformation ou, au contraire, de reproduction, les séquences ayant des effets les uns sur les autres » (*ibid.*, p. 1 099).

Nous verrons si la décision de 2008 correspond ou non à l'un des types de changements décrits plus haut, mais nous verrons également comment les réformes qui l'ont précédée l'ont potentiellement préparée. C'est en étant à la fois attentif aux phénomènes de résistance, aux changements incrémentaux et aux effets transformateurs des successions de réforme que nous essaierons de reconstituer la genèse de la décision de 2008. Et contrairement aux néo-institutionnalistes qui « ne cherchent pas à caractériser les résultats au terme du processus de transformation graduel » (*ibid.*, p. 1 090), nous analyserons les éventuelles résistances aux changements ainsi que les effets induits par la réforme. Ces résistances, si elles existent, renvoient certainement à des éléments normatifs et culturels que le NIS met justement en avant.

Les tenants du NIS considèrent en effet que les éléments normatifs et culturels portés par les institutions constituent des cadres de signification qui guident l'action. Les normes (procédures, conventions, rôles...) et les routines – encadrées, appuyées, développées ou contredites par les croyances, les cultures et les savoirs – conduisent les acteurs à déterminer ce qu'il paraît approprié de faire dans une situation donnée, par similarité avec une situation antérieure, sans qu'ils n'aient à analyser en détail chacune des situations et des réponses possibles aux situations qu'ils rencontrent (March, Olsen, 1989). Les individus, même dans les situations extrêmes (guerre, camps de concentration), agissent selon ce qui leur semble approprié de faire en fonction des normes existantes qu'ils ont intégrées au cours d'un processus de socialisation et non en fonction de l'évaluation rationnelle des conséquences de leurs actions.

Les croyances, les cultures et les savoirs ne sont pas homogènes au sein d'une organisation donnée. Les usages qui sont faits des normes sont orientés par des « schèmes de perception, de pensée et d'action qui sont constitutifs de [ce que l'on peut appeler] habitus »⁸⁰ (Bourdieu, 1987, p. 147), autrement dit du « savoir social incorporé » qui se sédimente au cours du temps et façonne l'identité individuelle et collective. L'ensemble

⁸⁰ Pour une définition plus précise de l'habitus, voir la citation suivante : « Les conditionnements associés à une classe particulière de conditions d'existence produisent des habitus, systèmes de dispositions durables et transposables, structures structurées prédisposées à fonctionner comme structures structurantes, c'est-à-dire en tant que principes générateurs et organisateurs de pratiques et de représentations qui peuvent être objectivement adaptées à leur but sans supposer la visée consciente de fins et la maîtrise expresse des opérations nécessaires pour les atteindre, objectivement « réglées » et « régulières » sans être en rien le produit de l'obéissance à des règles, et, étant tout cela, collectivement orchestrées sans être le produit de l'action organisatrice d'un chef d'orchestre » (Bourdieu, 1980, p. 88-89).

des membres d'une même organisation partage rarement un même habitus. Certains sociologues parlent de « sous-cultures » organisationnelles (Sainsaulieu, 1977 ; Trice, Morand, 1991). Les différentes identités sociales (Goldthorpe *et al.*, 1968) et les différences de valeurs, d'objectifs et d'aspirations (Gouldner, 1954), même au sein de la catégorie des managers (Gouldner, 1959), expliquent les différents rapports au travail au sein d'une même organisation. La prise en compte de ces éléments permet d'enrichir les outils conceptuels d'A. O. Hirschman (*exit, voice, loyalty*).

Le NIS prête aussi une attention particulière aux phénomènes d'« isomorphisme institutionnel »⁸¹ (DiMaggio, Powell, 1983). Les organisations qui appartiennent à un même « champ organisationnel bien établi » (*highly structured organizational fields*)⁸² finissent par converger. Elles mettent progressivement en place des structures et une culture similaires et tendent à proposer un même type de produits ou de services. L'explication par le choix rationnel est ici en retrait au profit d'une explication par le poids des contraintes qui pèsent sur ces organisations et par la légitimité que leur procure l'homogénéisation à l'intérieur du champ. Cette approche permet de penser la standardisation de l'action publique (Lorrain *et al.*, 1989 ; Arnaud *et al.*, 2006 ; Epstein, 2012) dans un monde pluriel où les systèmes décisionnels sont dits « fragmentés » (Pinson, 2006) et où les territoires auraient tendance à se différencier (Le Galès, 2003 ; Négrier, 2004 ; Pasquier, 2016).

IV. Hypothèses de recherche

Nous proposons de tester, à travers l'étude du retrait de l'État de ses missions d'ingénierie, *l'hypothèse centrale d'un retrait pur et simple de l'État de l'un de ses domaines d'activité historiques*⁸³. Si notre hypothèse venait à se confirmer, elle ne décrédibiliserait pas forcément les théories du maintien qui valent certainement pour leur époque et pour les politiques publiques qu'elles prennent pour objet. Nous reconnaissons, avec Pierson (1994), la variabilité des transformations de l'État selon les secteurs. Nous

⁸¹ L'isomorphisme peut être défini comme « un processus contraignant qui force une unité de population à ressembler à d'autres unités qui partagent le même ensemble de conditions environnementales » (*ibid.*, p. 149) (nous traduisons).

⁸² Les « champs organisationnels » peuvent être définis comme un ensemble d'« organisations qui, agrégées, constituent un espace reconnu de la vie institutionnelle » (DiMaggio, Powell, 1983, p. 148) (nous traduisons). C'est le cas des organisations qui proposent des produits et des services similaires comme dans le domaine hospitalier ou dans celui des écoles publiques.

⁸³ Dont l'origine ne date pas des Trente Glorieuses, pour répondre à la remarque adressée par P. Du Gay et A. Scott (2011) à la plupart des chercheurs qui travaillent sur les transformations de l'État.

supposons cependant que si notre enquête nous conduit à conclure à un retrait de l'État, celui-ci pourrait tout aussi bien concerner d'autres secteurs de l'action publique.

Il se peut que les théories du maintien ne suffisent pas à expliquer les changements à l'œuvre suite aux réformes de l'État. Nous pensons qu'analyser une réforme comme une politique de retrait peut nous donner à voir, par exemple, des dimensions des transformations de l'État qui n'étaient pas ou peu explorées dans les théories du maintien et qui pourraient conduire ceux-là mêmes qui dénonçaient sa trop forte présence à regretter son absence. Le maintien de l'État posait en effet la question de la domination de l'État et de l'autonomie des acteurs non étatiques. C'est le cas des approches bourdieusiennes qui mettent habituellement l'accent sur la domination de l'État et la tendance, paradoxalement néolibérale, au « renforcement de la centralisation et de la bureaucratisation » (Pierru, 2012, p. 51). Les sujets que soulève le retrait de l'État sont différents de ceux soulevés par les théories du maintien : l'avenir des femmes et des hommes positionnés sur la mission supprimée⁸⁴, la capacité des acteurs non étatiques à prendre le relais de l'État, le creusement des inégalités territoriales⁸⁵... Le retrait de l'État tend à révéler ce en quoi son intervention pouvait s'avérer redondante vis-à-vis de l'action d'autres acteurs, mais aussi ce qui constituait sa valeur ajoutée. Si la politique observée constitue une véritable politique de retrait, nous pensons qu'elle pourrait conduire à définir l'État non plus de manière positive, mais en négatif, par le manque. Il se peut que certains enseignements ne puissent être tirés qu'en observant l'État lorsqu'il se retire. La politique de retrait pourrait nous renseigner sur les dimensions sociale, politique, matérielle et symbolique de l'État autrement que ne le font les théories du maintien. L'on pourrait alors comprendre ce qui perdure malgré le retrait de l'État et, au contraire, ce qui est perdu.

Trois hypothèses secondaires vont nous permettre de confirmer ou d'infirmer notre hypothèse principale. La première concerne *les déterminants de la réforme étudiée*. Cette réforme s'explique très certainement par les idées et les intérêts défendus par les réformateurs de 2008. L'arrêt des missions d'ingénierie publique devait conduire, pour les réformateurs, à améliorer le fonctionnement de l'État et à renforcer d'autres missions. Nous faisons l'hypothèse que ces idées et ces intérêts interviennent dans un contexte où beaucoup de changements graduels plus ou moins discrets ont déjà eu lieu et servent de terreau à la

⁸⁴ Le ministère de l'Agriculture comptait 1 360 agents avant l'annonce de l'abandon de l'ingénierie publique d'État d'après le *Bilan social* du ministère de l'Agriculture publié en 2011.

⁸⁵ Les travaux de F. Artioli et de L. Barrault-Stella sur les retraits partiels de l'État indiquent que la vision normative d'un État garant de l'égalité territoriale n'oriente plus les réformes actuelles, tandis que l'État continue d'être perçu comme le garant de cette égalité (Dupuy, Pollard, 2013 ; Crespy, Simoulin, 2016).

réforme. En montrant comment les idées et les intérêts sont structurés, le choix de 2008 est replacé dans son contexte, qui est un contexte contraint dans lequel la suppression de l'ingénierie publique d'État a pu apparaître comme la moins mauvaise des solutions ; ce qui pose la question des conséquences concrètes de la réforme sur la capacité de l'État à se maintenir.

La deuxième sous-hypothèse est relative au *renforcement des missions que l'État souhaite préserver dans le domaine de l'EPA* et auquel la réforme de l'État doit, théoriquement, conduire. Notre hypothèse est que la réforme de l'État, contrairement aux conclusions actuelles de la littérature scientifique (voir par exemple King, Le Galès, 2011 ; Epstein, 2015 ; Leibfried *et al.*, 2015), ne conduit pas au renforcement des missions jugées « prioritaires », mais, au contraire, les fragilise. Le maintien d'une ingénierie publique d'État sous une forme nouvelle, centralisée par exemple, n'est pas au programme. Le calcul fait par les réformateurs est que la suppression de la mission conduira à dégager des ressources supplémentaires pour renforcer d'autres missions. Mais les différentes activités de l'État ne fonctionnent pas en silos. Dans le domaine de l'EPA, elles sont particulièrement interdépendantes. On ne peut supprimer une activité d'appui aux collectivités territoriales sans que cela ait de conséquences sur les activités de police de l'eau et sur les tentatives de régulation du secteur. Les changements à l'œuvre sont donc certainement plus complexes que ceux auxquels les réformateurs de 2008 s'attendaient.

La troisième et dernière hypothèse concerne *la capacité de l'État à piloter l'action collective dans les territoires*, en dehors du cadre des missions qu'il souhaite conserver dans le domaine de l'EPA. Contrairement à P. Genschel et à B. Zangl (2017), nous formulons l'hypothèse que le retrait de l'État de ses missions d'ingénierie n'est pas compensé par une meilleure coordination, par celui-ci, des principaux acteurs du secteur, parmi lesquels les bureaux d'études privés et les collectivités territoriales. Rien n'est prévu, au moment de la réforme, pour renforcer la régulation du marché de l'ingénierie privée. La question ne semble pas avoir été posée. Pourtant, la privatisation que les réformateurs attendent ne peut que créer un appel d'air pour les bureaux d'études privés et, partant, une dérégulation du marché. Quant à la régulation des administrations décentralisées, rien n'indique que l'État ait les capacités d'organiser un cadre pour l'action qui soit accepté par les élus locaux et réalisable quel que soit le territoire.

V. Méthodes et terrains

Nous expliquons ici pourquoi nous avons privilégié une approche comparative pour répondre à notre problématique et montrons ce qui a déterminé le choix de nos terrains d'étude. Nous présenterons ensuite les méthodes de recueil de données que nous avons choisies de privilégier avant de tirer quelques leçons sur la proximité relative avec le terrain comme piège et ressource pour l'enquête.

1. Une approche comparative à partir des cas de l'Hérault, de la Lozère et de Vaucluse

É. Durkheim prônait l'approche comparative dès le stade de la définition des notions clés du sujet traité. Cette approche permet de sortir de soi, de ce qui nous paraît évident. Lorsqu'il entreprend de définir le socialisme, par exemple, il compare toutes les doctrines socialistes, des plus réformistes aux plus révolutionnaires, pour en dégager les caractères communs (Durkheim, 1893a). La comparaison est une méthode d'« expérimentation indirecte » (Durkheim, 1894, p. 168) qui permet de montrer, à partir d'un ensemble de cas, des phénomènes simultanément présents ou absents. Le chercheur peut ainsi aller au-delà des manifestations locales et spécifiques d'un phénomène et mettre en avant certaines de ses caractéristiques générales.

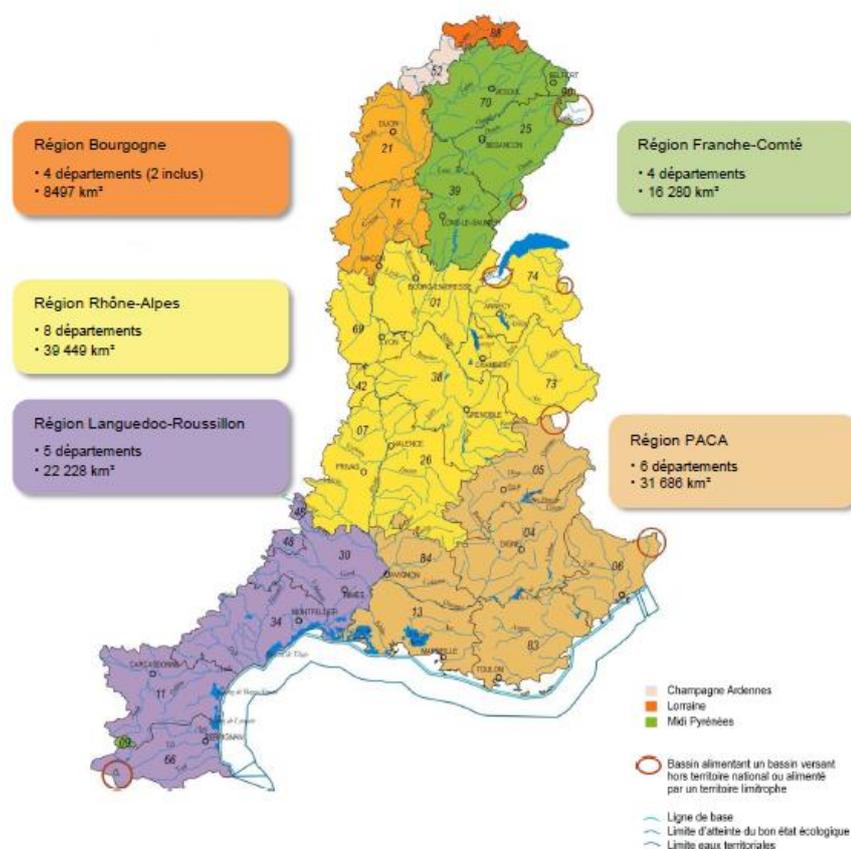
Nous ferons le récit du retrait de l'ingénierie publique d'État dans l'Hérault (34), la Lozère (48) et le Vaucluse (84). Nous avons choisi de comparer trois départements, car un nombre plus élevé de cas nous aurait fait perdre en finesse ce que nous aurions pu gagner en généralisation. L'étude d'un grand nombre de cas, par exemple, ne nous aurait pas permis d'étudier l'histoire de l'ingénierie publique dans chaque département. Choisir un petit nombre de cas ne signifie pas, par ailleurs, l'abandon de toute ambition de compréhension des phénomènes au niveau national, au contraire. Les entretiens que nous avons menés à d'autres niveaux (régional, national, bassin hydrographique) ainsi que les documents dont nous disposons (rapports ministériels, organigrammes, ouvrages publiés par le corps du GREF...) complètent les matériaux de première main que nous avons recueillis sur nos trois terrains et nous permettent d'établir un dialogue entre les phénomènes observés au niveau national et ceux observés au niveau local. Au contraire, un nombre moins élevé de cas nous aurait fait passer à côté de différences, parfois frappantes d'un département à l'autre et aurait pu nous amener à prendre la partie pour le tout.

Le premier enjeu de la comparaison de ces trois départements était d'analyser comment une même décision politique, celle d'abandonner l'ingénierie publique d'État, se traduit dans des territoires sélectionnés pour leurs différences. Les théories sur le retrait partiel de l'État, limité à certains espaces nationaux, ont montré que ces retraits avaient des conséquences inégales sur les territoires. Il n'y a pas de raison qu'il en soit autrement dans le cas d'un retrait plus complet de l'État. Le second enjeu était de découvrir, malgré ces différences, ce qui réunit ces territoires. Les trois départements sélectionnés se situent tous, partiellement ou entièrement (cf. carte 1), sur le périmètre du bassin de l'agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse (RMC). Le bassin de l'agence de l'eau RMC, située sur 25 % du territoire français⁸⁶, est le deuxième plus important des 6 bassins français, après le bassin Loire-Bretagne⁸⁷. Choisir des départements situés sur le périmètre d'une même agence de l'eau nous a permis de ne pas approfondir cette variable pour nous concentrer sur d'autres qui nous semblaient plus pertinentes : les variables institutionnelles, politiques et matérielles (démographie, économie, patrimoine, géographie...). Par exemple, le Vaucluse n'est pas situé dans la même région que l'Hérault et la Lozère. Nous verrons que le conseil régional n'a pas joué le même rôle dans la mise en place d'une offre d'ingénierie publique en Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) et en Languedoc-Roussillon.

⁸⁶ Le bassin Rhône-Méditerranée a une superficie de 130 000 km² et représente 25 % du territoire français. Le bassin de Corse a, quant à lui, une superficie de 8 700 km². Cf. la page « Territoire d'intervention » sur le site www.eaurmc.fr.

⁸⁷ Le bassin Loire-Bretagne a une superficie de 155 000 km².

Carte 1. Périmètre du bassin de l'agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse



Source : SDAGE 2016-2021 du bassin Rhône-Méditerranée présenté au comité de bassin du 20 novembre 2015. Documents d'accompagnement, p. 28.

Deux éléments nous paraissent déterminants pour sélectionner nos départements : 1/le caractère plus ou moins urbain du territoire et 2/le degré de structuration de l'intercommunalité dans le domaine de l'EPA. La capacité des collectivités territoriales, avant la réforme, à se doter en interne des compétences nécessaires pour mener à bien leurs projets a certainement eu des conséquences sur l'activité des agents de l'État, leur rapport à la mission et leur habileté à prévoir et donc à se préparer à la décision de 2008. Elle a probablement eu également des conséquences sur le développement de bureaux d'études privés sur le territoire. L'intensité et les conséquences du retrait devraient donc être différentes selon le degré de structuration des services.

Le département de l'Hérault représente le cas d'un département relativement urbanisé avec un maillage intercommunal inégal dans le domaine de l'EPA (nous verrons que l'intercommunalité est particulièrement développée sur le littoral tandis qu'elle est quasi-inexistante dans l'arrière-pays). Le Vaucluse est un département plus rural que l'Hérault,

mais est caractérisé par une intercommunalité forte tandis que la Lozère est un département très rural avec une intercommunalité à l'état embryonnaire.

Tableau 3. Principales caractéristiques des départements comparés

	Hérault	Vaucluse	Lozère
Région	Languedoc-Roussillon		PACA
Population (2014)	1 107 398	554 374	76 360
Densité (Nb d'hab. au km²) (2014)	181,5	155,4	14,8
Indice de ruralité (2010)	1	3	5
Nombre de communes (2018)	343	151	158
Classes d'intercommunalité de l'eau DCH⁸⁸ (2007)	1	4	2
Présence d'une grande aire urbaine⁸⁹ (2010)	Oui	Oui	Non

Les départements sélectionnés avaient fait ou faisaient l'objet, au cours de nos recherches, de travaux dans le domaine de l'eau par nos collègues d'Irstea, qu'il s'agisse de notre encadrant de thèse S. Barone pour l'Hérault (Barone, 2011, 2012) et la Lozère⁹⁰, ou de J. Guerrin (2014) pour le Vaucluse. Nous espérons ainsi pouvoir rentabiliser l'investissement de ces différents terrains et profiter des différents carnets d'adresses. La connaissance de deux de nos trois terrains d'étude par notre encadrant de thèse permettait un retour sur nos interprétations. S. Barone était également impliqué dans des enquêtes de terrain sur des sujets proches du nôtre. Son regard tant sur les terrains investis que sur le sujet l'a amené, à plusieurs reprises, à pointer du doigt les contradictions qu'il pouvait y

⁸⁸ Barbier et Roussary (2016) s'appuient sur les données 2007 du ministère de l'Intérieur pour caractériser les départements en fonction du type d'intercommunalités de l'eau destinée à la consommation humaine présentes sur leur territoire. Les sept classes d'intercommunalités proposées sont les suivantes : Cl 1 : niveau d'intercommunalité faible ; Cl 2 : niveau d'intercommunalité très faible ; Cl 3 : forte intercommunalité très polarisée (avec un nombre réduit d'intercommunalités regroupant un grand nombre de communes) ; Cl 4 : intercommunalité forte, plutôt rurale et peu polarisée (les intercommunalités sont de taille modeste) ; Cl 5 : intercommunalité moyenne, essentiellement urbaine ; Cl 6 : intercommunalité plutôt forte avec une prédominance urbaine ; Cl 7 : caractéristiques proches de la moyenne nationale (structures de taille modeste, composées en moyenne de moins d'une dizaine de communes).

⁸⁹ Carte « Les aires d'influence des villes – Le zonage en aires urbaines 2010 », in Brutel C., Levy D., *Le nouveau zonage en aires urbaines 2010. 95 % de la population vite sous l'influence des villes*, Insee, octobre 2011.

⁹⁰ S. Barone participe notamment, depuis 2017, à l'action *Impact de la loi NOTRe sur le paysage administratif des services d'eau et d'assainissement* pilotée par l'ENGEES en partenariat avec l'AFB et pour laquelle il est en charge du département de la Lozère.

avoir entre nos interprétations respectives. Ses remarques nous ont régulièrement poussés dans nos retranchements et ont été particulièrement bénéfiques. Comme l'explique très bien le psychologue cognitif S. Dehaene (2018), la qualité et la précision du retour sur erreur à des intervalles réguliers et espacés constituent l'une des conditions fondamentales de l'apprentissage.

2. Le recueil des données : analyse documentaire et entretiens semi-directifs

La première phase de notre thèse consistait à affiner nos questions de recherche, à repérer les cadres théoriques les plus prometteurs et surtout à nous familiariser avec notre objet de recherche. Il nous a fallu comprendre quels étaient les différents acteurs impliqués dans les politiques de l'eau en France, quelles étaient les différentes politiques de réforme susceptibles d'avoir des répercussions sur les politiques de l'eau et digérer le vocabulaire et les sigles attachés au domaine d'étude. Ce n'est que dans un deuxième temps que nous avons entamé une première phase d'enquête dans deux départements tests, le Gard et les Bouches-du-Rhône et une région, Midi-Pyrénées⁹¹. Cette première familiarisation avec le terrain nous a ensuite permis d'adapter nos questions et notre cadre théorique. La démarche privilégiée n'était donc ni hypothético-déductive ni simplement inductive, mais consistait en des allers-retours réguliers entre la théorie et nos terrains de recherche. Nos cadres d'analyse, nos grilles d'entretiens et nos listes de personnes à interroger étaient sans cesse mouvants puisqu'il s'agissait de laisser au terrain la possibilité de nous montrer les perspectives les plus prometteuses. Tout planifier tandis que notre connaissance du sujet était récente et fragile aurait certainement eu des résultats contre-productifs.

Lors de notre enquête, nous avons confronté, dès lors que cela nous permettait de conforter l'existence d'un fait ou le caractère partagé d'une idée, les éléments formels recueillis à travers l'analyse documentaire aux éléments informels obtenus via, par exemple, les extraits d'entretien de nos enquêtés et les ouvrages et revues publiés par le corps des ingénieurs des Ponts, des Eaux et Forêts⁹² (IPEF). L'analyse documentaire repose sur des textes de loi, des rapports institutionnels (de la Cour des comptes, du ministère en

⁹¹ Nous avons décidé dès le départ de ne pas conserver ces terrains pour la phase probatoire. La phase exploratoire nous a permis de poser des « questions bêtes » et de recueillir des informations qui nous ont ensuite donné du crédit auprès des interlocuteurs présents sur nos terrains définitifs.

⁹² Le corps est issu de la fusion, en 2009, du corps des Ponts et Chaussées avec celui du Génie rural, des Eaux et Forêts.

charge de l'Environnement...), des documents institutionnels, des schémas départementaux de coopération intercommunale, des articles issus de la presse spécialisée et des ouvrages publiés par le corps qui, outre le fait de véhiculer les représentations qu'ils ont d'eux-mêmes et de leur interprétation nécessairement subjective de l'histoire du corps, ont le mérite de fournir un certain nombre de repères factuels.

**Encadré 2. La reconstitution des trajectoires des fonctionnaires de l'État
Confronter les données écrites aux dires des acteurs**

L'une des questions à laquelle nous souhaitons répondre était celle du devenir des agents de l'État positionnés jusqu'en 2008 sur des missions d'ingénierie publique dans le domaine de l'EPA dans nos trois départements d'étude. Pour commencer un travail de repérage de ces agents et de leurs trajectoires avant et après la réforme en fonction de leur appartenance de corps, nous avons mobilisé diverses sources écrites. Nous nous sommes d'abord appuyés sur les organigrammes des DDAF et DDT(M) de 1990 à aujourd'hui. Seuls les organigrammes actuels sont disponibles sur les sites internet des DDT(M). Grâce à l'un de nos collègues d'Irstea, nous avons pu obtenir les exemplaires papier édités chaque année par l'Association professionnelle du génie de l'eau, de l'environnement et du génie rural dans ce qui est appelé le *Guide professionnel*. La tâche de recenser chacun des mouvements d'agents et des changements de corps à l'échelle nationale est particulièrement laborieuse et les organigrammes n'étaient pas exempts d'erreurs. Nous avons donc systématiquement confronté les données recueillies dans ces guides avec les biographies des ingénieurs des Ponts, des Eaux et Forêts (IPEF) qui se trouvent dans l'annuaire des IPEF, actualisé chaque année et qui nous a été confié par une collègue IPEF d'Irstea. Les parcours professionnels reconstitués brièvement dans cet annuaire nous ont permis également de comparer

les trajectoires en fonction des générations auxquelles appartient les agents, leurs dates de naissance y étant mentionnées. Nous avons ensuite complété ces données par les informations que nous pouvions trouver sur les profils des agents qui se trouvaient sur www.linkedin.com, sur les relevés de décisions des commissions administratives paritaires (CAP) des IPEF et des Ingénieurs de l'Agriculture et de l'Environnement (IAE) et sur les documents internes aux ex-DDAF que nous avons pu récupérer et qui récapitulaient les moyens dont disposaient les services d'appui territorial et les mouvements de personnel ayant eu lieu ou envisagés.

Afin de vérifier les données factuelles collectées et d'expliquer les trajectoires des agents, nous avons complété les analyses documentaires par des entretiens semi-directifs auprès du personnel concerné. Nous avons rencontré 4 agents dans chacun des trois départements, soit 12 agents sur un total de 20 ingénieurs et techniciens exerçant une activité d'ingénierie publique dans le domaine de l'EPA en 2008 dans l'Hérault, la Lozère et le Vaucluse. Ces enquêtés nous ont donné, à la fois sur eux et sur leurs collègues, des informations factuelles sur l'enchaînement des faits et les principales étapes de leurs parcours et ont explicité les contraintes pesant sur eux ainsi que leurs motivations.

Au total, nous avons mené 82 entretiens semi-directifs dont la quasi-totalité a pu être enregistrée et retranscrite. Nous avons choisi de faire apparaître des extraits d'entretien tout au long du corps de la thèse. Notre intention était de rythmer la lecture, de partager avec le lecteur quelques anecdotes emblématiques et d'illustrer nos idées et nos analyses. Ils ont également servi, par moments, de point de départ d'une démonstration. Ces entretiens ont principalement eu lieu avec des ingénieurs et des techniciens des DDT(M) ou ayant travaillé en DDE et DDAF et des acteurs de l'administration centrale ayant joué un rôle, au moins de témoins, dans la réforme de 2008. Nous avons également conduit des entretiens

avec des fonctionnaires territoriaux et des représentants et des employés de bureaux d'études privés. L'objectif était de comprendre la situation initiale de ces différents champs organisationnels et leurs évolutions depuis le retrait de l'État de ses missions d'ingénierie.

De manière plus secondaire, nous utilisons dans la thèse les résultats d'une enquête par questionnaire⁹³. Mais de nombreux éléments plus ou moins sensibles ne pouvaient être obtenus qu'en situation d'entretien. C'était le cas lorsqu'il s'agissait d'obtenir des *informations*, par exemple, sur les coulisses de la décision de 2008 ou sur les pratiques anticoncurrentielles. Les missions sur lesquelles les agents concernés ont été redéployés sont également des informations difficiles à obtenir autrement que par l'instauration d'une relation de confiance entre l'enquêteur et l'enquêté. Elles présentent un caractère stratégique dans le dialogue budgétaire qui s'instaure entre les DDT(M) et les Directions Régionales de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL) responsables des budgets opérationnels de programme (BOP). Comme l'explique très bien F.-M. Poupeau (2013), « pour de multiples raisons, les DDT(M) s'efforcent de ne pas se rendre trop "transparentes" quant à l'utilisation réelle qu'elles font de leurs agents, au risque sinon de réduire considérablement leurs marges de manœuvre dans la gestion quotidienne de leurs services » (p. 267). Parfois, seuls les discours des agents nous permettaient encore de *comprendre* ce qui, dans leurs valeurs et représentations, avait pu orienter leurs trajectoires et pouvaient *expliquer* les pratiques informelles rapportées. Nous ne considérons donc pas qu'il faille séparer, comme semblent le suggérer G. Pinson et V. Sala Pala (2007), les entretiens narratifs ou informatifs qui permettent « de reconstituer le déroulement de l'action publique dans son historicité » des entretiens compréhensifs qui ouvrent « la voie à l'analyse des pratiques et représentations des acteurs des politiques publiques » (p. 557). Les deux objectifs peuvent être recherchés au cours d'un même entretien.

Ces entretiens constituent un matériau d'enquête dans lequel nous avons fortement puisé pour analyser l'action publique en train de se faire. Nous n'avons cependant pas

⁹³ L'enquête par questionnaire a été menée auprès de gestionnaires territoriaux de la ressource en eau (établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et syndicats de gestion) dans l'Ain, la Haute-Saône, l'Hérault et le Vaucluse. Cette enquête par questionnaire a été conduite entre mai et juillet 2015 dans le cadre d'une action de recherche financée par l'agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse (RMC) et pilotée par S. Barone et à laquelle nous avons participé. Sur les 284 structures répertoriées dans le bassin Rhône-Méditerranée, 150 ont fourni des réponses complètes, soit un taux de réponse de 52,8 %. L'objectif était ici de comprendre comment évoluent et sont redistribuées les compétences techniques des principaux acteurs des politiques de l'eau, y compris sous l'effet de la suppression de l'ingénierie publique. Les réponses ont fait l'objet d'un traitement essentiellement sous la forme de tris à plat et de tris croisés. Nous remercions L. Guérin-Schneider et B. Sannier pour leur contribution à cette enquête.

négligé les biais liés à cette méthode : mémoire défaillante des enquêtés, mensonges, construction a posteriori des motivations de l'action... Nous avons entrepris de constants allers-retours entre les différents discours des acteurs et entre ces discours et les documents écrits à notre disposition afin d'objectiver autant que faire se peut les informations recueillies au cours des entretiens. Lorsque seuls les entretiens permettaient d'accéder à l'information recherchée, nous avons systématiquement cherché à contrôler l'information auprès d'autres enquêtés.

Tableau 4. Répartition géographique et appartenance institutionnelle⁹⁴ des enquêtés⁹⁵

	National	Bassin RMC ⁹⁶	LR ⁹⁷	PACA	MP ⁹⁸ , ND ⁹⁹	Hérault	Lozère	Vaucluse	Gard et BdR ¹⁰⁰	Total
DDT(M), DDAF, DDE						5	7	8	4	24
DREAL, IGAPS			2	2	2					6
Administration centrale	12									12
Agence de l'eau		1								1
Conseil départemental, Lozère Ingénierie						4	3	2		9
Conseil régional, ARPE			1	1						2
Associations d'élus	3					1				4
Syndicats de fonctionnaires	3									3
Fédérations de bureaux d'études privés, bureaux d'études privés, SDEE¹⁰¹	6		2	1			2			11
Collectivités locales (maires, fonctionnaires territoriaux)						7		3		9
AFEID¹⁰²	1									1
Total	25	1	5	4	2	17	12	13	4	82

Les discours recueillis l'ont été, pour la plupart, au cours d'entretiens semi-directifs menés dans un cadre formel (prise de contact, explication de la démarche, rencontre la

⁹⁴ L'appartenance institutionnelle est, en fonction des cas, passée ou actuelle.

⁹⁵ Nous n'avons compté qu'un seul enquêté chaque fois que les entretiens étaient passés avec deux personnes à la fois et même si nous avons effectué plusieurs entretiens avec la même personne. Lorsque les enquêtés ont, dans le temps, appartenu à plusieurs institutions, nous avons retenu l'appartenance institutionnelle qui nous a conduits à les rencontrer (ex. : un ex-agent de DDAF parti en collectivité territoriale, un représentant d'une association d'élus également élu local...).

⁹⁶ Rhône Méditerranée Corse.

⁹⁷ Languedoc-Roussillon.

⁹⁸ Midi-Pyrénées.

⁹⁹ Nord de la France.

¹⁰⁰ Bouches-du-Rhône.

¹⁰¹ Syndicat Départemental d'Énergie et d'Équipement de la Lozère.

¹⁰² Association française pour l'eau, l'irrigation et le drainage.

plupart du temps dans l'environnement de travail de l'enquêté, enregistrement audio et prise de notes...). Nous avons également assisté à quelques assemblées réunissant des élus locaux, des fonctionnaires territoriaux et des fonctionnaires de l'État (Assises départementales de l'eau à Sète, réunion au conseil départemental de l'Hérault¹⁰³, Assemblée générale constitutive d'Hérault ingénierie...). Ces réunions ont été l'occasion de recueillir la parole officielle des élus, de la confronter aux divers documents et entretiens en notre possession, de mener des entretiens informels et de prendre contact avec les personnes présentes à ces réunions pour de futurs entretiens.

La phase exploratoire de l'enquête nous a permis de tester l'utilité de l'approche ethnographique de l'analyse des entretiens pour étudier une politique publique. Elle consiste à envisager « l'entretien comme [une] situation d'observation » (Beaud, 1996, p. 236) : analyse fine du contexte d'énonciation et de ses biais potentiels et interprétation des silences, des hésitations, des façons de dire, des attitudes, regards et mimiques des enquêtés. G. Pinson et V. Sala Pala (2007) ont particulièrement insisté sur le caractère souvent inadéquat de l'entretien ethnographique pour analyser l'action publique. Les objectifs de la sociologie de l'action publique sont souvent différents de ceux que l'entretien ethnographique permet d'atteindre. Il nous est rapidement apparu que ce type d'analyse n'était pas le plus approprié pour obtenir des réponses aux questions que nous nous posions. C'est pourquoi nous avons concentré nos efforts davantage sur le recueil et l'analyse des faits objectifs et des jugements sur les faits que nous livraient les enquêtés plutôt que sur l'analyse détaillée du contexte d'entretien. Cela ne signifie pas que cette dernière ait été écartée, mais simplement qu'elle ne nous a pas conduit, sauf à de rares occasions, à avancer dans nos recherches.

De manière générale, nous avons eu globalement peu de difficultés pour obtenir des rendez-vous pour nos entretiens. Les fonctionnaires d'État, dont beaucoup étaient en fin de carrière, n'avaient pas grand-chose à perdre, professionnellement, à nous livrer des informations sensibles ou qui avaient pu l'être. La plupart sont par ailleurs dotés d'un capital culturel et d'une conscience discursive (Giddens, 1987b) qui les mettent à l'aise en situation d'entretien. La connaissance par les fonctionnaires de l'État des nombreux enjeux abordés, leur maîtrise du paysage institutionnel et du vocabulaire technique et leur position

¹⁰³ Nous avons assisté par exemple à la réunion qui s'est tenue le 4 mars 2015 au conseil départemental de l'Hérault à l'occasion de la visite de Claude Miqueu dans le cadre d'une mission ministérielle qui avait pour thème la répartition des compétences dans le domaine de l'eau entre les divers échelons de collectivités, la structuration d'une maîtrise d'ouvrage cohérente pour la gestion de l'eau et la gouvernance de l'eau.

de témoins historiques les mettent dans le rôle confortable d'experts. Interroger leurs pratiques, questionner le sens de l'action publique, poser des mots sur la manière dont ils ont vécu l'abandon de missions qui, unanimement, les ont passionnés semblent intéresser autant l'enquêteur que l'enquêté. Quant aux représentants ou employés de bureaux d'études privés, ils ont à cœur d'exprimer un point de vue qui n'est pas nécessairement partagé par les agents de l'État et des collectivités territoriales. À l'inverse, nous pensons que de nombreux élus ruraux, étant en première ligne, souhaitent rester discrets, car les questions politico-administratives que pose notre thèse peuvent leur apparaître particulièrement sensibles. C'est notamment le cas des informations sur le temps passé des employés communaux sur des activités qui concernent l'EPA, comme nous le verrons dans le chapitre 6. Nous remercions donc particulièrement les élus locaux qui ont malgré tout accepté de nous rencontrer.

3. Enquêter sur l'ingénierie publique tout en travaillant à l'Irstea¹⁰⁴

Sans aller jusqu'à parler d'« anthropologie chez soi » (Ouattara, 2004) – notre démarche n'était pas anthropologique et notre terrain de recherche ne nous était pas préalablement connu – la question de la proximité avec le terrain comme piège et comme ressource pour l'enquête s'est posée. Nous avons été, pendant 3 ans, sous contrat doctoral avec l'Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (Irstea). Jusqu'en 2012, l'Irstea était connu sous le nom de Centre National du Machinisme Agricole du Génie Rural, des Eaux et Forêts (CEMAGREF). Converti à la recherche scientifique depuis 1985, il recrutait encore principalement des ingénieurs et des techniciens dont certains avaient eu un rapport étroit à l'ingénierie publique d'État. Cela n'a pas été sans conséquence sur notre rapport aux valeurs et la précision de notre objet de recherche, sur les solutions que nous avons tenté de trouver pour prendre de la distance par rapport à la perception de la réalité véhiculée par certains de nos collègues et sur les conditions mêmes de l'enquête de terrain.

¹⁰⁴ Il est prévu que l'Irstea fusionne avec l'Institut National pour la Recherche Agronomique (INRA) le 1^{er} janvier 2020 pour devenir l'Institut National de Recherche pour l'Agriculture, l'Alimentation et l'Environnement (INRAE).

3.1. Rapport aux valeurs et précision de l'objet de recherche

Tandis que le jugement de valeur doit, autant que faire se peut, être évacué de la démarche scientifique, l'explicitation de notre rapport aux valeurs, c'est-à-dire de l'« *interprétation philosophique de l'intérêt spécifiquement scientifique qui commande la sélection et la formation de l'objet d'une recherche empirique* » (Weber, 1965, p. 434) est un gage de transparence. La question de départ de notre thèse figurait dans l'offre de thèse à laquelle nous avons postulé. Elle avait été formulée par E. Négrier et S. Barone. Il s'agissait de savoir quels étaient les impacts des politiques de réforme de l'État sur les politiques de l'eau. Progressivement, le sujet nous est apparu particulièrement large. Les récentes politiques de réforme de l'État affectaient à la fois le petit cycle de l'eau (EPA) et le grand cycle de l'eau (milieux aquatiques et inondations). Or, les petit et grand cycles de l'eau ne font pas intervenir le même type d'organisations, d'acteurs, d'enjeux et ne partagent pas la même histoire. Il nous fallut donc choisir. Après une première phase d'enquête mêlant des questionnements portant à la fois sur le petit et le grand cycle de l'eau, nous avons tranché en faveur du petit cycle de l'eau et de l'abandon de l'ingénierie publique d'État.

Contrairement aux milieux aquatiques et à la prévention des inondations, l'ingénierie publique avait fait l'objet d'un investissement important et ancien de la part de l'État, en termes de ressources humaines notamment. Nous imaginions alors que sa disparition pouvait beaucoup nous apprendre sur ce que signifie aujourd'hui l'État, en France. Enfin, la science politique n'accorde que peu d'intérêt aux canalisations, réservoirs et autres infrastructures invisibles et énigmatiques pour la plupart d'entre nous. Or, les infrastructures constituées en réseaux (routes, électricité, téléphonie, eau...) « participent de la structuration des pouvoirs » (Marié, Gariépy, 1997, p. 16). Ils ne peuvent être réduits à de simples objets techniques. Les équipements collectifs ont pu être analysés comme « autant de dispositifs de pouvoir mis en place pour canaliser les populations vers la production et la consommation moderne » et comme « le territoire non familial où s'exerce directement la souveraineté de l'État » (Fourquet, Murard, Vernet-Stragiotti, 1973). Mais, globalement, « la chose technique motive peu les sciences sociales » (Offner, 2000, p. 137), au risque de laisser « le champ libre à des discours non seulement peu fondés du point de vue scientifique, mais également dangereux pour nos pratiques démocratiques » (Offner, 2003, p. 184).

À côté de cette raison scientifique, nous avons développé un intérêt personnel pour le sujet. Notre intérêt pour les questions environnementales remonte à notre socialisation primaire au sein d'un cercle familial et amical qui s'y intéressait particulièrement. Nous avons orienté nos mémoires de Master 1 de sociologie¹⁰⁵ et de science politique¹⁰⁶ en conséquence. Après de premières recherches sur les politiques de réforme de l'État ayant affecté le domaine de l'eau en France, nous apprenions que la décision de 2008 avait particulièrement affecté les trajectoires et le ressenti d'agents de l'État que j'étais amenée à côtoyer à l'Irstea.

Nous nous sommes par ailleurs progressivement liés d'amitié avec une ingénieure-chercheuse IPEF de l'Irstea, Laetitia Guérin-Schneider. De 1998 à 2005, elle a été chercheuse puis directrice du laboratoire « Gestion de l'eau et assainissement » de l'École Nationale du Génie de l'Eau et de l'Environnement de Strasbourg (ENGEES). Elle a participé à l'élaboration d'outils de gestion utilisés par les ingénieurs et techniciens des DDAF. Elle a ensuite été consultante des SPEA à Service Public 2000¹⁰⁷ (aujourd'hui Espelia), de 2006 à 2008. Au sein de SP 2000, elle faisait de l'appui aux collectivités pour la DSP et les audits des SPEA. Une deuxième personne a particulièrement compté tout au long de notre thèse, à la fois comme ami et comme source informelle d'information. Il s'agit de David Dorchies, ingénieur de l'agriculture et de l'environnement (IAE). Il faisait de l'ingénierie publique à la DDAF de la Vienne jusqu'à 2008. Il est aussi secrétaire adjoint de l'association l'AMicale des anciens élèves de l'ENGEES (AMENGEES), une école qui forme les futurs IAE. Ces rencontres ont très certainement déterminé l'intérêt que nous avons développé pour la question de la fin de l'ingénierie publique d'État.

3.2. Neutralité axiologique ou traitement équitable des jugements sur les faits ?

¹⁰⁵ Notre mémoire de master 1 de sociologie à l'université Toulouse – Jean Jaurès (2011) portait sur la politique énergétique allemande et le mouvement social de résistance à l'enfouissement des déchets nucléaires dans la ville de Gorleben (Basse-Saxe).

¹⁰⁶ Notre mémoire de master 1 de sciences politiques à l'Institut d'Études Politiques (IEP) de Bordeaux (2012) portait sur la résistance des peuples indigènes à la construction de barrages dans le bassin du fleuve Xingu dans l'Amazonie brésilienne et le cas de Belo Monte.

¹⁰⁷ SP 2000 est, à l'origine, une association indépendante des grandes sociétés d'eau créée en 1996 par des associations d'élus (la FNCCR et l'Association des maires de France). L'objectif initial de l'association était d'aider les élus locaux à renégocier les contrats avec les grandes compagnies privées de gestion de l'eau (la Générale des eaux, la Lyonnaise des eaux, la SAUR et la Compagnie Internationale de Service et d'Environnement [CISE]). L'association est ensuite devenue un cabinet de conseil privé. Elle se démarque toujours aujourd'hui des autres cabinets privés par ses motivations hybrides à la fois de rentabilité et d'amélioration du service public.

La sociologie ne peut prétendre à l'objectivité que si le fait social est « conquis » (Bourdieu *et al.*, 1968). Autrement dit, la démarche scientifique exige du chercheur en sciences sociales qu'il procède à une rupture épistémologique avec ce qu'il pense connaître spontanément de son objet. Rien ne nous prédisposait à porter des jugements de valeur sur l'ingénierie publique puisque « le chercheur dont le sujet est sans rapport avec sa connaissance et son expérience personnelle pourra se prévaloir d'une distance déjà acquise » (Paugam, 2012, p. 11). Mais l'on peut objecter deux choses. La première est que si l'ingénierie publique nous était inconnue avant de commencer cette thèse, l'évolution de l'État, au cœur de notre problématique, et la question sous-jacente du service public, des politiques de privatisation et de la hiérarchie entre les valeurs d'économie, de liberté, d'équité et de solidarité l'étaient beaucoup moins. En abandonnant une mission historique sans en organiser le transfert, l'État nous semblait plus soucieux des économies qu'ils pouvaient dégager que des services qu'il pouvait rendre. La seconde objection est que la distance avec le sujet traité tend à se réduire au fur et à mesure de nos contacts avec le terrain et des échanges avec nos collègues de l'Irstea.

Lors de notre premier comité de thèse en 2014, notre penchant pour la cause des fonctionnaires concernés par la fin l'ingénierie publique d'État a été pointé du doigt. L'on pouvait lire notre positionnement entre les lignes : « le public agit forcément mieux que le privé » ou encore « tous les agents concernés par la réforme sont des victimes ». Raymond Aron (1960) nous avait pourtant avertis, « la sociologie loue et blâme même quand elle affecte de ne pas le faire » (p. 21). Il était encore tant de redresser la barre. Le sociologue peut s'efforcer d'être scientifique « non par la neutralité mais par l'équité » (*ibid.*, p. 19). L'équité consiste à refuser d'exalter ou de dénigrer systématiquement, à considérer l'ensemble, à avouer les défauts des choses que l'on soutient et à reconnaître les mérites des choses que l'on combat. Nous nous sommes alors fixé l'objectif de traiter de manière équitable les discours des fonctionnaires, notamment ceux qui témoignaient que tous n'avaient pas également souffert de l'arrêt des missions d'ingénierie publique et les discours des acteurs publics et privés afin de ne négliger aucun argument. Être équitable, c'était notamment accepter de montrer ce que l'ingénierie publique d'État avait de critiquable et de donner la possibilité aux acteurs privés de livrer leur interprétation des faits et des problèmes qui méritent attention. Il nous est finalement apparu que l'adoption de cette posture d'équité a fait évoluer nos jugements personnels et a particulièrement enrichi notre compréhension des processus à l'œuvre.

3.3. Travailler à Irstea : une ressource pour l'enquête

Notre proximité avec des acteurs qui ont à voir avec l'histoire de l'ingénierie publique d'État n'a pas eu, comme seul effet, de nous forger nos premiers jugements de valeur. Elle nous a aussi facilité l'accès à des enquêtés, à des informations et à documents. Les guides professionnels qui contiennent les organigrammes des DDAF ne sont détenus que par les professionnels concernés, les adhérents à l'AMENGEES. Ils ont été mis à notre disposition par René Soudé et D. Dorchies, respectivement président et secrétaire de l'association. L'annuaire des IPEF nous a été prêté par L. Guérin-Schneider. Cela nous a permis de brosser le parcours des enquêtés avant de les rencontrer et d'orienter nos questions en fonction. Les échanges informels que nous avons pu avoir, ensuite, nous ont permis de poser à nos collègues nos premières questions bêtes et d'évacuer des questions purement factuelles qui auraient alourdi nos premiers entretiens formels. Nous avons également pu échanger avec d'autres collègues de l'Irstea¹⁰⁸, mais aussi avec des enseignants-chercheurs de l'École Nationale du Génie Rural, des Eaux et Forêts (ENGREF)¹⁰⁹, située à deux pas du laboratoire G-EAU.

Les discussions que nous avons eues avec nos collègues se sont avérées précieuses. Elles nous ont conduits, par exemple, à ne pas reprendre, lors de nos entretiens, l'adjectif « concurrentiel » que les discours officiels de 2008 accolait systématiquement à « l'ingénierie publique ». Nous avons ainsi pu éviter de commettre un impair auprès de fonctionnaires pour qui l'usage de l'adjectif « concurrentiel » est presque une insulte et connote une position politique libérale qui n'hésite pas à mettre sur un même plan le service public et le service rendu par des entreprises privées. Cela nous a également permis de questionner rapidement le vocabulaire que nous employions. Au fur et à mesure de notre enquête, nous nous sommes aperçus que l'ingénierie publique n'était pas l'apanage de l'État, mais existait aussi en collectivité territoriale. C'est pourquoi nous nous sommes finalement arrêtés sur le terme d' « ingénierie publique d'État » pour désigner précisément l'objet de notre étude.

Notre appartenance institutionnelle à l'Irstea apparaissait dans les mails que nous envoyions pour solliciter un entretien. Cela a certainement facilité l'établissement d'une

¹⁰⁸ Nous pensons particulièrement à Dominique Rollin (IPEF), Sami Bouarfa (IPEF) et Patrice Garin (IPEF).

¹⁰⁹ Nous pensons à Sophie Richard (IPEF), Marine Colon (IPEF) et Gilian Cadic (IAE). L'ENGREF est une école interne d'AgroParisTech.

relation de confiance avec nos enquêtés, notamment avec les IPEF. Nous prenions le soin de ne pas préciser notre parcours avant nos entretiens. Beaucoup pouvaient s'imaginer que nous appartenions au même corps. Il s'est avéré que peu d'enquêtés prenaient le soin de regarder, avant l'entretien, nos profils professionnels en ligne et que l'Irstea avait accueilli beaucoup d'IPEF à l'occasion de leurs doctorats. Cette stratégie s'est avérée payante lorsque l'on pense au refus que nous avons essuyé suite à une demande d'entretien avec un responsable important du corps, sous le prétexte que nous n'étions pas IPEF. L'entretien sociologique est « un rapport de pouvoir » (Beaud, 1996, p. 238) qui suppose une distribution asymétrique des capitaux (sociaux, économiques, culturels et symboliques), au sens bourdieusien du terme. Cette technique d'approche des enquêtés permettait de réduire artificiellement la distance symbolique entre eux et nous.

En revanche, les enquêtés présupposaient notre statut d'initiés, ce qui n'était pas, au départ, sans difficulté. Ils portaient du postulat que nous maîtrisions les différents sigles et le vocabulaire spécifique au domaine de l'EPA, comme celui qui a trait aux différentes techniques d'assainissement à l'instar des filtres plantés de roseaux ou des boues activées. Il nous fallut rapidement nous mettre à jour. En outre, la proximité et la confiance avec nos enquêtés n'étaient pas totales puisque, quasi systématiquement, leur parole se libérait au bout de 45 min-1 h. Les enquêtés n'avaient donc pas complètement baissé leurs gardes au début de l'entretien. Même si cela est quasiment le cas de la plupart des entretiens, nous pouvons supposer que le vouvoiement que nous imposons dès le départ dans nos mails de prise de contact pouvait laisser planer le doute quant à notre appartenance de corps. En effet, si l'usage du tutoiement n'est pas systématique au sein du corps des IPEF, il y est très fréquent.

L'appartenance institutionnelle à l'Irstea était aussi un avantage dans le sens où cet institut de recherche établit de nombreux partenariats tant avec des bureaux d'études privés qu'avec des collectivités territoriales¹¹⁰. La dernière chose à laquelle les enquêtés pouvaient s'attendre était d'être malmenés par un membre de cette organisation partenaire. Ils acceptaient très facilement l'enregistrement des entretiens. Cela ne nous a cependant pas interdit de poser des questions qui fâchent à nos interlocuteurs. Nous utilisons alors, dès que nous le pouvions, des extraits d'entretiens anonymisés d'autres enquêtés ou des

¹¹⁰ L'Irstea développe des outils d'aide à la décision pour les entreprises, les collectivités territoriales ou encore les agences de l'eau. Ses équipes de recherche conçoivent par exemple des logiciels qui permettent de hiérarchiser les tronçons de canalisation selon leur risque de défaillance futur ou de modéliser le transport de l'eau et des éventuels contaminants et la prévision de fuites.

documents pour pointer du doigt les incohérences, sans pour autant nous donner le rôle de contradicteur. Nous montrons que nous étions là avant tout pour comprendre et expliquer causalement le déroulement et les effets de l'activité sociale, et non pour la juger.

VI. Organisation de la thèse

La thèse est organisée en trois parties. La *première* est consacrée aux déterminants de la réforme de l'État. Avant de commencer l'analyse du changement qui s'opère, et afin de pouvoir le mesurer, nous commençons par exposer la situation de départ. Nous verrons que les mises en causes de l'ingénierie publique ne datent pas de l'arrivée au pouvoir du président de la République Nicolas Sarkozy en 2007. Celle-ci était critiquée dès l'Ancien Régime et a fait l'objet d'une réforme importante au tournant du XXI^e siècle qui devait permettre de relégitimer la mission. Au contraire, les séquences successives de réformes ont en réalité participé au lent épuisement de l'institution et préparé la faisabilité de la politique de retrait de l'État de ses missions d'ingénierie.

La *deuxième* partie répond à la question des répercussions de la décision de 2008 sur les missions que l'État souhaite préserver, voire renforcer dans le domaine du petit cycle de l'eau. Nous montrons le décalage entre les objectifs que les réformateurs s'étaient fixés et les résultats de la réforme. La baisse des effectifs est marginale. Les repositionnements au sein des services de l'État et, plus particulièrement, au sein des DDT(M), représentent la majorité des cas. Seuls les agents les plus jeunes et les plus diplômés connaissent des trajectoires différentes. La direction que l'État souhaite donner aux DDT(M) n'est pas claire. Les agents naviguent à vue et sont de moins en moins motivés par les missions qu'on leur confie. Le contrôle administratif du respect des lois relatives à la ressource en eau constitue l'une des priorités de l'État dans le domaine de l'EPA. L'arrêt des missions d'ingénierie fragilise cependant les savoirs des agents dont le travail se restreint de plus en plus à des tâches administratives en chambre. Le contact avec les collectivités territoriales se durcit. L'État local prend ses distances avec elles sans pour autant parvenir à réguler le secteur à distance.

Dans la *troisième* partie, nous déplaçons notre focale d'analyse sur la capacité de l'État à créer les cadres de l'action collective dans les territoires. Il apparaît que l'État dynamisait le marché de l'ingénierie privée lorsque l'ingénierie publique d'État était encore présente. L'ingénierie publique est partiellement privatisée après 2008, mais rien n'est

prévu pour réguler le marché que la réforme déstabilise. Nous verrons les conséquences de cette dérégulation sur la situation des bureaux d'études privés et sur les SPEA. Enfin, nous verrons que l'État tente de favoriser la prise en charge des compétences « EPA » par l'échelon intercommunal. Une ingénierie publique territoriale, sous des formes diverses, prend progressivement le relais de l'ingénierie publique d'État, concurrençant parfois les bureaux d'études privés. Mais, de manière quelque peu ironique, c'est au niveau des conseils départementaux, que les gouvernements successifs ont pourtant cherché à affaiblir, que l'ingénierie publique territoriale semble le plus s'affirmer.

PREMIÈRE PARTIE

Les déterminants de la réforme de l'État

*« On supprimera le Saint,
Au nom du Génie,
Puis on supprimera le génie ».*

*Armand Robin, « Le programme en quelques siècles », 1945,
Anthologie de la poésie française du XX^e siècle.*

« *C'est au moment où les territoires en ont le plus besoin pour mener des projets toujours plus pointus, dans un cadre interdisciplinaire, avec des démarches administratives de plus en plus contraignantes, que l'État se retire de l'ingénierie de proximité* »¹¹¹. À la fin des années 2000 et au début des années 2010, le besoin d'une ingénierie publique d'État, si l'on en croit un certain nombre d'acteurs ruraux dont le sénateur-maire de Saint-Flour se fait ici le porte-parole, correspond à une réalité. Le retrait de l'État de ses missions d'ingénierie lance un lourd défi à un nombre important de collectivités territoriales jusqu'à dépendantes de l'appui de ses ingénieurs et techniciens. Il met aussi un terme à une institution historique, tend à déposséder ses administrations locales de leurs compétences techniques, contrarie des plans de carrière et fragilise des collectifs de travail. L'intérêt de cette partie est de comprendre ce qui rend cette politique de retrait possible malgré le poids de l'histoire, les interdépendances politico-administratives et les intérêts des corps historiquement au cœur des missions d'ingénierie publique. Cela permettra de mettre en lumière, dans les parties II et III de la thèse, les effets de cette politique puisque « la trajectoire de réformes permet la compréhension des "résultats" des réformes » (Bezes, Palier, 2018, p. 1 107).

La question principale à laquelle cette première partie de la thèse est consacrée est celle des facteurs explicatifs de l'abandon de l'ingénierie publique d'État. La réponse à cette question devrait nous renseigner sur les modalités (temporalité et processus, acteurs et intérêts) des politiques de retrait en général. L'abandon de l'ingénierie publique d'État a été décidé en 2008, dans le cadre de la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP) à la suite des élections de 2007 qui ont porté Nicolas Sarkozy à la présidence de la

¹¹¹ Pierre Jarlier, sénateur-maire de Saint-Flour et président de la commission « urbanisme » de l'Association des Maires de France (AMF) au Congrès de l'AMF, 20 novembre 2013. Propos rapportés par Anne Lenormand, « L'ingénierie publique locale en quête de nouveaux repères », Paris, Caisse des dépôts et consignation. URL (consulté le 24 janvier 2017) : <http://www.localtis.info/cs/ContentServer?pagename=Localtis/LOCActu/ArticleActualite&cid=1250266225913&np=in9457793>.

République. La RGPP a fonctionné comme un rouleau compresseur dans de nombreux secteurs de l'action publique comme l'hôpital ou la police (Bonelli, Pelletier, 2010). La politique de retrait pourrait donc être interprétée comme découlant tout simplement de cette politique soudaine et radicale de réduction des dépenses publiques ou comme la simple influence du *New Public Management* qui visent à améliorer le fonctionnement de l'État.

Mais contrairement aux autres activités de l'État visées par la RGPP, celles qui sont liées à l'ingénierie publique d'État ont été tout simplement supprimées. D'autres facteurs expliquent donc certainement cette politique de retrait spécifique. La science politique nous apprend par ailleurs que le *New Public Management* est « parfois considéré, à l'excès, comme la cause et l'explication de la modernisation ou, à l'inverse, de la destruction de l'État selon une rhétorique qui rappelle le recours abusif au néolibéralisme comme facteur explicatif exogène de la “crise” de l'enseignement (Dubet, 2008) » (Demazière, Lessard, Morrissette, 2013, p. 6). L'approche du changement par les idées seules risque de nier les différences entre les réformes influencées par une même idéologie (Bezes, Palier, 2018). Et « on ne peut pas attribuer la transformation globale d'un système de politiques publiques à une réforme “unique” » (*ibid.*, p. 1 094). Sans pour autant négliger le poids des idées (néo-managériales ici), Ph. Bezes et B. Palier invitent à explorer les effets transformateurs des « trajectoires de réformes », trop souvent négligés par les travaux inspirés du néo-institutionnalisme historique, sans pour autant sous-estimer les changements discrets et graduels qui pourraient se produire en dehors des périodes de changement les plus visibles (Streeck, Thelen, 2005). Par conséquent, quelle part accorder aux intérêts et idées en présence dans l'avènement de cette politique de retrait ? Quels sont les effets des changements institutionnels et, notamment, des séquences réformatrices qui l'ont précédée ? Quelles caractéristiques propres à l'institution « ingénierie publique d'État » ont pu faciliter le changement ?

Une manière de répondre à ces questions est de considérer trois éléments – les idées, les institutions et les intérêts – et de voir à quel moment l'un ou plusieurs d'entre eux constituent une variable explicative déterminante. L'ingénierie publique d'État, dans le domaine de l'EPA notamment, s'est peu à peu constituée en monopole d'État. Un monopole de politique publique (*policy monopoly*) repose généralement sur deux piliers qui le stabilise : une institution (*policy venue*) et une image (*policy image*) (Baumgartner, Jones, 1991). L'institution prend en charge l'élaboration des politiques dans un domaine donné. Elle génère de l'inertie, car elle est fermée aux acteurs qui n'ont pas été initialement associés au monopole ainsi qu'aux définitions des problèmes et solutions qu'ils proposent.

Elle se compose d'acteurs qui ont un intérêt à préserver cette clôture et à maintenir le statu quo pour préserver leur rôle, leur position au sein du monopole. Ces acteurs mettent généralement en place des stratégies d'autorenforcement négatif (*negative feedback*) pour faire obstacle au changement. Le monopole s'appuie ensuite sur une image, autrement dit sur des croyances et des valeurs relatives à la politique publique concernée. Cette image véhicule une conception claire du problème à traiter et des solutions à y apporter. Nous proposons ici, dans la lignée des travaux de B. Palier et d'Y. Surel (2005), d'ajouter un troisième pilier sur lequel prend appui tout monopole de politique publique et qui, dans les travaux de F. Baumgartner et B. Jones, n'est qu'une composante figée de l'institution : les intérêts des acteurs qui la composent. Tant que les acteurs au sein de l'institution trouvent un intérêt à voir le monopole se maintenir, celui-ci trouvera en eux de redoutables défenseurs.

À l'inverse, un changement de lieu où les décisions relatives à la politique publique sont prises, la dégradation de l'image véhiculée par l'institution et qui légitime son action ou l'évolution de l'intérêt de certains groupes d'acteurs au sein même de l'institution peuvent fragiliser le monopole. Dans d'autres lieux de production de l'action publique, par exemple, des acteurs extérieurs au monopole peuvent avoir intérêt à imposer une autre image de la politique publique. Ils peuvent contester la définition du problème ou proposer des solutions alternatives à celui-ci. De nouveaux lieux de l'action publique peuvent apparaître ou être confortés. Ceux-ci offrent parfois de nouveaux espaces de lutte pour les acteurs qui cherchent à décrédibiliser l'image dominante et à attirer l'attention politique sur une image alternative. Mais, contrairement à F. Baumgartner et B. Jones, nous pensons que l'origine du changement n'est pas à rechercher uniquement dans l'environnement de l'institution, mais également au sein de celle-ci. Les acteurs du monopole, par exemple, en fonction des autres institutions auxquelles ils appartiennent (corporatistes notamment), de l'image qu'ils ont de la politique publique et de leurs intérêts, peuvent tout à fait prendre part à la fragilisation du monopole.

La première partie de cette thèse interroge les acteurs du changement pris dans le contexte politique (rapport de force entre acteurs) et les caractéristiques de l'institution (marges de manœuvre dans l'interprétation et la mise en œuvre des normes) dans lesquels ils s'inscrivent et que transforment les réformes successives. L'enjeu démocratique derrière la question des acteurs du changement est de savoir qui gouverne les politiques de retrait de l'État : les décideurs politiques, les hauts fonctionnaires ou les acteurs non étatiques ? En s'intéressant aux acteurs, on s'intéresse également à leurs intérêts et aux stratégies qu'ils

mettent en place pour les défendre et aux arguments qu'ils avancent pour justifier la politique de retrait. Les travaux de W. Streeck et K. Thelen (2005) sur le changement institutionnel nous mettent en garde contre le possible aveuglement des chercheurs à l'égard des facteurs endogènes, trop souvent ignorés des travaux qui s'inscrivent dans la continuité du modèle des équilibres ponctués de F. Baumgartner et B. Jones (1993). Plutôt que de trancher entre facteurs endogènes et exogènes de changement, nous tenterons de donner à chaque facteur sa juste place. C'est par exemple ce que fait P. Lascoumes (2008) à propos des politiques environnementales. Selon lui, les politiques nationales dans ce domaine se transforment avant tout sous l'effet des directives européennes et internationales lesquelles sont soumises au filtre des acteurs locaux. Mais nous irons plus loin que P. Lascoumes en ne considérant pas les acteurs locaux dans le seul rôle d'amortisseurs de politiques exogènes, d'acteurs veto, mais également en les considérant comme de potentiels acteurs du changement institutionnel, comme le fait très bien Ph. Bezes à propos des politiques de réforme de l'État (2009). Nous prendrons le soin de différencier les forces internes à l'œuvre et de repérer, en suivant le cadre analytique de J. Mahoney et K. Thelen (2010), les caractéristiques institutionnelles permettant le changement ainsi que la survenue d'un changement de contexte politique, autrement dit le renversement de l'équilibre des forces qui conduit à fragiliser ou, au contraire, à renforcer les possibilités de veto des acteurs défendant le statu quo.

Nous étudierons également la temporalité de la politique de retrait. Dans le modèle de F. Baumgartner et B. Jones, la plupart du temps, les institutions sont stables en raison du poids des cultures institutionnelles et des acteurs veto. Ces périodes de stabilité sont ponctuées de périodes de changement institutionnel soudain et intense. La théorie du changement institutionnel graduel et transformateur de W. Streeck et K. Thelen séduit un certain nombre d'auteurs français qui arrivent à la conclusion que la transformation des politiques publiques se caractérise par son « caractère discret, incrémental, non délibéré et sans plan d'ensemble » (Borraz, Guiraudon, 2008, p. 21). Ceci nous incite à adopter une approche diachronique, c'est-à-dire à aller voir du côté de l'histoire de l'ingénierie publique d'État pour y trouver, éventuellement, les effets transformateurs de réformes précédentes et des séquences transformatives par conversion, déplacement, superposition, dérive ou épuisement de l'institution ou des pratiques de bricolage ou de traduction.

Les résultats de cette partie s'appuient sur des informations recueillies à l'occasion d'entretiens semi-directifs conduits auprès d'anciens responsables des administrations centrales des ministères de l'Agriculture et de l'Équipement, d'ingénieurs de l'État et de

fonctionnaires territoriaux. Ces informations ont été complétées par les résultats de travaux scientifiques en science politique et en sociologie, mais aussi en histoire, en droit, en géographie et en anthropologie. Nous avons également étudié les organigrammes des DDAF, la biographie d'un ingénieur du Génie rural, les ouvrages sur le corps des IGREF produits par leur association¹¹², les articles de presse, les rapports de la Cour des comptes, les décisions du Conseil de la concurrence et les arrêts du Conseil d'État, les productions ministérielles (rapports, plans, guides de bonnes pratiques, bilan social...), les retranscriptions de débats parlementaires, les directives européennes et le droit interne (lois, décrets, circulaires...).

Le premier chapitre de la thèse teste l'hypothèse du changement graduel transformateur en revenant sur l'histoire de l'ingénierie publique d'État. Nous montrons que la période qui va de l'Ancien régime à la fin du XX^e siècle est loin de constituer une période de stabilité, mais est, au contraire, parcourue de mouvements de contestation et d'éléments de changement dont les plus importants s'imposent par le biais de l'Union européenne. Malgré les changements de moyenne portée qui se produisent, les intérêts corporatistes défendent encore efficacement le monopole de l'État sur l'ingénierie publique. Le deuxième chapitre montre que le changement graduel qui parcourt l'histoire de l'ingénierie publique d'État, s'il a peu à peu transformé l'institution et préparé la décision de 2008, ne suffit pas à lui seul à l'expliquer. Le facteur politique et les idées que les hommes politiques ont jouent également un rôle déterminant.

¹¹² L'Association des Ingénieurs du Génie Rural, des Eaux et des Forêts (AIGREF)¹¹² a publié en 2001 un ouvrage documenté retraçant l'histoire de leur corps (AIGREF, 2001). Dans les développements qui suivent, nous nous appuyons sur cette généalogie inévitablement complaisante tout en nous efforçant de faire la part de ce qui relève des faits objectifs et de ce qui relève du récit enchanté qu'un corps produit sur lui-même.

Chapitre 1. L'ingénierie en perspective historique : du monopole d'État à sa contestation

Ce premier chapitre de thèse revient sur les changements discrets et transformateurs qui ont affecté l'ingénierie publique depuis l'Ancien Régime jusqu'à la fin du XX^e siècle et qui ont pu contribuer à rendre possible la politique de retrait lancée en 2008. Il a pour objectif d'apporter des éléments de réponse à question suivante : *quels éléments appartenant au passé de l'ingénierie publique d'État ont pu favoriser la politique de retrait ?*

Comme tout monopole de politique publique, l'ingénierie publique d'État repose sur des éléments de stabilité que nous allons présenter. La remise en cause réussie de ce monopole implique qu'il existerait, certainement dès l'origine, des caractéristiques propres à l'institution qui l'ont rendue vulnérable aux critiques tant à l'extérieur qu'à l'intérieur de l'institution. Il s'agit, dans ce chapitre, de présenter ces caractéristiques et de montrer comment ces failles ont été exploitées au fur et à mesure de l'évolution du rapport de force entre acteurs et en dehors des périodes de changement les plus visibles (et sur lesquelles nous reviendrons dans le chapitre 2).

Nous avons fait le choix d'arrêter ce chapitre à la veille d'une réforme spécifiquement consacrée à l'ingénierie publique d'État afin de déterminer ce qui a pu, dans le passé, la rendre possible. Nous avons également choisi de découper la période en trois séquences. La première revient sur la constitution de l'ingénierie publique comme monopole de politique publique. La deuxième correspond à la généralisation de ce monopole. La troisième est celle d'un décalage croissant entre, d'un côté, l'image sur laquelle reposait la politique publique, les intérêts qui la défendait à l'origine et les caractéristiques initiales de l'institution et, d'un autre côté, les images, les intérêts et les institutions qui tendent à s'imposer à la fin du XX^e siècle. Nous verrons ce qui, dans chaque séquence, conduit à reproduire ou, au contraire, à transformer l'institution et à faire évoluer les rapports de force entre acteurs.

I. La construction d'un monopole d'État (1881-1945)

La construction de l'ingénierie comme monopole d'État s'est appuyée sur une conception particulière des problèmes publics et de leurs solutions, sur la mise en place d'une institution dédiée et sur la constitution d'un groupe influent d'acteurs veto (1). Ces éléments constituent autant de facteurs qui ont permis au monopole de durer. Dès le départ cependant, un certain nombre d'arrangements institutionnels initiaux semblent particulièrement vulnérables aux critiques (2).

1. Des éléments stabilisateurs

1.1. Une conception des problèmes et de leur solution

Le monopole de l'État sur l'ingénierie dans le domaine de l'EPA se construit pour répondre aux problèmes sanitaires, sociodémographiques et surtout politiques de l'époque (1.1.1.). Cette solution sous-entend deux choses : l'idée que les sciences et techniques peuvent répondre aux enjeux du moment et la croyance en la valeur ajoutée de l'État par rapport à d'autres acteurs pour mettre en œuvre la « solution équipement » (1.1.2.).

1.1.1. Des problèmes sanitaires, sociodémographiques et politiques

Un problème public existe lorsque « les gens commencent à penser que quelque chose peut être fait pour changer la situation » (Kingdon, 1984, p. 144). Quelles sont les situations qui vont être considérées comme problématiques et pour lesquelles l'ingénierie publique apparaîtra comme une solution ? On peut identifier au moins deux types de problèmes qui attirent l'attention de la puissance publique à la fin du XIX^e siècle : les épidémies (paludisme, choléra, typhoïde...) et l'exode rural. Des pistes sont avancées pour régler le premier problème. Les progrès de la médecine et de la microbiologie établissent un lien entre les grands maux qui frappent la France au XIX^e siècle et les conditions d'hygiène (Goubert, 1986). Il faut assainir et drainer. Concernant le second problème, il faudrait amener l'eau dans les campagnes pour l'agriculture et l'alimentation, mais aussi soutenir la production agricole, faciliter le métier d'agriculteur...

En réalité, le problème auquel le gouvernement de l'époque souhaite s'attaquer est prioritairement un problème politique et non sociodémographique. En effet, la jeune III^e République souhaite rallier les campagnes à ses institutions. Elle garde en mémoire le rôle du monde rural, en position de force numérique, dans l'effondrement de la II^e République en 1848. La montée en puissance des enjeux du monde agricole s'inscrit donc dans un contexte de « colonisation des campagnes par les villes » et d'introduction du « message républicain dans les territoires qui lui étaient réfractaires ou qu'ils n'avaient pas encore pu toucher » (Weber, 1983, p. 306 et 352) pour « détourner les masses paysannes de l'emprise des adversaires de la République » (Tavernier, 1967) : « le monde paysan était alors dans une large mesure organisé et influencé par la Société des agriculteurs de France, dont les principaux dirigeants appartenaient à la noblesse terrienne et avaient été éloignés du pouvoir après la victoire des républicains aux élections de 1876 » (*ibid.*, p. 890).

La nature des problèmes qui conduisent à la mise en place d'une ingénierie publique dans le domaine de l'EPA est très liée au contexte de l'époque. On peut d'ores et déjà imaginer que la définition des problèmes auxquels cette ingénierie publique affirme répondre sera destinée à évoluer au cours du temps. Cette évolution prévisible contient sans doute déjà en elle certains des éléments perturbateurs qui fragiliseront les missions d'ingénierie publique à la fin du XX^e siècle.

1.1.2. Les solutions « équipement » et « service public d'État »

La lutte contre les épidémies, l'exode rural et les adversaires de la République passe notamment par la diffusion de savoirs hygiénistes dans les écoles, les hôpitaux et la presse et par des politiques d'éducation et de laïcisation (Estèbe, 2001). Dans le même temps, une autre action est privilégiée : celle de l'équipement des campagnes en infrastructures hydrauliques organisé par un service déconcentré. Cette action contient deux choix très forts qui vont traverser le XX^e siècle : celui d'une solution équipementière et celui d'une solution organisationnelle en faveur d'une structure étatique.

La « solution équipement » (comme l'appellera plus tard G. Jeannot [2001]) s'inscrit parfaitement dans les mouvements saint-simoniens, fouriéristes et positivistes de l'époque. A. Comte, par exemple, avait été l'assistant de Saint-Simon (1817-1824) et répétiteur à l'École polytechnique (1826-1852), école qui formait déjà les futurs ingénieurs d'État. Il enseignait que le devenir nécessaire de l'histoire de l'activité humaine était de passer d'une

phase militaire à une phase scientifique et industrielle. Imprégnés également de la philosophie des Lumières, les ingénieurs des Ponts et Chaussées, qui allaient devenir les grands frères des ingénieurs du Génie rural, voyaient dans « la nouvelle pensée des infrastructures qu'ils contribuaient à développer » « un puissant facteur de progrès » (Picon, 2016, p. 26). L'équipement pourrait bien accélérer l'avènement de « l'état social définitif de l'espèce humaine, le plus convenable à sa nature, celui où tous ses moyens de prospérité doivent recevoir leur plus entier développement et leur application la plus directe » (Comte, 2001, p. 39). Ce que confirme un document d'archives recueilli par C. Prudhomme-Deblanc (2002)¹¹³ : « En 1904, un maître des requêtes au Conseil d'État affirmait avec conviction que le rôle de l'administration et de ses agents était de “hâter l'humanité vers son but, le bonheur” » (p. 11). Le maître des requêtes ajoute que « les Travaux publics [étant] ceux dont l'exécution rend possible ou facilite [...] la vie et l'exercice de l'activité humaine sous toutes ses formes », « ce rôle ne fera que grandir et le ministère des Travaux publics sera le premier des ministères ». Il est ici question de l'ingénierie prise en charge par le ministère des Travaux publics. La mise en place d'activités relatives à l'ingénierie au ministère de l'Agriculture est contemporaine de cette archive. Celles-ci bénéficiaient sans doute de la même image positive dont jouissait alors l'ingénierie au ministère des Travaux publics.

Le deuxième choix qui est opéré à l'époque est celui de confier l'ingénierie des projets d'équipements en EPA à un service déconcentré de l'État et non à des entreprises privées ou aux collectivités territoriales. Pourtant, des structures privées existent comme la Compagnie générale des eaux, créée en 1853 et la Lyonnaise des eaux, créée en 1880, un an avant la création du ministère de l'Agriculture. La dimension sanitaire du problème considéré (épidémies) pourrait justifier l'intervention du pouvoir régalién. Mais ce choix est aussi et surtout cohérent avec, d'un côté, la préexistence de structures étatiques prêtes à accueillir la nouvelle mission (cf. section 1.2.) et, d'un autre côté, le projet politique de ralliement des campagnes à la République. Il s'agit de donner à voir ce que l'État républicain est capable d'accomplir pour ses administrés. La solution publique véhicule auprès d'un public à conquérir une rhétorique qui valorise l'action des fonctionnaires de l'État. Les ingénieurs d'État se distinguaient par leur « dévouement désintéressé » et par leur « souci constant du bien public et de l'intérêt général » (Prudhomme, 2002, p. 11). Les

¹¹³ L'auteur cite H. Chardon, 1904, *Les travaux publics : essai sur le fonctionnement de nos administrations*, Paris, Perrin et Cie et les pages 20, 16 et 22 de l'ouvrage.

ingénieurs des Ponts et Chaussées eux-mêmes se voyaient comme des individus bons, impartiaux et chargés de dégager l'intérêt général (Picon, 2016), autant d'arguments encore largement rencontrés aujourd'hui lors de nos entretiens avec des fonctionnaires d'État.

1.2. La mise en place d'une institution déconcentrée au sein du ministère de l'Agriculture

L'ingénierie publique dans le domaine de l'EPA va être prise en charge par un service déconcentré qui se consacre plus largement aux problématiques agricoles au sein du ministère de l'Agriculture. Ce choix organisationnel se met en place entre la fin du XIX^e siècle et le début du XX^e siècle et va perdurer jusqu'à l'abandon définitif de ces missions, abandon qui coïncide avec le placement dudit service sous une tutelle interministérielle.

À la fin du XIX^e siècle, il n'y a cependant rien d'évident à ce que la mission soit rattachée au ministère de l'Agriculture. Dans les années qui suivent la Révolution française et la séparation de l'administration des Eaux de l'administration des Forêts en 1792, l'administration des Ponts et Chaussées s'était peu à peu positionnée sur les questions relatives à l'eau (Griset, 2011). En 1819, l'agronome Jean-Baptiste Rougier de la Bergerie, député à l'Assemblée législative, membre du comité d'agriculture et préfet de l'Yonne, recommande vivement de confier les questions hydrauliques aux officiers des Eaux et Forêts (Derex, 2016). De cette façon, les enjeux liés aux eaux et aux forêts, indissociables selon lui, se trouveraient associés. L'objectif est de mettre fin aux défrichements jugés excessifs qui ont pour conséquence de diminuer le niveau des eaux, cause de nombreuses sécheresses. Les Eaux et Forêts ne sont pas les seuls prétendants. Ils doivent affronter le ministère des Travaux publics, créé en 1930 et qui reprend la compétence « travaux publics » jusque-là exercée par le ministère de l'Intérieur. En 1848, le ministère des Travaux publics a l'avantage et met en place un service « hydraulique et agricole » dans chaque département français. Contre l'avis de l'agronome et homme politique Pierre Bigot de Morogues, qui publie en 1823 un *Mémoire sur l'utilité d'un corps permanent d'ingénieurs agronomes et manufacturiers*, le personnel mis à la disposition du service nouvellement créé est composé d'agents de l'État jusqu'ici en poste dans les services de l'administration des Ponts et Chaussées (*ibid.*). Chaque service est par ailleurs placé sous l'autorité de l'ingénieur en chef des Ponts et Chaussées du département. Le service s'occupe à la fois de l'industrie (usines hydrauliques), de l'agriculture (irrigation) et des

questions de salubrité (assainissement, drainage). Les activités des agents vont de la réglementation des usages (entre l'agriculture et l'industrie notamment) au contrôle et à la direction des travaux publics d'utilité agricole. Ils rédigent par exemple des projets de réservoirs destinés à recueillir et stocker les eaux pluviales pour les utiliser en période de sécheresse. Ils œuvrent au dessèchement des Dombes, de la Sologne et des Landes. À partir de 1854, l'assainissement de Paris, par la mise en place d'un système de tout-à-l'égout, est organisé par l'ingénieur général des Ponts et Chaussées Eugène Belgrand, qui répond à l'appel du préfet de la Seine Georges Haussmann. En 1862, la surveillance de la pêche dans les fleuves et canaux navigables et la police des « eaux, rivières, ruisseaux et cours d'eau » sont confiées au service hydraulique et agricole. Le ministère des Travaux publics et, à travers lui, les ingénieurs des Ponts et Chaussées, monopolisent progressivement l'ensemble des politiques liées à l'eau.

Les ingénieurs des Ponts et Chaussées faisaient toutefois l'objet de critiques pour « le peu d'intérêt qu'ils portaient aux questions agricoles » (Derex, 2016, p. 63) et « cette critique allait traverser tout le [XIX^e] siècle » (*ibid.*, p. 66). Par ailleurs, le ministère de l'Agriculture avait été créé par le président du Conseil des ministres Léon Gambetta (1881-1882) dès son arrivée au pouvoir, le 14 novembre 1881, pour « jouer le rôle d'un ministère de l'Intérieur des ruraux » (Tavernier, 1967, p. 890) dans un contexte de « discrimination démocratique positive en faveur des campagnes » (Estèbe, 2001). En 1885, le ministre de l'Agriculture Hervé Mangon, ingénieur des Ponts et Chaussées particulièrement attentif aux questions hydrauliques, demande le rattachement de l'ensemble du service hydraulique et agricole à son ministère, « non sans mal toutefois puisque Sadi Carnot, lui aussi ingénieur des Ponts et Chaussées et ministre des Travaux publics, voulait s'y opposer » (Derex, 2016, p. 67). Le service est finalement rattaché au ministère de l'Agriculture. Mais celui-ci ne dispose pas de ses propres agents. Il lui faut compter sur la mise à disposition d'ingénieurs des Ponts et Chaussées qui continuent de dépendre du ministère des Travaux publics.

Le besoin se fait sentir pour le ministère de l'Agriculture de disposer d'agents placés directement sous son autorité. Dans un rapport remis en 1902 au président de la République Émile Loubet (1899-1906), le ministre se plaint que le service hydraulique et agricole, « isolé, [serait] resté fermé aux idées et à l'influence des représentants qualifiés du monde agricole » (Griset, 2011, p. 18). Ceci était évidemment incompatible avec l'objectif de rallier les campagnes à la République. En 1903, un second service dit des « améliorations agricoles » est créé sans pour autant supprimer le service hydraulique, ce « qui permettra aux uns de voir satisfaire leurs revendications et aux autres de ne point perdre la face »

(*ibid.*, p. 19). Les agents en poste sont cette fois-ci d'anciens élèves de l'Institut agronomique et des écoles d'agriculture.

La même année, le texte fondateur de l'ingénierie publique telle qu'elle se manifesterait tout au long du XX^e siècle au ministère de l'Agriculture est publié. L'arrêté du 28 janvier 1903 autorise les agents du service des « améliorations agricoles » à prêter leurs concours aux collectivités, notamment en dehors des missions de l'État. Ces agents sont désormais autorisés à proposer des prestations de maîtrise d'œuvre aux collectivités territoriales, pour lesquelles ils perçoivent une rémunération accessoire dite « d'ingénierie publique ». Finalement, au ministère des Travaux publics, le service des Ponts et Chaussées privilégie des activités qui ont trait aux eaux de navigation et à la protection contre les inondations, tandis que les services du ministère de l'Agriculture se concentrent sur l'aménagement des eaux pour la production agricole et la structuration du territoire rural (Derex, 2016). La police et la gestion des eaux sont quant à elles prises en charge tant par le service des Ponts et Chaussées que par le service hydraulique. La mise en place d'agents dédiés aux « améliorations agricoles » et percevant des rémunérations qui s'ajoutent à leur salaire de fonctionnaires contribue, dans un premier temps, à stabiliser l'ingénierie publique au ministère de l'Agriculture.

1.3. L'intérêt au statu quo des grands corps techniques de l'État

L'inertie institutionnelle est en partie le fait de ceux à qui profite l'institution. Ceux-ci agissent généralement en faveur du maintien voire de l'expansion de celle-ci (Pierson, 1996). Les premiers bénéficiaires du service des améliorations agricoles sont les agents qui le peuplent. Or, ces agents vont peu à peu gagner en prestige et en capacité de veto. Ils acquièrent le titre d'ingénieurs en 1907 et, en 1918, sont rebaptisés « ingénieurs du Génie rural ». L'École supérieure du génie rural est fondée en 1919 et forme les futurs agents du service déconcentré du ministère de l'Agriculture rebaptisé « service du Génie rural ». Cette école deviendra, en 1938, une école d'application de l'École polytechnique au même titre que l'École nationale des Ponts et Chaussées depuis 1795. Le corps des ingénieurs du Génie rural calque ses pratiques et son organisation sur celui des Ponts et Chaussées. Il cultive sa rareté en limitant ses effectifs (Tavernier, 1967), contrairement à d'autres corps d'ingénieurs comme celui des Services agricoles. Placés à la tête des services du Génie rural, les ingénieurs du Génie rural sont assistés d'ingénieurs et techniciens « du cadre

secondaire du Génie rural » (Griset, 2011). Un moyen pour le corps d'assumer sa politique restrictive en termes d'effectifs et d'affirmer son prestige tout en disposant de ressources humaines suffisantes pour mettre en œuvre des politiques d'aménagement rural toujours plus variées.

Après la Première Guerre mondiale, le corps diversifie en effet son champ d'intervention. Il évalue et cartographie les destructions causées par le conflit et délimite les zones où le coût de la restauration des terres est supérieur à leur valeur agricole (Bedhome, 2012). Il impulse et accompagne l'électrification rurale (Berthonnet, 2003). Ce n'est qu'à partir de 1930 que les ingénieurs du Génie rural sont chargés d'étudier les projets d'alimentation des communes en eau potable. Puis, en 1937, ils récupèrent le contrôle des projets subventionnés, jusque-là assuré par le service hydraulique.

Le Génie rural acquiert progressivement les attributs d'un grand corps : la construction d'un monopole sur un domaine de l'action publique, la diversification du portefeuille de postes du corps, l'entretien d'une culture de la rareté et la jouissance d'un certain prestige (Kessler, 1994). Objet d'une lutte sémantique avec les grands corps administratifs d'une part, et avec les grands corps techniques d'autre part, leur assimilation à un grand corps est restée ambiguë jusqu'à leur fusion avec le corps des Ponts et Chaussées en 2009. La littérature scientifique, tour à tour, inclut (Escoube, 1976 ; Chatzis, Ribeill, 2005 ; Bouleau, 2009 ; Lascoumes *et al.*, 2014) ou exclut (Kessler, 1994 ; Gervais, 2010) le Génie rural de l'étroite liste des grands corps. Toujours est-il que le Génie rural cherche à « se situer au même niveau que les Mines et les Ponts et Chaussées » (Tavernier, 1967) et développe des stratégies typiques d'un grand corps : politique malthusienne, conquête de nouveaux secteurs, organisation de type collégiale et défense de ses chasses gardées.

2. Les talons d'Achille de l'ingénierie publique d'État

L'ingénierie publique d'État, dès l'origine, présente des caractéristiques vulnérables aux critiques. Si la solution du développement rural par l'équipement est épargnée, la solution organisationnelle ne subit pas le même sort. On lui reproche de confier les activités liées à l'ingénierie publique dans les espaces ruraux à un service déconcentré surnuméraire (2.1.), plénipotentiaire (2.2.) et intéressé au volume des travaux (2.3.).

2.1. L'ingénierie publique au ministère de l'Agriculture : une activité surnuméraire

Les questions hydrauliques et agricoles ont été confiées au ministère de l'Agriculture en 1881, sans pour autant que le corps et les services des Ponts et Chaussées se retirent de ce champ d'activités. L'ambition des Ponts et Chaussées de monopoliser l'ensemble des questions liées à l'eau a été contrariée à ce moment-là sans pour autant qu'ils abandonnent ce qui est au fondement du fonctionnement des grands corps : la conquête de nouveaux secteurs et la protection des chasses gardées. Cette rivalité croît avec la diversification des activités du Génie rural dans les années 1930 et, particulièrement, lorsque les ingénieurs du Génie rural se mettent à étudier, eux aussi, les projets d'alimentation des communes en eau potable :

« Qu'on ne fasse pas appel pour les recherches, pour la surveillance, le contrôle ou l'exécution des travaux à de nouveaux fonctionnaires recrutés hâtivement, sans garanties, sans préparation, qu'on les confie à ceux qui ont fait leurs preuves, à notre grand corps des Ponts et Chaussées. » (Propos d'un ingénieur en chef des Ponts et Chaussées recueillis dans le quotidien *Le Matin*, du 29 janvier 1930 par P. Griset [2011, p. 19])

Les deux corps se disputent à la fois les compétences matérielles (électrification, adduction d'eau...) et territoriales (le milieu rural). Le monopole public sur les activités liées à l'ingénierie est donc un monopole partagé. Les Ponts et Chaussées dénoncent cet enchevêtrement de compétences entre leurs services et ceux du Génie rural. L'intervention du Génie rural là où les Ponts et Chaussées sont déjà présents est jugée superflue (AIGREF, 2001). Comme l'indique Y. Tavernier (1967), les « attributions [du ministère de l'Agriculture] ne sont pas fixées en fonction des problèmes qu'il a à traiter, mais selon la profession d'une catégorie de citoyens. Il est plus le ministère des paysans et même des ruraux que celui des problèmes agricoles » (p. 890) pour « encadrer les agriculteurs et assurer leur fidélité à la République » (p. 891). Malgré ce diagnostic posé dès le départ, l'enchevêtrement des compétences va perdurer jusqu'à l'abandon définitif des missions d'ingénierie publique d'État qui coïncide avec la fusion des services déconcentrés de l'Agriculture et de l'Équipement (qui succède aux Travaux publics)¹¹⁴.

¹¹⁴ Pour rappel, les Directions Départementales de l'Agriculture et de la Forêt (DDAF) et les Directions Départementales de l'Équipement (DDE) fusionnent en 2010 pour former les Directions Départementales des Territoires (et de la Mer) (DDT(M)).

Le développement des missions d'ingénierie publique tant au ministère de l'Agriculture qu'au ministère des Travaux publics aura pour effet de lier les destins, pour le meilleur comme pour le pire. Remettre en cause les missions relatives à l'ingénierie publique prises en charge par le Génie rural revenait de plus en plus à remettre en cause les activités des ingénieurs des Ponts et Chaussées. Mais l'inverse était également vrai. Le rapprochement qui a souvent été fait entre les deux types d'ingénieries publiques constituait donc à la fois une opportunité pour le Génie rural, mais aussi une contrainte, voire un danger puisque l'ingénierie au ministère de l'Agriculture était moins connue, plus cachée et donc moins souvent attaquée que celle du ministère des Travaux publics. Le Génie rural a toutefois profité, et pendant longtemps, des ressources des Ponts et Chaussées pour légitimer une activité qui, on va le voir, n'est pas exempte de critiques. Les Ponts et Chaussées disposaient par exemple de nombreux relais au sein des administrations centrales (cabinet du ministre des Travaux publics puis de l'Équipement, bureaux techniques...). Ces administrations avaient intériorisé « les contraintes du réseau territorial d'autant plus [que les ingénieurs des Ponts du siège] ont eu auparavant l'expérience personnelle de tels postes » et se sont transformés « en un lobby des services extérieurs [...] auprès des autres ministères et auprès de [leur] propre ministère » (Dupuy, Thoenig, 1983, p. 73).

2.2. Un outil de mise sous tutelle technique des communes et de leurs groupements

Les activités relatives à l'ingénierie publique organisent la mise sous tutelle financière et techniques des communes et de leurs groupements. L'État accorde en effet, depuis 1903, des subventions afin que les maîtres d'ouvrages locaux, notamment ruraux, mettent en œuvre leurs projets d'approvisionnement collectif en eau potable. À partir de 1907, l'État finance également les travaux d'assainissement. En 1934, le subventionnement des projets d'approvisionnement en eau potable s'étend à la desserte en eau à domicile. L'eau fait son entrée dans les campagnes. Les demandes de subventions auprès des services de l'État constituent souvent un passage obligé pour les petites communes rurales qui, pour la plupart, disposent de faibles moyens financiers.

Or, les ingénieurs du ministère de l'Agriculture sont membres de la commission habilitée à désigner les communes éligibles aux subventions prévues par la loi de 1902 (Pezon, 2005). À partir de 1930, ils étudient les projets d'alimentation des communes en

eau potable et, à partir de 1937, ils reprennent au service hydraulique le contrôle de l'affectation des subventions. Les conditions sont donc réunies pour que se mette en place une tutelle technique sur les maîtres d'ouvrage locaux dépendant des subventions de l'État. Cette limitation de l'autonomie des communes et de leurs groupements donnera des arguments aux détracteurs de l'ingénierie publique d'État.

2.3. Les rémunérations d'ingénierie publique

Les rémunérations d'ingénierie publiques (R.I.P.), appelées « rémunérations accessoires » au ministère de l'Équipement, constituent sans doute l'arrangement institutionnel initial le plus exposé aux critiques. Depuis leur création en 1716, les ingénieurs des Ponts et Chaussées et, plus tard, leurs collaborateurs, perçoivent directement de la part des communes auxquelles ils offrent leurs services une rémunération d'ingénierie publique correspondant à un pourcentage donné du prix des travaux. L'arrêté du 28 janvier 1903 autorise les agents du ministère de l'Agriculture à percevoir à leur tour ce qu'ils qualifieront de rémunérations « accessoires » par rapport au salaire fixe qu'ils perçoivent par ailleurs en tant que fonctionnaires d'État.

Ces R.I.P. ont permis à l'État de retenir dans ses services les meilleurs ingénieurs du pays, en rivalisant avec les rémunérations proposées dans le secteur privé sans avoir à puiser dans son budget général (Thoenig, 1987). Elles vont cependant constituer aussi la principale caractéristique autour de laquelle se cristalliseront les critiques adressées à l'ingénierie publique. Elles constituent en effet une entorse à l'idéal d'impartialité dont les fonctionnaires de l'État sont censés être les garants (2.3.1.) et un instrument de concurrence déloyale d'autant plus insupportable qu'il est mobilisé par la puissance publique (2.3.2.).

2.3.1. Une entorse à l'idéal d'impartialité du bureaucrate

Les R.I.P. constituent une bizarrerie bureaucratique qui vient décrédibiliser le discours sur l'impartialité du fonctionnaire d'État. Elles provoquent un intéressement des fonctionnaires au volume des travaux entrepris par les collectivités territoriales. Elles éloignent ces fonctionnaires de ce qui devrait les caractériser dans un système bureaucratique idéal au sens wébérien du terme : des fonctionnaires « personnellement libres, [qui] n'obéissent qu'aux devoirs objectifs de leur fonction », « payés par des

appointements fixes en espèces », qui « traitent leur fonction comme unique ou principale profession » et qui « travaillent totalement “séparés des moyens” d'administration et sans appropriation de leur emploi » (Weber, 1995, p. 294-295).

Dès le moment de la Révolution, avant même la création du Génie rural, les ingénieurs des Ponts et Chaussées sont accusés, à travers les cahiers de doléance, de participer au système d'oppression monarchique en augmentant inutilement le coût des travaux par le système des R.I.P. L'historien Philippe Grateau, dans sa relecture culturelle des cahiers de doléances (Grateau, 2001), revient par exemple sur les plaintes des habitants de Rivesaltes (Pyrénées-Orientales), lesquels demandent :

« La suppression des ingénieurs des Ponts et Chaussées, cette sorte de gens ne procurant à la province que des dépenses excessives, en estimant les constructions ou réparations à faire dans cette partie au triple et au quadruple de ce qu'elles peuvent coûter ; ce qui fait que les entrepreneurs s'enrichissent aux dépens de la province. »

Les habitants de Vézénobres (Gard) expriment eux aussi leur volonté de « se passer des funestes services de cette pépinière d'ingénieurs, de ces légions d'inspecteurs et de directeurs de travaux publics, dont tout le profit tourne à leur utilité particulière, dont la magnificence et le luxe sont une insulte à la nation qu'ils oppriment ». Quant aux habitants de Chenay (Marne), ils réclament le droit de « faire par eux-mêmes les travaux publics qui les concernent sans le secours des ingénieurs et sous-ingénieurs qui les ruinent ». À la suite de la période révolutionnaire, Napoléon parvient à restaurer l'autorité du corps qui s'affirme au XIX^e siècle. Mais les R.I.P. ont durablement rendu suspectes les activités liées à l'ingénierie publique d'État.

2.3.2. L'instrument d'une concurrence déloyale

L'ingénierie publique d'État au ministère de l'Agriculture a été de plus en plus amenée à rivaliser avec les ingénieurs du secteur privé. L'incapacité des ingénieurs de l'État à contrôler leur juridiction, autrement dit à empêcher le développement d'une ingénierie privée concurrente, est au fondement de sa fragilité. Le métier d'ingénieur monte en puissance au début du XX^e siècle « si l'on en croit la croissance des honoraires auxquels ces professionnels prétendent : pour la même tâche, les honoraires de Desbats (1906) sont fixés à 1 % du montant des travaux, à 2 % pour Beaufort (1912) et à 5 % pour le cabinet

Daydé et Merlin (1925) » (Petitet, 1999, p. 140). Les honoraires des agents de l'État sont très en deçà de ceux que l'ingénierie privée pratique. Les fonctionnaires de l'État n'ont, en effet, pas besoin des R.I.P. pour vivre. Celles-ci ne font que compléter un salaire qui suffit à subvenir à leurs besoins. Elles n'intègrent pas le coût réel du service (le salaire des fonctionnaires notamment). Les ingénieurs du secteur privé considèrent donc que l'État les concurrence de manière déloyale. Le Génie rural ne serait rien de plus qu' « une concurrence déloyale, une mafia [...], un État dans l'État [...] »¹¹⁵ (Griset, 2011, p. 20).

Les acteurs de l'ingénierie privée cherchent à attirer l'attention du politique en cherchant à mobiliser tant l'arène médiatique que l'arène juridique. C. Prudhomme-Deblanc (2002) évoque par exemple l'année 1928 lors de laquelle « une association d'architectes remet au ministère des Travaux publics une pétition contre "l'ingérence" des agents voyers et des ingénieurs des Ponts et Chaussées du fait des travaux accessoires » (p. 51). L'Association des Ingénieurs du Génie rural, des Eaux et Forêts (AIGREF, 2001) mentionne également le cas de la campagne de presse organisée par l'Association Française des Ingénieurs-conseils, Urbanistes et Sanitaires (AFIUS) en 1935 à l'encontre du Génie rural. Le procès-verbal de la séance du 13 mars 1934 du comité d'administration des « Ponts, Chaussées et Mines » (P.C.M.) fait en effet état de la « *Campagne contre les Ingénieurs des Ponts et Chaussées* » et du moment où « Le Président [de la séance] donne connaissance des renseignements qui lui sont parvenus au sujet de la campagne continuée par l'A.F.I.U.S. »¹¹⁶. Une nécrologie¹¹⁷ de Louis-Claude Vincent, ingénieur hydrologue et président de l'AFIUS dans les années 1930, indique que l'AFIUS a été créée en 1932, peu avant que le député-maire de Reims, ministre de l'Intérieur et président de l'Association des Maires de France (AMF) Paul Marchandeaude révèle son intention, en 1934, de faire voter une loi interdisant aux ingénieurs-conseils du secteur privé d'exercer des activités de conseil aux collectivités territoriales pour les projets d'alimentation en eau et d'assainissement pour la réserver exclusivement aux ingénieurs des Ponts et Chaussées pour les villes et aux ingénieurs du Génie rural pour les petites communes. L.-C. Vincent se serait alors présenté aux élections législatives en 1936 pour concurrencer P. Marchandeaude dans le département de la Marne. Le député est réélu, mais perd son poste de

¹¹⁵ Extrait de la brochure de 47 pages diffusée le 26 juin 1935 par l'Association Française des Ingénieurs, Urbanistes et Sanitaires (AFIUS) auprès des élus et des préfets.

¹¹⁶ Le procès-verbal est paru en avril 1934 dans le *Bulletin du P.C.M. de l'Association des Ponts et Chaussées et des Mines*. L'extrait se situe p. 121 du *Bulletin*.

¹¹⁷ L'hommage est paru en 1989 dans le n° 1 de *Sources Vitales. Bulletin de l'Association de Bio-Électronique Vincent*.

ministre et ne verra pas son texte adopté par la nouvelle Assemblée nationale. L'ouvrage de l'AIGREF (2001) mentionne les procès intentés par L.-C. Vincent à l'encontre des services du Génie rural. Cet ancien élève de l'École spéciale des travaux publics avait fondé avec son frère le cabinet « VINCENT frères » en 1929. Le cabinet était spécialisé dans le conseil aux municipalités dans le domaine de l'EPA. L'ingénieur civil saisit la justice dans l'espoir de mettre fin aux pratiques déloyales des services de l'État. Il perd cependant ses deux procès, le premier en 1936 et le second en 1951.

Les adversaires de l'ingénierie publique tant du ministère des Travaux publics que du ministère de l'Agriculture connaissent une courte victoire lorsqu'en mars 1945, les R.I.P. sont supprimées. Mais passé le tumulte de la Libération, elles sont rétablies en 1948¹¹⁸ au ministère des Travaux publics et en 1955 au ministère de l'Agriculture¹¹⁹. On voit cependant qu'avant même la Seconde Guerre mondiale et la généralisation de l'amenée de l'eau dans les villages, certains arrangements institutionnels de l'ingénierie publique sont considérés comme problématiques, avec en premier lieu le système des R.I.P. La mise en « problème » de l'ingénierie publique est le fait notamment d'acteurs du changement, les ingénieurs et associations d'ingénieurs du secteur privé, que l'on peut clairement rattacher à la catégorie des « insurgés » de J. Mahoney et K. Thelen (2010) puisqu'ils cherchent consciemment et ostensiblement à éliminer rapidement les prestations liées à l'ingénierie publique d'État sans pour autant parvenir à produire un changement tangible et rapide et à attirer l'attention politique sur ce qu'ils considèrent être un problème.

Conclusion intermédiaire

Dans la première moitié du XX^e siècle, l'ingénierie publique d'État, éminemment politique, oscille donc entre robustesse et fragilité. Les caractéristiques initiales de l'institution comprennent des éléments de stabilité : une image forte de service public, une institution légitime et des intérêts défendus par un grand corps technique. Elles contiennent aussi déjà en elles les germes de l'instabilité : enchevêtrement des compétences, mise sous tutelle technique des collectivités territoriales, et surtout les très controversées R.I.P. Mais les nombreux projets de réforme administrative, notamment de fusion des administrations

¹¹⁸ Loi du 29 septembre 1948 réglementant l'intervention des fonctionnaires des ponts et chaussées dans les affaires intéressant les collectivités locales et divers organismes.

¹¹⁹ Loi du 26 juillet 1955 réglementant l'intervention des fonctionnaires du génie rural dans les affaires intéressant les collectivités locales et divers organismes.

déconcentrées, élaborés depuis 1937 et potentiellement déstabilisant pour l'ingénierie publique d'État se sont tous heurtés à l'opposition déterminée des différents corps de fonctionnaires et n'ont pu aboutir (Tavernier, 1967, p. 899). La première séquence réformatrice d'importance qu'ont eue à affronter les services du Génie rural s'ouvre seulement en 1961.

II. Réformer le « ministère des agronomes » (1961-1965)

À partir des années 1960, l'État se soucie de plus en plus de lui-même et du bon fonctionnement de son administration (Bezes, 2009). Les chercheurs et hauts fonctionnaires qui portent un regard critique sur l'administration considèrent ces préoccupations comme « une composante essentielle de la rationalité politique » (Bezes, 2002a, p. 309). Contre la vision juridique dominante de l'administration, une expertise économique et une science administrative se développent et mettent en évidence les dysfonctionnements du mode d'organisation bureaucratique (Crozier, 1963). L'administration devient un objet de connaissance scientifique et de réforme. Le club Jean Moulin, qui réunit de hauts fonctionnaires réformateurs et quelques sociologues, réfléchit à l'émergence d'un pouvoir politique efficace et rationnel (Dulong, 1997). C'est dans ce contexte que se déroule la réforme du « ministère des agronomes » (Châtelain, 1954).

Cette réforme aurait été l'« œuvre d'un homme seul qui l'a conçue et réalisée malgré l'opposition très vive de son administration » (Tavernier, 1967, p. 889). Il s'agit de la politique de fusions des administrations centrales et déconcentrées du ministère de l'Agriculture, de la politique de fusion du corps du Génie rural avec ceux des Eaux et Forêts et des Services agricoles et d'une politique d'ouverture du ministère aux fonctionnaires ayant reçu une formation d'administrateurs et d'économistes. L'homme au cœur de la réforme est le ministre de l'Agriculture Edgard Pisani (1961-1966). Celui-ci obtient par ailleurs le soutien du ministre chargé de la réforme administrative et du ministre des Finances et des Affaires économiques¹²⁰. Ce diplômé du Centre des hautes études administratives entreprend de réformer un ministère innervé, tant au niveau de son administration déconcentrée qu'au niveau de son administration centrale, par des agronomes : « Quand j'intitule cet article "Le Ministère des Agronomes", je ne fais que constater un fait : tous les postes de quelque importance du Ministère de l'Agriculture sont

¹²⁰ Le décret du 26 mars 1965 mentionne en effet faire suite à un rapport rédigé par les trois ministères.

aux mains d' « agros » ou d' « agris »¹²¹ » (Châtelain, 1954, p. 278). Les agronomes sont laissés à l'écart de la conception de la réforme alors qu'ils disposent de fortes capacités de blocage. La réforme entreprise parviendra-t-elle à produire des changements institutionnels potentiellement transformateurs ? Si oui, lesquels ?

Après avoir présenté les objectifs de la réforme initiée par E. Pisani (1), nous montrerons que la contre-mobilisation organisée par les différents corps d'ingénieurs et, en particulier, par celui du Génie rural, conduit à mettre en échec une partie des objectifs de la réforme (2). L'ingénierie publique au ministère de l'Agriculture sort cependant relativement transformée de cette séquence réformatrice (3).

1. Les objectifs de la réforme Pisani

L'objectif de la réforme Pisani est double. Par les fusions administratives, il s'agit d'améliorer la capacité de pilotage des services déconcentrés (1.1.). Par l'ouverture du « ministère des agronomes » à des profils économiques et administratifs, il s'agit de réorienter l'action des services pour faire entrer l'agriculture française dans la modernité (1.2.).

1.1. Améliorer la capacité de pilotage des services

L'objectif des fusions administratives, par la réduction du nombre d'interlocuteurs qui en découle, est de renforcer l'efficacité de la mise en œuvre de la politique agricole adoptée par le Parlement. En 1961, E. Pisani souhaite fusionner les administrations centrales du ministère de l'Agriculture pour mettre fin à la « multiplicité des directions qui gèr[ent] elles-mêmes leur personnel, établiss[ent] leurs statistiques, dispos[ent] d'un service de relations extérieures et conduis[ent] leur propre politique en toute indépendance » (Tavernier, 1967, p. 95). Il imagine notamment la création d'une direction générale de l'espace rural, chargée de l'aménagement rural. Celle-ci découlerait de la fusion de la direction générale du génie rural et de l'hydraulique agricole avec la direction générale des eaux et forêts. Elle administrerait à la fois les services du Génie rural et ceux des Eaux et Forêts. Elle aurait la charge de la protection de la nature, de l'aménagement

¹²¹ Les « agros » renvoient ici aux agronomes diplômés de l'Institut National Agronomique, tandis que les « agris » renvoient aux ingénieurs agricoles diplômés de l'une des quatre Écoles Nationales d'Agriculture.

des ressources naturelles, de l'hydraulique, de l'équipement et des travaux, de la forêt, de la chasse et de la pêche.

Pour compléter cette première phase de la réforme, E. Pisani propose, en 1963, un avant-projet de fusion des services déconcentrés du ministère de l'Agriculture. Il s'agit de regrouper les services déconcentrés « autour d'un seul représentant dans chaque département, afin d'assurer une meilleure coordination de l'action de ces services »¹²², jusque-là pléthoriques :

« Il en existait parfois quatorze ou quinze, sans compter les centres d'enseignement, les laboratoires de recherches, les organismes para-administratifs et les établissements publics ! Les services étaient entièrement autonomes, situés le plus souvent dans des immeubles différents, parfois répartis dans plusieurs villes du département, et le préfet chargé de la coordination éprouvait de grandes difficultés à assurer les liaisons. Une telle incohérence et l'absence de "chef d'orchestre" ayant autorité sur l'ensemble des services rendaient particulièrement aléatoire l'application de toute politique agricole. » (Tavernier, 1967, p. 891)

En réalité, la réduction du nombre de services déconcentrés vise à améliorer leur pilotage tant depuis la rue de Varenne que par le préfet de département sous l'autorité duquel est placé le nouveau service. La fusion est donc surtout le moyen de renforcer le contrôle du préfet – et donc du ministère de l'Intérieur auquel E. Pisani a consacré une partie de sa carrière¹²³ – sur les services déconcentrés de l'État. C'est en tout cas l'interprétation qui en est faite par Catherine Grémion (membre du Centre de Sociologie des Organisations [CSO]) et qu'elle a partagée lors de son allocution devant les membres du Conseil général des Ponts et Chaussées en 1966 (Andrianjafy, Vaulont, 2000). La réforme s'inscrit, il est vrai, dans un contexte favorable au renforcement des pouvoirs du préfet sur les services déconcentrés. L'article 3 du décret du 14 mars 1964 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation des services de l'État dans les départements et à la déconcentration administrative transfère en effet « au préfet les pouvoirs de décision exercés par les chefs des services départementaux des administrations civiles de l'État ». Le préfet, à la fois tuteur des communes, exécutif des conseils généraux et chef des services déconcentrés de l'État joue un rôle de médiateur dans les relations entre la région, la commune, le

¹²² Extrait de l'avis présenté au nom de la commission sénatoriale des Affaires économiques et du Plan sur le projet de budget de l'agriculture pour 1965. Annexe au procès-verbal de la séance du 12 novembre 1964, p. 26.

¹²³ E. Pisani passe une partie de sa carrière au ministère de l'Intérieur, comme directeur de cabinet du ministre de l'Intérieur en 1946 ou préfet de la Haute-Marne en 1947.

département et l'administration centrale et se rend, de ce fait, incontournable (Grémion, 1976 ; Worms, 1966).

1.2. Favoriser une conception économique des politiques agricoles

Dès 1961, E. Pisani indique vouloir « installer la pensée économique » (Tavernier, 1967, p. 897) au ministère de l'Agriculture. Dans un article de la *Revue administrative* de 1954, René Châtelain, administrateur civil au ministère de l'Agriculture, regrettait déjà la mainmise des agronomes sur le ministère de l'hôtel de Villeroy :

« Tous les postes de quelque importance du ministère de l'Agriculture sont aux mains d' "agros" ou d' "agris". [...] Cette règle joue non seulement pour les fonctions considérées, à tort ou à raison, comme techniques, mais aussi pour celles où l'agronomie ne semble vraiment avoir aucune part. » (Châtelain, 1954, p. 278)

Plus loin, l'auteur établit un parallèle entre cette mainmise et les difficultés que vivent les agriculteurs français dans les années 1950. Il se lance dans une diatribe contre ce qu'il qualifie de « monopole [des] agronomes distingués », celui de ceux qui ont conquis les postes décisifs du ministère, sans avoir les compétences qui seraient requises pour occuper de tels postes :

« La situation de notre paysannerie familiale est angoissante : un énorme fossé s'est creusé entre régions pauvres et régions riches ; toute une masse de petits exploitants vit médiocrement de sa routine, dans un habitat délabré ; notre agriculture, qui pourrait et devrait être la première d'Europe, n'arrive même pas à équilibrer notre balance alimentaire... Alors on découvre de fâcheuses carences, de très graves insuffisances (le quasi-néant, par exemple, de notre enseignement agricole de base). La majorité de la France, écrivait l'an passé M. René Dumont – agronome clairvoyant qui ne fut pas écouté – reste exploitée par une paysannerie que nous avons commis le crime de ne pas équiper et de ne pas instruire »¹²⁴. Mais qui donc a commis ce crime ? Je pense avoir pour ma part vigoureusement dénoncé les lourdes responsabilités de nos dirigeants politiques¹²⁵. Mais il faut bien reconnaître aussi que les agronomes distingués qui, depuis que le Ministère existe – et cela fait près de trois quarts de siècle – ont présidé à ses destins (souvent par ministres interposés) ont, eux aussi, leur large part de responsabilité dans cet important retard de l'agriculture française. Ce ne peut être, en effet, la faute de tous ces « non-techniciens » qui n'ont jamais eu l'honneur de siéger dans les conseils ni celui de diriger les grands services de la « Maison ». Force est donc de

¹²⁴ R. Châtelain cite l'article paru dans *Le Monde* le 1^{er} juin 1953 et intitulé « L'Agriculture française produit en dessous de ses capacités ».

¹²⁵ L'auteur cite « L'Agriculture française et la formation professionnelle », Recueil Sirey, 1953, p. 293-305.

constater que cette longue emprise des agronomes sur le Ministère de la rue de Varenne n'a pas donné de très bons résultats – c'est le moins que l'on puisse écrire. Ce monopole est donc mauvais. » (*ibid.*, p. 279)

L'administration du ministère de l'Agriculture se rendrait coupable d'immobilisme face aux évolutions du secteur : la suppression des obstacles aux échanges, la mise en place d'une union douanière et les premiers règlements sur la Politique Agricole Commune (PAC) du 14 janvier 1962 (Tavernier, 1967). Avec la montée en puissance du « référentiel modernisateur » (Muller, 2000), « marqué en France par le rôle du Commissariat du Plan et la mise en place de la comptabilité nationale », « la plupart des politiques sectorielles [...] se voient progressivement privées de sens » (p. 197). C'est le cas de la politique agricole. La solution envisagée par E. Pisani pour accompagner les mutations de l'agriculture française passe par le recrutement, au sein du ministère, de fonctionnaires formés à la science économique et à la prospective (Tavernier, 1967), des compétences qui ont été mises à l'honneur dès les années 1950 (Dulong, 1997). Or, jusqu'en 1961, le ministère de l'Agriculture compte un seul ancien élève de l'École Nationale d'Administration (ENA). Le ministère est perçu par les énarques comme « essentiellement technique et dominé par les corps d'ingénieurs avec lesquels ils ne pourraient rivaliser » (p. 897). L'École nationale de Génie rural, des Eaux et Forêts (ENGREF), créée par le décret du 21 septembre 1965, doit, dans l'esprit d'E. Pisani, contribuer à accompagner ce changement.

La réforme Pisani contient donc un certain nombre de menaces qui planent au-dessus des différents corps techniques et qui pourraient bien remettre en cause leurs traditions et activités. Or, nous avons vu que le ministère est composé essentiellement de fonctionnaires techniques ayant quelque chose à perdre dans la réforme. Quelle sont les formes que prennent alors la contre-mobilisation qu'ils organisent ? Quelles sont leurs capacités de veto ?

2. La contre-mobilisation des agronomes

Les différents corps concernés en général et le corps du Génie rural en particulier se mobilisent pour freiner et orienter la réforme dans un sens qui leur est favorable. Les différents volets de la réforme menacent en effet l'autonomie de ces corps vis-à-vis de la rue de Varenne et de la préfecture. En mettant l'accent sur l'économie et la prospective, ils mettent en péril leurs manières de faire et leurs activités. Ils font craindre la dissolution des

corps dans un corps plus large aux traditions, intérêts, activités et représentations multiples. Face à ces menaces, les ingénieurs du Génie rural sont en position de force face au ministre. Outre la préférence d'E. Pisani pour le Génie rural (Tavernier, 1967) par rapport aux autres corps du ministère de l'Agriculture, le corps bénéficie d'un contexte cognitif et juridique favorable (2.1.). Il parvient à influencer le contenu de la réforme, voire à mettre en échec certains de ses objectifs (2.2.). Plus surprenant encore, la réforme est suivie non pas d'un retrait de l'ingénierie publique et de la « solution équipement », mais de sa généralisation (2.3.).

2.1. Un contexte cognitif, législatif et institutionnel favorable à l'ingénierie publique

La réforme Pisani intervient dans un contexte favorable à l'ingénierie publique, tant du point de vue des idées (2.1.1.) et du droit (2.1.2.) que des institutions (2.1.3.). La contre-mobilisation du Génie rural a donc toutes les chances d'aboutir à une inflexion des points les plus controversés de la réforme.

2.1.1. Les Trente Glorieuses de la « solution équipement »

Dans les années 1960, les problèmes à traiter ont quelque peu changé, mais la « solution équipement » connaît son heure de gloire. Il ne s'agit plus d'apporter des solutions aux problèmes d'hygiène, mais plutôt d'œuvrer à la reconstruction et à la modernisation du pays. La « solution équipement » mise en place au ministère de l'Agriculture repose sur une idéologie technicienne qui imprègne la société d'après-guerre. Cette idéologie est alimentée notamment par la guerre froide qui encourage la course aux progrès techniques. L'époque valorise la « mentalité technocratique » qui caractérise les fonctionnaires issus d'une formation technique (Putnam, 1977). Celle-ci sous-tend notamment que le technicien représente l'intérêt général plus que le politique et que tout problème social a une solution technique.

L'image positive de la « solution équipement » se répercute sur les ingénieurs et techniciens du ministère de l'Agriculture qui la mettent en œuvre. Elle joue dans le rapport de force entre le ministre de l'Agriculture et les ingénieurs du Génie rural en faveur de ses derniers. Il n'est pas opportun de se mettre en mauvais terme avec des agents qui multiplient les travaux d'adduction d'eau, participent à la croissance de la production agricole du pays,

accompagnent le progrès technique et l'amélioration des conditions de vie (AIGGREF, 2013). Le Génie rural participe pleinement à ce qui était alors « l'utopie d'une société industrielle qui faisait de la science et de la technique les sources naturelles du progrès, et de ceux capables de les maîtriser tout à la fois les héros et les hérauts d'une aventure dans laquelle le futur était nécessairement une projection de la volonté » (Duran, 2001).

2.1.2. La légitimité juridique de l'ingénierie publique

La loi du 29 septembre 1948 pour les services des Ponts et Chaussées et celle du 26 juillet 1955 pour les services du Génie rural rétablissent les R.I.P. supprimées pendant la Seconde Guerre mondiale et confirment la légitimité des ingénieurs de l'État à intervenir auprès des collectivités territoriales. Cette légitimité ne fait certes pas l'unanimité. Dès 1956, le secrétaire d'État au budget s'adresse au Conseil d'État pour savoir :

« Si le fait pour un même fonctionnaire d'assumer l'étude et le contrôle de certains travaux et d'entrer en compétition avec les techniciens privés pour l'exécution des mêmes travaux ne porte pas atteinte aux intérêts légitimes des dits techniciens privés et n'est pas susceptible de limiter la liberté des Collectivités locales dans le choix de l'homme de l'art auquel elles entendent confier leurs travaux. » (Extrait cité par Prudhomme-Deblanc [2002, p. 52])

Les points de discussion soulevés par le secrétaire d'État au budget renvoient à des écueils présents dès l'origine de l'ingénierie publique : la concurrence faite au secteur privé, le cumul des fonctions de conseil et de contrôle entre les mains des fonctionnaires de l'État et la mise sous tutelle des collectivités territoriales qu'il favorise. Le 11 juillet 1956, la réponse du Conseil d'État est lapidaire : « considérant qu'il n'y a pas lieu de répondre à la question posée, l'intervention des agents des ponts et chaussées et du génie rural a été expressément autorisée par les lois sus-citées du 29 septembre 1948 et du 26 juillet 1955 [...] » (Prudhomme-Deblanc, *op. cit.*). Le Conseil d'État appuie sa décision sur la jurisprudence Arrighi¹²⁶. Cette jurisprudence est à l'origine de la théorie de la loi-écran qui signifie que les textes de loi s'imposent au juge administratif, sans besoin d'autres justifications. J.F. Inserguet (2001) ajoute que « cette position [du Conseil d'État en 1956] a été systématiquement reproduite au contentieux, pour rejeter tout argument tenant à l'atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie, à la concurrence, à l'application de taux de rémunération beaucoup trop bas » (p. 320). Il cite notamment les affaires portées plus

¹²⁶ Cf. arrêt Arrighi du Conseil d'État du 6 novembre 1936.

tard devant Conseil d'État par la chambre syndicale des sociétés d'études et de conseils¹²⁷ (décisions du 11 février 1981) et par la chambre des ingénieurs-conseils de France¹²⁸ (décision du 26 juillet 1985).

L'explication juridique n'épuise certainement pas la compréhension du positionnement du Conseil d'État en faveur de la continuation des missions d'ingénierie publique. Pour s'en convaincre, il suffit de savoir que le Conseil d'État désapprouve, en 1965, la fusion du corps du Génie rural avec ceux des Eaux et Forêts et des Services agricoles pour la raison suivante :

« [Le Conseil d'État] craint aussi que cette fusion ne porte atteinte non seulement à des traditions respectables, mais aussi à des manières de servir et à des méthodes qui, loin d'être le reflet d'un particularisme étroit, sont appropriées à la diversité des tâches à accomplir. » (Tavernier, 1967, p. 904)¹²⁹

La plus haute juridiction administrative française se range donc clairement, dans les décennies qui suivent la Seconde Guerre mondiale, du côté des corps techniques de l'État et, à travers eux, de leurs traditions et activités.

2.1.3. La prééminence du Génie rural sur les Services agricoles

Le rapport de force entre le corps du Génie rural et celui des Services agricoles est favorable au premier. Cela permet au Génie rural de mieux se faire entendre auprès du ministre. Un certain nombre d'éléments opposent en effet les membres des deux corps. Tandis que les ingénieurs du Génie rural ont été formés à Polytechnique ou à l'Institut national agronomique, les ingénieurs des Services agricoles viennent de formations plus variées. Aucun n'est polytechnicien. Le corps du Génie rural a par ailleurs une politique clairement malthusienne, contrairement au corps des Services agricoles. Or, la rareté des membres du corps du Génie rural tend à renforcer son prestige. Ils se perçoivent comme

¹²⁷ La dénomination actuelle est la Fédération Syntec. Elle regroupe des syndicats professionnels du numérique, de l'ingénierie, du conseil, de la formation professionnelle et de l'évènementiel. Elle est membre du Mouvement des entreprises de France (Medef).

¹²⁸ La dénomination actuelle est la Fédération CINOV. Elle se définit aujourd'hui comme « une fédération patronale représentative de 10 syndicats et 15 régions des métiers de la prestation intellectuelle du conseil, de l'ingénierie et du numérique », cf. <http://www.cinov.fr/federation/connaitre-la-federation-cinov>. Elle est membre de la confédération générale des petites et moyennes entreprises, mais ne fait pas partie Medef.

¹²⁹ Yves Tavernier site le Conseil d'État, section des finances n° 201 632-291 637, rapports de MM. Lavaill et Tessier du Cros, séance du 7 avril 1965.

« l'élite du ministère de l'Agriculture » et ont l'ambition de « se situer au même niveau que les Mines et les Ponts et Chaussées » (Tavernier, 1967, p. 900). Pour l'ingénieur des Services agricoles, c'est tout le contraire :

« Jadis écouté et respecté, il s'est vu peu à peu retirer ses principales attributions et a perdu une grande partie de son autorité. [...] Il appartient à un corps que les deux autres corps techniques jugent inférieur, parce que formé d'anciens élèves des écoles nationales supérieures agronomiques et des moins bien classés à la sortie de l'Institut national agronomique. Il lui est enfin reproché de s'être compromis dans l'univers politique, ce qui est incompatible avec le métier d'ingénieur. » (*ibid.*, p. 901)

Il existe donc une réelle asymétrie d'autorité et de prestige entre le corps du Génie rural et celui des Services agricoles en faveur du premier. Le Génie rural est donc dans une position confortable pour obtenir les bonnes grâces du ministre de l'Agriculture et infléchir la réforme en sa faveur.

2.2. L'inflexion de la réforme en faveur du Génie rural

La nouvelle organisation à laquelle aboutit la réforme est finalement assez éloignée des objectifs que s'était fixés le ministre. Selon Tavernier (1967), les différents corps d'ingénieurs « ont constitué un des obstacles majeurs à l'évolution des structures administratives » (p. 889). Le Génie rural a par exemple mené, tout au long de l'avancée du projet de réforme, un certain nombre d'actions : présentation d'un contre-projet, grève, appel aux futurs directeurs des services déconcentrés fusionnés à refuser leurs postes... Ces actions débouchent d'abord sur l'échec de la réforme de l'administration centrale. Une direction générale de l'espace rural est finalement créée en juillet 1965, au terme d'une lutte entre le ministre et les directions du Génie rural et des Eaux et Forêts qui aura duré plus de trois ans. La direction est confiée à un membre du Conseil d'État, Fernand Grévisse. Mais le nouveau directeur ne reste qu'un an après le départ d'E. Pisani pour le ministère de l'Équipement et son remplacement par E. Faure :

« La direction générale de l'espace rural n'eut qu'un temps, car Grévisse dut, un an plus tard, abandonner ses fonctions en raison de son état de santé. »¹³⁰

¹³⁰ Voir l'introduction rédigée par Bruno Galland aux archives versées par le bureau de la législation et de la police des eaux du service hydraulique du ministère de l'Agriculture, in Archives nationales (France), 1991, *Agriculture ; Direction de l'aménagement ; Service hydraulique ; Sous-direction de l'aménagement*

« Les ingénieurs du Génie rural et des Eaux et Forêts ont réussi, dans le cadre de leurs directions, à rendre la tâche du directeur général de l'Espace rural particulièrement difficile. Celui-ci, qui n'était pas soutenu avec vigueur par le ministre, a donné sa démission et n'a pas été remplacé. » (Tavernier, 1967, p. 914)

Que le conseiller d'État soit parti en raison de son état santé, des difficultés qu'il a pu rencontrer dans l'exercice de ses fonctions, des obstacles que les fonctionnaires techniques ont mis sur sa route et qui auraient pu lui causer des problèmes de santé ou tout simplement pour réintégrer le Conseil d'État¹³¹ et suivre une carrière plus classique par rapport à sa formation, toujours est-il que la toute nouvelle direction générale éclate dès 1967. Le décret du 6 mars 1968 portant réorganisation du ministère de l'Agriculture abroge le décret du 6 juillet 1965 et confirme le retour à la situation antérieure. Le ministère de l'Agriculture comprend de nouveau une direction des aménagements ruraux séparée de la direction des forêts.

La contre-mobilisation éloigne ensuite la fusion des corps et la réforme des services déconcentrés de leur objectif principal : créer un interlocuteur unique pour la préfecture et la rue de Varenne. Certes, la fusion des corps a bien lieu. Le nouveau corps est baptisé corps des Ingénieurs du Génie rural, des Eaux et Forêts (IGREF)¹³². Le Génie rural est toutefois parvenu à écarter le danger de « l'intégration d'un grand nombre d'ingénieurs de formation insuffisante » qui aurait pu « nui[re] au standing général du corps des I.G.R.E.F. et à la défense de ses positions dans les discussions à intervenir avec la fonction publique » (Tavernier, 1967, p. 908). Dans une motion en date du 3 octobre 1964, le syndicat du Génie rural émet en effet le souhait de limiter à cent le nombre d'ingénieurs des Services agricoles intégrant le nouveau corps. Son souhait sera quasiment exaucé puisque le nouveau corps inclut une minorité d'ingénieurs des Services agricoles (180 ingénieurs sur 776) à côté d'une majorité d'ingénieurs des Eaux et Forêts (417 ingénieurs) et du Génie rural (309 ingénieurs) (Muller, 1984, p. 104). Remarquons par ailleurs que l'appellation « Services agricoles » n'apparaît pas dans le nom du nouveau corps.

des eaux ; Bureau législation des eaux (1852-1984). Répertoire (19910716/1-19910714/211), Pierrefitte-sur-Seine.

¹³¹ Ce qu'il fera dès 1966 d'après la courte biographie de F. Grévisse sur https://www.whoswho.fr/decade/biographie-fernand-grevisse_2863.

¹³² Décret du 4 juin 1965 relatif au statut particulier du corps des ingénieurs du génie rural, des eaux et des forêts.

La réforme Pisani aboutie également à la mise en place d'un nouveau service déconcentré : les directions départementales de l'agriculture (DDA)¹³³. Celles-ci réunissent les services qui assumaient des fonctions jusque-là dévolues au Génie rural, aux Eaux et Forêts et aux Services agricoles¹³⁴. Toutefois, « pour un grand nombre d'observateurs, la nouvelle direction est en fait celle du Génie rural, mais élargie » (Tavernier, 1967, p. 910). Les ingénieurs du Service agricoles y sont minoritaires. Ils sont surtout présents dans les établissements d'enseignement agricole. Quant aux forestiers, un établissement public, l'Office national des forêts (ONF)¹³⁵ est spécialement créé pour eux. La majorité des ingénieurs forestiers sont alors affectés à l'ONF. Les DDA se composent finalement des services du Génie rural et d'une partie des Services agricoles dédiée à la production et à l'organisation économique. Le profil des directeurs départementaux de l'Agriculture confirme que les DDA sont aux mains du Génie rural. Le 14 septembre 1965, 57 ingénieurs du Génie rural, 22 ingénieurs des Services agricoles et 20 ingénieurs des Eaux et Forêts sont nommés directeurs départementaux, sur un total de 99 DDA (Tavernier, 1967, p. 910).

2.3. La consolidation du monopole du Génie rural

Le monopole du Génie rural sur les activités liées à l'ingénierie, loin de s'effriter avec la réforme administrative d'E. Pisani, connaît une phase de généralisation durant les Trente Glorieuses. En effet, son ancrage est par exemple consolidé par la mise en place de nouvelles institutions. En 1965 est créé le Conseil Général du Génie rural, des Eaux et Forêt (CGGREF). Il assure le maintien d'une structure contrôlée par le corps au niveau de l'administration centrale du ministère. En 1966 est créé le Centre National d'Études et de Recherches Technologiques pour l'Agriculture, les Forêts et l'Équipement Rural (CERAFER). Il a une mission d'information et d'appui technique auprès des DDA et de l'ONF dans le domaine de l'équipement rural et de la protection de la nature (Griset, 2011). En 1972, le CERAFER devient un service déconcentré du ministère de l'Agriculture rebaptisé Centre Technique du Génie Rural, des Eaux et Forêts (CTGREF). Le CTGREF intervient sur les points qui posent des difficultés particulières (dimensionnement des

¹³³ Décret du 26 mars 1965 relatif à l'organisation et aux attributions des directions départementales de l'agriculture.

¹³⁴ On retrouvera cette composition tripartite dans la plupart des DDA jusqu'à la fusion des Directions Départementales de l'Agriculture et de la Forêt (DDAF, ex-DDA) et des Directions Départementales de l'Équipement (DDE) à la fin des années 2000.

¹³⁵ L'ONF est créé par la loi de finances rectificative pour 1964 du 23 décembre 1964.

ouvrages hydrauliques, dimensionnement des stations d'épurations, etc.). Il est l'ancêtre de l'Irstea. En 1967, le corps des IGREF se dote d'une association : l'Association des Ingénieurs du Génie rural, des Eaux et Forêts (AIGREF). Son objectif est de faire tomber les barrières qui existent entre les trois catégories d'ingénieurs et de créer du lien et de l'entraide entre ses membres (AIGREF, 2013). L'association édite des annuaires et travaille au rayonnement et à la notoriété de ses ingénieurs et de leurs formations.

Le Génie rural renforce ensuite sa présence dans les territoires. Une école d'application dédiée à la formation des Ingénieurs des Travaux Ruraux (ITR) (ex-ingénieurs du cadre secondaire du Génie rural) s'ouvre en 1952. En 1960, elle devient l'École Nationale des Ingénieurs des Travaux Ruraux et des Techniques Sanitaires (ENITRTS). Puis, de 1962 à 1973, les effectifs de l'école passent de 25 élèves dont 12 fonctionnaires à 47 élèves dont 36 fonctionnaires. En 1970, l'école ouvre une section spéciale pour la formation continue et en 1972, le Centre des techniciens de Nancy est créé. Ces évolutions sont en partie imputables à l'action du Syndicat National des Ingénieurs des Travaux Ruraux et des Techniciens du Génie Rural (SNITRTGR). L'ingénierie publique au ministère de l'Agriculture peut donc compter sur un personnel plus nombreux sans pour autant entacher le prestige du corps du GREF qui maintient de petits effectifs.

Enfin, dans la seconde moitié des années 1960, les ingénieurs du Génie rural nourrissent l'espoir d'instaurer leur monopole sur les territoires ruraux. En effet, le 8 janvier 1966, les ministères des Travaux publics et de la Construction fusionnent pour former le ministère de l'Équipement. Les ingénieurs des Ponts et Chaussées à la tête des directions départementales de l'équipement (DDE) souhaitent alors se réorienter vers les problèmes d'équipements urbains qui semblent plus porteurs (Thoenig, 1987). Ils envisagent donc de concentrer leurs activités et leurs ressources sur les villes moyennes et grandes. Ils prévoient la fermeture de la moitié des subdivisions qui maillaient les territoires ruraux. Le gouvernement projette de légiférer sur une répartition nette des compétences territoriales : au ministère de l'Équipement l'aménagement urbain, au ministère de l'Agriculture le monde rural.

3. De petits changements transformateurs

L'ingénierie publique d'État se trouve menacée par la réforme tant sur le plan des idées (3.1.) et des institutions (3.2.) que des intérêts qui la défendent (3.3.). La réforme ne

conduit pas à des changements de grande ampleur, mais ces changements n'en sont pas moins transformateurs.

3.1. La perte de centralité de la « solution équipement »

La nouveauté de la réforme est quelle interroge pour la première fois la « solution équipement ». Jusque-là, la « solution service public d'État » était la seule à être contestée, par le secteur privé notamment. La réforme crée un risque de « conversion » institutionnelle d'une « solution équipement » apportée aux problèmes de l'agriculture et de la vie rurale à une « solution économique », en tout cas non technique¹³⁶. L'environnement des services déconcentrés du ministère de l'Agriculture évolue. L'agriculture française ne s'inscrit plus seulement dans un cadre hexagonal, mais européen. La conversion échoue dans les années 1960, car le rapport de force au sein du ministère reste favorable aux ingénieurs du Génie rural.

Les Services agricoles, à la fin des années 1950, ont connu un sort différent. Pourtant, leur ressemblance avec le Génie rural est troublante à cette époque. Les membres des deux corps sont des consultants écoutés ; ils sont tout autant les représentants et les défenseurs de leurs interlocuteurs sur le terrain, avec lesquels ils aiment particulièrement être en contact, que des instruments du gouvernement ; ils ont un sens aigu du service public ; leur prestige est fondé sur leur expertise ; ils se considèrent comme les missionnaires du progrès... (Muller, 1984). Mais le corps des Services agricoles se voit concurrencé par la structuration de la profession agricole qui l'amène, dès 1959, à abandonner ses fonctions de conseil pour endosser la fonction d'« animation-coordination-contrôle » (*ibid.*, p. 51). Une évolution qui semble préfigurer, avec plusieurs décennies de décalage, celle qui concernera les fonctions occupées par les agents du ministère de l'Agriculture dédiés aux politiques de l'eau. Une évolution qui se confirme modestement aussi avec la suppression du service hydraulique en 1962 et le transfert des missions de police de l'eau aux agents du Génie rural.

¹³⁶ Nous employons l'adjectif « technique » dans le sens de l'application de connaissances issues des sciences « dures » dans les réalisations pratiques.

3.2. La remise en cause de l'autonomie des services du Génie rural

La réforme Pisani remet en cause l'autonomie des services du Génie rural. Ces services constituent l'institution organisatrice du monopole du Génie rural sur l'équipement rural. Cette institution est normalement hermétique par rapport aux problèmes et solutions qui pourraient lui être imposés de l'extérieur. Mais la réforme introduit, au sein de l'administration centrale du ministère qui ne remettait pas en cause, jusque-là, les activités de ses services déconcentrés, de nouveaux acteurs aux profils non techniques. Les activités relatives à l'ingénierie publique se trouvent face à un risque de changement par la « superposition » (*layering*) de ces nouveaux acteurs. Tant qu'Edgar Pisani était au gouvernement, la menace était palpable. Le ministre ne manquait pas d'idées pour attirer les élèves anciens élèves de l'ENA au sein de son ministère : conférences organisées à l'ENA sur l'intérêt et l'importance sur les plans intérieur et européen des problèmes que prend en charge le ministère de l'Agriculture, proposition de postes susceptibles d'attirer ces élèves et de leur garantir des promotions rapides... (Tavernier, 1967, p. 898). Le ministre convainc puisqu'à la fin de l'année 1966, 18 anciens élèves de l'ENA, devenus administrateurs civils, rejoignent l'administration centrale du ministère de l'Agriculture. Le passage rapide à la tête de la direction de l'espace rural du conseiller d'État F. Grévisse rappelle que le départ d'E. Pisani a également coïncidé avec un moindre soutien du nouveau ministre à l'égard des nouvelles têtes aux profils non techniques. Mais si rapport de force en faveur des fonctionnaires de la filière technique dépend en grande partie de l'homme qui figure à la tête du ministère de l'Agriculture, l'équilibre qui se met en place après le départ de F. Grévisse semble précaire.

L'autonomie des services du Génie rural est par ailleurs menacée dans les territoires par le préfet de département. Les prérogatives du préfet se voient renforcées par le décret du 14 mars 1964. Le risque de changement est bel et bien présent, cette fois-ci par un « déplacement » (*displacement*) du pilotage des services qui ne serait plus assuré par un ingénieur du Génie rural dépendant du « ministère des agronomes », mais par un haut fonctionnaire administratif dépendant du ministère de l'Intérieur : le préfet de département. Y. Tavernier (1967) montre que le pilotage des services par le préfet, après la réforme, ne s'est pas amélioré, les services continuant à fonctionner séparément, sans unité d'ensemble. Il n'en demeure pas moins que, pour la première fois, les services du Génie rural sont menacés de devoir compter sur d'autres personnes qu'eux pour définir les problèmes qui méritent leur attention et les solutions dignes d'y être apportées.

3.3. L'évolution des intérêts du Génie rural

Les ingénieurs du Génie rural sont les meilleurs défenseurs de l'ingénierie publique telle qu'elle est pratiquée au ministère de l'Agriculture. La réforme va cependant les conduire à redéfinir les intérêts de leur corps. La réflexion sur la stratégie à adopter divise le corps. D'un côté, les ingénieurs des Ponts et Chaussées décident de conquérir la ville et l'idée d'un espace « rural » tend à être discréditée devant l'extension spatiale des grandes villes (Matthieu, 1990), signe que l'avenir des grands corps techniques de l'État se situe dans les aires urbanisées. D'un autre côté, l'ouverture du ministère de l'Agriculture à des profils non techniques fait craindre au corps une prise de pouvoir des corps administratifs de l'État sur les corps techniques. Elle pourrait conduire à un glissement vers des activités moins techniques et à un resserrement sur l'objectif de production agricole et sur des solutions économiques et sociales au détriment de « tout ce qui, appliqué à l'équipement de l'agriculture, à la sauvegarde et à l'amélioration de la vie rurale, relève de l'art de l'ingénieur » (Cépède, Weill, 1965, p. 229). La menace semble réelle lorsqu'on lit l'avis de la commission sénatoriale des affaires économiques et du Plan au moment d'aborder le sujet du budget du ministère de l'Agriculture de 1965 :

« Sans contester les idées qui sont à la base du projet de réorganisation – meilleure coordination des services départementaux de l'agriculture, extension de la compétence de ces services au domaine économique – nous pensons que les modalités envisagées appellent les plus grandes réserves et que ce serait une erreur de *supprimer d'un trait de plume des grands corps techniques*¹³⁷ aux traditions solidement établies. »¹³⁸

La réforme divise le corps du Génie rural sur la posture à adopter face au ministre de l'Agriculture. Lors de l'assemblée syndicale du Génie rural du 3 octobre 1964, la motion qui demande la limitation du nombre des ingénieurs des Services agricoles admis dans le nouveau corps ne fait pas consensus : « un groupe qui comprend une soixantaine de personnes considère cette résolution comme une acceptation de fait de la fusion des corps et remet publiquement sa démission » (Tavernier, 1967, p. 903). Ce premier clash va déboucher sur une seconde opposition au sein du corps entre, d'un côté, le groupe

¹³⁷ Nous choisissons de mettre ce passage en italique pour mieux le souligner.

¹³⁸ Extrait de l'avis de la commission, *op. cit.*, p. 27.

d'ingénieurs surnommés les « GREQ » (Génie Rural-Équipement)¹³⁹ qui ne voit d'avenir pour l'équipement rural qu'au ministère de l'Équipement qu'ils envisagent de rejoindre et, d'un autre côté, la majorité des ingénieurs du Génie rural qui souhaite maintenir son indépendance vis-à-vis des Ponts et Chaussées. Le 20 décembre 1966, deux membres du GREQ s'expriment en ces termes devant l'assemblée générale du syndicat national du cadre supérieur du Génie rural :

« Nous disons aux jeunes ingénieurs : si vous restez à l'Agriculture, devenez des D.S.A. [directeurs des Services agricoles] nouvelle formule. Revendiquez la direction de la section économique. Mettez-vous au courant des techniques de l'économie. C'est votre seule chance si vous voulez être les maîtres dans dix ans au ministère de l'Agriculture ... Si vous ne pouvez vous y résoudre, alors il faut venir avec nous. » (Tavernier, 1967, p. 912)

Les membres du GREQ restent cependant minoritaires. La majorité des ingénieurs du Génie rural craint d'être absorbée par les Ponts et Chaussées. Un certain nombre d'ingénieurs sont finalement d'accord avec l'idée « qu'une action technique qui n'est pas guidée par une pensée économique et par une connaissance suffisante du milieu humain dans lequel elle intervient peut aboutir à un résultat absurde » (*op. cit.*). Les mentalités au sein du corps évoluent. De plus en plus d'ingénieurs adhèrent au projet de développer des compétences non exclusivement techniques.

Conclusion intermédiaire

Alors que c'est le politique qui est à l'origine de la construction du monopole de l'État sur l'ingénierie, c'est également le politique qui lui lance la première pierre significative. S'en prendre au « ministère des agronomes » était particulièrement ambitieux dans les années 1960. La forte capacité de veto des différents corps d'ingénieurs en général, de celle du Génie rural en particulier, détourne la réforme de ses objectifs. En dépit de cet échec, cette première séquence réformatrice d'envergure pour le Génie rural contient les germes de changements qui prendront, au fil des ans, de l'importance : la remise en cause du fonctionnement en vase clos de l'administration du ministère de l'Agriculture, la fragilisation de la « solution équipement » face à l'importance croissante de l'économie et

¹³⁹ Cf. Témoignage de Pierre Marquet, ingénieur du Génie rural (AIGGREF, 2013).

à l'évolution des missions vers de l'animation, de la coordination et du contrôle et l'adhésion des ingénieurs du Génie rural à l'idée de faire évoluer leurs compétences.

III. L'ingénierie publique en eaux troubles (1968¹⁴⁰-1998)

À partir de la fin des années 1960 et jusqu'à la fin des années 1990, l'environnement des services de l'État en charge de l'équipement rural se transforme considérablement et bouscule les images, institutions et intérêts liés à l'ingénierie publique. Les effectifs se réduisent tandis que de nouveaux problèmes publics requièrent la mise à disposition de moyens humains supplémentaires, ce qui tend à fragiliser la « solution équipement » (1). La contestation de la prise en charge des activités liées à l'ingénierie par les services publics d'État prend de l'ampleur sous l'effet d'agents de l'État (hauts fonctionnaires et sociologues), mais aussi d'élus locaux, à travers leurs représentants au Parlement, des représentants des bureaux d'études privés et de l'Europe (2). Les hauts fonctionnaires techniques des services des ministères de l'Agriculture et de l'Équipement disposent encore d'importantes capacités de veto pour contenir les différentes velléités de changement (3). Ils utilisent ces capacités pour orienter les réformes qui les concernent dans un sens qui leur permet d'en tirer parti. Ils anticipent l'amplification des critiques à leur encontre et mènent des entreprises de relégitimation de l'ingénierie publique d'État en accompagnant la reconversion de ses activités. Mais l'avenir des grands corps techniques se situe de moins en moins dans les DDAF et les DDE qu'ils désaffectent. Les soutiens de poids à l'ingénierie publique d'État se réduisent. Les différents piliers de l'ingénierie publique d'État s'affaissent les uns après les autres.

1. La « solution équipement » face aux problèmes publics de la fin du XX^e siècle

À la fin du XX^e siècle, l'administration devient un objet de réforme et l'État est de plus en plus regardant sur ses dépenses publiques et, notamment, sur le coût de sa population administrative. Sous le jeu de facteurs à la fois interne et externe, les contraintes sur les effectifs de la fonction publique d'État se renforcent. Or, le ministère de

¹⁴⁰ L'année 1968 correspond notamment au lancement de la politique de Rationalisation des choix budgétaires (RCB) sur laquelle nous allons revenir.

l'Agriculture, en partie sous l'impulsion de l'Europe, prend en charge de plus en plus de missions dans le domaine de l'économie agricole et s'oriente vers le contrôle de l'application des normes environnementales. La contrainte sur les effectifs conduit le ministère à redéfinir ses priorités d'action, au détriment de la « solution équipement ».

1.1. La maîtrise des effectifs de la fonction publique : un souci croissant de l'État

Depuis les années 1960, l'État cherche à connaître sa population administrative, son nombre et son coût, « pour en contrôler les évolutions, en mesurer les effets et en rationaliser les activités » (Bezes, 2002a, p. 321). Se cristallise un « souci de soi de l'État » qui « repose alors sur la croyance dans l'idéal d'un gouvernement rationnel de l'administration qui s'appuierait sur un système éclairé, rendu efficace et contrôlable par l'utilisation de méthodes économiques, réorganisé et re-hiérarchisé sur la base de la réalité dévoilée des pratiques administratives » (*ibid.*, 324-325). Le Club Jean Moulin, depuis sa création en 1958, réunit de hauts fonctionnaires comme Pierre Massé, ingénieur des Ponts et Chaussées ou l'énarque Jean Saint-Geours et des universitaires comme Michel Crozier. Il promeut des idées réformistes (le renforcement des capacités de contrôle et de pilotage du centre par exemple) qui préfigurent le concept d'État stratège promu par le *New Public Management* (Bezes, 2009).

Certaines de ces idées sont reprises dans la démarche de Rationalisation des Choix Budgétaires (RCB) lancée par le décret du 4 janvier 1968 (Bezes, 2009). La RCB conduit le ministère de l'Économie et des Finances à s'équiper d'instruments de contrôle sur les dépenses des ministères techniques comme ceux de l'Équipement et de l'Agriculture. En 1975, le budget de l'État est en déficit. Des politiques de réduction des dépenses publiques sont mises en œuvre au début des années 1980. Elles sont discrètes et graduelles. Les gouvernements successifs espèrent ainsi minimiser leur coût politique. En 1983, le budget de l'État inscrit seulement 12 600 créations d'emplois dans les ministères civils (Brenot-Ouldali, Quarré, 1984). Dès 1984, aucun emploi nouveau n'est autorisé et le budget de 1985 prévoit une diminution des effectifs budgétaires.

C'est surtout le Renouveau du Service Public (RSP), une politique de réforme de l'administration lancée par la circulaire de Michel Rocard du 23 février 1989, qui marque un tournant avec, notamment, l'introduction de la gestion prévisionnelle des effectifs. Ici, la science rejoint la politique. À partir des années 1990, le fonctionnement historique du

système administratif français est plus franchement remis en cause. Les idées et instruments gestionnaires, derrière lesquels on trouve l'impératif de rationalisation budgétaire et de contrôle des dépenses publiques, tendent à s'imposer. Ils rencontrent toutefois l'opposition du ministère de la Fonction publique qui défend le personnel de l'État et les statuts des fonctionnaires.

L'origine des politiques de réduction des dépenses publiques n'est pas seulement interne. Les contraintes communautaires pèsent aussi lourdement sur les finances publiques. La baisse continue des emplois publics est inscrite dans le « programme stabilité » de la France présenté devant les institutions communautaires pour prouver le respect par la France des critères de Maastricht. L'article G alinéa 4.3 du traité de Maastricht du 7 février 1992 indique en effet que les États membres et de la Communauté doivent respecter les principes directeurs suivants : « prix stables, finances publiques et conditions monétaires saines, balance des paiements stable » (art. 4 al. 3, Traité de l'UE). Puis le pacte de stabilité et de croissance est adopté au Conseil européen d'Amsterdam le 17 juin 1997. Dans la perspective de l'adhésion des États à l'Union économique et monétaire et de la limitation de leurs déficits budgétaires, il officialise la norme du maintien du déficit des États européens en dessous du seuil des 3 % par rapport au produit intérieur brut. La France est donc tenue au respect de ces engagements budgétaires.

1.2. Les « nouveaux » problèmes de l'Agriculture

À la fin du XX^e siècle, l'attention du ministère de l'Agriculture se détourne progressivement de son objectif originel de politique intérieure : la conquête des campagnes. Deux « nouveaux » problèmes attirent de plus en plus son attention : l'économie agricole (1.2.1.) et l'environnement (1.2.2.). Ceux-ci créent le besoin, pour le ministère, de disposer d'effectifs supplémentaires dédiés dans un contexte budgétaire contraint.

1.2.1. L'économie agricole

Depuis le début des années 1980, la gestion de la Politique Agricole Commune (PAC) sollicite de plus en plus le personnel des DDAF :

« Tandis que [l]es agents [du ministère de l'Agriculture] remplissaient essentiellement des tâches d'ingénierie, d'appui technique et d'animation, le ministère s'est progressivement recentré sur le versement d'aides, pour partie par redistribution de celles issues des institutions communautaires, sur la mise en place de dispositifs de soutien économique à la production et le contrôle de leur utilisation. »¹⁴¹

En 1984, face à la surproduction de lait, des quotas sont mis en place. Les DDAF veillent au respect de quotas et accompagnent les éleveurs qui abandonnent la production laitière par l'intermédiaire, notamment, d'aides à la restructuration. Par la suite, la réforme de la PAC de 1992 remplace le soutien collectif par les prix par des aides directes aux agriculteurs. Les DDAF jouent un rôle clé dans la gestion de ces aides. Puis, dans le cadre du règlement du Conseil des Communautés européennes du 30 juin 1992¹⁴², les DDAF contractualisent avec des agriculteurs qui s'engagent à mettre en place un certain nombre de pratiques agricoles respectueuses de l'environnement (protection des eaux, conversion à l'agriculture biologique...) en échange une contrepartie financière.

Les DDAF se voient confier toujours plus de missions sans moyens supplémentaires. En effet, les effectifs des services déconcentrés du ministère de l'Agriculture auraient baissé de 17 % entre 1980 et 1997¹⁴³. Ce paradoxe conduit le personnel de DDAF à faire grève en juin 2000 :

« Un tel mouvement était observé dans tous les départements [...]. Les syndicats de la DDAF relèvent une augmentation du nombre de dossiers à traiter liée à une série de nouvelles mesures [...] : le contrat territorial d'exploitation, la modulation des aides compensatoires, la mesure agroenvironnementale sur le tournesol, la prime d'abattage, le dossier du soja de qualité [...]. Les revendications des grévistes portent sur l'embauche d'effectifs titulaires supplémentaires, sur une simplification des mesures et des procédures agricoles et sur une reconnaissance des compétences et des efforts consentis par les agents. »¹⁴⁴

À la fin du XX^e siècle, l'économie agricole a donc pris une place centrale dans les activités des DDAF sans pour autant bénéficier, a priori, du surcroît d'effectifs nécessaire.

¹⁴¹ Rapport public thématique de la Cour des Comptes, *Les effectifs de l'État 1980-2008. Un État des lieux*, 9 décembre 2009, p. 30-31.

¹⁴² Règlement (CEE) n° 2078/92 du Conseil, du 30 juin 1992, concernant des méthodes de production agricole compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement ainsi que l'entretien de l'espace naturel.

¹⁴³ C'est le chiffre mentionné dans l'article paru le 30 octobre 1997 dans *L'Express* et intitulé « Agriculture. Le mammoth vert », p. 82.

¹⁴⁴ Extrait de l'article « Grève à la DDAF » paru le 7 juin 2000 dans le quotidien *Sud Ouest*.

1.2.2. L'environnement

Le second problème vers lequel s'orientent les services déconcentrés du ministère de l'Agriculture est celui de la préservation de l'environnement. La loi du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution donne la possibilité aux DDASS et DDAF de créer un service d'assistance technique aux exploitants de station d'épuration (SATESE). En 1969, le ministère de l'Agriculture crée une direction générale de la protection de la nature. La direction s'occupe de gestion forestière, d'eaux, de chasse, de pêche, de parcs et de réserves naturels. Le 7 janvier 1971, à l'occasion d'un remaniement ministériel, Jacques Chaban-Delmas, avec l'appui de Georges Pompidou, s'inspire de ce qui se fait aux États-Unis et en Angleterre pour créer un ministère de la Protection de la nature et de l'Environnement¹⁴⁵ (Antoine, 2007). La création du ministère est le fruit d'un travail de recyclage de politiques publiques préexistantes (Lascoumes, 1994). Le ministère de Robert Poujade récupère dès 1971 la direction de la protection de la nature jusque-là rattachée au ministère de l'Agriculture. Il reste malgré tout dépendant des services déconcentrés des autres ministères (DDA, DDE, DRIR¹⁴⁶) qui assurent la mise en œuvre de ses politiques dans les départements.

Mais c'est surtout l'Europe qui donne l'impulsion fondamentale au développement des politiques environnementales en France. Pierre Lascoumes (2008) considère que l'Union européenne, depuis le milieu des années 1970, serait le principal inspirateur des politiques environnementales des États membres en général, de la France en particulier. Ce constat serait valable « même dans les domaines où la France présentait une antériorité (protection des sites et paysages, surveillances des risques industriels, gestion de l'air et de l'eau) » (p. 32). L'Union européenne renforce a minima les programmes existants ou alors inspire des politiques environnementales inédites. Dans le domaine de l'eau, l'Union européenne a en effet adopté, depuis 1975, une trentaine de directives sur la préservation de la qualité de l'eau et la lutte contre la pollution¹⁴⁷.

¹⁴⁵ En raison des nombreux changements de dénominations, nous nommons ministère de l'Environnement le ministère en charge de l'Environnement.

¹⁴⁶ Directions Régionales de l'Industrie et de la Recherche.

¹⁴⁷ La trentaine de directives européennes est mentionnée, notamment, dans l'introduction du rapport sénatorial fait par Bruno Sido et déposé le 17 décembre 2003 au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan sur le projet de loi portant transposition de la directive européenne du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau. Parmi cette trentaine de directives, on citera par exemple la directive du 16 juin 1975 concernant la qualité requise des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire dans les États membres, la directive du 18 juillet 1978 concernant la qualité des eaux douces ayant besoin d'être protégées ou améliorées pour être aptes à la

La loi sur l'eau du 3 janvier 1992 marque un tournant. Elle accentue l'importance de la police de l'eau en lui attribuant de nouvelles fonctions (recherche et constatation des infractions, aggravation des peines en matière de pollution). Elle augmente la charge de travail des agents en DDAF, car elle généralise le contrôle administratif par un système de déclaration et d'autorisation des installations, ouvrages, travaux et activités (IOTA) entraînant des prélèvements sur les eaux superficielles ou souterraines ou ayant un impact sur les milieux aquatiques (Césari, 2004 ; Richard, Rieu, 2009). Cette loi découle en partie de la directive européenne du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux résiduaires urbaines (dite directive « ERU »). L'article 8 alinéa 3¹⁴⁸ vise par exemple à protéger la qualité des eaux et du milieu aquatique en interdisant ou réglementant certaines pratiques (déversements, écoulements, dépôts...). L'article 35 contraint quant à lui les communes ou leurs groupements à délimiter, après enquête publique, « les zones d'assainissement collectif où elles sont tenues d'assurer la collecte des eaux usées domestiques et le stockage, l'épuration et le rejet ou la réutilisation de l'ensemble des eaux collectées » ou encore « les zones où il est nécessaire de prévoir des installations pour assurer la collecte, le stockage éventuel et, en tant que de besoin, le traitement des eaux pluviales et de ruissellement lorsque la pollution qu'elles apportent au milieu aquatique risque de nuire gravement à l'efficacité des dispositifs d'assainissement ». Les équipes de la police de l'eau en DDAF sont renforcées et se positionnent en agents du ministère de l'Environnement. En 1992, l'École d'application des Ingénieurs des Travaux Ruraux, créée en 1952, est rebaptisée École Nationale du Génie de l'Eau et de l'Environnement de Strasbourg (ENGEES), une dénomination nettement plus « verte ». Une direction de l'eau est créée au ministère de l'Environnement en 1992 et un premier pas vers une administration verticale est franchi en 1991 avec la création des Directions Régionales de l'ENvironnement (DIREN)¹⁴⁹ (Lascoumes, Le Bourhis, 1997).

vie des poissons, la directive du 17 décembre 1979 concernant la protection des eaux souterraines contre la pollution causée par certaines substances dangereuses, la directive du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux résiduaires urbaines, la directive du 12 décembre 1991 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles.

¹⁴⁸ L'article 8 est ainsi rédigé : « Les règles générales de préservation de la qualité et de répartition des eaux superficielles [...] sont déterminées par décret en Conseil d'État. Elles fixent :

[...] 3 – Les conditions dans lesquelles peuvent être :

- interdits ou réglementés les déversements, écoulements, jets, dépôts directs ou indirects d'eau ou de matière et plus généralement tout fait susceptible d'altérer la qualité des eaux et du milieu aquatique ;
- prescrites les mesures nécessaires pour préserver cette qualité et assurer la surveillance des puits et forages en exploitation ou désaffectés ».

¹⁴⁹ Les DIREN sont issues de la fusion entre les SRAE du ministère de l'Agriculture, les Directions régionales de l'Architecture et de l'Environnement (DRAE) du ministère de l'Environnement et certaines composantes des Services Hydrologiques Centralisateurs (SHC) du ministère de l'Équipement.

Mais le ministère reste dépendant des services déconcentrés des ministères de l'Agriculture et de l'Équipement. Les hauts fonctionnaires techniques cherchent à entretenir cette situation. Un rapprochement entre les DDE et DDAF est envisagé dès octobre 1990 afin de contrer les velléités du ministre de l'Environnement Brice Lalonde de créer ses propres services déconcentrés (Duran, 2006). L'idée est d'expérimenter une coordination des interventions de ces deux services. Mais la circulaire interministérielle du 15 juillet 1991 définissant le cadre général d'une expérimentation et celle du 22 janvier 1993 généralisant la coordination des interventions des deux services se traduit finalement par des stratégies minimalistes de partenariat faute d'un pilotage central clair et ferme (AIGGREF, 2013). Toujours est-il que les DIREN sont en sous-effectif. Elles ne disposent pas d'un corps propre spécialisé et qualifié pour accomplir les missions spécifiques dont elles ont la charge et les clivages sectoriels rendent difficiles les arbitrages en l'absence d'un service départemental unique (Le Bourhis, 2009). Elles sont peu réactives et mettent trois fois plus de temps à produire un avis que les services départementaux des ministères en charge de l'Équipement et de l'Agriculture auxquels le préfet s'adresse en priorité (Lascoumes, Le Bourhis, 1997). Paradoxalement, la capacité d'action du ministère de l'Environnement dans le domaine de l'eau repose encore essentiellement sur les services extérieurs du ministère de l'Agriculture.

Les DDAF prennent ainsi une coloration à la fois plus règlementaire et plus environnementale durant les années 1990 si bien qu'en 1997, des projets de décrets¹⁵⁰, abandonnés par la suite, envisagent de partager les missions entre les DDE et les DDAF. Les DDAF se verraient amputées de l'ingénierie publique pour mieux exercer leur mission de police de l'eau. Même si les activités de contrôle et de répression des infractions dont sont chargés les agents de la police de l'eau sont encore très erratiques, c'est une nouvelle génération de fonctionnaires, plus sensibilisée aux enjeux de l'eau et à la protection des milieux, qui fait son entrée aux postes de direction et d'exécution des DDAF et des DDE (Le Bourhis, 2004). L'action publique dans le domaine de l'eau, jusque-là marquée par la priorité donnée à la « solution équipement », coexiste de plus en plus avec une solution règlementaire.

La charge de travail augmente dans les services de police de l'eau en DDAF sans pour autant que la DDAF bénéficie d'une augmentation de ses effectifs. D'un côté, le

¹⁵⁰ Information rapportée par François Cloud, ingénieur du GREF et ayant mené diverses missions (rapprochement DDAF/DDE, audits, etc.) au sein du CGGREF puis du CGAAER entre 2005 et 2012 (AIGGREF, 2013).

ministère de l'Agriculture se désintéresse des activités liées à l'ingénierie publique que l'Union européenne n'encourage pas. D'un autre côté, les agents qui consacrent tout ou partie de leur temps aux activités liées à la police de l'eau sont quatre fois moins nombreux que leurs collègues de l'ingénierie publique (Le Bourhis, 2004, p. 218). Le souci croissant de l'État pour la maîtrise de ses effectifs n'allait pas dans le sens d'une résolution de ce problème par la mise à disposition de nouveaux effectifs en DDAF.

1.3. La fragilisation de la « solution équipement »

La « solution équipement » tend à être fragilisée par le double phénomène de réduction des effectifs en DDAF et de déplacement (*displacement*) du problème de l'aménagement rural (pour répondre aux enjeux de l'exode rural, de l'hygiène et de la conquête des campagnes) vers ceux de l'économie agricole et de l'environnement. L'institutionnalisation de ces problèmes prend appui sur la montée en puissance d'acteurs inexistantes lors des premières décennies de l'ingénierie publique au ministère de l'Agriculture, comme l'Union européenne le ministère de l'Environnement, les DIREN, les jeunes ingénieurs convertis à l'écologie (cas de changement par « *layering* ») ou les associations de défense de la nature.

La « solution équipement » s'articule difficilement avec les préoccupations écologiques et économiques de l'époque. L'action du Génie rural est dénoncée dès la fin des années 1960. Les remboursements ruraux sont devenus systématiques depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Or, ils se traduisent par des impacts écologiques patents (rectification des cours d'eau, abattage de haies et de bosquets, etc.), notamment dans le grand ouest de la France. La conception productiviste d'une nature subordonnée aux besoins de l'agriculture est alors dénoncée (Mathis, Mouhot, 2013). À la fin des années 1980 et au début des années 1990, l'environnement devient un objet politique majeur marqué par le succès croissant du vote écologiste, qu'il s'agisse des élections municipales et européennes de 1989 ou des élections régionales de 1992. À la fin du XX^e siècle, les agences de l'eau constituent les principaux financeurs des projets des collectivités territoriales dans le domaine de l'eau à côté de l'État. À partir des années 1990, le répertoire d'action « écologie » émerge dans les agences de l'eau et vient concurrencer, sans le remplacer, l'ancien répertoire d'action « équipementier » (Bouleau, 2015). La conversion des DDAF à l'écologie devient pressante. L'action des Ponts et Chaussées est, elle aussi,

remise en cause. Le ministre de l'Équipement Olivier Guichard (1972-1974) critique la politique des « grands ensembles » mise en œuvre par le corps. Dans une circulaire du 21 mars 1973¹⁵¹ qu'il adresse aux préfets, il appelle à « une meilleure qualité de l'habitat et de l'urbanisme » et dénonce « la ségrégation sociale par l'habitat » engendrée par des formes d'urbanisation « peu conformes aux aspirations des habitants et sans justification économique sérieuse ».

Dans les années 1970, la « solution équipement » est fortement critiquée par un certain nombre de chercheurs en sciences sociales :

« Aussi bien les disciples de Foucault (Fourquet 1973, Dreyfus 1976) que les marxistes (Préteceille, 1975), s'accordent sur le caractère nodal de la notion de "besoin" dans la promotion des "équipements collectifs". Ils abordent de manière "critique" ce modèle. Les premiers en dévoilant les fonctions de pouvoir et de normalisation qui se cachent derrière cette généreuse réponse aux besoins. Les seconds en dénonçant le privilège accordé au développement de l'industrie au détriment des besoins des travailleurs. Par la suite une troisième critique plus qualitative se fera jour, elle oppose le caractère irréductible de la créativité des pratiques sociales aux normes rigides de la définition technocratique des besoins. » (Jeannot, 2001, p. 2)

Les équipements collectifs en général sont soupçonnés par les chercheurs du Cerfi¹⁵², proches des idées de l'École de Francfort, de constituer des instruments de pouvoir dans les mains de l'État (Fourquet *et al.*, 1973). Loin de répondre aux véritables besoins de la population, ils seraient les éléments de son assujettissement.

L'ingénierie publique devient une activité un peu honteuse, en décalage croissant avec les aspirations de la période. La presse, certains maires et bureaux d'études privés, mais aussi « les écologistes, certains usagers des transports, quelques intellectuels libéraux [...], désignent [l'ingénierie publique d'État] comme une grande machine secrète et rigide, insensible à la suprématie des élus et au sens des nuances, comme une technocratie, efficace certes, mais régnant par la seule légitimité de son savoir-faire, ou même une mafia monopolisant le Génie civil, secteur où l'argent est abondant » (Dupuy, Thoenig, 1983, p. 64). Les idées saint-simonistes, la croyance dans le progrès par le développement des techniques et de l'industrie sont dépassées. Selon le principal artisan de ce qui sera le Plan de modernisation de l'ingénierie publique lancé à la fin des années 1990 :

¹⁵¹ Circulaire en date du 21 mars 1973 relative aux formes d'urbanisation dites « grands ensembles » et à la lutte contre la ségrégation sociale par l'habitat. La circulaire est plus connue sous l'intitulé « Ni tours ni barres ».

¹⁵² Centre d'études, de recherche et de formation institutionnelles.

« L'ingénierie publique était une activité qui était un peu taboue [...] assez peu régentée par des textes. C'était plutôt une pratique qui survivait avec, parfois, quelques errements [...]. [On était] accusé de faire un maximum d'ingénierie au détriment des autres missions de l'État [tandis que] les décideurs se [tournaient] davantage vers d'autres questions de politiques publiques, des questions de logement, d'environnement et délaissant un petit peu cette activité qui était considérée comme quelque chose d'inévitable, mais d'un peu honteux. [...] Pendant les années 1970-1980, il y a eu une sorte de basculement : la crise des chocs pétroliers, le début de la conscience environnementale... L'ingénierie publique est apparue comme quelque chose d'un peu sale. »¹⁵³

Loi relative à l'Administration Territoriale de la République (ATR) du 6 février 1992 interdit aux agents des services déconcentrés de l'État de participer à l'exercice du contrôle de la légalité des actes administratifs lorsqu'ils ont apporté directement et personnellement leur concours à une collectivité territoriale pour la réalisation de leur projet. Malgré cette loi, les agents de l'État continuent de cumuler leurs casquettes de conseiller technique et de contrôleur du respect, par les maîtres d'ouvrage, de la réglementation sur l'eau. Rien ne leur interdit de jouer le rôle de conseiller pour un projet donné et de contrôleur pour un autre. Mais cette possibilité conduit les ingénieurs et techniciens de l'État à valider des projets accompagnés par des collègues appartenant au même service qu'eux. À la fois juges et parties, quoi de plus facile que de négliger la « solution réglementaire » au profit de la « solution équipement », contre les directives des ministres successifs :

« [Au début des années 1990,] l'État a commencé à dire : “je veux que mes services déconcentrés (DDAF et DDE) déclinent mes politiques et, en particulier, la politique d'aménagement rural, la politique d'équipement un peu intelligent” – on ne va pas dire “développement durable”, mais on peut dire que le mot y était ou presque – “et qu'on intègre aussi d'autres politiques comme celles de l'environnement, de l'eau, des déchets”. Et les services techniques de l'État se targuaient de s'y connaître dans ces techniques-là sans pour autant traduire réellement les objectifs gouvernementaux dans leur activité d'ingénierie. C'est-à-dire qu'on équipait sans se poser trop de questions. J'en parle d'autant plus facilement qu'à l'époque, j'avais plutôt des missions régaliennes que des missions dites d'ingénierie publique. Quand on dit “régaliennes”, c'était plutôt “application de la réglementation”. Je ne faisais pas que de la police de l'eau, parce qu'à l'époque on pouvait faire et de la réglementation et de l'ingénierie dans la même activité. »¹⁵⁴

Le cumul des deux casquettes est jugé peu déontologique par les observateurs extérieurs. La Fédération française des associations de protection de la nature et de l'environnement,

¹⁵³ Entretien avec un responsable de l'administration centrale du ministère de l'Agriculture (avril 2016).

¹⁵⁴ Entretien avec un responsable de l'administration centrale au ministère de l'Agriculture (11 avril 2016).

France Nature Environnement, adresse une lettre datée du 24 juillet 1998 à la ministre de l'Environnement pour dénoncer le manque d'indépendance des fonctionnaires chargés d'appliquer la politique du ministère. Les ingénieurs et techniciens de l'État, en entretenant ces pratiques, parasitent l'institution au risque de provoquer sa dérive (*drift*).

Tandis que la « solution équipement » semble de plus en plus difficile à défendre et que les exigences à l'égard de la maîtrise d'œuvre se renforcent¹⁵⁵, les fonctionnaires des services déconcentrés de l'État découvrent qu'ils risquent de perdre leurs principaux appuis techniques. Le Cemagref¹⁵⁶ affirme ses missions de recherche scientifique au détriment de son rôle d'appui technique aux services déconcentrés. En 1985, cet établissement public administratif sous tutelle unique du ministère de l'Agriculture devient un Établissement Public à caractère Scientifique et Technologique (EPST) sous double tutelle du ministère de l'Agriculture et du ministère de la Recherche. Cette réorientation se produit peu après la fermeture de la section technique « Études et travaux du Génie rural » de la direction générale du Génie rural et de l'Hydraulique du ministère de l'Agriculture (AIGREF, 2013). Les personnes-ressources sur lesquelles pouvaient s'appuyer les acteurs de l'ingénierie publique du ministère de l'Agriculture se font rares. C'est une nouvelle épreuve pour les ingénieurs du ministère de l'Agriculture qui reprochent au Cemagref sa nouvelle orientation. Cette évolution est symboliquement forte même si, pour répondre aux inquiétudes des ingénieurs en services déconcentrés, une convention est signée en 1994 entre la direction générale de l'administration du ministère de l'Agriculture, le Cemagref et le Conseil général du Génie rural, des Eaux et Forêts (CGGREF). Celle-ci prévoit la mise à disposition de 78 ingénieurs du ministère de l'Agriculture au Cemagref pour garantir le maintien des missions d'appui technique au sein de l'EPST. La convention prévoit également la mise en place d'une Mission d'Appui Technique (MAT) en 1995. Celle-ci est placée sous l'autorité du vice-président du Conseil général du GREF. Elle prend la forme d'une cellule directement en relation avec les DDAF. Son rôle est de répondre aux demandes d'appui technique et réglementaire des services, d'identifier des personnes-ressources et de mettre en place des réseaux thématiques d'experts, notamment autour des questions d'eau et d'assainissement, et d'informer les ingénieurs en DDAF des possibilités

¹⁵⁵ Les projets des maîtres d'ouvrage doivent intégrer toujours plus de dimensions (juridiques, environnementales, architecturales, financières, sociologiques [avec le syndrome *Not In My Back Yard*]) et on exige de la maîtrise d'œuvre qu'elle s'ouvre à de nouveaux champs (communication, droit, ingénierie financière...) (Prudhomme-Deblanc, 2002).

¹⁵⁶ Le Cemagref (aujourd'hui Irstea) est issu de la fusion, en 1981, du Centre national d'études et d'expérimentation de machinisme agricole avec le CTGREF.

d'appui technique (diffusion de guides techniques, partage de références bibliographiques, formations, etc.)¹⁵⁷.

En outre, la contrainte des effectifs en DDAF et DDE se renforce dans les années 1990. Nous avons vu que les effectifs des services déconcentrés du ministère de l'Agriculture connaissent une baisse de 17 % entre 1980 et 1997¹⁵⁸. L'ingénierie publique en DDE connaît le même sort, car en DDE aussi, les activités et les besoins se diversifient :

« [Il s'agit de] répondre à la nouvelle demande – par exemple la lutte contre les pollutions, les économies d'énergie et la mise en œuvre des énergies nouvelles. » (Chapon, 1979, p. 14)

« Alors que la voirie et l'assainissement sont les secteurs où l'on enregistre l'implication la plus forte des DDE [...], ces domaines d'intervention sont loin de combler la demande sociale : les transports urbains, l'environnement, le cadre de vie, la sécurité, l'accessibilité pour rester dans des domaines proches de ceux de l'Équipement, apparaissent aujourd'hui comme des besoins aussi [p. 59] nécessaires, voire impératifs. » (Prudhomme-Deblanc, 2002, p. 58-59)

Selon les données budgétaires de 1996 et 2000, « entre 1996 et 2000, le corps des agents d'exploitation des travaux publics de l'État a perdu 2 090 membres sur un effectif de 27 647 agents en 1996 » (Prudhomme-Deblanc, 2002, p. 77). La question du maintien à moyen terme des services, notamment des subdivisions des DDE, se pose avec de plus en plus d'intensité. Depuis 1983, le ministère supprime environ 1 000 postes par an¹⁵⁹. En 1997, 800 emplois sont supprimés parmi lesquels 400 postes correspondant au personnel d'exploitation, principalement en DDE¹⁶⁰. La même année, l'intersyndicale CGT/FO appelle les agents de DDE à la grève. La DDE de l'Ain, qui vient de perdre 14 postes d'agents d'exploitation sur la période 1994-1996 en perdra 26 autres sur les trois années à venir¹⁶¹. Selon la CGT du département de la Charente, le secteur exploitation de la DDE perd 9 postes en 1997¹⁶². En mars 1998, il est prévu que la DDE de la Charente perde de nouveau 7 ou 9 postes. La moitié de l'effectif des agents d'exploitation (soit 150 agents) décide alors de protester contre la réduction des postes et « retiennent » leur directeur dans

¹⁵⁷ Rapport du ministère de l'Écologie et du Développement durable sur les *Compétences hydrauliques*, Paris, 3 novembre 2004.

¹⁵⁸ C'est le chiffre mentionné dans l'article paru le 30 octobre 1997 dans *L'Express* et intitulé « Agriculture. Le mammouth vert », p. 82.

¹⁵⁹ Ce chiffre apparaît plusieurs fois dans les discours que tient Jean-Claude Gayssot et dans la presse. Voir par exemple l'intervention du ministre en charge de l'Équipement publiée au journal officiel du Sénat le 9 février 2000, p. 650. Voir également l'article paru dans *Les Échos* le 13 août 1996 intitulé « Le ministère de l'Équipement supprimera 800 postes en 1997 ».

¹⁶⁰ *Les Échos*, *op. cit.*

¹⁶¹ « Équipement : appel à la mobilisation », *Le Progrès*, 15 janvier 1997.

¹⁶² « Menaces sur l'emploi », *Sud Ouest*, 7 mars 1997.

les locaux de la DDE. Ils le chargent de se faire le relais de leur mécontentement auprès de la préfecture et du ministère en charge de l'Équipement¹⁶³. En avril 1997 en Dordogne, le directeur de la DDE reçoit une lettre de cadrage de la part du ministère qui prévoit la suppression de 33 postes entre 1997 et 1999. Les agents ripostent en perturbant la circulation des trains¹⁶⁴. Les politiques budgétaires n'en finissent pas, depuis le milieu des années 1980, de peser sur les services départementaux de l'Équipement et de l'Agriculture.

Les DDAF et DDE répondent à la double contrainte des effectifs et des « nouvelles » missions en affectant toujours plus d'agents sur celles-ci au détriment de l'ingénierie publique. La « solution réglementaire » sous laquelle sont abordés l'économie agricole et l'environnement concurrence la « solution équipement ». Comme le remarquait C. Prudhomme-Deblanc (2002) à propos du ministère de l'Équipement : « peu à peu les services sont amenés à choisir entre l'exercice de missions régaliennes parfaitement légitimes ou des prestations fragilisées comme celles de l'ingénierie publique » (p. 93). Si bien que « L'État opérateur, progressivement, perd les moyens humains et financiers nécessaires pour assurer ce type de missions non strictement régaliennes. Dès lors, la question de la légitimité de l'État sur ces missions peut se poser » (p. 81). Le rapport annuel de la Cour des comptes de 2000 indique que « les moyens humains de l'entretien et de l'exploitation des routes nationales étaient arrivés à un seuil critique » (p. 622). Face à cette baisse d'effectifs, la qualité du service constitue la variable d'ajustement qui facilitera à son tour les critiques adressées à l'ingénierie publique d'État.

2. L'amplification de la contestation de la « solution service public d'État »

La fin du XX^e siècle ne correspond pas seulement à la fragilisation de la « solution équipement », mais aussi aux remises en cause particulièrement fortes de la « solution service public d'État ». Les critiques qui lui sont adressées viennent à la fois d'agents l'État (hauts fonctionnaires et sociologues) (2.1.) et d'acteurs non étatiques (2.2.).

¹⁶³ « Le directeur « retenu » », *Sud Ouest*, 18 juin 1998.

¹⁶⁴ « SNCF : circulation perturbée », *Sud Ouest*, 23 avril 1997.

2.1. Le fonctionnement traditionnel de l'administration publique d'État à l'épreuve des critiques internes

Le fonctionnement traditionnel de l'administration publique d'État ne va plus de soi. La critique interne à l'État est paradoxalement formulée tant par les néomarxistes du Cerfi que par les sociologues du CSO et les hauts fonctionnaires de l'État qui se côtoient au sein du club Jean Moulin. Les grands corps techniques, très présents dans les administrations déconcentrées de l'État, sont de plus en plus perçus, en raison de leurs pratiques monopolistiques, comme « un des principaux obstacles à l'adaptation de l'Administration au management moderne » (Thoenig, 1987, p. 257). L'administration est loin de constituer, tant pour les sociologues que pour les hauts fonctionnaires du club Jean Moulin, « un relais fiable et régulier des désirs planificateurs » (Bezes, 2002a, p. 323). Le « modèle français de protection bureaucratique » ne produit que du « changement par crise » (Crozier, 1965, p. 161).

Pour les chercheurs néomarxistes du Cerfi F. Fourquet et L. Murard (Fourquet *et al.*, 1973), l'État, parcouru par de nombreux conflits internes, est incapable de configurer, de façon innovante, les équipements collectifs. Les auteurs critiquent le discours de l'État selon lequel, à travers ses politiques d'équipements collectifs, il viendrait prendre en charge de vrais besoins inassouvis par le marché (Epstein, 2001). Les équipements collectifs constitueraient en réalité un instrument de domination. La critique n'est pas sans fondements. Certes, les services de l'État, à travers le Génie rural ou les Ponts et Chaussées, promeuvent et accompagnent la mise en place de syndicats de communes dans le domaine de l'eau potable ou de l'assainissement. Mais les ingénieurs et techniciens de l'État veillent au maintien du caractère technique, fonctionnel et apolitique de ces structures pour mieux les contrôler :

« En définissant les objets syndicaux, ces services ne se contentent pas d'initier la coopération, ils lui assignent des objectifs formels dont la technicité affichée légitime leur propre expertise tout en détournant l'attention des élus dominants. » (Guéranger, 2008, p. 603)

La croyance en la neutralité du discours d'expertise produit par les agents de l'État s'effrite et la dimension normative de leurs activités est soupçonnée.

Jean-Claude Thoenig, en parlant de l'ingénierie publique au ministère de l'Équipement, met également le doigt sur les relations asymétriques que les politiques d'équipement collectifs entretiennent :

« Pourquoi renforcer les collectivités locales, au point de les affranchir de la tutelle de l'Administration et de leur donner la possibilité de créer un contre-pouvoir efficace ? Elles doivent demeurer dans l'état de dépendance et d'impuissance qui est le leur : l'État garde ses prérogatives et sa puissance. Les collectivités locales ne peuvent pas accéder à la compétence technique, les règles financières qui leur sont imposées par l'État leur interdisant de pouvoir recruter des experts de haute qualité. » (Thoenig, 1987, p. 129)

La tutelle technique de l'État sur les collectivités territoriales était favorisée par « leur morcellement exagéré [...] et [par] l'exiguïté de leurs ressources budgétaires propres [qui] les empêch[ai]ent d'avoir un libre choix véritable » (Thoenig, 1987, p. 50).

En 1976, le rapport « Vivre ensemble » (1976) que produit Olivier Guichard, en qualité de ministre de la Justice, prend pour cible générale l'administration de l'époque, jugée « omniprésente » et « engluée dans le quotidien ». Plus spécifiquement, il remet en question le concours que les services techniques prêtent aux collectivités locales. Quant au ministre de l'Environnement et du Cadre de Vie¹⁶⁵ Michel d'Ornano (1978-1981), il soutient l'alignement des tarifs de l'ingénierie publique sur ceux du privé et la suppression des R.I.P. (Vallemont, 2004).

La critique de l'État et de sa bureaucratie se poursuit dans les années 1980 à travers la radicalisation néo-libérale des partis de droite inspirés par l'évolution des partis de droite en Grande-Bretagne et aux États-Unis (Bezes, 2012, p. 24). Dans les années 1990, plusieurs groupes de hauts fonctionnaires importent les idées et recettes néo-managériales en vogue dans les pays anglo-saxons et cherchent à réformer l'État en s'inspirant de celles-ci. Dans la lettre de mission qu'il adresse au conseiller maître à la Cour des comptes Jean Picq le 8 novembre 1993, le Premier ministre Édouard Balladur estime indispensable de « mieux définir les responsabilités de l'État et de procéder à l'allègement ainsi qu'à la modernisation de ses structures ». Le rapport « Picq »¹⁶⁶ de 1994 pose la question de ce que l'État doit faire ou ne pas faire pour réduire les dépenses publiques et augmenter ses chances dans la compétition mondiale :

¹⁶⁵ Le ministère de l'Environnement et du Cadre de vie est le fruit de la fusion des ministères de l'Équipement et de l'Environnement.

¹⁶⁶ Le rapport est celui de la mission sur l'organisation et les responsabilités de l'État présidée par le conseiller maître à la Cour des comptes Jean Picq remis au ministère de la Fonction publique en mai 1994 et intitulé *L'État en France. Servir une nation ouverte sur le monde*.

« L'État doit distinguer les domaines respectifs de l'initiative privée et de l'intervention publique [...]. Il apparaît indispensable que l'État accorde la priorité à ses responsabilités particulières, celles que nulle autre institution ne peut exercer à sa place¹⁶⁷. [...] Au-delà de ses responsabilités propres, l'intervention de la puissance publique devrait constituer l'exception. [...] En règle générale, il n'appartient pas à l'État d'être un *opérateur*. Il ne doit pas faire ce que les autres peuvent faire mieux que lui. » (p. 18)

Le rapport admet que l'État puisse intervenir exceptionnellement au-delà de ses responsabilités propres lorsque l'exercice des libertés menace certains droits fondamentaux ou lorsque le marché est défaillant. Le rapport recommande notamment d'« introduire dans toute l'administration des indicateurs de moyens et surtout de résultat » (p. 104), d'établir clairement « un centre qui définit les politiques puis évalue leurs résultats et des unités opérationnelles qui les mettent en œuvre » (p. 113) et d'œuvrer au « renforcement des règles déontologiques [qui] doit concerner l'ensemble des fonctionnaires » (p. 127). L'on retrouve dans le rapport des recettes contenues dans l'idéologie néo-managériale comme le fait de distinguer les activités de l'État qui relèvent de la stratégie, de la conception, de la prise de décision et du pilotage et qui doivent être l'apanage de l'administration centrale de celles qui relèvent de la mise en œuvre opérationnelle des politiques publiques qui doivent être confiée aux services déconcentrés, aux agences de l'État voire au secteur privé. Ce sont de hauts fonctionnaires presque exclusivement administratifs qui participent à la mission « Picq », s'approprient ces recettes et les proposent au Premier ministre (Bezes, 2002b).

Par la suite, la circulaire du Premier ministre Alain Juppé du 26 juillet 1995 relative à la préparation et à la mise en œuvre de la réforme de l'État et des services publics vise à clarifier « la position de l'État par rapport aux marchés et aux acteurs économiques et sociaux » :

« Le Gouvernement doit d'abord mieux préciser, domaine par domaine, la frontière entre les missions qui incombent aux personnes publiques et celles qui peuvent relever des acteurs privés (marchés, entreprises ou acteurs sociaux) [...]. De même, un examen attentif des conditions dans lesquelles les grands services publics, industriels et commerciaux doivent s'adapter aux évolutions techniques et à des conditions de concurrence croissante doit être entrepris. »

La transparence est mise à l'honneur. Les capacités de conception et de décision des administrations centrales doivent être améliorées. La même année, un comité interministériel à la réforme de l'État (CIRE) est créé. Les différents ministres du

¹⁶⁷ Il s'agit, selon le rapport, de la justice, de la sécurité, de la défense et de la diplomatie. La responsabilité de ces domaines d'intervention s'étend « à l'édiction des normes et au contrôle de leur application [qui constituent] les deux principaux moyens de l'État *régulateur* » (p. 18).

gouvernement sont chargés de préparer une note stratégique sur la modernisation de l'administration dont ils ont la charge. Un projet de charte relatif à la coopération entre ingénierie publique et ingénierie privée est alors en cours (Bezes, 2009). Un pas s'apprête à être franchi en faveur du secteur privé.

Mais le répertoire néo-managérial de ces réformes échoue. Le Premier ministre, Alain Juppé (1995-1997), est déstabilisé après le mouvement social d'ampleur qui suit l'annonce de son plan de réforme de la protection sociale. La priorité est désormais au consensus. La légitimité de l'action gouvernementale est en jeu. Le processus de réforme interministérielle passe par la transparence et la concertation généralisée avec les publics cibles des réformes, si bien que le projet de charte est abandonné.

La progression du néo-management dans les idées qui inspirent les réformateurs pose cependant la question du devenir d'une institution, l'ingénierie publique d'État, en décalage croissant avec les exigences d'une gestion néo-managériale de l'administration publique. C'est le cas par exemple en matière de transparence des opérations publiques (Hood, 1991). L'État, à travers ses chercheurs et hauts fonctionnaires, est donc lui-même un facteur de la remise en cause de son intervention dans le domaine de l'ingénierie.

2.2. Le service public d'État à l'épreuve de « la crise du modèle français de politiques publiques »

La crise du modèle français de politiques publiques (Muller, 1992) qui marque la fin du XX^e siècle se caractérise par la multiplication des intérêts significatifs en présence et le problème de leur coordination :

« Avec l'industrialisation et l'urbanisation, le processus de diversification est devenu tel que l'idée même qu'un intérêt général indifférencié puisse intégrer tous les intérêts particuliers a perdu de plus en plus de crédibilité. » (Hayward, 1996, p. 9)

Progressivement, « l'Équipement comme la plupart des administrations déconcentrées de l'État a perdu la prééminence et la légitimité qui lui conférait l'assurance d'un intérêt général dont seul l'État était dépositaire » (Duran, 2001, p. 69-70). L'État doit de plus en plus composer avec un nombre croissant d'acteurs : ceux que les politiques de décentralisation des années 1980 ont renforcés, mais aussi ceux qui contribuent à faire exister et à développer l'Union européenne.

2.2.1. La prise de distance relative des collectivités territoriales avec l'ingénierie publique d'État

Les premières lois de décentralisation sont l'occasion, pour un certain nombre de collectivités territoriales, de prendre leurs distances vis-à-vis de l'État. Son monopole sur l'ingénierie publique s'effrite. L'ingénierie publique peut désormais être aussi territoriale. La loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions transfère les exécutifs départemental et régional des préfets de département aux présidents des conseils généraux et régionaux. Puis les lois des 7 janvier et 22 juillet 1983 organisent un transfert des compétences de l'État (aménagement du territoire, urbanisme, transports, etc.) vers les collectivités territoriales et la loi du 26 janvier 1984 crée la fonction publique territoriale. Les collectivités territoriales peuvent donc se doter de leurs propres personnels et structures.

On peut s'attendre à ce que ces lois mettent fin à la critique selon laquelle l'ingénierie publique organiserait la dépendance des collectivités locales à l'égard de l'État. On peut également s'attendre à ce que, du même coup, les activités relatives à l'ingénierie publique deviennent obsolètes face à une fonction publique territoriale renforcée et à l'augmentation des ressources financières des collectivités (transferts de fiscalité et dotations de l'État) censées compenser le transfert des compétences. Au-delà de ce que les textes disent, quel est l'impact réel de la décentralisation sur l'évolution de l'ingénierie publique ?

Certes, l'article 12 de la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État confirme la possibilité, pour les services de l'État, d'apporter leur concours aux communes qui le demandent dans le cadre de conventions. Mais le rapport Aubert et les débats parlementaires qui précèdent les lois de décentralisations montrent que les exigences des élus locaux à l'égard des services de l'État se durcissent. Au début de l'année 1973, des ingénieurs et des géomètres du secteur privé mènent une campagne de presse auprès des élus locaux. Ils dénoncent la concurrence, qu'ils jugent déloyale, des services déconcentrés de l'État. Le président de la Commission des communes de France, Jacques Aubert¹⁶⁸, décide alors d'envoyer un questionnaire aux maires. L'objet du questionnaire est de prendre connaissance de la manière dont les maires

¹⁶⁸ Jacques Aubert est diplômé de l'École libre des sciences politiques. Il devient président de la Commission des communes de France en 1977.

conçoivent leurs rapports avec les services de l'État (tutelle préfectorale, partage des compétences entre l'État et les communes, etc.). Le rapport Aubert¹⁶⁹ publié en 1977 révèle que les maires reprochent à l'État local la maîtrise des subventions, l'opacité des honoraires et le fait d'être à la fois juge et partie dans les projets d'infrastructures (Vadelorge, 2009) :

« C'est surtout à l'égard des services extérieurs des ministères que se manifeste une vive insatisfaction des maires. C'est avec ces services, contrôleurs de prescriptions innombrables et jugés beaucoup trop rigides, de surcroît maîtres de la plupart des subventions, que le contact est le plus rude. La critique vise d'abord les services techniques, et singulièrement ceux de l'Équipement. » (Extrait du rapport Aubert, p. 30.)

Des sénateurs vont se saisir de l'opportunité de la décentralisation pour remettre en cause les R.I.P. des ingénieurs et techniciens de l'État. Lors, par exemple, des débats parlementaires du 12 novembre 1981 au Sénat, deux sénateurs de droite proposent de supprimer les textes de 1948 et 1955. Le premier amendement proposé est celui de Michel Giraud, sénateur gaulliste du Val-de-Marne, membre du Rassemblement pour la République et rapporteur de la Commission des lois¹⁷⁰ :

« Les communes ne peuvent verser, sous quelque forme que ce soit, aux agents de l'État, de la région, du département ou de leurs établissements publics, des rémunérations liées aux services que ces agents leur rendent dans l'exercice de leurs fonctions. Des dérogations peuvent toutefois être accordées pour les services que ces agents leur rendent en dehors de l'exercice de leurs fonctions et des services qui les emploient, dans des conditions précisées par décret en Conseil d'État. »

Pour le sénateur, il convient d'intégrer cet article dans le dispositif de suppression des tutelles techniques. L'objectif de l'article est de « mettre fin à ce système pernicieux dans lequel les travaux des communes sont instruits par ceux-là mêmes qui sont amenés à les réaliser »¹⁷¹. Le second amendement est proposé par Marcel Lucotte¹⁷², sénateur de la Saône-et-Loire et membre du Parti républicain. Il est très proche du premier :

¹⁶⁹ Aubert J., 1977, *La réponse des maires de France recueillie par la commission des communes de France*, Paris, Documentation Française.

¹⁷⁰ Amendement n° I-114. Michel Giraud est maire de Perreux-sur-Marne (1971-1992), conseiller général du Val-de-Marne (1967-1985) et président de la région Ile-de-France (1976-1988). M. Giraud préside également l'Association des Maires de France (AMF) de 1983 à 1992.

¹⁷¹ Extrait du compte-rendu des débats parlementaires du 12 novembre 1981 inscrit au Bulletin Officiel de la République Française, p. 2 584. L'extrait concerne l'amendement n° I-114.

¹⁷² Marcel Lucotte est également maire d'Autun (1969-1995), conseiller général (1970-1988), vice-président du Sénat (1977) et président du conseil régional de Bourgogne (1978-1979).

« Les communes ne peuvent verser, sous quelque forme que ce soit, de rémunération aux agents de l'État et des établissements publics de l'État, liée aux services que ces agents leur rendent pendant l'exercice de leurs fonctions dans les services qui les emploient. »¹⁷³

Encadré 3. « Réquisitoire » de Marcel Lucotte contre les R.I.P.

Le 12 novembre 1981 au Sénat

« Nous voulons mettre un terme à une situation parfaitement ambiguë que, pour ma part, je vis depuis de nombreuses années. Je citerai un exemple concret : le service de voirie de la ville que j'administre est exécuté par un ingénieur des travaux publics de l'État ; lorsque le conseil municipal décide d'un projet de voirie, c'est cet ingénieur T.P.E. qui l'étudie ; notre délibération est envoyée au sous-préfet, qui, généralement, « ouvrant le parapluie », comme l'on dit, la transmet au directeur départemental de l'équipement ; ce dernier, n'étant pas au courant, se retourne vers l'ingénieur T.P.E., lequel reprend alors sa casquette d'agent de l'État et émet sur son propre projet un avis on ne peut plus favorable. Alors, la boucle est bouclée, la délibération est approuvée et on exécute les travaux. Et qui contrôle l'exécution des travaux et l'usage des fonds publics ? Le même ingénieur T.P.E. !

Il convient, estimons-nous, de mettre un terme à cette situation ambiguë qui, par surcroît, n'est pas à l'abri de la suspicion : à partir du moment où les agents de l'État sont honorés pour les tâches qui leur sont confiées, leur objectivité peut être suspectée. Généralement, les hommes ne peuvent pas être mis en cause, mais dire que ce n'est jamais le cas serait également excessif. C'est la raison pour laquelle nous proposons qu'il soit désormais interdit aux communes d'honorer les agents de l'État, ce qui supprimerait un des éléments de la tutelle technique »¹⁷⁴.

L'article 97 de la loi du 2 mars 1982 intègre partiellement les dispositions proposées par Michel Giraud. Les communes et leurs groupements ne pourront plus verser *directement* des indemnités aux agents de l'État dans le cadre de leurs prestations. Ils pourront toutefois percevoir des indemnités *indirectement* ou pour des prestations qu'ils auront fourni à titre personnel, en dehors de l'exercice de leurs fonctions dans les services de l'État. La mobilisation contre le fonctionnement traditionnel transforme à la marge le fonctionnement de l'ingénierie publique d'État.

L'Acte I de la décentralisation semble être l'occasion, pour les collectivités territoriales, de prendre leur indépendance vis-à-vis des services déconcentrés de l'État. Mais il ne se traduit pas partout par la mise en place des services techniques décentralisés étoffés. En effet, il ne résout pas le problème financier des collectivités territoriales de petites et moyennes tailles :

« Sur le plan des hommes, aucune mairie ne peut s'offrir les meilleurs spécialistes dans tous les secteurs. Lorsqu'une ville moyenne compte un ingénieur par domaine technique, c'est déjà bien beau. » (Lorrain, 1987, p. 95)

Les effectifs en DDAF diminuent sur la période, mais cela est dû au repositionnement thématique du ministère de l'Agriculture (cf. section 1.2.) et non au transfert des agents

¹⁷³ Il s'agit de l'amendement n° I-176. Cf. Compte-rendu des débats parlementaires, *op. cit.*

¹⁷⁴ *Idem*, p. 2 584-2 585.

vers les collectivités territoriales. En effet, au ministère de l'Agriculture, tous domaines confondus, les transferts de personnels se traduisent paradoxalement par une augmentation des effectifs de 1 263 emplois entre 1983 et 2000¹⁷⁵. Si 830 agents de l'État sont effectivement transférés aux conseils généraux, 2 093 agents rémunérés jusque-là par les conseils généraux optent pour la fonction publique d'État. Il en est de même au ministère de l'Équipement. Le décret du 13 février 1987 limite le transfert du personnel des DDE aux seuls agents effectuant des tâches autres que l'entretien, la gestion et l'exploitation du réseau routier, ce qui représente entre 5 % et 10 % des effectifs des DDE (Jacquot, 1988). Finalement, « le transfert des services correspondant aux compétences transférées n'a donné lieu, entre 1992 et 2001, au transfert que d'environ 3 700 emplois, presque intégralement compensé par le transfert des départements vers l'État de 3 600 emplois, consacrés à des tâches relevant de l'État, mais qui étaient auparavant supportées par les budgets départementaux »¹⁷⁶.

Par ailleurs, les départements sont différemment touchés par ces réorganisations (cf. chapitre 6). Le cas de l'Hérault est par exemple atypique puisque de nombreux agents de la DDAF positionnés sur des activités en lien avec l'ingénierie publique décident de rejoindre le conseil général au moment de la décentralisation pour poursuivre leurs activités. Là, l'ingénierie publique territoriale tend à concurrencer l'ingénierie publique d'État dès les années 1980. En Lozère, au contraire, la DDAF ne se trouve concurrencée ni par le conseil général qui ne parviendra à se structurer dans le domaine du petit cycle de l'eau qu'au début des années 2000 ni par les communes lozériennes, particulièrement rurales, et leurs groupements qui n'atteignent pas, pour la plupart, la taille critique qui leur permettrait de recruter un ingénieur ou un technicien. Le cas de Vaucluse est encore différent. Une grande partie du territoire est d'ores et déjà autonome vis-à-vis de l'État en matière de conseil technique pour les captages et la distribution de l'eau potable. En effet, dès 1947, quatre grands syndicats d'eau potable¹⁷⁷ structurent le département. En 1990, ces syndicats représentent 108 communes sur les 151 que compte le département¹⁷⁸. Le territoire de Vaucluse est donc déjà largement autonome vis-à-vis de la DDAF quand survient l'Acte I de la décentralisation. Celle-ci ne fait que réduire davantage le périmètre

¹⁷⁵ Rapport public thématique de la Cour des Comptes, *Les effectifs de l'État, 1980-2008. Un état des lieux*, 9 décembre 2009, p. 49-50.

¹⁷⁶ Rapport public thématique de la Cour des Comptes, *Les effectifs de l'État, 1980-2008. Un état des lieux*, 9 décembre 2009, p. 49.

¹⁷⁷ Le syndicat des eaux Durance Ventoux, le syndicat mixte de la région Rhône Ventoux, le syndicat intercommunal de la région Rhône Aygues Ouvèze et le syndicat Durance Lubéron.

¹⁷⁸ <http://infoterre.brgm.fr/rapports/RR-31019-FR.pdf>

d'action des DDAF avec la mise en place de nouvelles structures comme le syndicat de Sault en 1983. Mais elle ne touche pas la structuration des communes les plus rurales (de l'ordre d'une vingtaine) qui restent sous tutelle technique de la DDAF.

Dans les années 1980 et 1990, les services de l'État continuent, à travers l'ingénierie publique, d'exercer une tutelle technique (Melleray, 1983). Certains élus locaux cherchent à s'émanciper de cette tutelle :

« À partir du milieu des années 1990, les chefs des grands exécutifs locaux adoptent une posture plus offensive vis-à-vis de l'action de l'État, de ses élites, de leur inertie vis-à-vis d'un approfondissement de la politique de décentralisation. Ils dénoncent la pause intervenue à partir de 1986, les freins mis par les corps de l'État à la poursuite de l'élan décentralisateur de 1982-1985. » (Le Lidec, 2007a, p. 114)

Mais seules les grandes villes et quelques villes moyennes atteignent cet objectif dans les années 1990. Les petites communes, elles, dépendent toujours de l'État. Le pouvoir local connaît une « révolution tranquille » (Lorrain, 1993). En outre, la loi du 2 mars 1982 limite le contrôle du préfet sur les actes des collectivités territoriales. Comme l'aval du préfet n'est plus nécessaire à l'aboutissement des dossiers, les négociations se tiennent désormais directement entre les directeurs des services déconcentrés et leurs correspondants territoriaux. Le nouveau circuit administratif qui se met en place favorise les relations entre les services locaux de l'État et les collectivités territoriales facilitées par les transferts d'agents entre fonction publique d'État et fonction publique territoriale (Mabileau, 1991). En outre, en raison de ces transferts, les manières de faire des agents de l'État devaient sans doute se retrouver en partie dans celles des agents territoriaux. La décentralisation ne rompt donc pas avec l'ingénierie publique d'État dont la légalité est réaffirmée par la loi ATR de 1992¹⁷⁹.

Toutefois, les ingénieurs de l'État se trouvent concurrencés sur le terrain de la compétence technique tant par les conseils généraux que par les bureaux d'études privés. L'article 40 de la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau indique que « le département peut mettre à disposition des communes ou de leurs groupements une expertise du fonctionnement des dispositifs d'épuration et d'assainissement publics ». Autrement dit, le service d'assistance technique aux exploitants de station d'épuration (SATESE), qui était une compétence

¹⁷⁹ L'art. 7 de la loi de 1992 stipule que « Les services déconcentrés de l'État peuvent concourir par leur appui technique aux projets de développement économique, social et culturel des collectivités territoriales et de leurs établissements publics de coopération qui en font la demande. Dans ce cas, cet appui est fourni dans des conditions définies par convention passée entre le représentant de l'État et, selon le cas, le président du conseil régional, le président du conseil général, le maire ou le président de l'établissement public de coopération ».

facultative des services de l'État depuis 1964, devient une compétence facultative des conseils généraux. À la demande des maîtres d'ouvrage, le SATESE, quand il est mis en place, fournit gratuitement « une expertise du fonctionnement des dispositifs d'épuration et d'assainissements publics »¹⁸⁰. Le conseil général, à travers le SATESE, est alors habilité à fournir aux communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) un diagnostic du procès et du fonctionnement de leurs stations d'épuration, des conseils techniques et des informations scientifiques. Par ailleurs, les responsabilités accrues des élus locaux ouvrent de nouvelles opportunités à l'ingénierie privée. Les bureaux d'études privés sont parfois plus en avance que les DDAF et les DDE sur les nouvelles techniques d'assainissement (Lorrain, 2003a), par exemple. Un nombre croissant de collectivités locales préfère alors se tourner vers le secteur privé :

« La période qui suit les lois de 1982 se caractérise par une stabilisation des recrutements dans la fonction publique locale et par une extension considérable de la gestion déléguée au bénéfice des grands groupes de services urbains ou de travaux ; Compagnie Générale des Eaux, Lyonnaise des Eaux-Dumez, Bouygues, Caisse des Dépôts et Consignations. De nombreux maires leur ont confié la gestion de services urbains qui étaient exploités jusqu'alors en régie (Sète 1984, Paris 1985, Lyon 1986, La Seyne-sur-Mer 1987, Montpellier 1989, Toulouse, Lorient 1990, Grenoble 1989 et 1991, Caen, Saint-Étienne, Romans-sur-Isère 1992). [Au] cours des années quatre-vingt, ils ont rapproché leurs activités de services du secteur des travaux. Cette recomposition de l'offre va déboucher vers 1985-1986 sur des contrats clefs en main, appliqués à des opérations d'aménagement urbain. On parle alors d'un schéma ensemblier (Lorrain, 1992b). Ces grands groupes peuvent proposer aux mairies une prestation globale incluant la construction comme par le passé, mais aussi les études préalables, les études de faisabilité, le suivi, le montage financier et parfois l'exploitation. » (Lorrain, 1993, p. 288-289)

Ces nouvelles responsabilités transforment également le degré d'exigence des élus locaux vis-à-vis des services de l'État :

« [Après les élections municipales de 1995,] les ingénieurs ont dû plus systématiquement se justifier auprès d'élus d'un nouveau genre, des comptables, des gestionnaires. Il y a eu un changement de mentalité. Les gens se disaient : "il n'y a pas que l'État". Le maire conteste et dit : "non, je vais demander à un autre". »¹⁸¹

Ce témoignage rejoint les observations de Sébastien Vignon sur l'émergence, dans les petites communes, d'une nouvelle élite politique détentrice de savoir-faire spécialisés, de compétences managériales, maîtrisant la connaissance technique des dossiers et ayant accès

¹⁸⁰ Cf. art. L. 1331-16 du code de la santé publique.

¹⁸¹ Entretien avec un ex-ingénieur des travaux ruraux (1979-2000) en DDAF (1^{er} septembre 2016).

à des réseaux politiques, administratifs et économiques élargis dans lesquels ils puisent des ressources pour l'action (Vignon, 2010). La figure de « l' élu expert » (Moquay, 1998) naît largement du développement de l'intercommunalité dans les années 1990¹⁸². Contrairement aux syndicats d'eaux intercommunaux amplement contrôlés par les services de l'État avant la décentralisation (Guéranger, 2008) et souvent présidés par les conseils généraux¹⁸³, les Établissements Publics de Coopération Intercommunale à Fiscalité Propre (EPCI-FP) disposent d'un budget propre et sont, par conséquent, plus autonomes vis-à-vis des autres acteurs institutionnels.

L' élu local ne se contente plus de faire la médiation entre les sphères administratives de l'État, les réseaux électifs et les habitants de sa collectivité. Il doit par ailleurs composer avec les acteurs économiques et culturels susceptibles de participer au développement local (Faure, 1994). L'État n'est clairement plus au centre de l'action publique et ses ingénieurs et techniciens deviennent, pour les élus locaux, moins indispensables. Les lois de décentralisation ne débouchent donc pas sur une rupture avec l'ingénierie publique d'État, mais sur l'apparition d'une ingénierie publique territoriale concurrente à géométrie variable et sur l'ouverture à l'intervention de l'ingénierie privée.

2.2.2. L'amplification de la contestation par le secteur privé

À la fin du XX^e siècle, la contestation, par le secteur privé, du maintien d'une ingénierie publique d'État concurrente prend de l'ampleur.

2.2.2.1. L'ingénierie publique d'État : l'ennemi à abattre

Dans les années 1990, de nombreuses sociétés d'ingénierie privées françaises, qu'elles soient de petite, moyenne ou grande tailles, perçoivent l'ingénierie publique d'État comme l'ennemi à abattre. La radicalisation de la contestation vient d'abord de l'intensification de la concurrence sur le plan interne. Après la Seconde Guerre mondiale,

¹⁸² La loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République crée les communautés de communes et les communautés de ville. Au 31 décembre 1994, ce sont déjà 756 communautés de communes qui sont créées. 66,5 % des EPCI-FP créés entre 1992 et 1993 ont moins de 10 000 habitants (Villeneuve, 1997). La réforme touche donc surtout le monde rural où l'ingénierie publique du ministère de l'Agriculture est bien implantée.

¹⁸³ Conseils généraux qui, tout en présidant ces syndicats, déterminent quelles sont les communes pouvant bénéficier des programmes d'investissement, entretenant ainsi un réseau de clientélisme (Giblin, 2003).

les bureaux d'études spécialisés en urbanisme et en équipements urbains se multiplient (Tobelem-Zanin, 1995). La concurrence se durcit tandis que la période des Trente Glorieuses touche à sa fin et que le marché intérieur se réduit¹⁸⁴, les collectivités locales diminuant leurs investissements au cours des années 1970. Les petits bureaux d'études et ingénieurs-conseils locaux se trouvent directement en concurrence avec les ingénieurs de l'État dont certains multiplient les volumes de travaux dans l'objectif d'augmenter leur rémunération et de se faire bien voir de leurs directeurs :

« Il y avait des anciens ingénieurs ici comme ailleurs qui, du temps de l'ingénierie, avant ma génération, pensaient à faire le maximum d'ingénierie parce qu'ils étaient payés en fonction de l'ingénierie. Quand j'ai commencé à la DDAF [au début des années 1990], c'était : "avec ton chiffre d'affaires, combien tu as fait cette année ?" ; "ah mais toi tu es le premier dans le département. Tu vas avoir la meilleure prime ! ". Il y avait une concurrence entre départements et même dans le même département puisqu'on était payés, on était modulés en fonction des primes de la maîtrise d'œuvre qu'on faisait rentrer. »¹⁸⁵

Les ingénieurs de l'État s'exposent, par leur comportement, à la grogne des acteurs du secteur privé. Ils parviennent cependant à tempérer certains bureaux d'études en développant, à partir des années 1960, des pratiques qui tendent à préserver les apparences de la concurrence : ils abandonnent volontairement une part du marché à des entreprises privées et évitent de pousser les communes à une consommation excessive (Thoenig, 1987). Les ententes entre bureaux d'études privés et puissance publique définissent les périmètres d'action de chacun dans la plupart des départements, comme en Loire-Atlantique :

« Il n'y avait déjà pas de concurrence avec le secteur public puisque le bureau d'étude où j'étais, il savait très bien pour quelle raison il était là. C'est parce qu'il avait été adoubé par des ingénieurs du ministère de l'Agriculture. C'était tranquille. Ils se disaient, avec les syndicats du 44 : "bon, cette année, on va pratiquer tel tarif ? " et puis voilà. La discussion était bon enfant. »¹⁸⁶

Évidemment, ces ententes, si elles satisfont les bureaux d'études privés qui en bénéficient, marginalisent du même coup ceux qui en sont exclus et alimentent les frustrations.

¹⁸⁴ J.-P. Garcia, P. Grand, *De la maîtrise d'œuvre en France. Constat et perspectives*, rapport du Conseil général des Ponts et Chaussées pour le ministre de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer, avril 2003.

¹⁸⁵ Entretien avec un ingénieur d'une DDT(M) (7 décembre 2015).

¹⁸⁶ Entretien avec un ingénieur ayant travaillé successivement dans le privé et en DDAF (2 mai 2016).

Quant aux gros bureaux d'études, ils connaissent de plus en plus de difficultés à l'export et considèrent que l'État a sa part de responsabilités. Un certain nombre de ces gros bureaux d'études est créé autour des années 1950 (Palant-Frapier, 2013) par des établissements financiers ou industriels ou de grandes entreprises de BTP¹⁸⁷ (Nasser, 1971). C'est le cas de la SOciété Grenobloise d'Études et d'Applications Hydrauliques (SOGRÉAH) créée en 1955 par l'entreprise de fabrication de grands équipements hydrauliques Neyrpic. Comme SOGRÉAH, beaucoup de ces sociétés se développent à l'international. Mais, à partir des années 1970, les pays du Sud sont surendettés. Ils souffrent par ailleurs d'une baisse des aides des bailleurs de fonds qui, eux aussi, connaissent des difficultés économiques. Résultat : « Les besoins d'équipement existent, mais toutes les sociétés ont des affaires quasiment conclues qui n'aboutissent pas, compte tenu des problèmes de financement des pays clients »¹⁸⁸. Les bureaux d'études se tournent alors vers le marché national (Dalmaso, 2013).

La décentralisation crée un appel d'air et, à partir du milieu des années 1980, les marchés d'études se développent et offrent des opportunités aux bureaux d'études privés. Des sociétés comme SOGRÉAH, jusque-là largement tournées vers l'export, s'intéressent de plus en plus au marché national. La stratégie consiste à obtenir des marchés avec des collectivités territoriales par la reprise de cabinets d'ingénieur-conseil bien implantés localement. C'est ainsi qu'en 1997, le cabinet Praud, spécialisé dans la maîtrise d'œuvre des travaux d'eau et d'assainissement, est racheté par SOGRÉAH.

Mais à partir des années 1990, la concurrence internationale se durcit sous l'effet notamment de la politique de la Banque mondiale qui encourage le développement, à l'échelle internationale, de l'initiative privée dans le domaine des infrastructures (Lorrain, 2003b). Pour se vendre à l'étranger, ces bureaux d'études ont besoin d'accumuler de bonnes références, mais la maîtrise d'œuvre des ouvrages complexes est monopolisée, en France, par la puissance publique¹⁸⁹. La chambre syndicale des sociétés d'ingénierie, le Syntec, estime que les missions d'étude et de conseil à l'étranger pourraient être plus prolifiques si

¹⁸⁷ Bâtiments et Travaux Publics.

¹⁸⁸ C'est ce que déclarait M. de Buffevent, le PDG de Spie-Batignolles, jeudi 29 novembre 1984 à l'occasion d'une conférence de presse organisée par Syntec ingénierie et le groupement des ensembleurs industriels français. Propos rapportés par le quotidien *Le Monde*, le mardi 4 décembre 1984 dans un article au titre évocateur : « La raréfaction des grands chantiers. L'ingénierie au plus bas ».

¹⁸⁹ Précisons ici que les critiques se focalisent sur l'ingénierie publique des DDE et des Centres d'Études Techniques de l'Équipement (CETE). Mais si les DDAF ne sont pas sous les feux des projecteurs puisque, depuis la Seconde Guerre mondiale, les problèmes urbains ont pris le dessus sur l'équipement rural (Thoenig, 1987), leur destin est lié à celui des DDE.

l'ingénierie privée n'était « handicapée dans l'Hexagone par le quasi-monopole exercé par l'État sur la Direction de l'Équipement », car « pour pouvoir travailler à l'étranger, il faut posséder des références sur le marché français »¹⁹⁰.

Le secteur privé est persuadé qu'il s'en sortirait mieux si l'ingénierie publique d'État venait à disparaître. En 1998, les recettes perçues par l'État à l'occasion de ses missions d'ingénierie publique représentent 130 millions d'euros, alors que les dépenses (salaires, moyens généraux...) sont estimées à 340 millions d'euros (Prudhomme-Deblanc, 2002, p. 53). Tandis que, pour de nombreux agents de l'État, cet écart entre les dépenses et les recettes justifie l'existence de ces prestations, considérées comme de véritables missions de service public puisqu'elles permettent de rendre accessibles des prestations utiles aux collectivités territoriales les plus pauvres, il illustre au contraire, pour le secteur privé, la concurrence déloyale qu'il n'a de cesse de dénoncer. En outre, l'ingénierie publique d'État échappe aux réglementations concernant les marchés publics que l'ingénierie privée, elle, se doit de respecter. Par exemple, les collectivités territoriales peuvent choisir les prestations de l'État sans passer par les étapes de la mise en concurrence. L'ingénierie privée juge urgent de conquérir le marché que représente l'ensemble des parts de la commande publique. En 1995, l'European Federation of Engineering Consultancy Associations (EFCA) publie un *Livre blanc sur l'ingénierie intégrée du secteur public en Europe*. Ce livre révèle que dans une région comme le sud-ouest de la France, par exemple, dans le domaine de l'EPA, « le secteur public fournit plus des deux tiers des besoins d'ingénierie : services techniques des communes (10 %), DDE (20 %), DDAF (50 %) » (Prudhomme-Deblanc, 2002, p. 60). La demande d'ouverture à la concurrence des prestations proposées par les DDE et DDAF va être entendue et relayée par les institutions communautaires.

2.2.2.2. *Le détour par l'Europe*

Le détour par l'Europe donne peu à peu à l'ingénierie privée les ressources juridiques et argumentatives pour renverser la jurisprudence des tribunaux nationaux et faire évoluer les esprits jusque chez les principaux concernés. Le secteur privé est essentiellement représenté par Syntec-ingénierie et la Chambre des ingénieurs-conseils de France (CICF)

¹⁹⁰ Propos rapportés par le journal *Les Échos. Supplément transports* du 21 novembre 1991 dans un article intitulé « L'ingénierie privée handicapée à l'export ».

qui sont des fédérations professionnelles de l'ingénierie. Il s'agit de groupes d'intérêt au sens de « (re)groupements de représentation, durables ou ponctuels, que leurs porte-parole font agir pour promouvoir, à titre principal ou accessoire, la défense d'intérêts sociaux, de quelque nature que ce soit » (Offerlé, 2009, p. 282). Pendant longtemps, le niveau d'action de ces groupes est resté exclusivement national. Contrairement à la place privilégiée accordée aux groupes d'intérêts en Grande-Bretagne ou aux États-Unis, les groupes d'intérêt en France ne peuvent prétendre se voir reconnaître une quelconque légitimité démocratique et se trouvent par conséquent marginalisés par rapport au processus de décision (Hayward, 1996). À cela s'ajoute le poids historique des grands corps techniques auxquels ils s'attaquent. L'action de ces groupes est systématiquement neutralisée.

À la fin des années 1980, le succès du « référentiel de marché » (Muller, 2000) crée de nouvelles opportunités au niveau national et communautaire pour l'action collective des bureaux d'études privés. Dans le contexte du « tournant néo-libéral » (Jobert, 1994), le pouvoir exécutif français, en situation de cohabitation politique, mène, à partir de 1986, une véritable politique de privatisations. Le rôle des entreprises publiques dans l'économie nationale et l'importance accordée en France au secteur public sont contestés. Le droit interne évolue également en faveur du secteur privé. L'ordonnance du 1^{er} décembre 1986 relative à la liberté des prix et de la concurrence prohibe l'exploitation abusive par une entreprise ou un groupe d'entreprises d'une position dominante et l'état de dépendance économique dans lequel se trouve, à son égard, une entreprise cliente ou fournisseur qui ne dispose pas de solution équivalente (article 8). Or, cette prohibition s'applique aussi bien aux personnes privées qu'aux personnes publiques ayant des activités de production, de distribution et de services (article 53). Le Conseil de la concurrence (aujourd'hui, Autorité de la concurrence) devient, en 1985, une autorité administrative indépendante et peut désormais être saisi par les organisations professionnelles et syndicales (article 5). La CICF se saisit de cette opportunité et fait parvenir au Conseil de la concurrence une lettre enregistrée le 27 novembre 1987 dans laquelle elle demande l'avis du Conseil sur « le problème de la concurrence des services techniques de l'État vis-à-vis de l'ingénierie privée pour les marchés d'études et de travaux des collectivités locales ». Le 28 septembre 1988, le Conseil de la concurrence rend son avis (cf. annexe 2). Il expose les problèmes que pose l'ingénierie publique à l'ingénierie privée. Il estime que le coût des prestations publiques, pour des missions comparables, est de l'ordre de 25 à 30 % moins élevé que celui des prestations privées. Deux observations viennent particulièrement conforter les arguments tenus par les représentants du secteur privé :

« La possibilité conférée aux agents de l'État d'être des prestataires de services des collectivités locales selon des règles qui ne relèvent pas d'une logique de marché a pour conséquence qu'une part des marchés d'ingénierie des collectivités locales échappe aux cabinets privés quels que soient leurs efforts pour améliorer le rapport qualité-prix de leur prestation. »

« Les conditions de fonctionnement du marché du fait de la présence sur celui-ci des agents de l'État ne sont pas pour les cabinets privés celles du libre jeu de l'offre et de la demande. »

Le Conseil se prononce sur l'opportunité d'égaliser les conditions d'offres entre les différents types de prestations de services. Selon lui, fixer une norme de rémunérations applicable aux offres des services de l'État « n'apparaît pas nécessairement compatible avec le bon fonctionnement de la concurrence sur ce marché » :

« Si [la norme] était fixée à un niveau trop bas pour assurer une rémunération convenable des cabinets privés, la situation de ceux-ci ne serait pas modifiée par rapport à celle constatée actuellement. En revanche, si elle était fixée à un niveau trop élevé, elle pourrait, en incitant les cabinets privés à s'aligner sur elle, limiter le champ de la concurrence par les prix sur les marchés considérés. »

Si le Conseil considère qu'il ne lui appartient pas de se prononcer sur l'opportunité de l'intervention de l'État sur le marché de l'ingénierie pour les collectivités territoriales, il en expose toutefois les inconvénients pour le secteur privé sans y apporter de solution. Pour la première fois, une autorité qui agit au nom de l'État reconnaît publiquement une situation que dénoncent les bureaux d'études privés depuis l'entre-deux-guerres.

Dans le même temps, le mode de fonctionnement pluraliste de l'Europe est de plus en plus favorable à l'action des groupes d'intérêt (Hayward, 1996). À la fin des années 1980, la Commission européenne, une coalition d'industriels (Philips, Siemens, Olivetti...) et des gouvernements nationaux de plus en plus favorables à la logique de marché soutiennent le processus d'intégration européenne et décident de lever les barrières à la circulation des personnels, des capitaux, des services et des marchandises (Sandholtz, Zysman, 1989). Cette politique de libéralisation, dont les bases sont jetées dès le discours de Jacques Delors du 14 janvier 1985 devant le Parlement européen (Delors, 1992), est confirmée par l'Acte unique de 1986 qui prévoit la réalisation, avant le 1^{er} janvier 1993, d'un véritable marché unique.

De manière générale, les services publics nationaux en Europe sont traditionnellement des monopoles publics. Sous l'effet de l'action de certains grands

groupes industriels et financiers de services, ils entrent dans un processus d'eupéanisation et de libéralisation à partir du milieu des années 1980 (Bauby, 2011 ; Coutard, 1997). Les politiques de dérèglementation concernent en premier lieu les grands réseaux d'infrastructures (télécommunication, transport, énergie) nécessaires à la mise en œuvre des quatre grandes libertés de circulation. Le caractère public des SPEA en Europe n'est, quant à lui, pas remis en cause. Tous les pays européens gèrent ces services au niveau local. L'eau est peu transportée sur de longues distances et l'entrée de ces services dans le « marché intérieur » n'a pas de sens. La maîtrise d'ouvrage des SPEA des collectivités locales en France n'est donc pas susceptible d'être libéralisée. Il en va autrement des prestations techniques des ingénieurs et techniciens de l'État.

C'est surtout le droit communautaire de la concurrence qui va orienter l'évolution de l'ingénierie publique en France. Avec l'arrêt Nicolo du Conseil d'État du 20 octobre 1989, la hiérarchie des normes est amendée dans le sens d'une primauté du droit européen sur les lois françaises postérieures contraires. Le Conseil d'État reconnaît, dans son arrêt du 28 février 1992, la supériorité des directives communautaires sur les réglementations nationales. Or, le droit communautaire de la concurrence se renforce sur la période. La directive du Conseil du 18 juin 1992 portant coordination des procédures de passation des marchés publics de service impose une acception large de la notion de marché qui, au contraire du Code des marchés publics français, inclut les contrats conclus entre personnes publiques. La directive marque un tournant dans l'histoire de l'ingénierie publique d'État. Celle-ci est directement visée et doit théoriquement cesser d'intervenir en dehors des règles de la concurrence pour les marchés de services supérieurs à 1,3 million de francs.

En France, les hauts fonctionnaires freinent la transposition de la directive. Le texte européen devait être transposé dans le droit français dès 1993. Devant la non-transposition de la directive, la CICF adresse une plainte à la Commission européenne le 19 juillet 1995¹⁹¹. La France est condamnée pour manquement par la Cour de Justice des Communautés européennes le 2 mai 1996 et le 29 mai 1997¹⁹². La directive ne sera transposée qu'en 1997, sous la pression de l'Europe, mais aussi de Syntec-Ingénierie, de la CICF et de la Fédération européenne des associations nationales d'ingénierie¹⁹³ (FEANI).

¹⁹¹ Cf. Rapport de la Cour des comptes, *La fonction publique d'État*, rapport au président de la République suivi des réponses des administrations, décembre 1999.

¹⁹² CJCE, 2 mai 1996, Commission c./République française, Aff. C 234/95 ; CJCE 29 mai 1998, Commission c./République française, Aff. C 311/96 et C 312/96.

¹⁹³ Le rôle de la Fédération est rappelé dans un article du journal *Les Échos*, « Les sociétés d'ingénierie s'inquiètent de la concurrence du secteur privé », jeudi 24 novembre 1994. La FEANI est créée en 1951. Son but est de promouvoir le titre d'ingénieur et de favoriser leur mobilité. L'installation du secrétariat de la

Mais même après transposition, la directive n'est pas appliquée¹⁹⁴. Sous le gouvernement d'Alain Juppé, la France fait un pas vers l'ingénierie privée avec la loi du 1^{er} juillet 1996 sur la loyauté et l'équilibre des relations commerciales qui prohibe « les offres de prix ou pratiques de prix de vente aux consommateurs abusivement bas par rapport aux coûts de production, de transformation et de commercialisation, dès lors que ces offres ou pratiques ont pour objet ou peuvent avoir pour effet d'éliminer d'un marché ou d'empêcher d'accéder à un marché une entreprise ou l'un de ses produits » (art. 5). Malgré cela, les pratiques ne changent pas.

Une jurisprudence interne défavorable à l'ingénierie publique d'État s'accumule à la fin des années 1990. À travers l'action du Syntec et de la CICF, le lobbying du secteur privé s'intensifie, encouragé par l'évolution du contexte juridique communautaire et national qui légitime son action. À ce moment-là, le cabinet d'ingénierie Duploux, localisé à Périgueux, est un bureau d'études et d'expertise spécialisé en hydraulique et en environnement (digues, forages, captages, assainissement, lagunes...). Le cabinet souhaite s'insérer dans deux projets : celui d'un centre d'épuration par lagunage des eaux usées réalisé par la commune de Génis et celui de la réalisation d'un pôle administratif à Limoges. Sur les deux projets, le cabinet Duploux s'estime lésé par les services de l'État qui disposent, contrairement à lui, d'avantages exorbitants : non-facturation de la TVA et utilisation de moyens matériels et humains déjà financés par l'impôt. Il saisit le Conseil de la concurrence à deux reprises (en 1997 puis en 1999) pour dénoncer les pratiques déloyales du Centre d'Études Techniques de l'équipement (CETE) de Lyon et de la DDE de Haute-Vienne et de Dordogne dans le cadre de ces projets. Le 22 juillet 1999, le tribunal administratif de Besançon décide qu'en l'absence de carence de l'initiative privée, l'intervention des ingénieurs de l'État dans le cadre d'une mission de maîtrise d'œuvre n'est pas justifiée. En l'espèce, la juridiction française reprend à son compte l'argument gestionnaire de la subsidiarité présent dans le discours européen depuis l'avènement de Jacques Delors à la présidence de la Commission européenne en janvier 1985 et confirmé par la suite dans l'Acte unique de 1986, le Traité de Maastricht de 1992 puis le Traité d'Amsterdam de 1997 (Barroche, 2007, 2012). Le Conseil d'État, à son tour, se range du côté des objectifs communautaires. L'arrêt du 20 mai 1998 se réfère directement à la directive européenne de

Fédération à Bruxelles en 1997, afin de se rapprocher de la Commission européenne, n'est sans doute pas pour rien dans l'intensification des pressions sur l'ingénierie publique d'État à la fin des années 1990.

¹⁹⁴ « L'Europe prive les services de l'État de la manne des collectivités locales », www.lemonde.fr, 2 février 1999.

1992 pour justifier la confirmation de la décision du tribunal administratif de Strasbourg. Celui-ci enjoint à la Communauté de communes du Piémont de Barr de procéder à la publication d'un avis de marché de service et de suspendre la procédure de passation du contrat par lequel elle confiait l'exploitation de son service d'assainissement au service des eaux et de l'assainissement du Bas-Rhin sans publicité ni mise en concurrence préalable.

Les choses s'accroissent à la fin des années 1990. En décembre 1998, la CICF dépose un recours auprès de la Commission européenne pour concurrence déloyale. Le Conseil de la concurrence se saisit d'office de la question le 2 septembre 1999. Enfin, un rapport de la Cour des comptes de décembre 1999¹⁹⁵ dénonce les textes de 1948 et de 1955. Elle qualifie les R.I.P. (qui représentent 800 millions de francs par an pour l'Équipement et 400 millions de francs par an pour l'Agriculture) de « dispositif d'intéressement qui alimente les pratiques de démarchage ». Ces pratiques sont même condamnées par certains élus locaux en raison de leur incompatibilité avec la notion de service public. La Cour dénonce également la discrimination entre agents de la fonction publique que ces rémunérations impliquent ainsi que les atteintes à la concurrence occasionnées par les conventions de gré à gré¹⁹⁶ signées entre les services de l'État et les maîtres d'ouvrages et les prix pratiqués par les services de l'État sans rapport avec les prix du marché. L'écart se creuse entre les pratiques des ingénieurs et techniciens de l'État et le droit et la jurisprudence communautaires et internes.

3. La fragilisation des groupes de soutien

Les possibilités de veto sont encore fortes au sein des ministères de l'Agriculture et de l'Équipement. Elles sont utilisées non pas pour bloquer complètement les réformes, mais pour que leur contenu et leur mise en œuvre soit conforme aux intérêts des ingénieurs et techniciens de ces ministères (3.1.). Face aux menaces qui pèsent sur l'ingénierie publique d'État, les hauts fonctionnaires cherchent à faire évoluer les missions vers des activités pour lesquelles l'État semble pouvoir apporter une véritable plus-value par rapport au secteur privé (3.2.). Les hauts fonctionnaires se mobilisent donc contre la fragilisation de l'ingénierie publique d'État. Cependant, les soutiens tendent à se défaire en même temps

¹⁹⁵ Cf. rapport de la Cour des comptes, 1999, *op. cit.*

¹⁹⁶ Les conventions de gré à gré sont passées en dehors d'un marché organisé, sans formalisme ni publicité. Elles se caractérisent par leur souplesse et par la libre manifestation des volontés des parties.

que de plus en plus d'ingénieurs du GREF et des Ponts et Chaussées optent pour des carrières à l'extérieur des DDAF et des DDE (3.3.).

3.1. L'attitude des grands corps techniques face aux réformes : de l'opposition aux concessions

Sur la période, les différents corps concernés par l'ingénierie publique d'État en général et les grands corps techniques en particulier ont encore de fortes possibilités de veto et les utilisent. L'évolution des enjeux de l'action publique, les remises en cause du fonctionnement traditionnel de l'administration, l'Union européenne, les collectivités territoriales et les acteurs privés jouent un rôle important dans l'évolution de l'ingénierie publique d'État. Mais ces différentes influences passent par le filtre des grands corps techniques.

Les témoignages dont nous disposons concernent uniquement le ministère de l'Équipement. Nous ne pensons pas que les mobilisations furent inexistantes au ministère de l'Agriculture, mais plutôt que l'intérêt des éditeurs et des chercheurs était davantage tourné vers l'histoire des Ponts et Chaussées plutôt que vers celle du Génie rural. Par ailleurs, le destin des DDAF et des DDE semble de plus en plus lié. D'un côté, la circulaire de Michel Rocard du 23 février 1989 relative au renouveau du service public indique vouloir engager « un vaste programme de déconcentration », renforcer la cohésion des services territoriaux de l'État et assurer la cohérence de leurs interventions. D'un autre côté, les ministères de l'Équipement et de l'Agriculture cherchent à constituer un grand service technique réunissant l'ensemble des compétences nécessaires à la prise en compte des problèmes environnementaux pour contrer la menace du ministère de l'Environnement de créer son propre service territorial (Duran, 2006). Ils peuvent s'appuyer sur la loi relative à l'administration territoriale de la République du 6 février 1992 et sur le décret du 1^{er} juillet 1992 portant charte de déconcentration qui donnent suite à la circulaire « Rocard ». Le rapprochement des DDE et DDAF est expérimenté à partir de 1991 dans 15 départements¹⁹⁷. Elle se traduit par la mise en place d'une mission interservices de l'eau (pour l'exercice de la police de l'eau et les missions de gestion des eaux), d'un responsable interservices « environnement » et d'un pôle de compétence « aménagement de l'espace ».

¹⁹⁷ Cf. circulaire du 15 juillet 1991.

L'expérimentation est ensuite généralisée à partir de 1993¹⁹⁸. Elle devait déboucher sur la création de directions de l'équipement, de l'environnement et de l'agriculture¹⁹⁹. Si ces tentatives de rapprochement échouent (Duran, 2006), elles montrent que l'opposition franche qui caractérisait les relations entre les deux ministères au début de la III^e République n'est plus d'actualité.

L'autobiographie de l'ingénieur de l'École nationale des travaux publics de l'État Serge Vallemont (2004), *Une vie d'ingénieur aux Ponts et chaussées, 1951-1995 : chroniques d'un témoin engagé* donne un exemple de contre-mobilisation relativement victorieuse organisée par de hauts fonctionnaires techniques et met en avant les clivages qui existent entre les différents protagonistes des réformes administratives : les hauts fonctionnaires, les ministres et les parlementaires. S. Vallemont devient ingénieur des Ponts et Chaussées en 1975. De 1978 à 1981, il est chargé de mission auprès du directeur du personnel du ministère de l'Équipement, Pierre Mayet, au moment où le sénateur de Vendée Lionel de Tinguy du Pouët²⁰⁰, membre du groupe de l'Union Centriste des Démocrates de Progrès (groupe de centre droit), cherche à supprimer les rémunérations accessoires du ministère de l'Équipement²⁰¹. Le sénateur connaît le rapport Aubert et les critiques que le secteur privé adresse aux services de l'État. Le projet de loi relatif au développement des responsabilités des communes est à l'ordre du jour des discussions sénatoriales en mai 1979. À cette occasion, il envisage de soumettre au Sénat un amendement au projet de loi pour y ajouter la suppression des rémunérations accessoires des fonctionnaires de l'État.

S. Vallemont raconte comment il serait parvenu, avec son équipe, à déjouer le plan du sénateur Pouët par le biais de tractations avec Michel Boyon, énarque et conseiller technique au cabinet de Michel d'Ornano²⁰², mais aussi avec le ministère du Budget, celui de l'Intérieur et le vice-président du Sénat. Le cabinet d'Ornano était favorable à l'alignement des tarifs sur ceux de l'ingénierie privée et à la suppression de l'intéressement direct des personnels à la masse des travaux effectués. Au contraire, le ministère de

¹⁹⁸ Cf. circulaire du 22 janvier 1993 relative à la généralisation de la coordination des interventions des directions départementales de l'équipement et des directions départementales de l'agriculture et de la forêt.

¹⁹⁹ Selon le rapport « Picq », p. 69.

²⁰⁰ Ce polytechnicien (X 1929), membre du Conseil d'État est aussi président de l'Association des Maires de France (AMF) de 1965 à 1974.

²⁰¹ Pour rappel, les rémunérations accessoires au ministère de l'Équipement constituent l'équivalent des R.I.P. au ministère de l'Agriculture.

²⁰² Michel d'Ornano était alors ministre de l'Environnement et du Cadre de Vie (1978-1981), un ministère créé par la fusion entre les ministères de l'Équipement et de l'Environnement.

l'Intérieur refusait toute mesure qui aboutirait à un surcoût pour les communes et la direction du Budget craignait qu'une baisse des rentrées d'honoraires l'oblige, à terme, à trouver des ressources compensatoires.

Finalement, Serge Vallemont obtient d'Étienne Dailly, vice-président du Sénat et président de la séance où sera débattu l'amendement en seconde lecture, qu'il réunisse une majorité de parlementaires en faveur du rejet de l'amendement en échange qu'il soit accordé à son gendre un poste à la tête d'une importante DDE. Le gendre ne fut jamais DDE, mais il fit une belle carrière dans une des sociétés dont le beau-père était administrateur. Quant aux rémunérations accessoires, P. Mayet et S. Vallemont acceptent le principe de leur réforme, en lieu et place de leur suppression. Ils prennent, selon les propos du vice-président du Conseil général des Ponts et Chaussées Jean Chapon (1979), « une part déterminante à l'élaboration de la réforme dans le cadre des instructions de M. Michel d'Ornano » (p. 13). Celle-ci est annoncée à la presse le 15 octobre 1979 et, le 22 novembre 1979, le Premier ministre adresse aux ministres du Budget, de l'Équipement et de l'Agriculture une lettre indiquant la prochaine suppression de tout lien entre rémunérations accessoires et volume des travaux. Elle sera suivie d'un arrêt en date du 20 novembre 1981 relatif aux règles de répartition des sommes versées aux fonctionnaires des corps techniques de l'Équipement au titre des rémunérations accessoires de la loi du 29 septembre 1948 et de leurs abondements. La réforme préserve les intérêts des fonctionnaires :

« [La réforme] répond au souhait de tous – à commencer par les fonctionnaires intéressés qui étaient las, pour ne pas dire plus, des procès d'intention qu'entraînaient à leur égard les défauts du régime ancien : le syndicat autonome des ingénieurs des Ponts et Chaussées comme les autres organisations syndicales et l'association des ingénieurs des Ponts et Chaussées se sont prononcés sans ambiguïté sur ce point. » (Chapon, 1979, p. 13-14)

Elle va même dans le sens des revendications anciennes des jeunes ingénieurs des Travaux publics de l'État (TPE) qui cherchaient à constituer un grand corps à l'instar des Ponts et Chaussées en se démarquant par l'affichage de principes déontologiques :

« Les jeunes s'indignent au nom de la vertu : “les honoraires, c'est un peu la corruption” ; “c'est une scandaleuse exploitation des communes par un racket de fonctionnaires” ; “l'argent, ce n'est pas compatible avec le service de l'État”. De telles réticences morales sont étroitement liées à la volonté de rehausser le prestige des ingénieurs des T.P.E. : les honoraires, pratique discrète, ne sont pas compatibles avec un statut élevé. » (Thoenig, 1987, p. 273)

Avec la réforme, le régime indemnitaire des fonctionnaires techniques du ministère de l'Équipement cesse de dépendre des travaux occasionnels, pour relever de la seule décision du gouvernement. Dans le même temps, la réforme garantit aux fonctionnaires le maintien de leur pouvoir d'achat en indexant leurs rémunérations sur le coût de la vie. La responsabilité de la fixation de l'indemnité qui revient à chaque agent est déconcentrée au niveau de chaque service, dans le cadre de règles définies par le ministre. Le montant des rémunérations est déterminé, après avis de commissions paritaires spéciales, en fonction du grade et de l'activité exercée. Au ministère de l'Agriculture, les R.I.P., elles, restent intactes. Les critères d'attributions demeurent partiellement fondés sur une logique d'honoraires²⁰³.

Un deuxième exemple de contre-mobilisation est évoqué par Jean-Claude Thoenig et l'historien Thibault Tellier. Le 22 janvier 1982, avant même la première loi de décentralisation, la CGT-Équipement organise une grève préventive contre la scission des DDE dont une partie est destinée à être rattachée aux conseils généraux. Pour la Fédération de la CGT-Équipement, la décentralisation signifiait la « liquidation des DDE »²⁰⁴. Mais la stratégie syndicale consiste finalement à accepter le principe de la décentralisation et à utiliser la menace de grèves pour obtenir des contreparties (Tellier, 2009) : intégration d'agents jusque-là payés par les départements dans la fonction publique d'État pour compenser les départs dans la fonction publique territoriale nouvellement créée ; mise à disposition provisoire, auprès des conseils généraux, d'agents de l'Équipement, qui restent donc sous l'autorité hiérarchique du préfet, en lieu et place d'une partition stricte des services ; report des échéances... Ce sont d'abord les ingénieurs des Ponts et Chaussées non issus de l'École Polytechnique²⁰⁵ et les ingénieurs des Travaux publics de l'État qui se mobilisent contre la décentralisation de leurs activités. Ils sont suivis, à partir de 1984, par des polytechniciens. Ceux-ci prennent conscience de l'importance pour leur corps de conserver une compétence technique spécifique, preuve de leur valeur ajoutée face aux autres corps techniques et administratifs. Partager l'ingénierie publique avec les collectivités territoriales serait un mauvais calcul en raison des difficultés qu'ils éprouvent d'ores et déjà à conquérir les postes de la haute administration face à la concurrence des

²⁰³ Cf. Rapport de la Cour des comptes, 1999, *op. cit.*

²⁰⁴ Cf. *Le Courrier du militant de l'Équipement. Bulletin de liaison de la Fédération CGT de l'Équipement* en date du 24 novembre 1982, cité par T. Tellier (2009, p. 70).

²⁰⁵ Les ingénieurs des Ponts et Chaussées qui ne sont pas passés par l'École polytechnique ont accédé au corps par concours interne. Ce mode d'accès au corps est considéré comme moins prestigieux par les anciens de l'X.

énarques et des ingénieurs des Mines (Thoenig, 2009). C'est cette lutte syndicale, soutenue au niveau de l'administration centrale du ministère de l'Équipement par des ingénieurs de sensibilité territoriale mutés à la direction du personnel, qui mène finalement à un transfert limité des compétences et des personnels.

L'un et l'autre exemple de contre-mobilisation montrent que les hauts fonctionnaires, à la fin du XX^e siècle, ne s'opposent pas au changement, mais cherchent à modifier son orientation de départ dans un sens qui préserve leurs intérêts.

3.2. La conversion institutionnelle pour une nouvelle légitimité

Les hauts fonctionnaires techniques des ministères de l'Agriculture et de l'Équipement cherchent, à partir de la fin des années 1970, à écarter les critiques à l'égard de l'ingénierie publique d'État en proposant des éléments à même de la réformer et de lui donner une nouvelle légitimité. J-C. Thoenig et Patrice Duran (1996) affirmaient pourtant la chose suivante :

« Les administrations déconcentrées, fortes jusque-là de leur position quasi monopolistique, abritées qu'elles étaient par un État fournissant à la fois les règles du jeu, les finances et les compétences, n'ont pas vraiment investi dans une connaissance précise de leur propre contexte d'action et ont de ce fait assez peu essayé d'anticiper la pertinence de leurs compétences actuelles comme de réfléchir aux compétences à acquérir. » (p. 595)

Cette affirmation est inexacte pour ce qui concerne tant les DDAF que les DDE. Concernant les DDAF, à partir de 1988, le directeur scientifique du Cemagref, Denis Ballay, fonde l'unité mixte de recherche Cemagref-ENGEES « Gestion des services publics » (GSP). Le laboratoire a pour objectif de réorienter l'action des DDAF vers une mission complémentaire de la maîtrise d'œuvre, l'assistance aux collectivités pour améliorer la gestion de leurs services et contrôler leurs délégataires :

« L'analyse qu'avait fait ce directeur scientifique a été de dire : “on a construit pendant des années des équipements, mais on ne sait pas les gérer” [...]. À la fin des années 1980 [...], la question qui se posait était de savoir si, effectivement, il était justifié que l'État maintienne les moyens pour aider les collectivités dans le développement de leurs équipements. Le constat qui avait été fait, c'était que dans les années 1950, il y avait à peu près 40 % de la population française qui avait de l'eau au robinet, essentiellement en milieu urbain [...]. Début des années 1980, on est arrivé à 98 % du taux de desserte. Le gros de l'équipement était fait. »²⁰⁶

²⁰⁶ Entretien avec un responsable de DDT(M) (16 décembre 2015).

Il fallait donner à l'ingénierie publique d'État les moyens de se renouveler. À partir de 1988, le laboratoire GSP développe des outils et des méthodes à l'intention des services de l'État et des collectivités territoriales pour améliorer la gestion des services publics locaux, essentiellement les SPEA. La Mission d'Appui Technique (MAT) créée le 1^{er} janvier 1995 au Conseil général du GREF (CGGREF) assure la vulgarisation et le transfert des connaissances auprès des ingénieurs et techniciens des DDAF. L'objectif est de repositionner les activités d'ingénierie à travers notamment l'organisation de formations continues. Le développement des outils d'accompagnement à la gestion des services publics bénéficie du soutien du Fonds National de Développement pour les Adductions d'Eau (FNDEA) géré par le ministère de l'Agriculture. Une nouvelle mission de « gestion des services publics / délégation des services publics » (GSP/DSP) est en passe d'être créée dans les DDAF. Elle consiste à suivre et à contrôler les DSP. Il s'agit de mieux comprendre le contenu des prestations, la tarification, d'identifier les éventuelles dérives et de recadrer, si nécessaire, le concessionnaire. L'objectif de contrôle des régies apparaît dans un second temps seulement. Un bureau d'études, Diadème Ingénierie, financé également par le FNDAE, travaille à la mise en forme informatique de l'outil GSP qui se développe dans les années 1990 et devient quasiment opérationnel à la fin de la décennie. L'intérêt de la nouvelle mission est manifeste dans un contexte d'augmentation du prix de l'eau et de lutte contre la corruption depuis le début des années 1990²⁰⁷.

Concernant l'Équipement, la réforme des R.I.P. à la fin des années 1970 sert également à affirmer la nouvelle direction que les ingénieurs des Ponts et Chaussées souhaitent faire prendre à l'ingénierie publique d'État. Le vice-président du Conseil général des Ponts et Chaussées et le directeur du personnel du ministère de l'Équipement souhaitent développer la « conduite d'opération » et laisser davantage la maîtrise d'œuvre et les travaux au secteur privé :

« Il est permis d'espérer un développement de l'appel aux services de l'État pour des missions de "conduite d'opération" – cette fonction de chef d'orchestre qui leur permet de donner au maître d'ouvrage tous les éléments nécessaires pour prendre sa décision, en fonction non seulement de l'investissement à réaliser, mais aussi de son utilisation : le Maire n'est, en effet, pas intéressé par le dessin des armatures du béton, mais il doit et veut savoir ce que coûteront la construction et l'exploitation de l'ouvrage ; il veut savoir comment en assurer le financement ; il veut être assuré que sa réalisation et son exploitation seront correctement contrôlées... toutes choses qui entrent dans la mission de conduite d'opération. » (Chapon, 1979, p. 14)

²⁰⁷ Lire là-dessus l'introduction de la thèse.

« Privilégiant les missions de service public qui sont l'aide technique à la gestion communale et la conduite d'opération, cette réforme incitera nos services à développer leur capacité de conseil et d'assistance aux communes et permettra ainsi à l'esprit de service public de nos agents de s'exprimer sans ambiguïté dans les rôles où ils sont souvent irremplaçables – du fait de leur proximité et de leur compétence polyvalente –, quitte à consacrer un peu moins de moyens dans les domaines où le faire peut laisser place au faire faire. » (Mayet, Vallemont, 1979, p. 17)

On observe donc sur la période des tentatives à la fois pour renouveler les missions d'ingénierie publique et pour bloquer les changements qui ne sont pas impulsés par les hauts fonctionnaires techniques. On note toutefois que la réflexion sur les compétences à acquérir ne débouche pas, au sein des deux ministères, sur des actions de même intensité. Le ministère de l'Agriculture, à notre connaissance, est allé beaucoup plus loin que le ministère de l'Équipement dans le développement d'outils d'aide à l'assistance à maîtrise d'ouvrage. La différence tient sans doute à la proportion plus élevée de catégories A et B au ministère de l'Agriculture qu'au ministère de l'Équipement.

Encadré 4. Les différentes catégories de fonctionnaires au ministère de l'Agriculture

Au ministère de l'Agriculture, les hauts fonctionnaires (les IGREF) ont été formés à l'École nationale du Génie rural, des eaux et forêts. Ils sont assimilés à la catégorie officielle des « A+ ». Certains ont intégré le corps par la voie externe en passant par l'École polytechnique. D'autres intègrent le corps par la voie interne et viennent d'autres écoles comme l'École nationale du génie de l'eau et de l'environnement de Strasbourg (ENGEES). Les autres agents de catégorie A sont des ingénieurs des travaux ruraux (ITR) issus de l'ENGEES. Ils peuvent accéder au corps des IGREF par la voie du concours interne. Jusqu'en 1931, ils étaient qualifiés d' « agents du cadre secondaire du Génie rural ». Ils secondaient les IGREF qui n'étaient pas suffisamment nombreux, en raison de leur politique restrictive en termes de recrutement, pour prendre en charge les missions croissantes qui leur étaient confiées. Ils constituent donc le personnel de renfort des hauts fonctionnaires techniques. Les techniciens des services du ministère de l'Agriculture dans la spécialité « génie rural » (TSMA/GR) appartiennent à la catégorie B. Ces techniciens ont été formés pour la plupart à l'Institut national de formation des personnels du ministère chargé de l'Agriculture (INFOMA).

Au ministère de l'Équipement, les agents de catégories B et C, moins diplômés, sont plus nombreux et plus difficiles à former sur de nouvelles missions. En effet, au ministère de l'Équipement :

« Les agents de catégories B et C sont majoritaires : ils représentent 78 % des équivalents temps plein dévolus à l'ingénierie publique. Ces personnels sont répartis majoritairement entre contrôleurs des TPE, agents de catégorie B chargés de la surveillance et de la direction des travaux, et personnel de bureau d'études, techniciens supérieurs de l'Équipement (B) et dessinateurs (C). La pyramide hiérarchique se trouve ainsi inversée par rapport à celle que l'on peut observer dans le privé, ce qui montre que la légitimité de l'ingénierie territoriale Équipement n'est pas principalement fondée sur une technicité de haut niveau. » (Gourgouillat, 2006, p. 96)

Les fonctionnaires du ministère de l'Agriculture ont par ailleurs l'habitude de travailler sur une palette d'activités plus large que ceux de l'Équipement. En effet, ils bénéficient d'une grande autonomie vis-à-vis de leur hiérarchie. Contrairement au DDE, les DDAF ont un fonctionnement relativement horizontal :

« À la DDAF, on était 80 personnes. Moins d'une centaine en tout cas. On avait un fonctionnement presque familial. Le directeur connaissait tout son personnel. À la DDE, ils étaient 1 000 personnes. La taille de la structure faisait qu'ils avaient un fonctionnement très hiérarchique »²⁰⁸.

Ceci implique que la division du travail est moins poussée en DDAF qu'en DDE. Certes, les techniciens s'occupent plutôt des réseaux tandis que les ingénieurs prennent en charge les gros ouvrages comme les stations d'épuration. Mais un technicien peut, comme un ingénieur, prendre en charge un projet de A à Z, de sa conception à sa réalisation, en passant par l'aide au choix des maîtres d'œuvre. La conversion fonctionnelle a donc plus de chances d'aboutir et de faire sens au ministère de l'Agriculture qu'à l'Équipement.

3.3. L'*exit* : le choix opportuniste des hauts fonctionnaires techniques

Les hauts fonctionnaires techniques agissent en opportunistes. Autrement dit, ils sont prêts à participer au changement institutionnel, si tel est leur intérêt. Ils sont de plus en plus nombreux à quitter les DDAF et les DDE pour d'autres occupations. La défense de l'ingénierie publique d'État n'est donc plus nécessairement au centre de leurs préoccupations. La création du ministère de l'Environnement, par exemple, constitue une opportunité pour les ingénieurs du GREF (comme pour ceux des Ponts et Chaussées) de conquérir de nouveaux segments de l'action publique et consolider leur corps qui est « d'autant plus grand qu'il ne fait pas ce pour quoi il est fait » (Thoenig, 1987, p. 20).

Le ministère de l'Environnement voit le jour en 1971, à la suite de négociations auxquelles participent le ministère de l'Agriculture²⁰⁹ et le ministère de l'Équipement²¹⁰ (Charvolin, 2003). Les deux ministères techniques mettent leurs services déconcentrés à

²⁰⁸ Entretien avec un chef de service de DDT(M) (décembre 2015).

²⁰⁹ Bernard Pons, secrétaire général du ministère de l'Agriculture et médecin généraliste de profession et Yves Bétolaud, ingénieur du GREF, participent au travail de construction de l'organigramme du nouveau ministère. C'est d'ailleurs Yves Bétolaud qui, en 1962, avait créé la division de la nature au ministère de l'Agriculture.

²¹⁰ Alain Bacquet est juriste au ministère de l'Équipement. Il participe, au même titre que Bernard Pons et qu'Yves Bétolaud, à la réflexion sur l'organisation et les compétences du ministère de l'Environnement.

disposition du ministère de l'Environnement qui ne dispose ni d'une administration verticale ni de son propre personnel (Lascoumes, Le Bourhis, 1997). Chacun des grands corps techniques (GREF, Mines, Ponts et Chaussées) revendique être le mieux placé pour traiter efficacement les questions environnementales. La même année, l'idée naît de créer un « corps de l'Environnement », mais l'opposition plus ou moins voilée des grands corps techniques, du ministère de la Fonction publique et du ministère des Finances finit par contrarier le projet (Kessler, 1999).

L'intérêt croissant des pouvoirs publics pour les problèmes liés à l'environnement, alimenté par les directives européennes, n'est pas sans conséquence sur les stratégies de carrière des ingénieurs du GREF. Dans un discours qu'il prononce devant le CGGREF en 1998, Christian de Lavernée, alors directeur général de l'administration au ministère de l'Agriculture, fait part des inquiétudes des directeurs des DRAF et des DDAF concernant la diminution du nombre de postes en DDAF au-delà de ce que l'évolution budgétaire exige. La diminution est imputée à la stratégie de départ du corps du Génie rural principalement vers le ministère de l'Environnement (en administration centrale et en DIREN) et vers le Cemagref (AIGGREF, 2013, p. 465-468)²¹¹. Or, l'ingénierie publique pouvait compter jusque-là sur un soutien efficace des ingénieurs du Génie rural, car ils étaient présents aussi bien au sein de l'administration centrale qu'en DDAF.

Quant aux ingénieurs des Ponts et Chaussées recrutés dans les rangs des polytechniciens, ils occupent de moins en moins de postes au sein du ministère de l'Équipement. Ils partent à la conquête d'autres ministères, mais aussi de postes dans les grandes entreprises privées. Les ingénieurs des Travaux publics de l'État promus ingénieurs des Ponts et Chaussées, plus fidèles au ministère de l'Équipement, les remplacent progressivement aux postes de directions dans les DDE. Le nombre des ingénieurs des Ponts et Chaussées en poste dans une DDE à la sortie de l'École passe de 74 % entre 1926 et 1941 à 49 % entre 1966 et 1969 avec une augmentation des premiers postes en service central de 5 % à 27 % et dans les autres ministères de 3 % à 14 % sur les mêmes périodes (Thoenig, 1987, p. 259). Par ailleurs, l'essaimage du corps dans le secteur privé amène les ingénieurs des Ponts à se considérer comme les fonctionnaires du ministère de l'Équipement les plus favorables au fait que « l'administration doit s'inspirer davantage, dans ses méthodes de travail, de celles du secteur privé » (Thoenig, 1987, p. 243). Réciproquement, les ingénieurs des Ponts et Chaussées non polytechniciens ainsi que les

²¹¹ Les services agricoles intéressent peu les ingénieurs du Génie rural.

ingénieurs des travaux publics de l'État (ITPE) sont plus réticents devant l'idée d'introduire des techniques managériales privées dans le secteur public. Face au creusement du déficit public depuis 1975, la loi du 30 juillet 1982 sur les prix et les revenus met en place une politique salariale restrictive fondée sur le tassement du pouvoir d'achat des fonctionnaires, une baisse des recrutements dans la fonction publique et l'usage de primes. Ces dernières permettent de corriger la baisse de salaire tout en ayant un fonctionnement plus souple que le traitement indiciaire et sans l'inconvénient de leur prise en compte dans le paiement des retraites (Daniel, 1992). Elles permettent de diminuer l'écart de salaire, à diplôme égal, entre fonctionnaires et salariés du privé. Un fonctionnaire des Ponts et Chaussées touche ainsi en moyenne 70 % de son salaire sous forme de primes. Malgré tout, l'écart entre les salaires du public et du privé se creuse. Les cadres supérieurs de la fonction publique, parmi lesquels les Ponts et Chaussées, sont les premiers concernés. La tentation du pantouflage²¹² s'accroît et les liens entre le corps et son activité historique d'ingénierie publique se délittent. Au 31 décembre 1998, ces ingénieurs ne représentent que 1,2 % des fonctionnaires au sein du ministère de l'Équipement (Prudhomme-Deblanc, 2002, p. 55). 611 ingénieurs des Ponts et Chaussées sur un total de 1 301 en activité ne sont pas employés par le ministère (*ibid.*, 215). On observe un léger retrait des ingénieurs sur les postes communautaires par exemple. La désaffection touche particulièrement les services déconcentrés :

« On observe en effet un certain retrait des ingénieurs des Ponts et Chaussées au sein du ministère de l'Équipement [...]. Il se traduit, pour les membres du corps, par la poursuite de stratégies de carrière plus ouvertes et individualisées, indépendantes des préoccupations et intérêts du ministère, par un intérêt de plus en plus faible accordé aux postes de directions, en particulier en services déconcentrés, et par l'évolution des écoles de formation elles-mêmes. Plusieurs facteurs favorisent ces évolutions, mais les processus de décentralisation et d'intégration européenne en modifiant les métiers et la répartition des pouvoirs jouent un rôle prépondérant. » (*ibid.*, p. 207)

L'Union européenne accentue les clivages entre les différentes identités professionnelles et les intérêts sous-jacents. Les sites internet des associations d'ingénieurs en témoignent :

« Alors que l'AIPC (association des ingénieurs des Ponts et Chaussées) se préoccupe de la fusion des corps techniques issus de Polytechnique et de problèmes de déontologie dans l'essaimage, le SNITPE²¹³ suit très attentivement l'évolution du dossier de l'ingénierie publique et des directives européennes sur les marchés publics comme en témoigne la une des publications de ce syndicat pendant plus d'un an (année 1999-2000). » (*ibid.*, p. 216)

²¹² Le pantouflage est le fait de quitter le service de l'État pour rejoindre le secteur privé.

²¹³ Syndicat national des ingénieurs des travaux publics de l'État.

Conclusion du chapitre 1

De multiples changements affectent l'ingénierie publique d'État dans la seconde moitié du XX^e siècle : valorisation des compétences économiques au détriment des compétences techniques, diminution des effectifs, concurrence d'acteurs non étatiques, évolution des problèmes publics, pénétration d'idées néo-libérales... La diffusion du référentiel de marché via la reprise de l'intégration européenne constitue sans doute le facteur de changement le plus significatif puisqu'il fragilise à la fois les solutions « équipement » et « service public d'État » et élargit les possibilités de carrière des hauts fonctionnaires techniques.

Plusieurs types de changement discrets et graduels sont observés sur la période. D'abord, l'introduction (*layering*) au sein de l'institution d'ingénieurs aux profils moins techniques et plus sensibles aux problématiques environnementales. Ensuite, le déplacement (*displacement*) des enjeux : au sein des DDAF, l'environnement, qui était porté par l'ancien corps des Eaux et Forêts et l'économie agricole, qui était porté par l'ancien corps des Services agricoles, sont de plus en plus privilégiés au détriment de l'équipement rural. Enfin, l'institution ne cherche que trop tardivement les moyens de se convertir (*conversion*), provoquant une tendance à la fois à la dérive (*drift*, facteurs extérieurs) et à l'épuisement (*exhaustion*, facteurs internes) de l'institution, sans pour autant aller jusqu'à la rupture. En effet, en dépit des nombreux changements observés, l'ingénierie publique d'État subsiste grâce à l'action de hauts fonctionnaires qui sont, cependant, de moins en moins attachés à ces missions... Ainsi, l'histoire longue de cette mission de l'État apporte de nombreuses réponses à la question des déterminants du retrait de l'État, mais ne suffit pas à expliquer ce qui l'a déclenchée. D'autres facteurs sont certainement à rechercher dans l'histoire plus récente, voire immédiate de la politique de retrait.

Chapitre 2. La suppression de l'ingénierie publique d'État : les contradictions d'une réforme d'inspiration néo-managériale

Un certain nombre d'éléments appartenant au passé de l'ingénierie publique ont facilité la politique de retrait annoncée en 2008. Toutefois, la séquence de « modernisation » de l'ingénierie publique qui s'ouvre en 1998 permet aux fonctionnaires de l'État d'intégrer les critiques pour mieux les désamorcer et de pérenniser la mission en présentant une nouvelle version de l'ingénierie publique d'État cohérente, notamment, avec les principes néo-managériaux en vogue dans la haute fonction publique (I). Elle nous conduit aussi à relativiser le poids de l'Europe pendant cette séquence de réforme. Comment expliquer que l'ingénierie publique d'État ait constitué, malgré tout, une cible privilégiée au moment de la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP) ?

La « modernisation » de l'ingénierie publique rend visible une mission qui était jusque-là restée dans l'ombre et qui n'était pas vraiment interrogée par les acteurs étatiques (II). Dans la première moitié des années 2000, des solutions alternatives à l'ingénierie publique d'État paraissent de plus en plus crédibles, même aux yeux des ingénieurs des Ponts et Chaussées. Par ailleurs, une conception pathologique de la dette publique s'impose peu à peu. Une partie de ceux qui la promeuvent arrivent au pouvoir en 2007. La révision générale des politiques publiques (RGPP) est lancée le 20 juin 2007. Chaque ministère doit proposer des solutions pour réduire son budget. Les ingrédients sont réunis pour tordre le cou à la logique néo-managériale précédente qui avait permis à l'ingénierie publique d'État de se maintenir. En 2008, cette même logique va justifier sa suppression.

I. La « modernisation » de l'ingénierie publique : se réformer pour durer

Dans les années 1990, l'Union européenne et le secteur privé participent à un contournement de l'État (Duran, 1999) qui, du fait de la multiplication des contentieux juridiques, conduit finalement à paralyser l'activité des DDAF et des DDE à la fin de la décennie. En effet, le 19 janvier 1999, Francis Rol-Tanguy, directeur de cabinet du ministre de l'Équipement et ingénieur des Ponts et Chaussées, demande aux services déconcentrés de ne plus faire de maîtrise d'œuvre dans le cadre de concours dont le montant est supérieur au seuil fixé par l'Union européenne. La circulaire du 15 février 1999 du ministère de

l'Agriculture demande également à ses agents de suspendre leurs missions. En mars 1999, 16 % des agents des services déconcentrés du ministère de l'Équipement considère que c'est « la fin de certains métiers », en particulier de ceux liés à l'ingénierie publique (Prudhomme-Deblanc, 2002, p. 189).

Cet épisode marque un tournant dans l'histoire de l'ingénierie publique d'État. La suppression de cette mission est, pour la première fois, sérieusement envisagée. Après l'échec du CIRE, la « modernisation des administrations » est relancée par la circulaire de Lionel Jospin du 3 juin 1998 relative à la préparation des programmes pluriannuels de modernisation des administrations adressée aux ministres. Tirant les leçons des mouvements sociaux de 1995, la circulaire précise qu'il est impératif d'impliquer l'encadrement supérieur des ministères, le personnel et ses représentants et d'associer « le plus complètement possible les organisations syndicales et les organes paritaires compétents ». Les programmes pluriannuels de modernisation sont le prétexte pour mener une « réflexion sur les missions de l'État » dont l'objectif est « la recherche d'une organisation et d'une efficacité optimales au regard, notamment, des finalités des politiques publiques mises en œuvre, des impératifs de maîtrise de la dépense publique et de l'amélioration du travail interministériel ». La délégation interministérielle à la réforme de l'État (DIRE), instituée par le décret du 8 juillet 1998, remplace le CIRE.

La « modernisation » de l'ingénierie publique n'est qu'à l'état de projet lorsque la jurisprudence naissante sur l'interprétation des directives européennes et la suspension des missions de maîtrise d'œuvre au sein des DDAF et des DDE rend la réforme urgente. C'est dans ce cadre que la Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction (DGUHC) du ministère de l'Équipement rend public, le 27 juillet 1999, un Plan de modernisation de l'ingénierie publique. Celui-ci propose de réformer les pratiques pour qu'elles soient plus conformes aux directives européennes, aux revendications des ingénieurs du secteur privé, aux attentes déontologiques des élus locaux. La réforme intègre également quelques-unes des recettes néo-managériales en vogue dans les principaux cercles réformateurs (1.1.). Ce plan a été préparé par un comité interministériel composé d'un grand nombre d'acteurs parmi lesquels des fonctionnaires des ministères de l'Agriculture, de l'Environnement et de l'Équipement. La manière dont il a été conçu et expliqué aux fonctionnaires confirme qu'« une action publique communautaire ou exogène ne prend une véritable ampleur que “nationalisée”, interprétée, traduite par les directions centrales » (Prudhomme-Deblanc, 2002, p. 289). Entre 1998 et 2001, la balle est

dans le camp des fonctionnaires des deux ministères techniques qui œuvrent au maintien de l'ingénierie publique d'État (1.2.).

1.1. L'intégration des critiques

La réforme de l'ingénierie publique d'État permet au ministère de l'Agriculture (comme au ministère de l'Équipement) de répondre aux différentes critiques qui lui ont été adressées et dont les plus importantes portent sur les caractéristiques traditionnelles de la mission (cf. chapitre 1) : une activité perçue parfois comme surnuméraire par rapport au travail effectué par ailleurs par les services du ministère de l'Équipement ; le cumul des fonctions de contrôle et de conseil qui nourrit le sentiment d'une mise sous tutelle technique des collectivités territoriales ; le possible intéressement des fonctionnaires de l'État au volume des travaux à travers les R.I.P. qu'ils perçoivent et le montant dérisoire de ces R.I.P. par rapport aux coûts complets des opérations que les rémunérations du secteur privé, elles, prennent en compte.

La circulaire conjointe des ministères de l'Agriculture et de l'Équipement du 23 décembre 1999 relative à l'élaboration de stratégies locales communes invite les services déconcentrés des ministères « à généraliser leurs offres conjointes et éviter les offres concurrentes » (Prudhomme-Deblanc, p. 257). Elle répond ainsi en partie à la première critique de l'offre publique surnuméraire. La réforme donne ensuite des gages relatifs à l'évolution des services de l'État vers des pratiques plus déontologiques. En décembre 2001, les ministères de l'Agriculture et de l'Équipement publient un rapport intitulé *Repères déontologiques pour l'ingénierie publique*. Ces repères déontologiques consistent par exemple en l'instauration d'une séparation plus stricte entre les activités de conseil et de contrôle. La validation des projets des collectivités territoriales est ainsi davantage déconnectée du recours aux conseils techniques des agents de l'État, ce qui contribue à désamorcer la deuxième critique de la tutelle technique.

Mais c'est l'effort entrepris pour répondre à la troisième critique qui est le plus net. Les réformateurs se donnent pour objectif de prendre en compte le droit européen sur les marchés publics, ce qui les conduit automatiquement à intégrer les critiques les plus virulentes qui étaient adressées à l'État par le secteur privé. Ils s'attaquent à ce qui à la fois caractérise et décrédibilise l'ingénierie publique d'État depuis son origine : le système des R.I.P. (au ministère de l'Agriculture) et des rémunérations accessoires (au ministère de

l'Équipement). Jusqu'en 2000, ces rémunérations alimentaient un compte spécial tenu dans les écritures des trésoriers-payeurs généraux, en dehors du budget de l'État. L'article 110 de la loi de finances pour 1996 avait prévu de réintégrer les recettes et les dépenses extrabudgétaires au sein du budget général de l'État, mais cette disposition n'avait pas été suivie d'effet. C'est finalement la loi de finances pour 2000²¹⁴ qui abroge les lois de 1948 et 1955 et qui réintègre au budget général les R.I.P. et rémunérations accessoires et les remplace par une « prime spéciale » désindexée du volume des travaux. Cette nouvelle prime est évaluée « sur la base d'un montant individuel théorique déterminé à partir du grade ou de l'emploi, de l'échelon, de l'affectation et des fonctions exercées par chaque agent » et peut être modulée, « notamment, en fonction du niveau de responsabilité, de la manière de servir, des sujétions individuelles et des avantages en nature de l'agent »²¹⁵. Elle met fin à la logique d'honoraires sur laquelle reposaient les R.I.P. au ministère de l'Agriculture. Avec la budgétisation des R.I.P. et des rémunérations accessoires, les maîtres d'ouvrage locaux peuvent se rassurer sur la nature relativement désintéressée des conseils prodigués par les agents de l'État. Ceux-ci n'ont a priori plus intérêt à maximiser, pour leur propre profit, le volume des travaux entrepris par les collectivités territoriales.

La prise en compte du droit européen conduit également les réformateurs à faire entrer les activités de l'État perçues comme des prestations commerciales dans le champ concurrentiel, avec le respect du code des marchés publics que cela implique. Elle se traduit par la loi du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier (Murcef). Cette loi exige que les services de l'État respectent le code des marchés publics²¹⁶ dès lors que le montant des prestations dépasse le seuil fixé par l'Union européenne à partir duquel les conventions de gré à gré²¹⁷ sont désormais interdites. L'article 1^{er} de la loi Murcef précise que les services de l'État peuvent apporter leurs concours techniques aux communes, à leurs établissements publics et aux

²¹⁴ L'art. 49 de la loi de finances de 2000 stipule que « les recettes inscrites sur les comptes 466-221 "Rémunérations accessoires de certains agents de l'équipement" et 466-225 "Rémunérations accessoires de certains agents du génie rural" à la date du 31 décembre 1999 et celles qui seront perçues ultérieurement au titre des interventions autorisées par le préfet jusqu'à cette même date sur le fondement des lois visées au I sont affectées au budget général à compter du 1er janvier 2000 ».

²¹⁵ cf. Décret du 13 mars 2000 instituant une prime spéciale en faveur de certains personnels du ministère chargé de l'Agriculture.

²¹⁶ Les prestations de maîtrise d'œuvre sont les premières visées, car leurs montants peuvent facilement dépasser le seuil européen, contrairement aux prestations d'assistance à maîtrise d'ouvrage, souvent moins rémunératrices.

²¹⁷ Pour rappel : les conventions de gré à gré sont passées en dehors d'un marché organisé, sans formalisme ni publicité. Elles se caractérisent par leur souplesse et par la libre manifestation des volontés des parties.

établissements publics de coopération intercommunale « dans les conditions prévues par le code des marchés publics ». Cela signifie notamment que le coût de revient des marchés publics de l'État est susceptible de faire l'objet d'un contrôle. Le code des marchés publics exige de l'État qu'il permette ou facilite la vérification de ses « bilans, comptes de pertes et profits et comptes d'exploitation » et de sa « comptabilité analytique d'exploitation ou, à défaut de celle-ci, tous documents de nature à permettre l'établissement des coûts de revient »²¹⁸. Le respect du code des marchés publics par les services de l'État les oblige à être transparents sur le temps passé et sur les coûts complets de leurs opérations (salaires, matériels, véhicules, locaux...). La critique relative à la « concurrence déloyale » est désamorcée.

1.2. La conformité des nouvelles pratiques avec les principes du *New Public Management*

Les nouvelles pratiques qui se mettent en place avec la réforme au sein des services des ministères de l'Agriculture et de l'Équipement sont compatibles avec l'idéologie gestionnaire qui gagne du terrain en France à partir de la fin des années 1990. La réforme coïncide en effet avec la période d'élaboration de la loi organique relative aux lois de finances (1998-2001) qui constitue un exemple notable d'importation, au sein de l'administration publique d'État, de quelques-uns des instruments issus du *New Public Management* diffusés par l'OCDE (gestion par la performance, mesure des résultats, délégation des choix budgétaires...) (Bezes, 2010). En allant dans le sens de l'idéologie dominante, la « modernisation » de l'ingénierie publique donne toutes les chances à la mission pour être de nouveau perçue comme légitime. Le recours aux instruments néo-managériaux introduit, certes, des logiques de marché au sein des services déconcentrés des deux ministères techniques (logique concurrentielle, commercialisation de certaines activités...). Mais il signifie aussi que l'entreprise de rationalisation de l'administration publique se perpétue sous une forme renouvelée « qui prend la forme d'une intensification de la "spécialisation" des tâches et des fonctions », de « réagencements [...] des juridictions » et de « la spécialisation des compétences et des expertises » (Bezes, Musselin, 2015, p. 129). C. Eyraud (2013) distingue, d'un côté, le développement de l'esprit gestionnaire qui peut servir à défendre l'État au nom de la « bonne gestion » et, de

²¹⁸ Cf. art. 126 du décret du 7 mars 2001 portant Code des marchés publics.

l'autre, des politiques néolibérales qui cherchent à le rétrécir. Ici, ces deux logiques coexistent. Pour défendre l'ingénierie publique d'État, les réformateurs semblent contraints de rétrécir la palette de ses activités.

L'une des recettes néo-managériales que l'on retrouve dans la réforme est le recours aux mécanismes du marché. L'introduction de l'ingénierie publique d'État dans le champ concurrentiel, la contractualisation formelle, la mise en place d'une comptabilité analytique et d'un contrôle interne, le paiement (au juste coût) des services par les maîtres d'ouvrage qui font appel à l'État relèvent autant de l'introduction de principes marchands que de la rationalisation bureaucratique :

« Avant, chaque subdivisionnaire faisait son business dans son coin. Chacun avait ses clients sauf qu'ils étaient captifs, on va dire, dans les cantons de sa subdivision. Il ne rendait pas beaucoup de comptes ni aux DDE ni au préfet. L'idée [en 1999] était de dire : "il y a une politique, il y a des orientations, il y a des priorités que la politique de l'ingénierie publique doit suivre". C'est ça qui a changé. [...] Avant, un conducteur de travaux dans une subdivision, quand un maire lui demandait quelque chose, c'était toujours oui. Après, il faisait quand il pouvait parce qu'il n'avait aucune idée du volume de commande qu'il avait accepté. Il estimait qu'il n'avait pas le droit de dire non. Donc là, on est passé dans un système plus professionnel. Les outils qui ont été mis en place permettaient de gérer le plan de charge de chacun, de voir un peu si on dérape par rapport au temps prévu. Il y a eu beaucoup d'accompagnement pour faire ça et on a mis en place des logiciels qui ont eu beaucoup de produits dérivés qui ont permis que ça marche bien. Ça a automatisé l'écriture d'un certain nombre de courriers, de calculs qui étaient fastidieux. »²¹⁹

La direction du budget du ministère de l'Économie, par exemple, soutient immédiatement l'ouverture à la concurrence dans l'objectif d' « assainir les interventions des services de l'Équipement, permettre un meilleur équilibre financier de ces opérations par l'affichage de coûts complets, et peut-être à terme permettre un redimensionnement des postes budgétaires affectés à ces missions » (Prudhomme-Deblanc, 2002, p. 261). La connaissance du coût de l'activité et l'adaptation du budget en conséquence relève de la rationalisation bureaucratique, mais, en même temps, introduit une conception « nouvelle » du service public basée sur une logique marchande de recouvrement des coûts.

Un second principe est celui de la séparation entre, d'une part, les fonctions d'édition des normes et de contrôle de leur application et, d'autre part, les fonctions opérationnelles. L'État cherche de nouveau à se différencier de son environnement en se spécialisant dans des activités pour lesquelles il apporte une valeur ajoutée. C'est dans son

²¹⁹ Entretien avec un ingénieur du GREF et sous-directeur de la modernisation des services au ministère de l'Agriculture qui a fait partie du comité de pilotage du Plan de modernisation de l'ingénierie publique (avril 2016).

rôle de régulateur que les réformateurs voient la valeur ajoutée de l'État. Les affaires de corruption, l'augmentation du prix de l'eau, l'arrivée à maturité des outils de régulation des services publics développés dans les années 1990 par les ingénieurs du laboratoire « GSP » et les DDAF (Canneva, Guérin-Schneider, 2011) (cf. Chapitre 1) et la prépondérance des agents de catégories B et A au ministère de l'Agriculture viennent faciliter la conversion de l'ingénierie publique à l'assistance à la maîtrise d'ouvrage.

Celle-ci se compose de missions d'appui à la gestion et à la délégation des services publics (GSP/DSP) : aide au choix du mode de gestion, aide au choix du prestataire ou du délégataire, négociation de contrats, suivi des contrats de prestation ou de délégation, visite des ouvrages, conseil sur les rénovations nécessaires à entreprendre, aide à la rédaction des rapports sur le prix et la qualité du service (RPQS)... Le contrôle des entreprises chargées de l'exploitation des services dans le cadre de contrats de délégation correspond à un besoin signalé dans de nombreux rapports²²⁰. Au plus fort de la vague, les services du ministère de l'Agriculture assistent les collectivités pour plus de 85 % des procédures de délégation de service public dans le domaine de l'eau et de l'assainissement (Guérin-Schneider *et al.*, 2003). La conversion fonctionnelle des missions d'ingénierie publique permet de contrôler, mais aussi de compléter voire d'encourager, et non plus de concurrencer, les prestations proposées par le secteur privé :

« Il y a beaucoup de toutes petites collectivités qui, pour passer commande à un bureau d'études privé, il faut déjà être capable d'analyser le besoin, de rédiger un cahier des charges, d'organiser une consultation, de juger cette consultation. Or, quand on a un secrétaire de mairie qui est là deux demi-journées par semaine, des élus qui sont des citoyens comme tout le monde, on s'aperçoit sur beaucoup de choses qu'il y a une vraie difficulté de passer une commande. Il y a un besoin d'assistance à maîtrise d'ouvrage pendant un certain temps, tant que les fusions de communes ou les intercommunalités ne permettront pas de répondre à ces commandes par du personnel formé. »²²¹

Pour parfaire ce projet d'un État régulateur, la mise en place d'une autorité nationale de régulation des services d'eau, baptisée Haut conseil des services publics d'eau et

²²⁰ Cour des comptes, 1997, *La gestion des services publics locaux d'eau et d'assainissement*, Rapport public particulier Les éditions du JO ; Cour des comptes, 2003, *La gestion des services publics d'eau et d'assainissement*, Rapport public particulier, Les éditions du JO ; Haut Conseil du Secteur Public, 1999, *Quelle régulation pour l'eau et les services urbains*, Paris ; Martinand C., 2001, *La maîtrise des services publics urbains organisés en réseaux*, Conseil économique et social, Les éditions des journaux officiels, Paris ; Tavernier Y., 2001, *Rapport d'information n° 3 081 déposé par la commission des finances en conclusion des travaux d'une mission d'évaluation et de contrôle par M. Tavernier sur le financement et la gestion de l'eau*, Assemblée nationale, Paris.

²²¹ Entretien avec un ingénieur des Ponts et Chaussées et chef du service de la qualité et des professions à la DGUHC du ministère de l'Équipement (avril, 2016). Il fait partie du comité de pilotage du Plan de modernisation de l'ingénierie publique.

d'assainissement, est envisagée dès 1998²²². Le projet est soutenu explicitement par Dominique Voynet, ministre de l'Environnement du gouvernement L. Jospin. Il s'inscrit dans le cadre de la « *NPM merger mania* » (Kitchener, Gask, 2003) des années 1990 et de la standardisation par la diffusion du modèle de l'agence, valorisé « comme une forme organisationnelle légitime dont l'efficacité a priori est présumée » (Bezes, Musselin, 2015, p. 136). Un dernier outil néo-managérial mobilisé pour réformer l'ingénierie publique au ministère de l'Agriculture est celui des indicateurs de performance. Des indicateurs de performance sont en effet introduits dans le modèle de contrat de délégation fourni par les DDAF (Canneva, Guérin-Schneider, 2011). Ils doivent conduire les délégués à rendre des comptes aux SPEA et, partant, aux usagers et, dans l'idée de leurs concepteurs, à favoriser les « bonnes pratiques » en améliorant la transparence des services (*sunshine regulation*) et en incitant à l'émulation par la comparaison (*benchmarking*) (Canneva, Pezon, 2008).

La « modernisation » de l'ingénierie publique donne donc une nouvelle légitimité à l'ingénierie publique d'État, rapproche son mode de fonctionnement de celui des entreprises privées, responsabilise les agents et renforce le contrôle bureaucratique sur leurs pratiques professionnelles.

1.3. Les fonctionnaires techniques au cœur de la réforme

Alors que les cabinets de conseil et d'audits jouent un rôle important dans l'élaboration de la LOLF (Bezes, 2010) et que, de manière générale, les échanges entre hauts fonctionnaires et entreprises de conseil deviennent plus systématiques dans les années 2000 (Bezes, 2009), la « modernisation » de l'ingénierie publique est l'affaire de fonctionnaires techniques de l'État. Il s'agit aussi bien de hauts fonctionnaires techniques qui participent à l'élaboration du Plan de modernisation dans les administrations centrales (1.2.1.) que de fonctionnaires techniques de terrain qui vont réussir à négocier le maintien d'une ingénierie publique de proximité (1.2.2.) à travers l'intervention de leurs syndicats. La prise en charge de la réforme par ces fonctionnaires rend possible l'aménagement de la mission plutôt que sa suppression définitive ainsi que l'adhésion des fonctionnaires de terrain à la réforme.

²²² À ce sujet, lire par exemple le rapport du Haut conseil du service public de décembre 1999 intitulé *Quelle régulation pour l'eau et les services urbains ?*.

1.3.1. La « modernisation » de l'ingénierie publique : l'affaire de hauts fonctionnaires techniques

La « modernisation » de l'ingénierie publique est d'abord l'affaire de hauts fonctionnaires techniques de l'État. L'instance nationale interministérielle pour la modernisation de l'ingénierie publique est instaurée le 14 décembre 1999. Elle réunit des représentants des ministères des Finances, de l'Intérieur, de l'Environnement, de la Réforme de l'État, de l'Agriculture et de l'Équipement. Ces personnalités ont pour mission d'adopter des positions communes sur la réforme. Les ministres concernés restent relativement en retrait. Ils doivent faire face aux enjeux hautement plus politiques et médiatisés de la PAC au ministère de l'Agriculture et des transports collectifs au ministère de l'Équipement.

Notons toutefois qu'ils soutiennent publiquement le maintien de l'ingénierie publique d'État. Dans les réponses fournies aux questions écrites des sénateurs au sujet de l'avenir de l'ingénierie publique, les ministres de l'Équipement, du Logement et de l'Intérieur prennent position et vantent les mérites de la mission. L'ingénierie publique d'État constituerait pour eux « un service public de proximité et de solidarité »²²³, « un moyen de diffusion de l'innovation technique »²²⁴, « un outil de mise en œuvre des politiques publiques »²²⁵ qui concourt « à la définition d'une stratégie locale de développement économique et social »²²⁶.

Par ailleurs, la personnalité et la couleur politique du ministre en charge de l'Équipement rassurent. Le gouvernement de cohabitation issu de la dissolution de l'Assemblée nationale de juin 1997 est composé d'une gauche plurielle. C'est un responsable du Parti communiste, Jean-Claude Gayssot, qui est nommé à la tête du ministère. Il y reste jusqu'en 2002. S'il se concentre beaucoup sur le rail, auquel il est personnellement attaché en sa qualité d'ancien ouvrier des chemins de fers (Barone, 2008), il tient un discours optimiste sur l'avenir de l'ingénierie publique. Ainsi, quand Léon

²²³ Réponse de J.-C. Gayssot au sénateur de la Loire RPR B. Fournier sur le devenir de l'ingénierie publique, séance sénatoriale du 6 février 2001.

²²⁴ *Ibid.*

²²⁵ Réponse écrite du ministère du Logement au sénateur du Doubs RPR Louis Souvet à propos des missions d'ingénierie publique publiée au JO du Sénat le 14 juin 2001.

²²⁶ Réponse écrite du ministère de l'Intérieur au sénateur de l'Oise RPR Alain Vasselle publiée dans le JO du Sénat le 31 août 2000.

Fatous, membre du groupe socialiste et sénateur du Pas-de-Calais (1992-2001) interpelle le ministre de l'Équipement sur la baisse des effectifs des DDE lors d'une question orale au Sénat le 8 décembre 1999, ce dernier répond :

« Dès ma prise de fonctions, je me suis attaché à enrayer le mécanisme de baisse massive et systématique des emplois. En effet, comme vous le savez, on dénombrait la suppression de 1 000 emplois par an depuis de nombreuses années. J'ai obtenu que mes services soient un peu mieux traités que par le passé et que la réduction d'emplois prévue soit limitée par rapport aux 1 000 suppressions annuelles initialement programmées. Seuls 490 emplois ont été supprimés en 1999 et 385 le seront en 2000 - j'ai donc encore fait baisser le chiffre, comme cela est inscrit dans la loi de finances votée par le Parlement. Je vous précise que, pour les agents d'exploitation, qui étaient souvent les premiers touchés, la réduction est divisée par quatre en deux ans. Mais il y a encore des réductions, j'en suis conscient, et l'effort qui a été engagé doit être poursuivi. »²²⁷

Citons encore la déclaration de Jean-Claude Gayssot à l'occasion d'une réunion des chefs de services déconcentrés qui s'est tenue à Paris le 6 mai 1999 :

« J'en viens maintenant à l'ingénierie publique. C'est un enjeu important, pas seulement pour l'Équipement, mais aussi pour l'État. L'ingénierie publique répond à une authentique mission de service public. Les collectivités territoriales et d'abord les plus petites d'entre elles ont besoin d'assistance pour exercer une maîtrise d'ouvrage de qualité : c'est là l'apport des opérateurs publics dont vos services font partie. Par ailleurs, sur l'ensemble du territoire et sur l'ensemble des champs d'intervention, on ne trouve pas nécessairement une offre autre que publique qui réponde à la demande de maîtrise d'œuvre. [...] Je sais combien les contraintes accumulées depuis une quinzaine d'années en matière d'effectifs, pèsent sur les personnels en dépit de leurs compétences, de leur dévouement et de leur sens du service public. La discussion de la loi de finances 2000 s'ouvre très prochainement. Croyez bien que ma détermination à faire valoir les spécificités de notre ministère, le poids de ses missions, et l'ampleur des efforts faits dans le passé, est intacte. »²²⁸

L'Europe est perçue, par les membres de la DGUHC, comme une opportunité pour accélérer la « modernisation » de l'ingénierie publique (Prudhomme-Deblanc, 2002). L'État, certes, réagit aux directives européennes plutôt qu'il les impulse et les anticipe. C. Prudhomme-Deblanc montre cependant que les relations entre l'Europe et le ministère de l'Équipement se caractérisent par une « instrumentalisation réciproque » (p. 295). Autrement dit, « l'État n'est pas seulement instrumentalisé, il utilise également le processus communautaire à des fins nationales » (p. 352). Le droit européen constitue une aubaine pour les administrations centrales qui cherchent à piloter une mission sur laquelle elles avaient jusque-là peu de prises. À l'occasion de la création de la DGUHC, un bureau

²²⁷ Réponse publiée dans le JO du Sénat le 9 février 2000, p. 650.

²²⁸ <http://discours.vie-publique.fr/notices/993001427.html>.

d'ingénierie publique est créé et permet un pilotage central de l'activité. En se réappropriant le développement de cette branche de l'action publique, les administrations centrales espèrent redéfinir les priorités et, peut-être, tenter d'échapper aux revendications catégorielles de groupes bien constitués. L'un des objectifs qui figurent dans le rapport de 1999 est d'inverser la logique d'intervention des ingénieurs et techniciens de l'État mus jusque-là par les projets d'infrastructure des élus locaux. La réforme cherche à réorienter l'action des services déconcentrés vers les objectifs que l'État définit. Après que le comité interministériel à la réforme de l'État du 13 juillet 1999 en a proposé l'idée, les projets territoriaux de l'État, validés par le préfet de département, doivent désormais guider l'action des DDE et des DDAF :

« Avant, on faisait un peu ce qu'on voulait avec ce qu'on voulait alors que là, on avait un projet qui était en ligne avec le projet de l'État dans le département et c'est ce projet qu'on mettait en œuvre via notamment les activités d'ingénierie publique. C'était des choses très générales [...]. Sur l'environnement, ça peut être par exemple la gestion de l'eau, la gestion des inondations, ce genre de choses. »²²⁹

La réforme est aussi l'occasion de professionnaliser les pratiques et de faciliter la compréhension, par les agents de terrain, des contraintes auxquelles doit faire face le secteur privé :

« Finalement, d'être obligés, par l'ingénierie publique, de faire de la gestion du temps : temps prévu, temps passé, qu'est-ce que c'est le coût complet d'une prestation et une autre, ça allait rapprocher, en termes de cultures, du monde professionnel privé et que ça, c'était bien. Ça aidait à comprendre un certain nombre de mécanismes parce que, souvent, les services de l'État étaient donneurs d'ordre vis-à-vis des prestataires privés sans véritablement se rendre compte des contraintes que ça engendre. Il y avait aussi un bénéfice pédagogique de la mise en place du système. »²³⁰

Les administrations centrales ne sont toutefois pas unanimes sur la direction à donner à la réforme. Selon un de nos enquêtés, l'ingénieur des Mines Jean-Luc Laurent, ancien directeur de l'eau au ministère de l'Environnement²³¹, était farouchement opposé au maintien de l'ingénierie publique d'État en raison de l'incompatibilité des missions de police de l'eau et d'ingénierie publique au sein d'un même service de l'État. Au ministère

²²⁹ Extrait d'entretien avec un IGREF sous-directeur de la modernisation des services au ministère de l'Agriculture (1999-2002) (avril 2016).

²³⁰ Extrait d'entretien avec un ingénieur des Ponts et Chaussées et chef du service de la qualité et des professions à la DGUHC du ministère de l'Équipement qui fait partie du comité de pilotage du Plan de modernisation de l'ingénierie publique (avril 2016).

²³¹ Jean-Luc Laurent est directeur général de l'administration et du développement du ministère en charge de l'Environnement au moment de la réforme.

de l'Équipement, la DGUHC cherche à réorienter l'activité professionnelle du point de vue fonctionnel et sectoriel. La réforme est une opportunité pour réaffirmer la légitimité de l'ingénierie publique en la professionnalisant. La direction des affaires européennes et internationales (DAEI) souhaite avant tout se mettre en conformité avec le droit européen et préserver les intérêts des professionnels du BTP dont elle encadre et suit l'activité. La direction de la recherche et des affaires scientifiques et techniques (DRAST) affirme, quant à elle, la nécessité de maintenir, au sein des services déconcentrés, une compétence technique nécessaire à l'élaboration de projets concrets. Cette dernière reprend à son compte la « logique de l'ingénieur » qui consiste à « savoir faire pour espérer pouvoir faire faire » (Prudhomme-Deblanc, 2002, p. 70). Par ailleurs, l'ingénierie publique continue de perdre l'appui des ingénieurs des Ponts et Chaussées qui sont amenés à se désintéresser toujours plus de leurs missions traditionnelles. En 1999, l'École nationale des Ponts et Chaussées (ENPC), pour rester attractive, revoit l'organisation et le contenu des formations techniques qu'elle propose pour les orienter vers des savoirs moins techniques :

« La "nouvelle" École des Ponts réoriente les formations proposées en vue de former des ingénieurs dotés d'une double compétence, scientifique et managériale. Peu à peu, à côté des "fondamentaux" techniques, la formation offre des ouvertures économiques et sociales. Si la compétence historique et traditionnelle de l'École est celle du génie civil et de la construction, il n'en demeure pas moins que l'École affiche clairement sa volonté de "constituer un pôle de référence international dans les champs du cadre de vie, de la ville et de l'environnement". » (Prudhomme-Deblanc, 2002, p. 220-221)

Dès 2000, les ingénieurs en première année de formation suivent de nouveaux cours en sciences sociales et en écologie. Pour les 2^e et 3^e années, l'École leur réserve davantage de stages à l'étranger et en entreprise. Le destin du corps des Ponts et Chaussées et celui de l'ingénierie publique ne sont plus étroitement liés. Le soutien des premiers envers la seconde s'effrite.

1.3.2. Le poids des syndicats dans l'orientation de la réforme

Comme l'exige la circulaire de L. Jospin du 3 juin 1998, les personnels et leurs représentants sont associés à la réforme et parviennent à obtenir un certain nombre de concessions. Pour les fonctionnaires de terrain, l'Europe constitue à la fois une menace et une opportunité. Elle est d'abord une menace, car le maintien, à moyen terme, de certaines activités liées à l'ingénierie publique d'État n'est pas garanti. Les informations que nous

avons au sujet des syndicats concernant principalement le ministère de l'Équipement²³². Tandis que l'association-syndicat des ingénieurs des Ponts et Chaussées et l'ENPC ne montrent aucun intérêt pour cet enjeu, les ingénieurs des travaux publics de l'État se mobilisent à travers leur syndicat, le SNITPECT-FO²³³. Contrairement au ministère de l'Agriculture, les agents de catégorie B et C sont particulièrement nombreux au ministère de l'Équipement. Or, ce sont aussi les catégories les moins mobiles et les plus attachées au métier, tandis que les catégories A se positionnent sur des fonctions plus généralistes, managériales de plus en plus. La menace est donc perçue avec plus d'intensité au ministère de l'Équipement qu'au ministère de l'Agriculture :

« Le métier noble de l'ingénieur, c'est la maîtrise d'œuvre. Et donc ralentir la maîtrise d'œuvre, c'était quelque chose qui était contre-culturel. En plus, dans une subdivision de l'Équipement, le subdivisionnaire et ses équipes, la relation dans laquelle il retirait le plus de reconnaissance, c'était les travaux qu'ils faisaient pour les collectivités locales. Et dire qu'on va aller vers le métier d'assistance à maîtrise d'ouvrage, comme il y avait déjà des volontés qui s'exprimaient dans des orientations politiques, c'était partir en porte-à-faux par rapport à tout le système de formation et de motivation des équipes. »²³⁴

L'urgence était de négocier le maintien d'un minimum de missions en dehors du champ concurrentiel. Le SNITPECT-FO décide de passer commande à un bureau d'avocats une étude pour répondre à la question de savoir si l'ingénierie publique est juridiquement vouée à disparaître avec la mise en œuvre du droit communautaire. En juillet 2000, l'avocate Christine Bonnefoi remet son rapport au syndicat. Elle conclut que le droit européen n'impose pas de supprimer l'ingénierie publique d'État :

« L'ingénierie publique peut être considérée comme une mission de puissance publique visant à la préservation d'une cohésion territoriale et sociale. Or, la Communauté reconnaît que l'exercice de la puissance publique réside aussi dans la mise en œuvre de politiques publiques et donc à ce titre, n'est pas soumise à la réglementation de la concurrence. Mais seul le législateur français est compétent pour reconnaître ou non si les missions d'ingénierie publique relèvent d'une compétence de l'État ou pas. » (Extrait du rapport cité par C. Prudhomme-Deblanc, 2002, p. 259)

²³² Les publications qui concernent le ministère de l'Équipement sont plus nombreuses et, pendant les premières années de la thèse, nous n'avions pas encore arrêté notre choix sur l'étude de l'ingénierie publique au ministère de l'Agriculture. Toutefois, les informations concernant le ministère de l'Équipement sont dignes d'intérêt puisque les agents y sont plus nombreux et ont une capacité de veto plus forte qu'au ministère de l'Agriculture.

²³³ Le syndicat national des ingénieurs des travaux publics de l'État et des collectivités territoriales représente 75 % des ITPE. C'est le syndicat le plus actif sur le dossier.

²³⁴ Extrait d'entretien avec un ingénieur des Ponts et Chaussées chef du service de la qualité et des professions à la DGUHC du ministère de l'Équipement (avril 2016).

Cet avis juridique est rendu à la suite des mouvements sociaux qui se sont intensifiés dans les années 1990 (mouvements altermondialistes, grèves de 1995) et qui ont remis en cause le processus de libéralisation des services publics en Europe. Ces mouvements ont fait pression, à travers le Comité européen de liaison sur les services d'intérêt général²³⁵, sur les instances européennes pour que les services publics puissent bénéficier d'un mode de régulation à part et non systématiquement soumis aux règles de la concurrence (Bauby, 2011). Ils ont débouché sur la rédaction de l'article 36 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne de 2000 qui dispose que « l'Union reconnaît et respecte l'accès aux services d'intérêt économique général tel qu'il est prévu par les législations nationales, conformément au traité instituant la Communauté européenne, afin de promouvoir la cohésion sociale et territoriale de l'Union ». Cette disposition de la Charte européenne est une aubaine pour les ingénieurs et techniciens des DDE qui font pression auprès du ministre de l'Équipement en envoyant chaque semaine, durant l'été 2000, une télécopie d'une lettre accompagnée du rapport juridique de C. Bonnefoi au cabinet du ministre (Prudhomme-Deblanc, 2002). Cette « opération fax » est suivie d'une grève des ITPE le 25 octobre 2000. Le SNITPECT-FO cherche ensuite à convaincre le législateur qu'il est compétent pour créer une mission d'opérateur relevant de la puissance publique. Les présidents départementaux de l'AMF sont aussi avertis de l'argumentation du syndicat selon laquelle le législateur français est compétent pour trancher en la matière. La mobilisation fonctionne. Le député socialiste de Moselle Gilbert Maurer (1997-2002), par exemple, se fait le relais des inquiétudes des élus ruraux auprès du ministre de l'Équipement à l'occasion de la 1^{re} séance du 23 janvier 2001 à l'Assemblée nationale :

« Monsieur le ministre de l'Équipement, des Transports et du Logement, aujourd'hui, la mission d'ingénierie publique, qui assure aux communes un service que tous les élus s'accordent à reconnaître de qualité, est de plus en plus remise en cause. Non-remplacement du personnel en place, mode d'application de plus en plus contraignant des textes de mise en concurrence : on pousse les communes vers le privé et cela pose des problèmes importants. Premièrement, si les grandes communes peuvent s'appuyer sur leur propre service technique, cela est impossible aux villes et villages de moindre taille qui sont obligés de se tourner vers un organisme externe. Deuxièmement, seul le recours au service public peut garantir la nécessaire intégrité dans la commande et la réalisation des travaux. Elle évite les dérives que l'on constate déjà dans certains départements. Troisièmement, les petits chantiers des petites communes n'intéressent pas les entreprises privées, qui ne se battent que pour les projets coûteux de grande envergure. Le monde rural risque de souffrir très gravement de cet état de

²³⁵ Le Comité est créé en 1994 à l'occasion du Forum européen des acteurs sociaux sur les services d'intérêt général dans l'objectif de défendre, dans le cadre de la construction européenne, l'idée selon laquelle certains services d'intérêt économique général (SIEG) doivent échapper aux logiques du marché. Pierre Bauby en est l'animateur.

fait ; je remarque d'ailleurs déjà, pour en avoir fait l'expérience, que les entreprises privées, plus chères, ne sont pas prêtes à assurer ce genre de travaux. Enfin, un simple travail de contrôle ne motive pas les ingénieurs des DDE et des DDAF, lesquels risquent de priver bientôt l'État de leurs compétences. Voilà pourquoi, monsieur le ministre, tous les élus avec lesquels j'ai pu m'entretenir, sans exception, demandent non seulement le maintien, mais le renforcement des services ingénierie des DDE et des DDAF. »

Ces actions portent leurs fruits. Le climat social est tel que la réforme est plutôt favorable à la préservation de l'ingénierie publique d'État :

« Les esprits n'étaient pas préparés. Socialement, quand vous avez des milliers d'agents qui travaillent dans ce secteur-là, vous n'allez pas le supprimer d'un trait de plume. Le dialogue social était difficile avec les syndicats. Les ministères de l'Agriculture et de l'Équipement ont cherché plutôt à trouver une façon de concilier le maintien de ces activités et les textes européens. »²³⁶

« À l'époque, la seule crainte, c'est qu'il y ait des mouvements sociaux au moment de la réforme, non pas des maires, mais des personnels. »²³⁷

Les réformateurs recherchent donc le dialogue avec les différentes parties prenantes :

« Je réunissais les syndicats nationaux tous les mois et certains, comme Force ouvrière, venaient parfois avec une avocate spécialiste du droit européen. Je travaillais aussi avec les professions qu'étaient le Syntec, la CICF, les géomètres, les architectes, les paysagistes [...]. Il y a eu zéro mouvement social dans les services au moment de la mise en place de la réforme. On a vraiment négocié, accompagné, formé... »²³⁸

La mobilisation aboutie finalement à la création d'un service d'intérêt économique général (SIEG) dans le domaine du logement, de la voirie et de l'habitat : l'Assistance Technique fournie par l'État pour des raisons de Solidarité et d'Aménagement du Territoire (ATESAT)²³⁹. Cette assistance technique permet aux ingénieurs de proposer des prestations hors champ concurrentiel à un coût avantageux pour les collectivités éligibles, rurales pour l'essentiel. L'ATESAT est autant un outil de solidarité au bénéfice des

²³⁶ Extrait d'entretien avec un IGRF sous-directeur de la modernisation des services au ministère de l'Agriculture (1999-2002) (avril 2016).

²³⁷ Extrait d'entretien avec un ingénieur des Ponts et Chaussées chef du service de la qualité et des professions à la DGUHC du ministère de l'Équipement (avril 2016).

²³⁸ Extrait d'entretien avec un ingénieur des Ponts et Chaussées chef du service de la qualité et des professions à la DGUHC du ministère de l'Équipement (avril 2016).

²³⁹ La loi Murcef du 11 décembre 2001 introduit dans la loi du 6 février 1992 (ATR) l'article suivant : « Les communes et leurs groupements qui ne disposent pas, du fait de leur taille et de leurs ressources, des moyens humains et financiers nécessaires à l'exercice de leurs compétences dans les domaines de la voirie, de l'aménagement et de l'habitat bénéficient, à leur demande, pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire, d'une assistance technique fournie par les services de l'État, dans des conditions définies par une convention passée entre le représentant de l'État et, selon le cas, le maire ou le président du groupement ».

communes qui disposent de faibles moyens qu'une mesure d'ordre social destinée à « recycler » un nombre important de fonctionnaires de l'Équipement :

« À l'Équipement, ils avaient beaucoup de catégories C. On leur a mis l'ATESAT pour les sauver socialement. Il fallait les recycler alors que nous [DDAF], on avait des gens de très bon niveau et c'était une particularité de l'Agriculture par rapport à l'Équipement. Nous, on était assez allants dans cette réforme parce que ça correspondait assez bien à ce qu'on était, à ce qu'on voulait faire. L'Équipement était un peu plus gêné dans la mesure où il avait un problème social à régler. »²⁴⁰

La réforme met donc en place deux types de prestations rémunérées au profit des collectivités territoriales. Le premier type de prestations est soumis au droit de la concurrence dans le cadre de la commande publique. Il s'agit des prestations dont le montant est supérieur au seuil européen. Le second type de prestations relève d'un SIEG auquel peuvent être assimilées les prestations des services déconcentrés du ministère de l'Agriculture dès lors qu'elles ne dépassent pas le montant fixé par l'Europe. L'ingénierie publique d'État se compose donc désormais de prestations perçues comme marchandes et de prestations définies comme étant d'intérêt général. La réforme introduit-là une dissociation qui sera cruciale dans la séquence de réforme suivante.

Les ingénieurs du ministère de l'Agriculture les plus attachés à la maîtrise d'œuvre choisissent de rejoindre une collectivité territoriale. Mais le caractère négocié de la réforme favorise finalement son acceptation par le plus grand nombre, d'autant plus qu'elle est également perçue comme une opportunité devant l'insécurité juridique provoquée par l'évolution de la jurisprudence des juridictions françaises. Une perception positive renforcée par la stratégie de communication mise en place par les administrations centrales. La réforme est expliquée par ceux qui l'ont conçue, à l'occasion de leur déplacement dans les centres interrégionaux de formation professionnelle par exemple (Prudhomme-Deblanc, p. 287). Le discours officiel présente en effet le Plan de modernisation comme une évolution évidente, normale et inévitable (Langumier, 2005). Les termes employés sont positifs : l'heure est au « renouveau » de l'ingénierie publique, à sa « modernisation » ainsi qu'à la « professionnalisation »²⁴¹ de ses pratiques.

En outre, déclencher de nouvelles grèves pour réclamer spécifiquement le maintien des R.I.P. et des rémunérations accessoires risque d'attirer l'attention de l'opinion publique

²⁴⁰ Extrait d'entretien, *op. cit.*

²⁴¹ Ce sont des termes que l'on retrouve par exemple dans le Plan de modernisation de l'ingénierie publique de juillet 1999.

sur des pratiques jusque-là discrètes et honteuses. La peur du déconfinement joue sans doute un rôle dans le relatif consentement à la réforme. Plus certainement, ce sont les conflits internes occasionnés par la pratique même des R.I.P. et des rémunérations accessoires qui forment le substrat de l'adhésion au Plan de modernisation de l'ingénierie publique. En fonction des performances individuelles, autrement dit des recettes générées par son activité, les R.I.P. sont modulées de 50 % de moins à 150 % de plus par rapport à la prime de base. L'agent peut ainsi gagner jusqu'à 6 mois de salaire en plus au cours de l'année. Mais ces primes sont déterminées à partir d'un montant fixe. Par conséquent, ce qui est gagné par un agent est perdu par un autre :

« J'ai connu des agents à qui on a suspendu le versement pendant six mois à titre d'avertissement et un autre modulé à 75 % au profit d'un autre agent supposé avoir réalisé le surplus de travail induit par la défaillance du premier. [...] Je n'ai pas connu l'époque où l'argent arrivait en espèce dans une enveloppe dont la distribution était à la discrétion du DDAF, mais, dans mon service, des personnes avaient connu cela. Du coup, le système MIP/R.I.P.²⁴² n'était pas un système pour lequel les agents avaient tous envie de se battre. Le consentement à son démantèlement doit aussi être compris à la lumière de ce qu'il induisait comme inégalités, concurrence intra et interservices. Finalement, les agents ont obtenu une budgétisation de ces primes qui était la revendication principale des syndicats. »²⁴³

La Cour des comptes dénonce d'ailleurs ces tensions qui existent tant au ministère de l'Agriculture qu'au ministère de l'Équipement :

« Au ministère de l'Équipement, l'attribution, réservée aux corps de la filière technique, est déconnectée de la production des travaux : elle constitue un régime indemnitaire particulier, duquel sont exclus les collaborateurs administratifs. En revanche, au ministère de l'Agriculture, les bénéficiaires sont les producteurs directs et indirects, quel que soit le corps auquel ils appartiennent, mais les critères d'attribution, peu clairs, sont encore partiellement fondés sur une logique d'honoraires »²⁴⁴.

« [Au ministère de l'Équipement,] la limitation du champ des rémunérations accessoires à ces seuls corps techniques n'a pas posé de difficultés dans les années 50 puisqu'il s'agissait d'un système précisément destiné aux fonctionnaires qui effectuaient l'ensemble des prestations d'ingénierie. Ils percevaient ensuite les "honoraires" qui étaient en partie proportionnels aux prestations qu'ils avaient fournies. Mais aujourd'hui, polyvalence aidant, les situations dans lesquelles des agents dits techniques occupent des fonctions administratives, et inversement, se sont multipliées, ce qui peut créer des tensions entre membres des corps selon qu'ils sont éligibles ou non aux rémunérations accessoires. »²⁴⁵

Les syndicats de fonctionnaires y trouvent finalement leur compte :

²⁴² Mission d'ingénierie publique/rémunération d'ingénierie publique.

²⁴³ Témoignage écrit que nous avons recueilli de manière informelle auprès d'un ancien agent de DDAF (20 juin 2016).

²⁴⁴ Cour des comptes, 1999, *op. cit.*, p. 364.

²⁴⁵ *Ibid.*, p. 376.

« À l'époque, il y avait beaucoup de craintes, mais, en même temps, les syndicats étaient assez preneurs, par exemple, de la déconnexion budgétaire des rémunérations d'ingénierie publique. Ils trouvaient ça tout à fait scandaleux, obscur et ils avaient raison. Ils trouvaient que d'aligner les priorités, de définir des objectifs, des priorités locales d'ingénierie qui étaient vraiment en phase avec les besoins des collectivités et le projet territorial de l'État, c'était plutôt bien. Donc on avait un écho qui était à la fois inquiet, mais qui n'était pas négatif. Les gens étaient prêts à jouer le jeu. Ils avaient envie de sauver leur activité, mais on sentait qu'il y avait un besoin de modernisation, ça, c'était clair, de cette activité [...]. On avait plutôt leur accord [des syndicats] parce que ça donnait une planche de salut. On sentait qu'il y avait peut-être une possibilité de maintenir, à un niveau moindre et d'une autre façon, cette activité, la faire évoluer, la moderniser, ça, ça les intéressait »²⁴⁶.

En outre, la réforme est présentée aux fonctionnaires du ministère de l'Agriculture comme l'opportunité d'assumer un repositionnement de leurs activités sur des tâches plus « nobles », déontologiquement plus acceptables que la maîtrise d'œuvre et qui, surtout, ne sont pas proposées par le secteur privé. L'introduction de recettes néo-managériales dans les services de l'État en charge de l'ingénierie publique crée du sens pour les agents et leur permet de mieux défendre leurs intérêts.

La conversion fonctionnelle ne crée pas de césure. Elle s'opère dans la continuité : elle ne fait pas disparaître les prestations de maîtrise d'œuvre et elle est largement favorisée par tout le travail accompli en amont, dans les années 1990, pour réorienter les activités liées à l'ingénierie publique d'État vers des missions qui semblent socialement plus utiles que les missions traditionnelles. Les outils qui vont accompagner les agents de l'État vont faciliter leur travail, donner un élan positif à la conversion et susciter leur adhésion. Un réseau national d'experts réunis autour de la thématique « gestion des services publics » (GSP) met en relation les fonctionnaires de terrain et propose des modèles de contrats de DSP, de prestation de service et de règlement de service. Un logiciel pour le suivi de la performance des services est également mis à la disposition des agents. Contrairement au ministère de l'Équipement, au ministère de l'Agriculture, la prépondérance des agents de catégories A et B est considérée comme un avantage non négligeable pour la mobilité fonctionnelle tant au niveau des compétences des agents que de leur capacité à accepter le changement.

²⁴⁶ Extrait d'entretien avec un IGREF sous-directeur de la modernisation des services au ministère de l'Agriculture (1999-2002) (avril 2016).

Conclusion intermédiaire

Alors que les séquences précédentes de réforme fragilisaient la mission, la « modernisation » de l'ingénierie publique la conforte. Elle débouche sur une réforme qui offre à la mission un récit renouvelé et positif, en conformité avec les contraintes juridiques du moment et l'idéologie néo-managériale dominante. Au cours de cette séquence, l'Europe joue à la fois comme menace et comme opportunité. Les fonctionnaires de l'État sont contraints de réagir face à l'incertitude juridique qui paralyse les services déconcentrés. Ils gardent cependant la main sur la mission et décident d'intégrer les différentes critiques qui lui sont adressées pour mieux la défendre.

Dans le petit cercle de réformateurs, au ministère de l'Équipement plus qu'au ministère de l'Agriculture, la suppression de l'ingénierie publique est dans les têtes. Mais le gouvernement craint de nouveaux mouvements sociaux. La réforme est secrètement considérée comme « une phase de transition », « un système de subsidiarité »²⁴⁷ jusqu'à ce que les services techniques des collectivités territoriales se structurent et que l'on ne puisse plus parler de la carence (supposée ou réelle)²⁴⁸ du secteur privé dans les territoires ruraux. Cet état de fait pouvait perdurer encore longtemps. Comment donc expliquer que cette séquence de réforme en faveur du maintien de l'ingénierie publique d'État soit suivie, quelques années plus tard seulement, par l'annonce du retrait de l'État de ce domaine de l'action publique ?

²⁴⁷ Termes employés par le chef du service de la qualité et des professions à la DGUHC du ministère de l'Équipement (avril 2016).

²⁴⁸ La carence du secteur privé fait l'objet de débats puisqu'elle sert d'argument au maintien des missions de l'État dans les départements ruraux. L'argument est cohérent avec les préconisations du rapport « Picq » de 1994 qui admettait que l'État puisse exceptionnellement intervenir au-delà de ses responsabilités propres en cas de défaillance du marché.

II. Si l'histoire compte, elle n'explique pas tout

« *History matters* » (Pierson, 2004), but does not explain everything. La suppression de l'ingénierie publique d'État est décidée lors du Conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) réuni le 4 avril 2008 dans le cadre de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) lancée en 2007 par le président de la République Nicolas Sarkozy. L'arrêt des missions d'ingénierie publique est prévu au plus tard le 31 décembre 2011. Le retrait de l'État semble être le résultat de la conjonction de quatre phénomènes qui débouche sur l'ouverture d'une « fenêtre d'opportunité » (Kindgon, 1984) : la mise en visibilité de la mission et de la question de sa valeur ajoutée par rapport à l'intervention privée au cours de la séquence de réforme précédente (1), la problématisation pathologique de la dette publique (2), la crédibilité et l'acceptabilité de solutions alternatives préexistantes (3) et l'apparition d'un contexte politique favorable (4).

1. La problématisation endogène de l'ingénierie publique d'État

Sans remettre l'existence de l'ingénierie publique d'État explicitement en question, la politique de réforme lancée en 1999 suscite des réflexions autour de ses pratiques, de sa légitimité et de sa plus-value par rapport à l'offre privée. Elle n'apparaît plus comme allant de soi, non plus seulement aux yeux des ingénieurs du privé et de l'Europe, mais aussi de ceux, cette fois-ci, des ingénieurs des Ponts et Chaussées. Le contenu voire le maintien de la mission constituent toujours un problème susceptible d'être traité par les pouvoirs publics, d'autant plus que l'évolution promise d'un État opérateur vers un État local régulateur tarde à se concrétiser (1.1.) et que la question de la valeur ajoutée de l'intervention étatique par rapport à l'intervention privée reste ouverte (1.2.).

1.1. Les attermolements de la conversion fonctionnelle

La promesse d'une conversion fonctionnelle tarde à porter ses fruits. Le projet de créer un Haut conseil du service public de l'eau et de l'assainissement est abandonné après

le changement de majorité qui suit les élections législatives de 2002²⁴⁹. Lorsqu'arrive l'élection présidentielle de 2007, la conversion aux missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage est loin d'être achevée. La directive nationale d'orientation (DNO) pour l'ingénierie publique du 7 février 2005, par exemple, rappelle que « l'ingénierie réalisée dans le champ concurrentiel doit se réorienter vers les missions de conseil et d'assistance dont la proportion devra ainsi être rééquilibrée par rapport à la maîtrise d'œuvre, aujourd'hui majoritaire » (p. 6). En 2007, la Cour des comptes revient sur les recommandations qu'elle a faites au ministère de l'Agriculture et au ministère de l'Équipement au début de l'année au sujet de l'évolution des missions d'ingénierie publique²⁵⁰. En 2006, l'expérimentation de la fusion de huit DDAF et DDE²⁵¹ conduit à la mise en place de directions départementales de l'équipement et de l'agriculture (DDEA) au 1^{er} janvier 2007. Dans le cadre de ces fusions, la Cour des comptes recommande aux deux ministères de renforcer leurs stratégies communes quant au pilotage local de l'ingénierie publique et d'améliorer le soutien aux politiques publiques par le biais de l'évolution de l'activité des services vers l'assistance à maîtrise d'ouvrage. Au ministère de l'Équipement, l'ATESAT, qui ne devait contenir que des missions d'intérêt économique général, sert de prétexte à de nombreux agents pour continuer d'exercer des activités de maîtrise d'œuvre²⁵².

La bascule sur les missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage n'est pas seulement freinée par un personnel beaucoup plus motivé par la maîtrise d'œuvre que par le conseil et l'assistance, au ministère de l'Équipement en particulier, elle est aussi entravée par des problèmes de ressources humaines. Contrairement à la séquence réformatrice précédente où le problème se situait au niveau du droit et de la déontologie, la question qui est en jeu ici et qui semble beaucoup plus difficile de contourner est celle des effectifs. La difficulté est d'autant plus grande que les DDAF et les DDE perdent la main sur la gestion budgétaire avec la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF) mise en œuvre

²⁴⁹ C'est l'abandon de l'ensemble du projet de loi portant réforme de la politique de l'eau qui est annoncé en juillet 2002. Roselyne Bachelot, alors ministre de l'Environnement, s'est brièvement expliquée sur ce point : « la loi que j'ai trouvée dans les tiroirs me paraît insatisfaisante, elle ne prévoit pas de nouveaux moyens et affiche des principes faibles et nébuleux », propos tirés d'une brève de l'*AFP Infos économiques* du 20 juillet 2002 intitulée « Roselyne Bachelot confirme l'abandon du projet de loi Cochet sur l'eau ».

²⁵⁰ Cour des comptes, *Les réformes de l'ingénierie publique aux ministères chargés de l'équipement et de l'agriculture et la réorganisation de l'entretien du réseau routier national*, 2007.

²⁵¹ Cf. Le décret du 23 décembre 2006 relatif à la fusion des DDE et des DDAF dans les départements de l'Ariège, de l'Aube, du Cher, de Loir-et-Cher, du Lot, des Yvelines, du Territoire de Belfort et du Val-d'Oise.

²⁵² Cf. Lenoel F., Maillard J.-P., 2005, « Mission d'évaluation de l'ATESAT », rapport du CGEDD pour le ministère de l'Équipement.

à partir du 1^{er} janvier 2006. Celle-ci modifie les procédures budgétaires, désormais organisées en missions, programmes et budgets opérationnels de programmes (BOP). Les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) deviennent responsables des budgets opérationnels de programmes (BOP). Dans le cas qui nous intéresse, la mission interministérielle de « Politique des territoires » contient le programme 113 « Aménagement, urbanisme et ingénierie publique » (AUIP) qui comprend lui-même le BOP régional AUIP (ou 113). Le BOP régional 113 décline les objectifs et résultats attendus du programme 113 dans le territoire régional et regroupe les crédits et emplois correspondants. Les DREAL deviennent les relais budgétaires entre les directions départementales et leurs administrations centrales, ce qui signifie que les DDAF et les DDE ne sont plus en mesure de négocier directement leurs crédits, notamment ceux relatifs aux personnels, avec les services centraux. La gestion des ressources humaines se rigidifie. Au sein d'une direction départementale, la fongibilité des BOP relevant de programmes différents n'est pas autorisée et, à l'intérieur d'un même BOP, les dépenses de fonctionnement, d'investissement et d'intervention ne peuvent abonder les crédits en personnel. La LOLF est perçue par les directeurs de services des directions départementales comme un facteur paralysant.

La réduction des effectifs au sein des services d'ingénierie se poursuit dans les années 2000 au profit d'autres politiques publiques. La réforme de la politique agricole commune (PAC) de 2003 induit de nouvelles activités pour le service d'économie agricole des DDAF : traitement des dossiers juridiques, contrôles liés à la conditionnalité des aides... Les effectifs dédiés doivent être renforcés. L'idée est d'alléger les services d'ingénierie publique au profit des services d'économie agricole :

« Il y a eu un effort qui a été fait sur ce service plutôt au détriment de l'ingénierie publique avec un maintien de l'économie agricole. En gros, on a dû subir une érosion qui a porté sur toute la DDAF et notamment sur les services de l'ingénierie parce que c'était là, comme toujours, où on nous demandait de faire des économies et puis c'était là où c'était le plus facile, le plus indolore vis-à-vis de nos partenaires. C'était là que ça se voyait le moins. »²⁵³

La réduction des effectifs de l'ingénierie permet également de maintenir voire de renforcer les effectifs des services de police de l'eau. L'Observatoire des Métiers du Ministère de l'Agriculture (OMM) établit des passerelles entre les métiers de l'ingénierie publique et

²⁵³ Entretien avec un ex-IGREF sous-directeur de la modernisation et des services de 2002 à 2005 et chef du service de la modernisation de 2005 à 2009 au ministère de l'Agriculture (avril 2016).

ceux de la police de l'eau (Jeannot, 2005). Finalement, la tendance est telle que « les effectifs liés aux missions d'ingénierie diminuent d'année en année, et, pour certaines DDAF, peut alors se poser la question de l'utilité de garder, en son sein, un service dont l'activité est très faible »²⁵⁴ :

« Moi, j'ai eu un mal fou à garder même un ETP²⁵⁵ sur GSP/DSP en DDAF jusqu'en 2005. Comme les dotations des services baissaient tout doucement, on arrivait au départ à la retraite du baby-boom, les services perdaient des ETP sans en gagner. En plus, c'était un peu ceux-là sur lesquels on avait un peu calé nos expertises et, pour cause, c'était les plus aptes à le faire. »²⁵⁶

Parallèlement à la baisse des effectifs, les DDAF peinent à recruter des fonctionnaires aux profils adéquats. La majorité des ingénieurs qui mènent des activités d'ingénierie publique en DDAF sont d'anciens élèves fonctionnaires de l'École nationale du génie de l'eau et de l'environnement de Strasbourg (ENGEES). Or, celle-ci tend de plus en plus à privilégier le recrutement d'élèves civils plutôt que celui d'élèves fonctionnaires. Chaque année, le ministère de l'Agriculture détermine le nombre d'élèves fonctionnaires et civils (non-fonctionnaires) souhaités. Les candidats en tête de classement à l'issue du concours d'entrée à l'ENGEES peuvent choisir l'un ou l'autre statut. Ceux qui choisissent le statut d'élève fonctionnaire deviennent salariés de l'État. Leur scolarité est gratuite et ils perçoivent une rémunération durant toute la durée de leur formation en contrepartie de laquelle ils doivent servir l'État pendant plusieurs années suivant l'obtention de leur diplôme. Ils suivent le même cursus que les élèves non fonctionnaires, mais peuvent accéder, à l'issue de leur parcours, à des postes dans la fonction publique qui leur sont réservés, essentiellement dans les services déconcentrés de l'État du ministère de l'Agriculture. Les élèves civils, eux, sont majoritairement employés dans le secteur privé (bureaux d'études ou d'ingénieur-conseil, sociétés de travaux publics...). Or, on observe depuis 1992 l'inversion du rapport entre élèves fonctionnaires et élèves civils au sein de l'École²⁵⁷. En 1967 par exemple, on dénombre 30 élèves fonctionnaires pour 8 élèves civils. En 2008, ils ne sont plus que 16 élèves fonctionnaires. En revanche, 58 élèves civils intègrent l'École la même année. La tendance est donc à la réduction du nombre

²⁵⁴ Mensuel d'informations du CGAAER, avril 2007, n° 11, p. 6.

²⁵⁵ Équivalent temps plein.

²⁵⁶ Entretien avec un ex-responsable DDAF (avril 2016).

²⁵⁷ Selon la base de données qui nous a été fournie par l'amicale des anciens élèves de l'ENGEES.

d'ingénieurs spécialisés dans l'EPA disponibles pour intégrer les services déconcentrés de l'État.

Les fréquentes évolutions du code des marchés publics obligent par ailleurs à une remise à niveau constante des agents. Tandis que les effectifs diminuent, la charge de travail augmente et démotive les fonctionnaires. La difficulté est telle que les marchés passés sont parfois vulnérables sur le plan juridique²⁵⁸. Les moyens n'étant pas au rendez-vous dans certaines DDAF, la mission n'a plus tellement de sens. Quant au ministère de l'Équipement, le transfert d'une partie des routes aux conseils généraux dans le cadre de l'Acte II de la décentralisation²⁵⁹ de 2003-2004 prive le ministère de l'Équipement d'environ 30 800 ETP. Un tiers des agents des DDE et des directions régionales de l'équipement concerné est transféré. Le personnel restant est repositionné en interne. La réforme crée une situation de sureffectif dans les services déconcentrés du ministère de l'Équipement, notamment en catégorie C²⁶⁰. Or, le personnel de catégorie C n'est pas celui sur lequel le ministère compte pour accompagner la conversion fonctionnelle des services.

1.2. La perpétuation du débat sur la « plus-value de service public »

La réflexion sur la valeur ajoutée des missions d'ingénierie publique d'État par rapport à l'offre privée ne prend pas fin avec l'achèvement du Plan de modernisation de l'ingénierie publique. Au contraire, la question du devenir de la mission, de la manière de la réorienter ne cesse d'être posée. Le 22 janvier 2004, une instance d'évaluation du ministère de l'Équipement composée d'ingénieurs des Ponts et Chaussées rend un *Rapport sur l'évaluation concomitante de la mise en œuvre du plan de modernisation de l'ingénierie publique*. Les auteurs du rapport considèrent qu'il est « salubre de se demander en quoi [la plus-value de service public] réside vraiment, en s'intéressant de plus près au fonctionnement réel des bureaux d'études privés (relations avec la clientèle, fabrication des prix, méthodes de travail). En d'autres termes, pour objectiver et donner une réalité à la « plus-value de service public », il convient de se poser la question suivante : « parmi les éléments fournis par le service public, lesquels ne sont pas transformables par un

²⁵⁸ C'est en tout cas le souvenir qu'en a l'un des anciens représentants du syndicat de l'agriculture et de la consommation qui était aussi chef de service « études et réalisations » en DDAF (l'entretien a été passé en avril 2016).

²⁵⁹ Loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

²⁶⁰ Cour des comptes, « Bilan de la décentralisation routière » dans le *Rapport public annuel* de 2012.

professionnel privé en avantage concurrentiel ? » (p. 12). La question de la complémentarité de l'intervention étatique avec celle du privé reste ouverte au début des années 2000.

Parallèlement, les organismes de l'État qui travaillent dans le domaine de l'eau continuent de se détourner de la « solution équipement ». Cela montre que de moins en moins d'acteurs étatiques croient que la plus-value de service public se situe encore du côté de l'équipement. C'est le cas des agences de l'eau par exemple. Au moment de leur création en 1964, leur répertoire est qualifié d'« équipementier » (Bouleau, 2015). Elles mènent une politique paternaliste auprès des maîtres d'ouvrages en matière de barrages, de stations d'épuration et de réseaux d'eau potable. Au fur et à mesure, d'autres répertoires d'action se développent : le répertoire « coordination » et le répertoire « écologie ». Ce dernier, qui émerge dans les années 1990 dans le contexte de la loi sur l'eau de 1992, se renforce dans les années 2000 avec « l'écologisation » des deux autres répertoires à la suite de la directive-cadre européenne sur l'eau de 2000 (Bouleau, Gramaglia, 2015). L'objectif de la directive est d'atteindre le bon état écologique des masses d'eau. En cas de non-atteinte de cet objectif, des sanctions financières sont prévues. Ces sanctions peuvent, depuis la loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006, se répercuter sur le budget des agences de l'eau, incitant fortement celles-ci à revoir leurs priorités. Le Cemagref²⁶¹ poursuit aussi son évolution. La mécanisation et l'aménagement rural ne sont plus au cœur de ses préoccupations. Le Centre affirme sa conversion aux questions agroenvironnementales et à la recherche scientifique, ce qui conduit l'établissement à changer de nom en novembre 2011 pour devenir l'Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (Irstea).

Le ministère de l'Équipement écologise également son répertoire d'action. En amont de la RGPP, le 18 mai 2007, il fusionne avec le ministère de l'Environnement et de l'Industrie. La création de ce ministère répond à une logique plurielle : satisfaire une partie de la société civile, promouvoir une « écologie de droite », faire des économies en mutualisant les moyens et... repositionner les effectifs du ministère de l'Équipement après le transfert des routes aux conseils généraux (Lascoumes *et al.*, 2014). La fusion du ministère de l'Équipement avec celui de l'Environnement apparaît comme un bon moyen de repositionner ses sureffectifs de catégorie C. Elle permet aussi au ministère de

²⁶¹ Pour rappel, il s'agit du Centre national du machinisme agricole, du génie rural, des eaux et forêts.

l'Environnement de disposer enfin de relais départementaux, issus des anciennes DDE, pour mettre en œuvre ses politiques :

« Le ministère de l'Environnement disait : “je n'ai pas de service technique pour mettre en œuvre ma politique environnementale”, ce qui a finalement ouvert la boîte qui a permis au ministère de l'Équipement de dire : “je phagocyte le ministère de l'Environnement et je me crée une ingénierie verte à bas coût”, alors que le ministère de l'Agriculture a regardé les trains passer. Il n'a rien vu venir... enfin, à mon avis, il l'a vu venir, mais n'a rien fait pour l'empêcher parce qu'il n'avait pas la capacité en personnel de phagocyter le ministère de l'Écologie. »²⁶²

Pour la première fois depuis la création du ministère de l'Équipement en 1966, en dehors d'une période de courte durée, la dénomination « Équipement » disparaît des étiquettes ministérielles (Milly, 2012b). En 2001, P. Duran disait : « rien de ce que fait concrètement l'Équipement ne peut être fait ailleurs et par d'autres » (p. 66-72). La plupart des acteurs (para)étatiques en semblent de plus en plus convaincus.

2. La problématisation pathologique de la dette publique

Parallèlement à la perpétuation des interrogations sur le caractère justifié ou non des missions d'ingénierie publique, un autre problème monopolise progressivement l'agenda politique, celui du déficit public. À partir de 2002, le déficit public de la France passe au-dessus des 3 % du PIB²⁶³. Le gouvernement défend une lecture souple du pacte de stabilité et « accuse les services de la Commission européenne, chargée du rappel à l'ordre permanent, d'être “froids, rigides et imperturbables” » (Lemoine, 2008, p. 122). La barrière des 3 % n'est pas perçue comme impérative par le politique, contrairement aux « techniciens » qui accusent le politique d'être « inconscient, irresponsable et politicien » (*ibid.*).

Les choses changent avec l'arrivée de l'avocat d'affaires Nicolas Sarkozy au ministère des Finances, même s'il ne reste pas longtemps à ce poste (31 mars – 29 novembre 2004). Son activisme et sa volonté de mettre en scène une rupture avec la

²⁶² Entretien avec le chef du bureau de l'organisation des services et responsable du pilotage de l'activité d'ingénierie au ministère de l'Agriculture (2000-2005) (avril 2016).

²⁶³ Le déficit public passe de 1,4 % en 2001 à 3,1 % en 2002 puis 3,9 % en 2003. Il redescend ensuite à 3,5 % en 2004, 3,2 % en 2005, 2,3 % en 2006, 2,5 % en 2007 et remonte à 3,2 % en 2008. Les chiffres proviennent d'un document publié en ligne de la direction du Budget du ministère de l'Action et des Comptes publics intitulé *La trajectoire des finances publiques en quelques chiffres*. Cf. https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/files/documents/performance/RDV_Budget/presentation_trajectoire_finances_publiques.pdf.

politique budgétaire précédente portent leurs fruits. B. Lemoine (2008) montre comment il parvient à « problématiser la dette publique », désormais perçue comme un phénomène insoutenable et comme constituant un risque collectif. Les écarts avec le pacte de stabilité doivent donc être combattus. Thierry Breton, ministre de l'Économie de 2005 à 2007, prolonge l'œuvre entreprise par N. Sarkozy. En 2005, il commande un rapport à Michel Pébereau, inspecteur des Finances, président du conseil d'administration de BNP Paribas et président de l'Institut de l'entreprise, un *think tank* patronal. Le rapport a notamment pour objectif de « définir les orientations et les mesures nécessaires pour assurer le redressement de nos finances publiques et réduire leurs charges pour le futur » et « proposer toutes mesures de nature à dégager des marges de manœuvre nouvelles en appui des réformes que doit mettre en œuvre notre pays, y compris les mesures relatives à la gestion de la dette elle-même »²⁶⁴. Le rapport remis au ministre des Finances le 14 décembre 2005 parvient à convertir le « langage administratif disponible en propositions endossables politiquement » (Lemoine, 2008, p. 128).

Le succès médiatique et politique du rapport Pébereau, qui décrit une situation particulièrement dramatique des finances publiques, rend inaudible une conception alternative, non pathologique de la dette publique. Selon le rapport, « depuis vingt-cinq ans, la dette des administrations publiques augmente sans cesse : entre 1980 et 2004, elle a été multipliée par cinq et a atteint, en 2004, 1 067 milliards d'euros » (p. 23). Il dresse un portrait du futur alarmant :

« Si rien n'était fait, les besoins de financement des régimes de retraite et d'assurance maladie ne cesseraient de s'aggraver à l'avenir. Même en étant optimiste, dès 2015, il manquerait chaque année plusieurs dizaines de milliards d'euros pour payer les retraites et les dépenses d'assurance maladie. Ici encore, il n'y a donc pas lieu de s'attendre à une amélioration spontanée de la situation, mais au contraire à la fragilisation croissante des régimes sociaux. » (p. 15)

Le discours alternatif existe cependant. B. Lemoine (2008) cite par exemple le directeur des études économiques à l'OFCE²⁶⁵ Xavier Timbeau :

²⁶⁴ Voir la lettre de mission de T. Breton signée le 8 juillet 2005 et incluse dans le rapport Pébereau, *Rompre avec la facilité de la dette publique, pour des finances publiques au service de notre croissance et de notre cohésion sociale*, rapport remis au ministre des Finances Thierry Breton le 14 décembre 2005, Paris, La Documentation Française.

²⁶⁵ Observatoire Français des Conjonctures Économiques.

« Considérer que le problème de la société française aujourd'hui, c'est la dette publique ! S'être mis cette idée dans la tête ! Alors qu'il y a eu les émeutes au mois de novembre, qu'il y a du chômage. C'est surréaliste ! » (p. 138)

Mais ce discours reste en marge du débat. On assiste peu à peu à une « budgétisation » de la réforme de l'État (Henry, Pierru, 2012, p. 5). En 2006, la LOLF entre en vigueur. Le ministère des Finances pilote désormais l'activité des autres ministères à l'aide de la remontée d'information sur les dépenses des ministères par le biais des indicateurs de performance que ceux-ci doivent remplir. En 2006-2007, les « audits de modernisation » lancés par la direction générale de la modernisation de l'État, direction créée au ministère des Finances en 2005, passent les politiques publiques au crible pour repérer d'éventuelles sources d'économies budgétaires. Le tournant conceptuel opère si bien que les trois principaux candidats à l'élection présidentielle de 2007²⁶⁶, avec une intensité variable, vont publiquement endosser l'objectif de réduire la dette publique.

3. Des solutions alternatives et crédibles à l'ingénierie publique d'État

Des solutions alternatives à l'ingénierie publique d'État déjà présentes lors des séquences précédentes de réforme apparaissent de plus en plus crédibles. Il s'agit d'abord de réorienter les effectifs sur les missions que l'État définit comme prioritaires, car au cœur de l'exercice de ses missions régaliennes : la prévention des inondations, les polices de l'environnement et des déchets, la sécurité routière²⁶⁷... C'est le sens du transfert des missions de solidarité entre le milieu urbain et le milieu rural dans le domaine de l'EPA aux agences de l'eau à partir du 1^{er} janvier 2005. Ce transfert s'accompagne de la suppression du Fonds national pour le développement des adductions d'eau (FNDAE) remplacée par une modulation des redevances perçues par les agences de l'eau²⁶⁸. L'instruction des dossiers d'attribution d'aide par les DDAF prend définitivement fin le 31 décembre 2006. Deux ans seulement avant la politique de retrait, les services d'équipement rural perdent, avec le FNDAE, deux ressources essentielles : un levier d'action pour inciter les SPEA à aller dans le sens souhaité par les agents de l'État²⁶⁹ et un moyen de financer le bureau d'études Diadème Ingénierie qui appuyait les DDAF sur l'aspect informatique de

²⁶⁶ Il s'agit de N. Sarkozy, Ségolène Royal et François Bayrou.

²⁶⁷ Voir à ce sujet la DNO de 2005.

²⁶⁸ Voir l'art. 121 de la loi de finances rectificative pour 2004.

²⁶⁹ B. Barraqué (1995b, p. 443) parlait déjà, en 1995, du désengagement de l'État dans le financement des politiques de l'eau. La suppression du FNDAE ne fait que concrétiser ce désengagement.

la GSP/DSP. Avec l'arrêt de l'instruction des dossiers de demande de subvention, les équivalents temps plein (ETP) qui y étaient consacrés peuvent désormais être affectés aux missions prioritaires du ministère de l'Agriculture.

Si l'on en croit le témoignage suivant, Claude Guéant, secrétaire général de l'Élysée au moment de la décision de 2008, soupçonnait les DDAF et les DDE de mettre en échec les politiques de décentralisation et de maintenir volontairement les maîtres d'ouvrage locaux dans une situation de dépendance. Cela sous-entend qu'en l'absence d'intervention étatique, les collectivités territoriales seraient parfaitement capables de sortir de « leur ignorance » en matière d'équipement :

« Moi, j'ai entendu en 2004-2005 des discours tenus par la direction générale des collectivités locales (DGCL) du style : “finalement, les fonctionnaires du ministère de l'Équipement et de l'Agriculture sont les moins enclins à la décentralisation de l'État parce qu'ils veulent absolument laisser les communes dans leur ignorance. Ça leur donne des missions d'ingénierie” [...]. Ce discours était tenu par le haut niveau de la DGCL, donc par le directeur de cabinet qui est devenu secrétaire général de l'Élysée. Et voilà, en 2007, on savait ce qu'il en était. »²⁷⁰

Donner la priorité à de nouveaux objectifs de l'action publique et compter sur les collectivités territoriales pour se structurer sont des solutions alternatives que l'on rencontre lors des séquences de réforme précédentes.

Ce qui change au cours des années 2000, c'est qu'un certain nombre de hauts fonctionnaires vont également acquérir la conviction que le secteur privé n'est pas défaillant. L'idée a d'autant plus de poids qu'elle figure dans le rapport du ministère de l'Équipement du 22 janvier 2004 dans lequel les ingénieurs des Ponts et Chaussées réhabilitent l'intervention privée. De leur propre aveu : « l'enquête réalisée auprès de professionnels privés conduit à réviser un certain nombre d'idées répandues à l'Équipement » (p. 11) :

« Il convient de revisiter un lieu commun : celui de l'intéressement et du diktat du chiffre d'affaires, du “privé qui fait des coups et disparaît ensuite”, qui ne se positionne que sur des affaires rentables, qui ne sort pas de la logique contractuelle et ne fournit, à l'euro près, que ce pour quoi il a été payé. En effet, même si tout cela existe bel et bien, certains des professionnels rencontrés sont présents de longue date auprès de collectivités modestes, sur des marchés très locaux, et détiennent la “mémoire technique” des territoires, parfois au même titre voire davantage que les subdivisions. Ils remplissent également pour leurs clients habituels le rôle de conseil informel dont souvent contrôleurs et subdivisionnaires disent

²⁷⁰ Entretien avec le chef du bureau de l'organisation des services et responsable du pilotage de l'activité d'ingénierie au ministère de l'Agriculture (2000-2005) (avril 2016).

détenir le monopole. Ceci ne peut que nous conduire à réviser des jugements parfois hâtifs sur la profession privée de l'ingénierie. » (p. 12)

C'est la première fois, à notre connaissance, qu'un rapport produit par des ingénieurs des Ponts et Chaussées affirme que le secteur privé peut faire ce que l'État fait, y compris auprès des collectivités territoriales modestes.

Le privé semble même constituer une alternative crédible aux services publics territoriaux comme les services départementaux d'assistance technique aux exploitants de station d'épuration (SATESE) et à l'eau potable (SATEP). En effet, la loi sur l'eau de 2006 et son décret d'application du 26 décembre 2007²⁷¹ font entrer les SATESE et SATEP dans le champ concurrentiel. Le Sénat parvient néanmoins à sauver une assistance technique départementale solidaire au profit des collectivités « qui ne bénéficient pas des moyens suffisants à l'exercice de leurs compétences »²⁷². En effet, lors des débats autour de la loi sur l'eau de 2006, il fait reconnaître les SATESE et SATEP comme des « services économiques d'intérêt général » (SIEG), par analogie avec les dispositions de la loi Murcef du 11 décembre 2001 pour le domaine de la voirie. Les SATESE et SATEP sont désormais soumis aux règles de la concurrence « dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie »²⁷³. Mais une partie de l'offre d'assistance départementale est soumise au code des marchés publics. Cela signifie que le législateur ne reconnaît plus que partiellement à l'assistance technique sa plus-value de service public, tant du côté des conseils généraux que de l'État. L'assistance technique publique est mise sur le même plan que l'assistance technique privée. De là, il n'y a qu'un pas à franchir pour que la suppression de l'ingénierie publique d'État apparaisse comme une solution crédible pour diminuer la dette publique.

4. Un rapport de force favorable au retrait de l'État

Avec l'arrivée au pouvoir d'acteurs porteurs d'une conception pathologique du fonctionnement des services déconcentrés et de la dette publique, le rapport de force entre les tenants du statu quo et les partisans du changement s'inverse par rapport à la séquence précédente (4.1.). Les hauts fonctionnaires techniques, ouverts au changement, mais

²⁷¹ Cf. art. L. 3232-1-1 du CGCT.

²⁷² Cf. art. L. 3232-1-1 du CGCT.

²⁷³ Dispositions de l'art. 86, alinéa 2 de la version consolidée du 24/12/2002 du Traité instituant la communauté européenne.

favorables au maintien de l'ingénierie publique d'État sont marginalisés au profit de hauts fonctionnaires administratifs qui ont acquis, au cours de leurs parcours, une « culture privative » (4.3.). La RGPP est une réforme très centralisée qui marginalise aussi bien les hauts fonctionnaires techniques que le personnel de terrain qui, pour des raisons diverses, éprouve des difficultés à attaquer frontalement la réforme (4.3.). Opposant les élites politiques et administratives, d'un côté, et les fonctionnaires « subordonnés », de l'autre, la RGPP conduit à une réforme particulièrement centralisée (Henry, Pierru, 2012). L'entourage du président, ministériel et administratif, choisi pour sa loyauté à la cause, va lui donner les ressources pour radicaliser la réforme et adopter le format « industriel » de l'entreprise (Bezes, 2009, p. 417) : « le calendrier initialement fixé est particulièrement court aussi bien pour le temps laissé aux audits que pour les annonces publiques de décisions » (Bezes, 2010, p. 776).

4.1. Des « insurgés » à la tête de l'État

Avec l'arrivée à la présidence de la République de N. Sarkozy, on assiste à l'identification d'acteurs porteurs d'une conception pathologique du fonctionnement des services déconcentrés de l'État et de la dette publique au personnel politique au pouvoir. Au ministère de l'Environnement, Jean-Louis Borloo est particulièrement méfiant à l'égard de l'administration territoriale de l'État (Epstein, 2013b). De 2002 à 2004, il est ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine. La manière dont il met en œuvre la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août 2003 témoigne de l'idée qu'il se fait des services déconcentrés de l'État. Les DDE, notamment, sont à son goût trop proches des élus locaux et, par conséquent, incapables de rester cantonnés dans leur rôle de simples exécutants et de relayer efficacement les attentes de l'État. N. Sarkozy s'entoure également de personnalités issues du monde des affaires. Ceux-ci partagent sa vision de la gestion de l'État comme une entreprise. Il nomme par exemple Christine Lagarde, avocate d'affaires et éphémère ministre de l'Agriculture entre mai et juin 2007, au ministère de l'Économie (2007-2011). Il nomme également Éric Woerth, diplômé de l'école des Hautes études commerciales (HEC) et ancien consultant du cabinet de conseil américain Arthur Andersen, au ministère du Budget.

Une fois élu, N. Sarkozy se crée une image d'homme providentiel et s'appuie sur un gouvernement gagné à sa cause pour s'attaquer frontalement au déficit public. Il met en

place un grand ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique, ce qui inscrit le portefeuille de la Fonction publique dans une réflexion dominée par les enjeux budgétaires. La réforme rompt avec le caractère discret et indirect des politiques de réforme de l'État précédentes. Pour la première fois, un homme politique va s'approprier les recettes du *New Public Management* (Bezes, 2009), notamment celle qui consiste à faire plus avec moins, à organiser une sobriété dans l'utilisation des ressources (Hood, 1995). Cela se traduit par une politique de réduction des effectifs de la fonction publique d'État qui s'appuie notamment sur une nouvelle mesure : le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite dès 2009. Le lancement de la RGPP par le conseil des ministres du 20 juin 2007, qui reprend la méthode des « audits de modernisation » de 2006-2007, est également destiné à accélérer la recherche d'économies dans le secteur public d'État par des stratégies d'externalisation (Bezes, 2010). Concrètement, la méthode RGPP consiste à ce que chaque ministère dresse la liste des politiques publiques dont il a la charge en indiquant le coût et le nombre d'agents correspondant. Les ministères s'appuient pour cela sur le savoir-faire de grands cabinets de conseil qui passent en revue leurs objectifs, dépenses, résultats et modes de fonctionnement. Chaque secrétaire général doit ensuite présenter, devant le secrétaire général de l'Élysée Claude Guéant et le directeur de cabinet du Premier ministre Jean-Paul Faugère, les propositions de réduction de son périmètre d'action ministériel. Les décisions de réorganisation de l'administration de l'État sont ensuite validées au sein d'un Conseil de Modernisation des Politiques Publiques (CMPP) placé sous la présidence du président de la République.

4.2. Un entourage administratif favorable à la radicalisation de la réforme de l'État

À partir de mai 2007, les nominations aux fonctions administratives de direction sont largement politiques et marquent le changement de leadership (Bezes, 2009, p. 473). Aux ministères de l'Agriculture et de l'Équipement, comme ailleurs, les hauts fonctionnaires techniques sont mis à la marge du processus de décision au bénéfice de hauts fonctionnaires administratifs (4.2.1.) qui se démarquent des hauts fonctionnaires administratifs précédents par leur « culture privative » (4.2.2.).

4.2.1. La marginalisation inédite des hauts fonctionnaires techniques au profit des hauts fonctionnaires administratifs

Tandis que dans d'autres domaines de l'action publique, les élites sectorielles ont depuis longtemps perdu du terrain par rapport aux énarques²⁷⁴, la marginalisation des hauts fonctionnaires techniques au profit de hauts fonctionnaires administratifs est un fait inédit dans la trajectoire de réformes de l'ingénierie publique d'État. La RGPP s'applique de manière très verticale et sans véritable procédure interministérielle ni dialogue social. Elle est pilotée par un noyau dur très concentré d'inspecteurs des finances, de préfets et de sous-préfets.

La proposition de supprimer l'ingénierie publique est le fait de fonctionnaires appartenant au « premier cercle » de réformateurs (Rouban, 2010). Celui-ci est composé des « dirigeants administratifs de l'Élysée et de Matignon, des directeurs et directeurs adjoints des ministères de l'Économie et des Finances ainsi que de la Fonction publique ou de la Réforme de l'État, des directeurs d'administration centrale les plus impliqués dans la réforme (fonction publique, modernisation de l'État), des membres des cabinets ministériels du budget et de la fonction publique et de tous les conseillers de cabinet chargés de ce dossier dans les plus grands ministères » (*ibid.*, p. 867). Le « deuxième cercle » est « celui des relais ministériels notamment formés par les secrétaires généraux et les directeurs chargés de la gestion des ressources humaines, de la “modernisation” ou de la “réforme” selon les appellations » (*op. cit.*). Les ingénieurs des Ponts et Chaussées et les ingénieurs du GREF sont relégués à une fonction d'exécution. Ils sont beaucoup moins présents dans les premier et deuxième cercles de réformateurs que lors des réformes des gouvernements précédents (gouvernements Raffarin et Villepin). Ils font partie de ce que Luc Rouban appelle le « troisième cercle » qui est « composé de tous les directeurs ou directeurs adjoints des ministères ainsi que des directeurs d'administration centrale qui doivent intégrer la réforme dans leur travail sans en être directement responsables, car ils sont en charge de secteurs techniques bien identifiés » (*op. cit.*).

²⁷⁴ C'est ce que montre par exemple S. Barone (2008, p. 312) à propos des politiques ferroviaires depuis les années 1980.

Tableau 5. Présence des corps des Ponts et du GREF dans les divers cercles de réformateurs entre 2002 et 2009 (%)

	Cercle 1			Cercle 2			Cercle 3		
	Raffarin	De Villepin	Fillon	Raffarin	De Villepin	Fillon	Raffarin	De Villepin	Fillon
Ponts et Chaussées	6	7	2	11	7	8	9	11	10
GREF	0	2	0	8	5	0	5	4	9

Source : Rouban, 2010.

Les hauts fonctionnaires techniques se sont éloignés de leur cœur de métier traditionnel et ne sont pas contre le changement. Comme cela a été le cas pour les ingénieurs de l'Armement dans le secteur de l'aéronautique²⁷⁵ (Muller, 1989), les ingénieurs des Ponts et Chaussées et du GREF se sont progressivement intéressés à des aspects moins techniques de leur métier. Le contenu de leur formation a évolué et est davantage tourné vers le management public et les processus de concertation (Gervais, 2007). Au cours de leur carrière, ils peuvent accéder rapidement à des fonctions managériales et mettre les compétences techniques acquises au cours de leur formation au second plan, comme l'indique ce responsable de l'École nationale du génie rural, des eaux et forêts :

« On dit que nos ingénieurs ne font plus de technique. Ils ont besoin de connaissances techniques au départ, mais après, très vite, on leur fait prendre des responsabilités dans les services et on les met dans un horizon de managers à 5 ou 10 ans. C'est un peu ça. C'est vrai pour un certain nombre d'entre eux, pas pour tous. »²⁷⁶

Les ingénieurs du GREF ont progressivement abandonné les missions d'ingénierie publique pour des postes pour lesquels ils ont davantage de responsabilités, mais aussi pour d'autres services en DDAF (services d'économie agricole et services de police de l'eau) ou pour les DIREN ou l'administration centrale. Sur les 1 351 ingénieurs qui composent le corps en 2008²⁷⁷, nous avons dénombré, à partir des organigrammes des DDAF, seulement 33 IGREF chefs d'un service « ingénierie publique ». Les ingénieurs les plus diplômés sont les premiers à quitter ce qui était à l'origine leur cœur de métier. Leur horizon de carrière

²⁷⁵ À partir de la fin des années 1970, les ingénieurs de l'Armement ont dû épouser une culture commerciale, devenue dominante par rapport à la culture de l'ingénieur.

²⁷⁶ Entretien avec un responsable de l'ENGREF réalisé par S. Barone (novembre 2014).

²⁷⁷ Rapport annuel du CGAAER, 2008, p. 40.

s'étend bien au-delà de ce premier poste en service « opérationnel ». En outre, les IGREF fusionnent avec les ingénieurs des Ponts et Chaussées le 1^{er} octobre 2009. Le corps des ingénieurs des Ponts, des Eaux et Forêts (IPEF) est créé. On notera que la dénomination du corps exclut désormais le substantif de « Génie rural ». Le régime indemnitaire des IPEF est harmonisé à la hausse au moment de la fusion, au bénéfice des ex-IGREF. La fusion leur offre également de nouvelles opportunités de postes qui n'ont plus grand-chose à voir avec le génie rural. Les ex-IGREF tirent donc des avantages des réformes mises en place sous la présidence de Nicolas Sarkozy.

Mais en dépit de la distance prise par les hauts fonctionnaires techniques avec leurs activités traditionnelles et malgré leur adhésion de principe à l'idée de réformer l'ingénierie publique, ils demeurent ses meilleurs partisans. C'est le cas, par exemple, du haut fonctionnaire technique qui, de mai 2007 à août 2008, a été « conseiller pour le développement durable » au cabinet du Premier ministre François Fillon. C'est lui qui signe le bleu de Matignon relatif à la suppression de l'ingénierie publique d'État. Fervent partisan de la mission, cet ingénieur des Ponts et Chaussées a le sentiment qu'il ne peut aller à l'encontre de cette décision qu'il désapprouve ouvertement, car trop en marge du processus décisionnel :

« J'étais tout à fait favorable aux efforts faits pour [...] inscrire l'ingénierie publique dans le cadre du droit commun de la mise en concurrence. J'étais tout à fait favorable à ce que nous nous interrogeons sur ce à quoi elle servait et à la repositionner sur des missions à plus forte valeur ajoutée. En revanche, le choix politique consistant à dire “ la réduction des effectifs va porter prioritairement sur ces missions, qui ne sont pas les missions prioritaires de l'État, ce ne sont pas des missions régaliennes”, je considérais que c'était une grave erreur. »²⁷⁸

Les ingénieurs des Ponts et Chaussées en étaient arrivés à concevoir que le privé pouvait faire aussi bien que l'État. Mais le rapport du ministère de l'Équipement du 22 janvier 2004 conforte l'hypothèse que les hauts fonctionnaires techniques, s'ils avaient pu être majoritaires au sein du premier cercle de réformateurs, auraient sans doute cherché à sauver la mission qui n'était pas condamnée à concurrencer les prestations du secteur privé :

« Tout d'abord, la réalité de la notion de concurrence doit être affinée : on voit davantage apparaître une coexistence et une complémentarité entre DDE et professionnels privés de l'ingénierie qu'une véritable compétition, même si ces derniers sont parfois très critiques quant à la multiplicité des postures de l'État, qui conduit selon eux à des distorsions de concurrence. Cependant, lorsqu'elles apparaissent et ce n'est pas systématique (certains

²⁷⁸ Entretien avec le conseiller pour le développement durable au cabinet du Premier ministre (mai 2007-août 2008) (février 2016).

privés considèrent que “cela fonctionne mieux que si l'Équipement était absent”), ces réflexions semblent relever autant du discours convenu que de revendications réelles. Bien plus, il apparaît de véritables phénomènes de symbiose, de par l'intérêt qu'ont les professionnels privés de développer des coopérations durables avec l'Équipement : en témoigne ce paysagiste auquel le recours aux subdivisions pour surveiller les chantiers qu'il traite loin de sa base permet d'élargir son périmètre d'intervention. »²⁷⁹

Cet extrait montre bien que les Ponts et Chaussées restaient persuadés qu'une complémentarité entre les deux types d'intervention pouvait exister, voire qu'elles pouvaient fonctionner en symbiose. La suppression de l'ingénierie publique d'État n'était donc pas, pour eux, justifiée. Mais l'argument d'une ingénierie privée qui fonctionne mieux avec la présence de l'ingénierie publique d'État que sans est inaudible en 2008.

4.2.2. La culture privative des hauts fonctionnaires administratifs

Contrairement aux cercles de réformateurs précédents, le « premier cercle » de réformateurs de la RGPP se caractérise par une « culture privative » acquise essentiellement dans les écoles de commerce (Rouban, 2010) ou à Sciences Po, l'école s'étant rapprochée, depuis plusieurs années, du modèle des Business Schools (Garrigou, 2001). La plupart de ces réformateurs sont familiers des techniques de gestion du secteur privé et approuvent leur importation pour gérer l'administration publique. Il s'agit notamment d'inspecteurs des Finances ou de préfets, deux corps avec lesquels le président de la République a travaillé au cours de ses fonctions de ministre de l'Intérieur (2002-2004 et 2005-2007) et des Finances (2004).

Ce sont aussi des personnalités typiques de ce qu'A. Garrigou (2010) qualifie de « quatrième âge de la noblesse d'État » ou encore de « classe rapace » : des diplômés d'HEC puis de l'ENA qui rejoignent le monde des affaires avant d'intégrer, de manière temporaire souvent, la haute administration et qui définissent l'argent comme un objectif légitime en soi. La « classe rapace » va au-delà de la pratique du rétropantouflage, car elle privilégie la circulation régulière dans les deux sens. C'est le cas de Stéphane Richard, aujourd'hui président-directeur général d'Orange. Il a été, de 2007 à 2009, le directeur de cabinet des ministres de l'Économie Jean-Louis Borloo (mai-juin 2007) – avant qu'il devienne ministre de l'Environnement en juin 2007 – et Christine Lagarde (2007-2011).

²⁷⁹ Extrait du rapport du 22 janvier 2004 du ministère de l'Équipement, *op. cit.*, p. 11-12.

Diplômé d'HEC puis de l'ENA, il commence une carrière d'inspecteur des Finances avant de pantoufler pour prendre la direction du pôle immobilier de la Compagnie générale des eaux en 1992²⁸⁰. Par la suite, il devient directeur général adjoint de Veolia Environnement de 2003 à 2007 avant de s'engager dans la campagne présidentielle de N. Sarkozy. Au ministère de l'Agriculture, Judith Jiguet, actuelle directrice de la transformation chez ENGIE, est directrice adjointe du cabinet de Michel Barnier (2007-2009) de juin 2007 à juillet 2008, directrice de l'eau et de la biodiversité au ministère de l'Environnement de juillet 2008 à janvier 2009 puis directrice de cabinet du ministère de l'Environnement de janvier 2009 à novembre 2010. Elle ne vient ni d'HEC ni de l'ENA. Elle est agronome. Diplômée de l'ENGREF, elle fait partie du corps du GREF. Mais tout comme Stéphane Richard, avant de rejoindre les sommets de l'État au moment du lancement de la RGPP, elle travaillait dans le privé. Là aussi, il ne s'agit pas de n'importe quelle entreprise, mais de Véolia eau où elle a été chargée de mission de mars à juin 2007. Faut-il interpréter ces liens entre des personnalités du « premier cercle » des réformateurs et des grands groupes de l'eau au moment où se décide l'abandon de l'ingénierie publique d'État comme un simple concours de circonstances ?

Les auteurs de la réforme que nous avons rencontrés évacuent systématiquement l'idée selon laquelle les grands opérateurs tels que Véolia ou la SAUR²⁸¹ auraient été impliqués dans la disparition de l'ingénierie publique d'État. S'ils ne sont peut-être pas responsables du retrait de l'État, ils en sont cependant les bénéficiaires directs. Alors qu'en termes de population, les opérateurs privés gèrent 72 % des services d'eau potable en 2006 (69 % pour les seuls Véolia, la Lyonnaise et la SAUR)²⁸², le développement des outils d'appui à la régulation des services par l'État, dans un contexte de retour en régie²⁸³ et d'augmentation de la fréquence des renouvellements de contrat de délégation de services publics²⁸⁴, ne pouvait que gêner les délégataires :

²⁸⁰ Ancien nom de Véolia.

²⁸¹ Société d'Aménagement Urbain et Rural.

²⁸² 39 % pour Véolia Eau France, 19 % pour la Lyonnaise des Eaux, 11 % pour la SAUR, seulement 3 % pour les autres opérateurs privés et 28 % pour les opérateurs publics selon le rapport conjoint de la société d'études Bipe et de la Fédération professionnelle des entreprises de l'eau intitulé « Les services collectifs d'eau et d'assainissement en France. Données économiques, sociales et environnementales », janvier 2008.

²⁸³ Au moment de la réforme, le retour en régie de Marseille est jugé crédible, tandis que celui de Paris est engagé (Audette-Chapdelaine *et al.*, 2009). De manière générale, le risque d'un retour en régie s'accroît au fur et à mesure des regroupements de collectivités accélérés par la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (Guérin-Schneider, Lorrain, 2003). Les grandes structures ont en effet plus souvent les moyens de recruter le personnel nécessaire pour monter une régie qu'une structure petite ou moyenne.

²⁸⁴ La loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques a pour conséquence de faire passer la durée moyenne des

« Les grands groupes de l'eau et de l'assainissement [...] voyaient quand même d'un assez mauvais œil le fait qu'un réseau d'experts se développe avec des outils en capacité de pouvoir montrer que la gestion de tel service délégué n'était pas à la hauteur du coût, du prix pratiqué, etc. [...] Certains [fonctionnaires de l'État] menaient même une croisade [contre les grands groupes]. [Mais] il n'y a pas eu d'opposition [des concessionnaires]. Ils ont fait avec... même s'ils voulaient absolument contrôler ce qu'on y faisait à tel point qu'on avait un groupe de travail qui faisait un point annuel avec le représentant des délégataires, à l'époque le SPDE [Syndicat professionnel des distributeurs d'eau]. On faisait un point pour regarder comment, du côté des experts du ministère de l'Agriculture, on pouvait améliorer, sur tel concept technique, sur tel indicateur, comment on pouvait partager les informations et avoir la même définition derrière, de façon à ce que et les délégataires et l'expert de la DDAF en face parlent de la même chose et tiennent le même discours aux collectivités. Donc c'est allé assez loin quand même. »²⁸⁵

Comme cet ancien ingénieur de DDAF, nombre d'agents de terrain interprètent la réforme comme un cadeau fait aux grands groupes :

« On commençait vraiment à s'assainir [après la réforme de 1999]. On montait en compétence avec le logiciel GSP. On devenait trop puissants par rapport aux... La seule chose que je peux affirmer, c'est qu'on devenait un poil à gratter pour les grands groupes. Les ingénieurs dénonçaient les clauses abusives, participaient à la mise en place d'indicateurs à l'occasion de la loi sur l'eau, constituaient des interlocuteurs structurés face aux grands groupes. Aujourd'hui, il n'y a plus personne pour parler technique. Par ailleurs, c'était dans un contexte de retours en régie. Ils gagnaient moins sur les contrats d'eau. Ils ont fait des plans sociaux. Ils avaient à y gagner. »²⁸⁶

C'est le secrétaire général du ministère de l'Environnement, Didier Lallement, qui propose de supprimer l'ingénierie publique d'État pour participer à l'effort de réduction des dépenses publiques. Diplômé de l'Institut supérieur de gestion, une école de commerce privée reconnue par l'État, D. Lallement est sensible aux préceptes néo-managériaux comme celui de l'externalisation des missions pouvant être prises en charge par d'autres acteurs que l'État. Ayant derrière lui une carrière de préfet, il sait aussi les difficultés des services déconcentrés et garde en mémoire les questionnements interminables au sujet de la réorientation des missions d'ingénierie publique, voire de leur maintien. Le calendrier serré de la RGPP impose au secrétaire général de se prononcer sans tarder sur les solutions qu'il envisage pour réduire les dépenses de son ministère. L'abandon de l'ingénierie

contrats de 14,8 ans à 11 ans en moyenne sur la décennie 1998-2008 et de passer de 17 % de contrats ayant une durée de plus de 20 ans à 0 %. Voir là-dessus le rapport de l'Observatoire des services publics d'eau et d'assainissement sur les « Impacts des procédures de mise en concurrence dites "Loi Sapin" sur les services d'eau et d'assainissement en 2007 et 2008 » de septembre 2012.

²⁸⁵ Entretien avec le chef du bureau de l'organisation des services et responsable du pilotage de l'activité d'ingénierie au ministère de l'Agriculture (2000-2005) (avril 2016).

²⁸⁶ Entretien informel avec un ex-ingénieur DDAF (septembre 2016).

publique d'État apparaît comme une solution de facilité. Le rythme effréné de la RGPP ne permet pas de prendre le temps de la réflexion, comme le montre ce conseiller pour le développement durable au cabinet du Premier ministre au moment de la réforme :

– Des études ont été faites en amont sur l'impact potentiel de la réforme ?

LE CONSEILLER – Il y en a peut-être eu, mais ça n'a servi à rien. Le truc était extrêmement simpliste. C'était : « il faut moins tant ». La discussion budgétaire entre le ministère [de l'Environnement] et Bercy était aussi basique que ça. À un moment, la contrainte est telle, parce qu'il y a une commande politique qu'il faut tenir, qu'on n'entre pas dans la cuisine un peu fine²⁸⁷.

Le sort réservé à l'ingénierie au ministère de l'Environnement se répercute sur celui de l'ingénierie au ministère de l'Agriculture. Dans certains départements, la fusion des DDE et des DDAF est déjà effective. L'arrivée de N. Sarkozy à la présidence de la République va permettre de généraliser ces fusions qui vont dans le sens d'un renforcement de l'autorité des préfets de départements sur les services déconcentrés (Bezes, Le Lidec, 2010). En effet, « le cadre procédural de la RGPP [...] a été investi par les acteurs administratifs pour prolonger leurs luttes administratives antérieures » (p. 925). La réforme territoriale de l'administration de l'État (Réate) entreprise à partir de 2007 dans le cadre de la RGPP prévoit de donner un coup d'accélérateur aux fusions des services. Elle débouche sur le décret du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles (DDI). Les directions départementales des territoires (et de la mer) (DDT[M]) devront être créées au plus tard le 1^{er} janvier 2010 à partir de la fusion des DDE et des DDAF. Avec ces fusions, les prérogatives préfectorales vis-à-vis des services déconcentrés seront réaffirmées d'autant plus que la nomination des directeurs départementaux doit être « prononcée par arrêté du Premier ministre, après avis du préfet de département intéressé »²⁸⁸. Devant le sort commun qui semble être réservé à l'ingénierie publique des deux ministères techniques, D. Lallement se tourne vers son homologue du ministère de l'Agriculture, Dominique Sorain, administrateur civil. Il lui propose de supprimer définitivement l'ingénierie publique :

« C'est [le ministère de l'Environnement] qui l'a mis sur la table. On en a discuté, mais ils étaient beaucoup plus... désireux que nous de l'afficher et de faire vite. C'était aussi parce

²⁸⁷ Entretien avec le conseiller pour le développement durable au cabinet du Premier ministre (mai 2007-août 2008) (février 2016).

²⁸⁸ Cf. art. 12 du décret du 31 mars 2009 relatif aux emplois de direction de l'administration territoriale de l'État.

qu'ils avaient un secrétaire général à l'époque qui n'était pas..., qui n'avait pas la fibre technique. »²⁸⁹

Les modalités de la RGPP (rapidité des décisions à prendre, poids des hauts fonctionnaires administratifs...) et les priorités politiques du ministère de l'Agriculture rendent difficile l'élaboration de solutions d'alternatives pouvant faire consensus :

L'abandon de l'ingénierie publique d'État devait conduire à la suppression de 3 300 équivalents temps plein (ETP) au ministère de l'Environnement et 1 200 ETP au ministère de l'Agriculture²⁹⁰. Ces suppressions sont un moyen de dégager des effectifs pour mieux valoriser les missions « vertes » du ministère de l'Environnement dans le contexte du Grenelle de l'environnement lancé en juillet 2007²⁹¹.

« L'ingénierie de nos services déconcentrés doit évoluer [...] à la suite du Grenelle de l'environnement. »²⁹²

« Ça a été une réorientation stratégique assez forte de redéployer les effectifs de l'ingénierie publique sur les missions environnementales et notamment celles qui sont liées à la protection de la ressource en eau. Là-dessus, ça a été plus une orientation stratégique du ministère de l'Écologie qu'une concertation ou une réorientation politique du ministère de l'Agriculture, parce que le ministère de l'Agriculture, par nature, n'était pas extrêmement sensible à la partie tant ingénierie publique que police de l'eau puisque, politiquement, ça ne lui appartenait pas. C'était dans ses effectifs, mais ça ne lui appartenait pas. Donc ce redéploiement a plutôt été l'œuvre des hauts fonctionnaires que des politiques avec l'idée que l'ingénierie publique de toute façon était condamnée à court ou moyen terme et qu'il fallait redéployer les moyens sur les missions régaliennes qui étaient potentiellement plus durables. »²⁹³

Les missions que le ministère de l'Environnement définit comme prioritaires sont la collecte de données sur les SPEA et le contrôle et l'instruction des dossiers de déclaration et d'autorisation des ouvrages ou activités ayant un impact sur les milieux aquatiques.

²⁸⁹ Entretien avec un ex-IGREF sous-directeur de la modernisation et des services de 2002 à 2005 et chef du service de la modernisation de 2005 à 2009 au ministère de l'Agriculture (avril 2016).

²⁹⁰ Daudigny Y., 2010, *Les collectivités territoriales : moteurs de l'ingénierie publique*, rapport d'information sénatorial fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales, p. 22.

²⁹¹ En France, le Grenelle de l'environnement réunit de juillet à octobre 2007 des représentants de l'État, des organisations non gouvernementales, des partenaires sociaux et des collectivités territoriales pour définir collectivement des objectifs à atteindre en matière environnementale (biodiversité, changement climatique, santé publique...).

²⁹² Propos tenus par le secrétaire général du ministère de l'Environnement et retranscrits dans le compte-rendu parlementaire de la commission des finances, de l'économie générale et du plan. Mission d'évaluation et de contrôle. Gestion des ressources humaines au ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire, 17 avril 2008.

²⁹³ Extrait d'entretien avec un IGREF conseiller technique « budget et réforme de l'État » au ministère de l'Agriculture au moment de la réforme de 2008 (février 2016).

La proposition commune du ministère de l'Agriculture et du ministère de l'Environnement de supprimer l'ingénierie publique est immédiatement validée par le comité de suivi de la réforme qui, rappelons-le, est composé du directeur de cabinet du Premier ministre et du secrétaire général de l'Élysée. Le positionnement de Claude Guéant sur le développement de l'intercommunalité a certainement joué dans la validation de la proposition des ministères techniques qui conduit le CMPP du 4 avril 2008 à programmer la fin des missions de maîtrise d'œuvre pour fin 2011. L'élément déterminant, cependant, restait l'objectif de réduction des effectifs. Le regroupement des collectivités n'était pas le sujet :

« Lors la réunion qui était en amont de la séance du CMPP, le Ministère de l'Écologie venait présenter les propositions qu'il faisait dans le cadre de la RGPP. Je crois que c'est Claude Guéant, à l'époque, qui a eu un débat avec Jean-Claude Faugère, l'un ou l'autre posant la question : "mais est-ce que finalement, si on fait ça, les collectivités locales seront toujours en capacité de faire ce qu'elles devront faire ?" [...]. Tout le monde a fait plus ou moins le calcul que la dynamique conduirait à ce que le privé prendrait le relais de toute façon et qu'il y aurait une concurrence suffisante pour qu'on ait un effet plutôt favorable dans ce sens-là sans pousser le raisonnement jusqu'à se dire que si ça coûtait plus cher, ça favoriserait le regroupement des collectivités. »²⁹⁴

L'ingénierie publique semble pouvoir être prise en charge par le secteur privé qui profiterait donc du retrait de l'État. Alors que précédemment, l'obligation de mise en concurrence de l'ingénierie publique était présentée comme une condition nécessaire à sa légitimité, cet argument va désormais justifier sa suppression : si les services de l'État interviennent dans le champ concurrentiel, c'est que l'offre privée peut réaliser ces missions et que l'État doit lui laisser la place.

« [En 2007-2008], l'idée était de sortir l'État d'une tâche pour laquelle le secteur privé aurait la même valeur ajoutée. »²⁹⁵

Ce que corroborent les propos tenus par le secrétaire général du ministère de l'Environnement au moment de la réforme : « Il convient [...] de laisser émerger un secteur privé [...]. L'État n'a pas vocation à remplir tout le spectre »²⁹⁶. *Le New public management*

²⁹⁴ Entretien avec un ingénieur des Mines directeur adjoint du cabinet de Jean-Louis Borloo de 2007 à 2008 (janvier 2016).

²⁹⁵ Entretien avec un ex-IGREF sous-directeur de la modernisation et des services de 2002 à 2005 et chef du service de la modernisation de 2005 à 2009 au ministère de l'Agriculture (avril 2016).

²⁹⁶ Compte-rendu parlementaire de la commission des finances, de l'économie générale et du plan. Mission d'évaluation et de contrôle. Gestion des ressources humaines au ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire, 17 avril 2008.

(NPM) conduit donc à des préconisations contradictoires (Barone, Dedieu, Guérin-Schneider, 2016). Lors de sa « modernisation », l'ingénierie publique pouvait se maintenir à condition de s'aligner sur les pratiques de l'ingénierie privée (mise en concurrence des prestations, prise en compte des coûts complets pour un alignement sur les tarifs pratiqués par le secteur privé...). Or, c'est justement ce rapprochement avec le mode de fonctionnement du secteur privé qui permet, en 2008, de justifier la disparition d'une mission qui ne semble pas suffisamment prouver sa valeur ajoutée.

4.3. La « *voice* » : une stratégie limitée pour les fonctionnaires techniques

Tandis que le soutien du personnel était recherché au moment de la « modernisation » de l'ingénierie publique, que les ITPE étaient particulièrement organisés (recours aux services d'une juriste, « opération fax » ...) et efficaces dans leur mobilisation, la marge de manœuvre des syndicats est, pendant la RGPP, particulièrement réduite. De manière générale, la RGPP se caractérise par « la multiplication de décisions prises “en chambre”, de mises en œuvre précipitées et autoritaires, de systèmes de décision de plus en plus verticalisés, de l'absence d'implication des agents de la fonction publique et des “usagers” » (Henry, Pierru, 2012, p. 8). Les cadres A se sentent tenus à l'écart des grandes décisions qui les concernent, et ce, pour les agents du ministère de l'Équipement, depuis la loi de décentralisation relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004 qui conduit au transfert d'une partie des routes nationales aux conseils généraux²⁹⁷. Pourtant, dans de nombreux secteurs de l'action publique, les réformes se sont traduites par la multiplication de mouvements sociaux (Bezes *et al.*, 2011). C'est le cas par exemple des manifestations d'étudiants et d'universitaires contre la loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités, mais aussi celui des professionnels de santé dans le cadre du « Mouvement de défense de l'hôpital public » lancé en 2009 en réaction notamment à la loi « Hôpital, Patients, Santé et Territoires » du 11 mars 2009. Par conséquent, comment expliquer la faible mobilisation qui a suivi l'annonce du retrait de l'État ?

²⁹⁷ Danièle Linhart (dir.), 2006, *Les différents visages de la modernisation du service public. Enquête sociologique sur les valeurs des agents de la fonction publique du Nord*, rapport pour le ministère de la Fonction publique et de la Réforme de l'État, La Documentation française, p. 18.

Le sort de l'ingénierie publique aux ministères de l'Agriculture et de l'Équipement semble plus lié que jamais. Or, les syndicats majoritaires des ingénieurs et des techniciens de l'Agriculture et de l'Équipement au moment de la RGPP n'ont pas de tradition de lutte commune. Ils éprouvent des difficultés à se coordonner dans le laps de temps particulièrement court imposé par la RGPP. Un peu avant la réforme, en 2006, les trois corps d'ingénieurs des travaux du ministère de l'Agriculture – les ingénieurs des travaux agricoles (ITA), les ingénieurs des travaux des eaux et forêts (ITEF) et les ingénieurs des travaux ruraux (ITR) – fusionnent. Le corps des ingénieurs de l'agriculture et de l'environnement (IAE) est créé. Avant la fusion, les ITA étaient majoritairement représentés par le syndicat national des ingénieurs de l'agriculture et de l'environnement (SNIAE) de Force ouvrière (FO) tandis que les ITR étaient majoritairement représentés par le syndicat national des ingénieurs des travaux ruraux et des techniciens du génie rural (SNITRTGR) de FO. La centrale FO ne permettait pas que deux syndicats s'affrontent pour participer aux mêmes commissions administratives paritaires (CAP)²⁹⁸. Au moment de la fusion des corps, les ingénieurs ont dû choisir un seul et unique syndicat. Le syndicat des ITR était alors face à un choix. Il pouvait fusionner avec FO-SNIAE et prendre le risque de se retrouver en minorité face aux ITA beaucoup plus nombreux, ce qui signifiait un affaiblissement de la coloration « génie rural » du corps. Il pouvait aussi choisir d'être représenté par un autre syndicat, l'Union nationale des syndicats autonomes (UNSA). L'UNSA se présentait comme un syndicat au fonctionnement plus souple que FO. Le SNITRTGR, devenu syndicat national des ingénieurs et techniciens de l'environnement, de l'agriculture et des territoires (SNITEAT), décide finalement de quitter FO en 2008, après 60 ans de partenariat, pour l'union nationale des syndicats autonomes (UNSA) :

« Malgré de nombreuses propositions au sein de FO-Agriculture de la part du SNITEAT, le constat a été fait de l'impossibilité de travailler en partenariat. C'est donc sur ce double constat d'une grande difficulté de travailler efficacement au sein de FO Agriculture et Équipement, et d'une approche commune de l'action syndicale avec l'UNSA Agriculture et Forêts, que la décision de quitter FO pour rejoindre la Fédération UNSA Agriculture et Forêts a été prise par la très grande majorité de nos régions et avalisée par notre 52^e congrès. »²⁹⁹

La rupture avec FO n'est pas sans conséquence. Le syndicat était puissant côté Équipement et tenait une position radicale contre les politiques libérales en général (Siwek-

²⁹⁸ Les CAP sont des instances de représentation de corps de fonctionnaires dont les décisions ont un caractère consultatif et concernent les carrières (détachement, avancement...).

²⁹⁹ Cf. l'histoire du SNITEAT qui figure sur le site www.sniteat-unsaf.fr.

Pouydesseau, 2009) et la suppression de l'ingénierie publique d'État en particulier. Un enquête³⁰⁰ nous raconte que le choix de l'UNSA a entraîné des défauts de coordination entre l'Équipement et l'Agriculture, faute d'une tradition de lutte commune et tué la mobilisation dans l'œuf. Des manifestations ont eu lieu localement sans que le mouvement soit parvenu à se fédérer.

L'UNSA privilégie par ailleurs la négociation plutôt que la confrontation frontale. L'une des concessions demandées au ministère de l'Agriculture, et qui sera temporairement obtenue, est le maintien de GSP/DSP. Cette demande de concession a le soutien de l'ingénieur du GREF et chef de service de la modernisation au ministère de l'Agriculture. Elle va permettre de lisser, sur une période de huit ans, la mise en œuvre de la réforme et de mieux gérer les repositionnements de personnel en attendant, notamment, un certain nombre de départs à la retraite³⁰¹ :

« Ce qu'on a décidé à l'époque au ministère de l'Agriculture, bien que rien ne nous eut permis de le faire, c'est de maintenir, au moins temporairement, cette activité [de GSP/DSP] dans un certain nombre de départements [...]. On voyait bien que le secteur privé ne serait pas capable de prendre le relais tout de suite [...]. Comme on avait réorienté un peu nos services d'ingénierie en les guidant vers ça, le fait de dire, peu de temps après, "ben non, finalement, on arrête tout", c'était un peu difficile, psychologiquement disons, pour les personnels correspondants et c'est là qu'on a décidé, de manière un peu masquée, de garder cette activité-là qui couvrait à peu près 200 personnes dans les directions départementales en n'affichant pas clairement que l'AMO, c'est quand même une fonction d'ingénierie. Ça nous a aidés à gérer tranquillement une sortie aussi d'un certain nombre de personnels parce que reconverter 1 000 fonctionnaires, ce n'est pas évident. »³⁰²

Côté Agriculture, on calme en partie les esprits avec le maintien de la GSP/DSP, tandis que côté Équipement, la fusion avec le ministère de l'Environnement offre des perspectives de repositionnement sur des missions « vertes » valorisées. Les remises en cause qui avaient précédé la décision de 2008, l'assurance d'un minimum de contreparties, la faible coordination syndicale, le calendrier imposé par la RGPP et le profil des réformateurs conduisent les fonctionnaires de terrains à se résigner :

« Les gens étaient résignés. Il fallait voir le discours qu'il y avait notamment de la part de l'équipe du président Nicolas Sarkozy. Ces gens ne connaissaient pas du tout l'État. Ils

³⁰⁰ Il s'agit d'un IAE (rencontré en avril 2016) représentant du syndicat de l'agriculture et de la consommation de la Confédération nationale du travail (CGT).

³⁰¹ 233 agents du ministère de l'Agriculture affectés à la mission d'appui technique aux territoires partent à la retraite en 2011 selon le *Bilan social* de 2011 du ministère de l'Agriculture.

³⁰² Extrait d'entretien avec le chef de service de la modernisation au ministère de l'Agriculture en poste en 2008 (avril 2016).

venaient tous de milieux privés. C'était un discours plutôt anti-État donc très honnêtement, là-dedans, franchement, on marchait sur la pointe des pieds. Il ne faut pas s'étonner que les gens aient compris que la messe était dite [...]. Les syndicats de fonctionnaires ont fini par se résigner même s'ils se sont battus parce que, de toute façon, c'était non négociable. Il y avait un poste sur deux qui n'était pas remplacé et donc, après, il fallait taper là où c'était le moins douloureux et où ça faisait déjà une petite dizaine d'années que les gens pensaient à partir et que les esprits étaient quelque part prêts. »³⁰³

Le 17 juillet 2013, sous le mandat présidentiel de François Hollande cette fois, le comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) confirme l'arrêt des missions de GSP/DSP et en informe les syndicats. Les modalités de cet arrêt, prévu au 31 décembre 2015, sont définies dans une note de service en date du 16 janvier 2014. Dans cette note, l'arrêt des missions est présenté comme une décision qui s'inscrit dans la continuité de la décision de 2008. Ces missions « relèvent du champ de l'ingénierie publique concurrentielle ». Elles ont été maintenues jusque-là « pour permettre une transition adaptée ». Par ailleurs, le ministère de l'Agriculture fait le choix d'arrêter ces missions, qui représentent 200 ETP, « afin de pouvoir maintenir à un niveau adapté les moyens affectés à ses missions de services publics prioritaires ».

Le retrait de l'État annoncé en 2008 et l'abandon des missions d'appui à la GSP/DSP annoncée en 2013 ne rencontrent pas d'obstacle social fondamental. L. Barrault (2016) à propos de la carte scolaire et F. Artioli (2017) à propos de la carte militaire rappellent que l'« acceptation » des réformes peut être le résultat d'un jeu avec l'incertitude. Dans le cas des fermetures d'écoles, par exemple, l'annonce de probables fermetures plusieurs mois avant la décision effective favorise l'acceptation par les familles des fermetures d'école, en particulier lorsque le nombre de fermetures finalement annoncé est inférieur à celui qui était communiqué lors de la première annonce. Il s'agit là d'une stratégie de gouvernement que M. Pollak (1975) appelle « l'efficacité par l'ambiguïté ». Une autre explication qui nous semble complémentaire et pertinente est celle défendue par A. O. Hirschman (1995) selon lequel plus le coût d'entrée dans une organisation est élevé, plus la réticence à voir la dégradation du « produit » est forte. Lorsque les membres de l'organisation s'en rendent compte, il est souvent trop tard. Les ingénieurs et techniciens de l'État au moment des différentes annonces de retrait (2008 et 2013) auraient donc moins été résignés que paralysés, paradoxalement, malgré les nombreux signaux d'alerte, car impréparés.

³⁰³ Entretien avec un ex-IGREF sous-directeur de la modernisation et des services de 2002 à 2005 et chef du service de la modernisation de 2005 à 2009 au ministère de l'Agriculture (avril 2016).

Conclusion du chapitre 2

Les changements de petite et moyenne portée qui se sont accumulés au cours de la longue histoire de l'ingénierie publique d'État ont fragilisé et rendu visible une mission controversée de l'État. Mais le développement du projet de réguler, depuis les territoires, les SPEA via les missions de GSP/DSP laisse penser que plusieurs chemins étaient encore possibles au début des années 2000. Ce repositionnement des services déconcentrés de l'État paraissait en effet apporter une plus-value de service public en adéquation avec les préceptes du NPM et avec l'impératif de transparence et de performance des services. La suppression de l'ingénierie publique d'État ne s'explique donc pas uniquement par l'épuisement et la dérive de cette institution à la fin du XX^e siècle. S'il importe de prendre en compte le temps long des changements institutionnels, il ne faut donc pas sous-estimer les déterminants qui se trouvent dans l'histoire plus récente de la politique étudiée.

Ce chapitre montre que l'histoire (quasi-)immédiate de la réforme constitue le chaînon manquant qui permet de comprendre la décision de 2008. Contrairement à ce que laissait penser le contexte dans lequel évoluait l'ingénierie publique d'État à la fin du XX^e siècle, ce ne sont ni les pressions des bureaux d'études privés ni celles de l'Europe qui conduisent à l'arrêt des missions. La décision de 2008 est l'affaire de hauts fonctionnaires administratifs, pressés par le *timing* de la réforme, séduits par l'idéologie néo-managériale et loyaux à l'égard des directives données par N. Sarkozy. La mise à l'agenda de la dette publique, la priorité donnée aux économies budgétaires, l'appropriation politique du tournant néo-managérial et le profil des réformateurs sont autant de facteurs qui ouvrent une fenêtre d'opportunité et conduisent au changement radical intervenu en 2008.

Conclusion de la première partie

Réconcilier les différentes théories du changement

Cette partie montre que les différentes théories du changement (l'équilibre ponctué [Baumgartner, Jones, 1993], la fenêtre d'opportunité [Kingdon, 1984], le changement institutionnel graduel et transformateur [Streeck, Thelen, 2005], la trajectoire des réformes [Bezes, Palier, 2018]) se complètent pour expliquer la politique de retrait plus qu'elles ne s'opposent. L'une des dimensions importantes du changement que notre terrain nous a permis d'observer est le changement d'objectif, qui débouche sur une réduction de l'étendue de l'intervention de l'État. Les préoccupations de la fin du XIX^e siècle sont fortement différentes de celles du début du XXI^e siècle. L'ingénierie publique d'État dans le domaine de l'EPA a été longtemps justifiée, car elle répondait à plusieurs besoins : améliorer les conditions de vie dans les campagnes pour mieux les rallier à la République, lutter contre les épidémies, participer à la reconstruction du pays à la suite des guerres et moderniser la France. Dans les années 2000, ces objectifs ne sont plus ceux de l'État. La réduction des dépenses publiques et la valorisation du faire-faire plutôt que du faire constituent désormais la matrice des réformes administratives contemporaines. L'intérêt de maintenir l'ingénierie publique d'État a été évalué, en 2008, à l'aune de ces critères.

Mais la suppression de ce service public n'aurait pas été possible sans une fragilisation endogène et exogène de la légitimité et des moyens de la mission. De la fin du XIX^e siècle à la fin du XX^e siècle, l'ingénierie publique d'État s'est progressivement vue habillée d'éléments de légitimation et de moyens d'organisation. Elle est progressivement apparue comme une mission visant à favoriser le progrès, à faciliter la vie et l'activité humaine grâce à l'intervention d'un corps prestigieux d'ingénieurs dévoués, compétents et ayant le souci constant de l'intérêt général. La loi en vigueur et les principales juridictions de l'État la consacrent. Les critiques émises par le secteur privé sont ignorées. Des corps moins prestigieux la secondent et lui permettent de démultiplier les projets. Le système des R.I.P. fidélise les ingénieurs passés par les grandes écoles et qui auraient pu, autrement, être tentés de rejoindre le secteur privé. Le service public semble intemporel, « naturel », « indiscuté ».

Pourtant, à partir des années 1960, l'ingénierie publique d'État est progressivement déshabillée. Les réformes « Pisani » remettent en cause l'autogestion de la mission en

tendant d'améliorer son pilotage depuis la rue de Varenne et la préfecture. Elles valorisent les compétences économiques et la prospective au détriment des compétences techniques. Elles introduisent un changement de mentalité chez certains ingénieurs du Génie rural. Les changements qui se produisent par la suite sont graduels, car ces ingénieurs disposent encore d'une forte capacité de veto. L'équipement et les préoccupations environnementalistes paraissent de plus en plus antagonistes. Les R.I.P. font l'objet de débats parlementaires. Le Conseil de la concurrence expose les difficultés que l'ingénierie publique d'État cause à l'ingénierie privée. L'Europe prône la libéralisation des services publics et la concurrence libre et non faussée. Les juridictions françaises prennent de plus en plus en compte le droit européen et sanctionnent l'État lorsqu'il intervient là où il n'y a pas de carence du secteur privé. Des chercheurs montrent que les équipements collectifs sont des dispositifs de pouvoir. Avec les premières lois de décentralisation, l'État n'apparaît plus comme le seul dépositaire de l'intérêt général. Les exigences des élus locaux à l'égard des services de l'État se durcissent. Ils peuvent désormais faire jouer l'État contre le secteur privé parfois plus à la pointe que les services de l'État sur les nouvelles techniques ou contre les conseils généraux qui, parfois, ont mis en place leurs propres services d'ingénierie au service des communes et de leurs groupements. L'ingénierie devient une activité un peu honteuse. Elle perd progressivement le soutien des grands corps qui choisissent de faire leur carrière ailleurs.

Au tournant des années 2000, l'idée que les prestations entre personnes publiques doivent respecter le code des marchés publics est consacrée par la loi Murcef. Les activités qui échappent encore au champ concurrentiel se réduisent et ne concernent plus la maîtrise d'œuvre, qui est pourtant le cœur de métier des ingénieurs. La logique marchande pénètre les services publics. La plus-value du service public est interrogée. Les effectifs dédiés à l'ingénierie publique dans les DDAF sont fortement réduits. La gestion du FNDAE leur est retirée. L'idée que le privé peut faire aussi bien que le public progresse. Ce parcours de délégitimation et de déshabillage des moyens du service public conduit finalement à ce qu'il ne reste, au milieu des années 2000, ni légitimité, ni moyens d'action, ni justification initiale. C'est ce qui a rendu la décision de 2008 possible.

Le service public que nous étudions prend forme bien avant les commencements de l'État keynésien. P. Du Day et A. Scott (2011) préconisaient de partir du XIX^e siècle pour pouvoir réellement observer les transformations de l'être de l'État. Ils suspectent les travaux de recherche qui partent de la période des Trente Glorieuses de ne renseigner que sur les transformations du faire de l'État. Or, l'ingénierie publique d'État, si l'on songe à

l'histoire des Ponts et Chaussées, remonte à l'Ancien Régime. Faut-il en conclure que l'équipement des territoires et les liens qu'il tisse avec ses acteurs font partie de l'être de l'État, de ses « fonctions centrales » ? Si tel est le cas, la politique de retrait de 2008 constituerait alors une transformation radicale de l'État dont il faudrait absolument évaluer les effets.

O. Henry et F. Pierru (2012) considèrent cependant qu'il n'y a pas lieu de parler d'un retrait global de l'État puisque « les agents étatiques continuent de jouer un rôle-clé dans les dynamiques de recomposition des États » (p. 9), à travers l'implication de hauts fonctionnaires administratifs dans les réformes. On pourrait plutôt parler d'une recentralisation du lieu de la décision. Mais quelle est l'autonomie de ces hauts fonctionnaires lorsque leurs décisions sont prises dans le cadre d'un calendrier particulièrement serré et qu'ils sont contraints au respect de l'impératif des économies de budget ? Par ailleurs, que devient l'activité de conception des politiques publiques lorsque l'État se coupe de ses principaux relais territoriaux ? Qu'advient-il des missions que l'État décide de préserver, voire de renforcer ? La question mérite d'être posée, car la politique de retrait a été décidée sans aucune réflexion sur l'interdépendance entre les missions d'ingénierie et celles de police, de production de données et de régulation du sous-secteur. Les réformateurs n'ont pas non plus réfléchi à la manière dont la suppression de l'ingénierie publique d'État allait permettre de renforcer d'autres missions, au-delà du calcul sommaire du redéploiement des effectifs. Ce sont tous ces sujets que nous allons maintenant aborder.

DEUXIÈME PARTIE

Se retirer pour mieux se maintenir ?

« Gouverner, c'est devoir choisir des moyens dont on ignore s'ils ne dénatureront pas les fins, c'est choisir les victimes de l'action publique. »

Pierre Favre (2003, p. 271)

L'objectif principal du réformateur de 2008 était de dégager des marges de manœuvre pour renforcer les missions que les ministères de l'Agriculture et de l'Environnement qualifiaient de prioritaires. Dans le domaine de l'EPA, ces missions renvoient, d'une part, à la collecte de données sur les SPEA. Ces données pourraient servir à mieux réguler le secteur. Elles renvoient, d'autre part, au contrôle et à l'instruction des dossiers de déclaration et d'autorisation des ouvrages ou des activités ayant un impact sur les milieux aquatiques. Le retrait de l'État de ses missions d'ingénierie devait donc se traduire par le maintien, voire la consolidation de l'État sur d'autres aspects. La littérature existante tend d'ailleurs à accréditer cette idée selon laquelle la réduction du champ d'intervention de l'État, loin de fragiliser ses capacités d'action, les renforce (King, Le Galès, 2011 ; Hassenteufel, 2011 ; Le Lidec, 2011 ; Bickerton, 2012 ; Epstein, 2015 ; Leibfried *et al.*, 2015).

Cette deuxième partie de la thèse teste l'hypothèse contraire : le retrait de l'État fragiliserait les missions qu'il souhaite pourtant préserver, voire renforcer. Finalement, quels sont les éléments de pouvoir que la politique de retrait fait gagner ou perdre à l'État ? Pour répondre à cette question, nous nous intéressons à ce que devient la « bureaucratie-professionnelle » (Mintzberg, 1979) concernée par la politique de retrait ainsi qu'aux missions qui lui sont confiées après 2008. L'étude du devenir de cette bureaucratie fortement spécialisée nous donne plusieurs indications sur les conséquences de la politique de retrait sur le maintien de l'État. Il nous renseigne d'abord sur l'atteinte ou non de l'objectif des réformateurs de 2008 relatif à la réduction des effectifs de la fonction publique d'État et donc sur les marges de manœuvre dégagées par la politique de retrait.

La politique de retrait disqualifie des savoirs et savoir-faire longuement éprouvés, remet en cause des carrières, un métier, des collectifs de travail et des identités professionnelles. Nous n'avons pas rencontré, au cours de notre enquête, d'ex-agent de l'ingénierie publique d'État qui a adhéré à la réforme en 2008. On observe globalement l'insatisfaction des fonctionnaires. Face au mécontentement consécutif à une baisse de qualité ressentie d'un produit ou d'un service proposé par une organisation, A. O. Hirschman (1995) imaginait différentes stratégies déployées par les acteurs de l'organisation : la loyauté, la défection ou la prise de parole. G. Bagozzi (1988) complète ce

schéma et propose une quatrième forme de réaction au mécontentement, l'apathie. Nous reprenons ce cadre d'analyse en l'enrichissant tout au long de la partie. Il nous permet de savoir, notamment, si les départs en collectivités territoriales ou en bureaux d'études privés ont été massifs ou rares, d'en proposer une explication et d'en analyser les conséquences.

Au cours de notre enquête, nous nous sommes rapidement aperçus que les ex-agents de l'ingénierie publique d'État ne constituent pas un groupe homogène en termes de formation, de statut, d'intérêts, de ressources... Cela nous a conduits à envisager les trajectoires des acteurs à partir des contraintes institutionnelles qui pèsent sur eux en fonction de leur appartenance de corps. De plus, chaque corps renvoie à un type d'habitus particulier qui va orienter les choix des acteurs. La loyauté, la protestation, l'apathie et l'*exit* sont des comportements autant imposés par l'absence, parfois, d'alternative, qu'orientés par « des schèmes de perception, de pensée et d'action » (Bourdieu, 1987, p. 147). Nous avons donc pris en considération, dans l'étude des trajectoires, les différentes catégories de fonctionnaires concernés. Ceux qui quittent l'administration d'État n'ont pas le même profil que ceux qui y demeurent. Les suppressions de postes dans la fonction publique d'État sans transfert d'agents vers les collectivités territoriales constituent des cas limites, des points de bifurcation biographique, des ruptures de trajectoires qui nous renseignent très concrètement sur les contraintes et opportunités réelles et sur les identités des différents types de personnel³⁰⁴.

Nous partons de l'hypothèse que les ressources, contraintes, intérêts et représentations des agents sont en partie déterminés par les appartenances de corps. Cela implique de considérer les membres d'un même corps comme un tout et de mettre un temps de côté ce qui peut les distinguer pour mettre en avant ce qui les unit : un statut, des perspectives de carrière, une grille salariale, des instances représentatives, des intérêts et valeurs... Le corps renvoie à une unité cohérente d'agents de la fonction publique « soudés par des rites, des modes de recrutement communs, une même vision collective d'eux-mêmes. [...] Ils allient l'exercice de solidarités internes et [...] une certaine égalité, à la soumission aux ordres d'une "tête" » (Kessler, 1994, p. 3-4). Les membres d'un corps partagent un même statut juridique. Mais le corps n'est pas seulement un concept juridique, il est aussi un concept sociologique, notamment lorsqu'on lui attribue un qualificatif. Le concept de « grand corps », par exemple, renvoie à une position dominante par rapport aux

³⁰⁴ Voir notamment le travail de Quentin Ravelli (2008) sur les trajectoires différenciées des cadres, techniciens et ouvriers suite à la fermeture du centre de recherche pharmaceutique où ils travaillaient.

autres corps, à l'intérieur d'une hiérarchie de prestige qui recoupe une hiérarchie de nature des emplois confiés et une hiérarchie des rémunérations et des primes (Eymeri-Douzans, 2000).

Au ministère de l'Agriculture, les différents corps concernés par la politique de retrait sont les IPEF, les ingénieurs de l'agriculture et de l'environnement issus du corps des ingénieurs des travaux ruraux (IAE-TR) ainsi que les techniciens des services du ministère de l'Agriculture dans la spécialité « Génie rural » (TSMA/GR). Nous ne prenons volontairement pas en compte les secrétaires administratives qui n'avaient pas de spécialité dans le génie rural. Ceux-ci ont facilement pu retrouver un poste équivalent au sein d'un autre service de l'État au moment de la réforme.

L'assimilation des IGREF à un grand corps n'allait pas de soi avant leur fusion avec le corps des Ponts et Chaussées en 2009. La littérature scientifique lui a parfois accordé ce qualificatif (Escoube, 1976 ; Chatzis, Ribeill, 2005 ; Bouleau, 2009, Lascoumes *et al.*, 2014) et, parfois, le lui a refusé (Kessler, 1994 ; Gervais, 2010). Cette hésitation est tout à fait symptomatique de la difficulté à définir objectivement ce qu'est un grand corps (Kessler, 1994). On reconnaît un grand corps en partie au déséquilibre qui existe en sa faveur, « déséquilibre qui est l'expression d'un pouvoir » (*ibid.*, p. 8). Le régime indemnitaire des IGREF, les primes en particulier, est une composante du déséquilibre persistant par rapport aux autres corps de la fonction publique.

Les IAE-TR occupent une position intermédiaire entre les ex-IGREF et les techniciens du ministère de l'Agriculture. J. Barrier, J-Marie P. et O. Quéré (2015) proposent la notion de « cadre intermédiaire » pour désigner le personnel de renfort de la haute fonction publique, à l'instar des attachés d'administration (Quéré, 2017). Mais, contrairement à ce que ces auteurs décrivent à propos des « cadres intermédiaires », les IAE-TR ne supervisaient et/ou n'organisaient pas nécessairement le travail d'autres agents. Leur position d'intermédiaire était moins à rechercher dans le type de tâche qu'ils avaient à accomplir que dans leur niveau de diplôme, leur degré de spécialisation technique, leurs salaires et les ressources et contraintes associées à leur appartenance de corps. Nous préférons ne pas retenir la notion de « cadre » qui sied mal à la réalité du travail accompli par les IAE-TR pour lui préférer celle de « corps intermédiaire ». Cela nous permet de mettre l'accent sur le corps d'appartenance dont nous supposons l'importance pour comprendre les trajectoires individuelles des agents.

Nous employons préférentiellement le concept de *trajectoire* plutôt que celui de *carrière* pour décrire la « série des positions successivement occupées par un même agent

(ou un même groupe) dans un espace lui-même en devenir et soumis à d'incessantes transformations » (Bourdieu, 1986). Les deux notions de carrière et de trajectoire comportent une dimension objective et une dimension subjective, autrement dit « une attention égale aux processus et à la dialectique permanente entre histoire individuelle et institution » (Fillieule, 2001, p. 200). Cependant, la mobilisation de la notion de carrière, depuis l'élargissement de son usage par H. Becker (1963) au-delà de la seule sociologie des professions, sous-entend une démarche de recherche attentive aux significations que les acteurs donnent à leurs actions et au rôle joué par les interactions dans les parcours individuels. Au contraire, la notion de trajectoire met en avant le poids des structures, sans pour autant négliger la capacité interprétative des agents. Nous supposons que l'appartenance de corps joue un rôle majeur sur les parcours individuels. Nous souhaitons donc mettre en avant le poids des structures sur la biographie des individus et, dans le cas des agents confrontés à la suppression de leur cœur de métier, de la variable « corps » dans les comportements d'*exit*, de loyauté, de prise de parole et d'apathie.

Dans cette partie, nous mobilisons essentiellement l'analyse des organigrammes des DDAF puis des DDT(M), l'annuaire des IPEF, les rapports du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER), du Conseil général du Génie rural, des Eaux et Forêts (CGGREF) et du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et le *Bilan social* du ministère de l'Agriculture publié en 2011. L'analyse de ces documents est complétée par les informations et témoignages contenus dans les entretiens semi-directifs menés auprès des agents concernés par la réforme sur nos trois terrains d'étude.

La stratégie de réduction des dépenses publiques repose sur deux principaux éléments : le départ des agents de la fonction publique d'État et le repositionnement des agents restants sur les missions que l'État considère comme prioritaires. Le premier chapitre de la partie montre que le retrait de l'État se traduit par un repositionnement massif des agents au sein de l'administration de l'État. La faiblesse numérique des départs vers d'autres structures ne permet pas à l'État, à court et moyen terme, de faire, par le biais des départs, les économies espérées. Les personnels qui restent au service de l'État dans les DDT(M) sont généralement les plus coûteux et les moins enclins à la mobilité fonctionnelle. Le second chapitre montre que la plupart des agents se repositionnent bien sur les missions prioritaires. Cependant, nous observons les conséquences inattendues de ces repositionnements et, plus généralement, de la politique de retrait sur leur développement. D'un côté, les missions de police que les services déconcentrés de l'État

ont conservées souffrent d'une moindre présence sur les territoires et d'une perte de savoirs techniques suite à l'arrêt des missions d'ingénierie publique d'État. Les missions conservées localement sont par ailleurs prises en charge par des agents que la politique de retrait a démotivés. D'un autre côté, la tentative de constituer une base de données sur les services publics d'eau et d'assainissement et de réguler ceux-ci depuis une agence nationale est un échec. Finalement, l'État éprouve des difficultés à gouverner aussi bien de près que de loin le domaine de l'EPA.

Chapitre 3. Les trajectoires des fonctionnaires après la réforme

Que deviennent les fonctionnaires quand l'État supprime les postes qu'ils occupent ? Parmi les différentes options imaginables, c'est l'hypothèse de l'*exit* qui semble la plus crédible en 2008. La stratégie de prise de parole semble stérile (cf. chapitre 2). Elle est aussi imprudente lorsqu'elle se fait de manière isolée, quand « la régulation de la carrière par l'appartenance au corps [laisse place à] une construction de carrière par la concurrence et l'individualisation » (Milly, 2012a). L'*exit* semble la solution la plus probable dans un contexte où le gouvernement cherche ici à réduire sciemment ses contingents de fonctionnaires. Les départs sont largement encouragés. Par ailleurs, lorsqu'on sait l'attachement des agents à l'ingénierie publique, on imagine aisément que ceux-ci aient choisi de poursuivre leur métier au sein de collectivités territoriales ou de bureaux d'études. L'*exit*, dans ce cas, constitue une forme de loyauté, non pas à l'égard de l'administration d'État, mais envers le métier. Le choix de l'*exit* donnerait raison aux réformateurs qui espéraient réduire les effectifs de la fonction publique d'État. Mais la violence de la réforme et les contraintes de l'action sont telles que le comportement le plus largement répandu serait finalement celui de l'apathie (Bajoit, 1988). C'est en tout cas ce qui ressort d'une étude sur les transformations de l'« écologie de l'Équipement » en DDEA³⁰⁵, DREAL³⁰⁶ et dans les CETE³⁰⁷. Ces transformations conduiraient les acteurs à se vivre « comme les objets d'un changement qui les dépasse » (Milly, 2012a, p. 127) et sur lequel ils n'essaieraient pas d'agir. Toutefois, réduire les comportements de l'ensemble des agents à de l'apathie ne permet pas de restituer la diversité des trajectoires des fonctionnaires de l'État après 2008.

L'enjeu principal du chapitre est de décrire les trajectoires des agents après l'annonce de l'arrêt des missions en 2008 puis de les expliquer. Nous cherchons notamment à savoir quelle proportion et quelles catégories d'agents sont concernées par les repositionnements en interne. Nous reconstituons ici les mouvements de personnel entre 2008 et 2011 (année où le ministère de l'Agriculture publie un *Bilan social* qui rend compte de la mobilité de

³⁰⁵ Direction départementale de l'équipement et de l'agriculture.

³⁰⁶ Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement.

³⁰⁷ Centres d'études techniques de l'Équipement.

ses agents à l'échelle nationale). Nous montrons que ces mouvements sont influencés par un ensemble de contraintes administratives et politiques qui orientent plus ou moins fortement les trajectoires en fonction du corps d'appartenance des agents. D'autres facteurs (âge, génération, territoire) sont pris en compte et viennent nuancer le postulat d'homogénéité des corps.

I. La « *loyalty* » : un comportement majoritaire parmi les fonctionnaires de l'État

Contre toute attente, au ministère de l'Agriculture (comme à l'ex-ministère de l'Équipement), les repositionnements au sein de l'administration publique d'État sont majoritaires, tous corps confondus. Nous retraçons ici les trajectoires de ces agents en combinant trois focales : les trajectoires des agents au niveau national et au niveau de nos trois départements d'étude.

1. Les trajectoires des agents de l'ex-ingénierie publique d'État en France

Au niveau national, l'arrêt des missions d'ingénierie publique d'État ne se traduit pas par un départ massif des agents. Le tableau ci-dessous le montre puisque 952 agents sur 1 127 (si l'on exclut les départs à la retraite) en poste dans un service d'ingénierie d'appui technique sont restés dans les services de l'État sur la période 2008-2011. Ce qui représente 84,5 % des agents.

Tableau 6. La reconversion des agents du ministère de l'Agriculture positionnés sur de l'ingénierie publique (IP)³⁰⁸ (31 décembre 2011)

Agents recensés en IP au 31/12/2008	1360
• Départs	408
• <i>Dont Retraite</i>	233
• <i>Dont Détachement, disponibilité,...</i>	175
• Agents redéployés durant 2009, 2010 et 2011	839
• <i>Dont Agriculture et Développement durable des Territoires</i>	319
• <i>Dont Valorisation des données économiques et territoriales</i>	54
• <i>Dont Missions MEDDTL (environnement)</i>	351
• <i>Dont Alimentation</i>	10
• <i>Dont Fonctions support</i>	90

Source : tableau adapté du Bilan social du ministère de l'Agriculture publié en 2011.

Un élément apparaît particulièrement surprenant au premier abord : 42 % des agents du ministère de l'Agriculture se repositionnent sur des domaines d'activités appartenant au ministère de l'Écologie. Cela s'explique par la proximité des missions d'ingénierie publique dans le domaine de l'eau avec les thématiques que développe le ministère de l'Environnement suite au Grenelle de l'Environnement (prévention des risques, énergie, biodiversité, protection de la ressource en eau, etc.) et qui nécessitent la mobilisation de capacités d'expertise et de savoir-faire que les IGREF, IAE-TR et techniciens du génie rural possèdent déjà en partie. A contrario, les missions proposées par le ministère de l'Agriculture ne sont guère attrayantes pour une majorité d'agents. Le nouveau projet institutionnel du « développement durable » (Milly, 2012a ; Lascoumes *et al.*, 2014) prend progressivement la place de la « solution équipement ». Il s'insère dans un contexte où ce thème est largement mis en avant, ce qui a pu faciliter l'adhésion d'un certain nombre de fonctionnaires à ce projet. Travailler pour la promotion du développement durable devient, dans ce contexte, plus valorisant. Le nouveau projet institutionnel est perçu par certains comme une chance. Les réformes présentent parfois l'occasion, pour les agents, de regagner une forme de légitimité professionnelle, d'étendre le spectre de leurs activités et de

³⁰⁸ MEDDTL : Ministère de l'Écologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement.

reconvertir leurs savoir-faire comme cela a pu être le cas dans d'autres secteurs de l'action publique comme la police³⁰⁹ ou l'université (Barrier, Musselin, 2015).

2. Les trajectoires des agents dans l'Hérault, la Lozère et le Vaucluse : l'importance des repositionnements internes confirmée

Il n'existe pas, à notre connaissance, de données précises sur le repositionnement des agents après la réforme. Ces données sont sensibles. Elles déterminent en partie la répartition des budgets par la DREAL entre les DDT(M) d'une même « zone de gouvernance des effectifs ». L'envoi d'un questionnaire aux agents concernés aurait sans doute été accueilli avec méfiance. Il n'y a pas non plus d'annuaire des IAE et des techniciens du ministère de l'Agriculture. Par ailleurs, les données sur la mobilité des agents sont des données qui concernent dans la quasi-totalité des cas les corps fusionnés : les IAE et les IPEF. Or, les professionnels de l'ingénierie publique d'État sont des ex-ITR et des ex-IGREF et leurs contingents sont loin de se recouper avec celui des IAE et des IPEF. Les rapports qui font état des trajectoires des agents ne sont donc pas complètement exploitables.

Notre travail nécessitait la production de données plus fines. Entreprendre la reconstruction a posteriori des trajectoires des 1 360 agents concernés n'était pas envisageable. C'est la raison pour laquelle nous nous sommes intéressés aux trajectoires des agents en poste en 2008 dans un service d'ingénierie publique au sein des DDAF de nos trois territoires d'études : l'Hérault (8 agents), la Lozère (7 agents) et le Vaucluse (5 agents). Nous avons retracé leur trajectoire grâce aux organigrammes des DDAF et des DDT(M) publiés dans les différents « guides professionnels » de l'Association professionnelle du génie de l'eau, de l'environnement et du génie rural³¹⁰. Nous avons complété ces données par des entretiens auprès des agents.

³⁰⁹ Le cas de la police renvoie à la création, en 2002, de groupes d'intervention régionaux (GIR). Ceux-ci réunissent policiers, gendarmes, inspecteurs des impôts, de la douane et du recouvrement de l'URSSAFF. Le passage dans un GIR débouche souvent sur un avancement de carrière, permet à certains d'accéder aux métiers judiciaires et d'accroître ainsi leur légitimité professionnelle. À ce sujet, lire le papier de M. Guénot, « Du partenariat aux redéfinitions professionnelles : le travail interministériel au sein des Groupes d'Intervention Régionaux de la Police Judiciaire », présenté dans le cadre de la ST22- *Redécouper les frontières de l'action publique : de quoi la « transversalité » est-elle le nom ?*, à l'occasion du Congrès de l'AFSP qui s'est tenu en juillet 2017 à Montpellier.

³¹⁰ Mis à notre disposition par René Soudé et David Dorchies, respectivement président et secrétaire de l'Association. Nous les en remercions.

Les résultats obtenus confirment les tendances dégagées à partir de nos entretiens exploratoires et probatoires au sein d'autres départements. Sur les 20 ingénieurs et techniciens en postes en 2008 dans les trois départements de l'étude, 17 se repositionnent au sein même de leur direction départementale, 2 mutent (1 au sein d'une autre DDT(M), 1 à l'ONF³¹¹) et 1 part monter un bureau d'études au sein d'un syndicat intercommunal. Tous restent donc dans le secteur public. Parmi les 20 agents, 1 IGREF sur 2, 7 IAE-TR sur 8 et 10 techniciens sur 10 restent dans leur DDT(M) d'origine. Nous ne pouvons évidemment pas établir de pourcentage à partir de ces chiffres. Ils confirment cependant l'importance des repositionnements internes, notamment chez les IAE-TR et les techniciens du ministère de l'Agriculture.

Tableau 7. La reconversion des agents positionnés sur de l'ingénierie publique dans les départements de l'Hérault, de Vaucluse et de la Lozère (31 décembre 2011)

Agents recensés en IP en 2008 dans les trois départements	20
• Agents redéployés durant 2009, 2010 et 2011 au sein des services de l'Etat	18
• <i>Dont DDT(M) d'origine</i>	17
• <i>Dont autre DDT(M)</i>	1
• Agents repositionnés au sein de services sous tutelle ministérielle	1
• <i>Dont ONF</i>	1
• Départs	1
• <i>Dont Collectivités territoriales</i>	1

Ces bilans quantitatifs montrent que l'administration publique de l'État constitue le principal espace de reconversion des différents corps étudiés. Mais la mise en évidence de l'importance de ces repositionnements internes ne doit pas occulter les différences de trajectoires que connaissent les agents en fonction de leur appartenance de corps.

II. Des repositionnements dans un contexte contraint

Le cas de l'abandon de l'ingénierie publique dite « concurrentielle » par l'État est un cas intéressant, car il se traduit par l'injonction paradoxale, pour les agents concernés, de retrouver un poste à la hauteur de leurs attentes et de leurs formations dans un contexte de

³¹¹ Office national des forêts.

possibilités réduites : situation de sureffectifs au ministère de l'Agriculture, postes rares en collectivité territoriale à niveau de salaires et primes équivalent, absence d'accompagnement collectif des agents. Ces contraintes débouchent sur une situation de concurrence entre agents qui exacerbe la visibilité des différences de ressources entre les corps.

1. Une gestion tendue des effectifs au sein de la fonction publique d'État

La politique de retrait s'inscrit dans le cadre de la RGPP, parallèlement à d'autres réformes de grande envergure qui réduisent les possibilités de mobilités. Au 1^{er} janvier 2010, l'ensemble des DDE et des DDAF ont fusionné³¹². Cette fusion a pour effet de resserrer les organigrammes des services déconcentrés et de réduire principalement les postes d'encadrement³¹³ :

« On a supprimé un poste de directeur sur deux. On a cassé, si je puis dire, tout un déroulement de carrière pour des ingénieurs qui, petit à petit, terminaient directeurs ou directeurs adjoints. L'horizon de gestion de carrière a été réduit par deux, donc c'est énorme. Moi, j'avais vocation à terminer directeur ou directeur adjoint par exemple. Je n'ai plus cette ouverture possible. »³¹⁴

La pression sur les effectifs s'intensifie sur la période en raison également de la règle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite mise en place à partir de 2008. Le ministère de l'Agriculture se trouve alors en situation de sureffectif³¹⁵ par rapport aux « plafonds d'emplois », un instrument budgétaire introduit par la LOLF qui fixe tous les ans, via un dialogue de gestion entre les DREAL et les ministères, le nombre d'emplois autorisés par ministère. Le schéma d'emploi, qui correspond au solde des créations ou des suppressions d'« équivalents temps plein » (ETP) sur une année civile, est ensuite fixé par ministère, mission ou programme. Chaque année, les plafonds

³¹² Les DDE et DDAF fusionnent au 1^{er} janvier 2009 dans le département de Vaucluse. Le service s'appelle alors direction départementale de l'équipement et de l'agriculture (DDEA) avant d'être rebaptisé, au 1^{er} janvier 2010, DDT. Les départements de l'Hérault et de la Lozère passent, eux, directement des DDAF aux DDT(M) au 1^{er} janvier 2010. La pression sur les effectifs a donc été renforcée plus tôt dans le Vaucluse que dans les deux autres départements.

³¹³ À titre d'exemple, à la création des DDT(M), 17 IPEF, alors directeurs départementaux, n'ont pu se maintenir au même niveau hiérarchique d'avant la fusion et ont dû « se contenter » d'un poste de directeur adjoint. Cf. Geffroy Y. *et al.*, 2015, *Parcours professionnels des ingénieurs des Ponts, des Eaux et Forêts*, rapport conjoint du CGEDD et CGAAER. Le même processus se retrouve au niveau régional (Lascoumes *et al.*, 2014).

³¹⁴ Entretien avec un chef de service en DDT(M) (décembre 2014).

³¹⁵ En 2010, le ministère de l'Agriculture compte 3 000 emplois équivalents temps plein (ETP) en trop par rapport à son plafond d'emplois (Poupeau, 2011, p. 527).

d'emplois sont revus à la baisse, ce qui se répercute par des baisses d'ETP dans les DDT(M). Cette baisse est accentuée par la priorité donnée au niveau régional dans le cadre de la RGPP. La crainte de préemption des DDT(M) par les préfetures a en effet poussé les ministères à porter l'effort de réduction des effectifs essentiellement sur le niveau départemental, malgré des situations d'interdépendances qui obligent dans certains cas les DREAL à faire des concessions aux DDT(M) (Poupeau, 2011).

Parallèlement à la suppression de l'ingénierie publique, le ministère en charge de l'Environnement, à la suite du Grenelle de l'Environnement de 2007, développe des missions sur la thématique du développement durable. Celles-ci intéressent les agents du ministère de l'Agriculture, car elles leur semblent proches de leur cœur de métier. Elles paraissent plus attractives que les missions sur lesquelles se recentre leur ministère de tutelle : des missions liées à la mise en œuvre des politiques agricoles nationale et communautaire, incluant principalement la gestion de dossiers d'aides aux agriculteurs et les contrôles relatifs à ces aides.

Mais les mobilités interministérielles sont compliquées (Poupeau, 2011) et les demandes des agents pour se repositionner sur une mission du ministère de l'Environnement sont souvent mises en attente, voire refusées. Les candidatures des agents du ministère de l'Agriculture ne sont pas prioritaires par rapport à celles des agents du ministère de l'Environnement qui fusionne en 2007 avec le ministère de l'Équipement, lui aussi confronté au problème du repositionnement de ses agents jusque-là en poste sur des missions d'ingénierie publique, en DDE³¹⁶. Le problème des sureffectifs conduit un certain nombre d'agents à se retrouver sans poste, sur une période plus ou moins longue. C'est le cas par exemple de Marc, technicien, qui a 46 ans en 2008 et 54 ans lorsque s'achèvent toutes les missions d'ingénierie publique, fin 2015 :

« On m'a laissé sur la touche pendant 6 mois pendant lesquels j'ai fait des sudokus. De manière générale, j'étais vachement bon. Et un jour, par hasard, le chef du service d'économie agricole est passé en haut et puis, lui, il avait des gens qui partaient à la retraite et il a dit : "moi, je cherche des gens, si ça t'intéresse". Moi, au point où j'en étais, j'avais déjà fait tous les sudokus possibles, j'ai dit : "oui, pourquoi pas". »³¹⁷

³¹⁶ Un problème d'autant plus complexe au ministère de l'Écologie que les fonctionnaires s'étant vus retirer leurs missions d'ingénierie publique sont plus nombreux qu'au ministère de l'Agriculture et que l'on peut compter parmi eux davantage de fonctionnaires de catégorie C, peu mobiles professionnellement et géographiquement.

³¹⁷ Entretien avec un technicien (mai 2017).

Marc se résigne finalement à travailler dans un service qui rebuterait la plupart de ses anciens collègues : l'économie agricole. Il sait qu'à son âge, dans un contexte de raréfaction des postes, il serait difficile de trouver mieux.

Face à la tension sur les effectifs, les ministères développent des stratégies protectionnistes qui se traduisent par un ralentissement voire un empêchement des mobilités interministérielles. Les missions conservées dans le domaine de l'eau sont récupérées par le ministère de l'Écologie qui dispose désormais d'un relais territorial, contrairement à la période précédente où celui-ci s'appuyait sur les services déconcentrés du ministère de l'Agriculture ou sur les associations de protection de la nature (Lascoumes, Le Bourhis, 1997 ; Le Bourhis, 2009). Le ministère de l'Écologie disposant de relais départementaux, le ministère de l'Agriculture décide de ne plus mettre ses personnels à disposition du ministère de l'Écologie :

« Début 2009, dans le contexte de tension sur la masse salariale, le ministère de l'Agriculture donne consigne aux directeurs régionaux et départementaux de ne plus mettre d'ETP "verts" sur le programme "police de l'eau". La raison en est la crainte que le ministère du Développement durable ne prenne prétexte que ces ETP sont alloués à des missions qui sont sous sa responsabilité pour obtenir le rapatriement de ces effectifs sur son budget. La priorité pour le ministère de l'Agriculture est de protéger son périmètre budgétaire, il préfère sursaturer ses effectifs sur politique propre que de s'exposer à une "OPA"³¹⁸ partielle du "grand frère". » (Debar, 2011, p. 239)

Une explication qui est corroborée par le récit de nos enquêtés, ici par un chef de service en DREAL :

« Du temps de l'ancien président [N. Sarkozy], il y avait une volonté affichée du gouvernement de faire en sorte que les fonctionnaires puissent avoir une mobilité facilitée entre tous les ministères. Donc on pourrait penser que ces gens-là, qui feraient un métier plus administratif, pourraient circuler d'un ministère à l'autre, sans difficulté. Et la réalité, c'est que non. Parce que chaque ministère veut se garder ses effectifs, ne veut pas se dilapider au profit du voisin. »³¹⁹

La plupart de ces « problèmes de compteurs » semblent toutefois se résoudre avec le temps dans les territoires de notre étude. Ils sont souvent liés à la lenteur des dispositifs de gestion. Ils créent cependant un sentiment d'incertitude et exacerbent l'impression d'une déconnexion entre la formation et le parcours des agents, leurs espérances subjectives et les postes sur lesquels ils se repositionnent.

³¹⁸ Offre publique d'achat.

³¹⁹ Entretien avec un chef de service en DREAL (juin 2014).

2. Des freins à l'*exit*

Il paraissait donc logique que les maîtres d'ouvrages locaux (les communes, leurs groupements et les conseils départementaux) ou les bureaux d'études privés absorbent les effectifs de l'État dédiés à l'ingénierie publique, désormais privés de leurs missions. Les trajectoires individuelles auraient alors pu se résumer à une seule et même trajectoire, l'*exit* pour « loyauté » à l'égard du métier. Des dispositifs ont été mis en place pour faciliter la mobilité des fonctionnaires. Par exemple, la loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique aménage les règles de la mise à disposition³²⁰ et facilite la mobilité des fonctionnaires au sein des trois fonctions publiques ainsi que les départs dans le privé. Elle prévoit le remboursement de la rémunération des agents mis à disposition d'une autre fonction publique. Elle autorise les fonctionnaires à cumuler pendant un an une activité publique et une activité privée pour créer ou reprendre une entreprise. La circulaire du 21 juillet 2008 du ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique précise les modalités de mise en œuvre des différents décrets touchant à l'indemnisation des fonctionnaires. Ces décrets instituent une indemnité de départ volontaire, une indemnité temporaire de mobilité ou encore une prime de restructuration de service et une allocation d'aide à la mobilité du conjoint. La loi du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique conduit par exemple l'administration d'origine à ne plus pouvoir s'opposer à une demande de détachement en dehors des cas de nécessité de service et d'un avis d'incompatibilité rendu par la commission de déontologie³²¹.

Mais l'*exit* est rarement accessible. Avec l'abandon de l'ingénierie publique, l'État se déleste sur les collectivités territoriales. Il ne s'agit pas d'un transfert de compétences à proprement parler. Il n'est donc pas tenu de les accompagner en mettant à leur disposition les « ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice »³²². Par ailleurs, la contribution demandée aux collectivités aux cotisations retraite des

³²⁰ Lors de la mise à disposition, l'agent demeure dans son cadre d'emplois ou corps d'origine. Il continue à percevoir la rémunération correspondante, mais exerce ses fonctions hors du service où il a vocation à servir. Sa rémunération est versée par l'administration d'origine et est remboursée par l'organisme d'accueil. Contrairement à la mise à disposition, le détachement place le fonctionnaire hors de son cadre d'emplois ou corps d'origine. Il continue cependant à bénéficier de ses droits à l'avancement et à la retraite. Ici, la rémunération est versée par l'administration d'accueil.

³²¹ La loi inquiète cependant les syndicats (Debar, 2009), car son article 7 introduit la possibilité de placer un fonctionnaire en disponibilité d'office après trois refus d'offres d'emploi public.

³²² Cf. art. 72-2 de la Constitution du 4 octobre 1958.

fonctionnaires de l'État en détachement auprès de celles-ci a considérablement augmenté, parallèlement à l'abandon par l'État de l'ingénierie publique. Le Conseil d'État avait fixé cette contribution à 33 % du traitement brut de l'agent au 1^{er} janvier 1992. Celle-ci passe à 39,5 % au 15 mars 2007 puis à 50 % au 1^{er} janvier 2008 avant d'atteindre 60,15 % au 1^{er} janvier 2009. La contribution est double par rapport à celle exigée pour les fonctionnaires territoriaux qui est, depuis le 1^{er} janvier 2005, restée à 27,30 % en raison d'un rapport actifs *versus* retraités favorable au régime de retraite des agents des collectivités territoriales³²³. Le sénateur (1992-2017) et président socialiste du Conseil général du Lot (2004-2014), Gérard Miquel, regrette publiquement ce surcoût imposé aux collectivités qui les contraint à bloquer les recrutements des agents de l'État en détachement, devant pour certaines assumer l'augmentation de leurs contributions aux cotisations retraite des fonctionnaires de l'État d'ores et déjà en détachement³²⁴. En outre, « les collectivités, par ces temps incertains, préférant jouer la carte de la sécurité, s'appuieront sur des collaborateurs qu'elles connaissent, qu'elles auront vus travailler et qui sont déjà rémunérés chez elles et sauront rester dans la ligne politique voulue »³²⁵. Enfin, le contexte de baisse des effectifs fait craindre d'éventuelles difficultés pour retrouver un poste au sein de la fonction publique d'État après un détour par la fonction publique territoriale ou le privé.

3. L'absence d'un accompagnement collectif

Les auteurs du rapport du CGEDD sur le redéploiement de l'ingénierie publique sorti en 2011 regrettent qu'il ait fallu attendre « la circulaire du 23 février 2009 pour que soient données des directives précises et concordantes entre les deux ministères pour élaborer les plans de redéploiement en département et en région et prévoir les actions de concertation à mener ainsi que les mesures d'accompagnement à mettre en place »³²⁶. Les mesures d'accompagnement sur le plan national ont tardé à venir et la majorité des agents, inquiets devant l'éventualité de ne pas retrouver un poste qui leur plaise, n'a pas attendu la circulaire de 2009 pour entreprendre la démarche, individuelle, de rechercher un poste :

³²³ Voir le débat de 2009 entre Gérard Miquel et André Santini, secrétaire d'État chargé de la fonction publique sur « Les cotisations retraite des fonctionnaires détachés de l'État », publié dans le Journal officiel du Sénat les 5 mars 2009 (p. 535) et 1^{er} avril 2009 (p. 3 553).

³²⁴ *Idem.*

³²⁵ Rapport de Geffroy *et al.*, 2015, *op. cit.*, p. 60.

³²⁶ Fayein L. *et al.*, 2011, *Conduite de l'action de redéploiement de l'ingénierie*, rapport du CGEDD, p. 3.

« Il y a eu une course, un petit peu, aux postes. Moi, j'ai eu de la chance. J'ai pu attraper une place, toujours dans l'environnement. Donc je fais un petit peu, quand même, des choses qui me plaisent, contrairement à d'autres. »³²⁷

Avant ces réformes, les services déconcentrés de l'État constituaient des « marchés du travail fermés » (Paradeise, 1984). Ces marchés protégeaient les travailleurs contre la concurrence interne entre collègues et faisaient correspondre titre, ancienneté et qualification. L'évolution de la démographie professionnelle consécutive aux réformes successives redéfinit les systèmes d'opportunités des différents acteurs. L'accès des agents de la fonction publique d'État aux divers postes et l'évolution de leur carrière ne suivent plus des schémas attendus et prévisibles. Quand Nathalie³²⁸, technicienne en poste en DDAF depuis 1999, apprend que les missions de maîtrise d'œuvre doivent être arrêtées, elle entreprend de faire un bilan de compétences. Mais très rapidement, elle prend peur. La démarche du bilan de compétences prend du temps et elle pourrait ne plus avoir le choix, car ses collègues s'activent, de leur côté, pour retrouver un poste. Elle ne va pas jusqu'au bout de sa démarche. Elle s'empresse de taper à la porte d'un chef d'unité au sein de la DDAF où elle travaille. Elle a entendu qu'un poste serait vacant. Un poste dont la thématique a l'avantage d'être proche de ce qui l'intéresse, a priori. Mais rapidement, elle se rend compte que le poste, trop régalién, ne lui convient pas et que sa reconversion était précipitée.

Cet exemple illustre un phénomène plus général : quel que soit le corps d'appartenance, les démarches sont principalement individuelles, qu'il s'agisse de se repositionner en interne ou de chercher à rejoindre une collectivité territoriale. Même pour les IGREF, le fonctionnement habituel veut que « la recherche d'emploi en collectivité [soit] une démarche personnelle (« il faut se vendre ») »³²⁹. Historiquement, la gestion par corps et par grade empêchait une gestion personnalisée des effectifs à partir des emplois et des compétences. La carrière dans la fonction publique était considérée jusque-là comme un droit encadré par des règles impersonnelles. Sur la période observée (de 2008 à 2011), les syndicats (UNIPEF³³⁰, SNITEAT...) et les inspecteurs généraux d'appui aux parcours

³²⁷ Entretien avec un technicien du ministère de l'Agriculture (mai 2017).

³²⁸ Pour des questions d'anonymat, les prénoms ont été changés.

³²⁹ Dossier d'information du Conseil général du Génie Rural des Eaux et des Forêts à destination des IGREF, « Emplois dans les services des collectivités », 11 octobre 2005, p. 2.

³³⁰ Union nationale des IPEF.

personnels et au management des structures (IGAPS)³³¹ rattachés au secrétariat général du ministère de l'Agriculture jouent un rôle mineur sur la trajectoire des agents.

L'une des principales difficultés est l'obtention d'informations sur les postes vacants. Celles-ci sont incomplètes et ne sont pas actualisées. En dehors des postes disponibles au sein de leur DDAF puis DDT(M), les agents manquent de visibilité. C'est ce qui ressort des entretiens que nous avons menés et qui se recoupe avec les résultats du rapport du CGEDD de 2011 et les publications scientifiques sur le sujet (Ar Goff, 2010 ; Debar, 2011). Le rapport de 2011 parle d'un « “raté” initial sur le décompte des effectifs. En effet, les objectifs de diminutions d'effectifs liées à l'abandon de l'ingénierie n'ont pas pris en compte des suppressions partielles déjà effectuées et anticipées antérieurement à 2009 aboutissant ainsi à majorer les efforts demandés localement »³³² et à accroître le stress des agents. Les effectifs en DDAF étaient mal connus du ministère de l'Agriculture (Debar, 2011), ce qui explique en partie l'échec des dispositifs d'accompagnement des agents sur le plan national. Quand il existait, le dialogue avec les agents était le fait du directeur de la DDAF ou du chef de service ou d'unité :

« Le ministère [de l'Environnement] n'était pas un ministère dénué de toute logique de GRH [Gestion des Ressources Humaines]. Pour ses recyclages, il s'est organisé pour les accompagner, les mettre en œuvre, en termes de formation par exemple. Mais, ça a plutôt été : “je prends les moyens de faciliter mon adaptation à la contrainte” que quelque chose pris par l'amont [...]. Bercy dit au ministère des Collectivités locales : « débrouillez-vous”. Il dit au ministère de l'Écologie : “débrouillez-vous”. Le ministère se débrouille, mais il commence par transférer la contrainte en disant au terrain : “débrouillez-vous” et puis derrière, il y a des services qui rament et qui aident à gérer cette évolution. [...] On nous avait notifié des réductions d'effectifs qui n'étaient absolument pas en phase avec les départs naturels. On n'allait pas fusiller les gens. »³³³

Le climat de raréfaction des postes conduit les ministères à tenter de recentraliser leurs processus de gestion des effectifs et des compétences pour garder la maîtrise de leur masse salariale (Debar, 2011). La « préfectoralisation » des directions départementales d'une part, le renforcement des directions régionales d'autre part, accentuent le sentiment de distance et d'abandon des DDT(M) par leur ministère. Les directeurs de DDT(M) et les chefs de service au sein des DDT(M) deviennent plus méfiants à l'égard des administrations

³³¹ La trentaine d'ingénieurs généraux en charge de l'appui aux personnes et aux structures (IGAPS) répartie sur l'ensemble du territoire français fait partie du réseau d'appui aux personnes et aux structures (RAPS). Ils participent à la conception et à la mise en œuvre des politiques en matière de ressources humaines. Ils appuient les structures dans leur organisation et leur fonctionnement. Ils ont une mission d'écoute, de suivi, de conseil et d'orientation auprès de tous les agents du ministère.

³³² Fayein L. *et al.*, 2011, *op. cit.*, p. 11.

³³³ Haut fonctionnaire de l'administration centrale du ministère de l'Environnement (février 2016).

centrales. Les directeurs départementaux mettent alors en œuvre des stratégies de rétention de l'information en matière d'effectifs. Le rapport du CGEDD³³⁴ en fait état en 2011 :

« Le fait de ne pas avoir de retour sur le repositionnement des agents, leur formation aux nouveaux métiers, leur nombre, est analysé comme un défaut de transparence par le responsable de programme. [Les outils informatiques de suivi des agents] sont basés sur les déclarations des agents et leur renseignement n'est pas toujours homogène ou suffisamment renseigné pour répondre de façon très précise aux questions du responsable de programme. Combien d'agents et de quels grades sont partis ou vont partir ? et vers quels métiers ? (retraite, collectivités locales, autre service, etc. ?). »

Cela peut s'expliquer par l'instauration d'une relation de type « principal-agent » (Sappington, 1991 ; Laffont, 2001) entre les DREAL et leurs DDT(M) (Poupeau, 2013). Les DDT(M) cherchent à conserver une marge de manœuvre pour échapper en partie au pilotage régional, trop contraignant. Ses agents développent des stratégies de rétention d'information qui se traduisent par une sous-utilisation voire un contournement des logiciels de comptabilité analytique du temps de travail et de suivi des postes destinés à renseigner les DREAL et, indirectement, les administrations centrales. L'entretien d'une asymétrie d'information par la périphérie permet a priori au directeur départemental de gérer plus librement sa masse salariale et de procéder aux micro-ajustements qu'il juge indispensables (Debar, 2011). Notre hypothèse est que cette asymétrie d'information est en partie responsable de l'absence de visibilité des agents sur les postes réellement vacants sur l'ensemble du territoire national et, plus généralement, de l'échec des dispositifs d'accompagnement des agents sur le plan central.

III. Des trajectoires différenciées en fonction du corps d'appartenance

De manière générale, la structuration de la fonction publique en corps détermine en grande partie les trajectoires, les positions de pouvoir, les revenus et espérances des agents et creuse l'écart entre ingénieurs d'une part et entre ingénieurs et techniciens d'autre part (Bouffartigue, Gadéa, 1997). Les résultats de notre enquête renforcent la pertinence d'une étude différenciée des trajectoires professionnelles des agents de la fonction publique d'État en fonction de l'appartenance de corps. Ils montrent que les trajectoires dépendent des stratégies, intérêts, représentations des agents qui, elles-mêmes, découlent du corps auquel ils appartiennent. Le corps influence les trajectoires de deux manières. D'une part, il place

³³⁴ Fayein L. *et al.*, 2011, *ibid.*

l'individu à l'intérieur d'un ensemble d'opportunités et de contraintes objectives. D'autre part, il contribue à façonner les dispositions durables des individus qui organisent leurs pratiques et leurs représentations.

1. Les contraintes et opportunités liées aux corps

Le corps d'appartenance détermine les contraintes et opportunités de mobilité. Ces mobilités peuvent être de plusieurs sortes : structurelle et sectorielle (1.1.), hiérarchique (1.2.), géographique (1.3.).

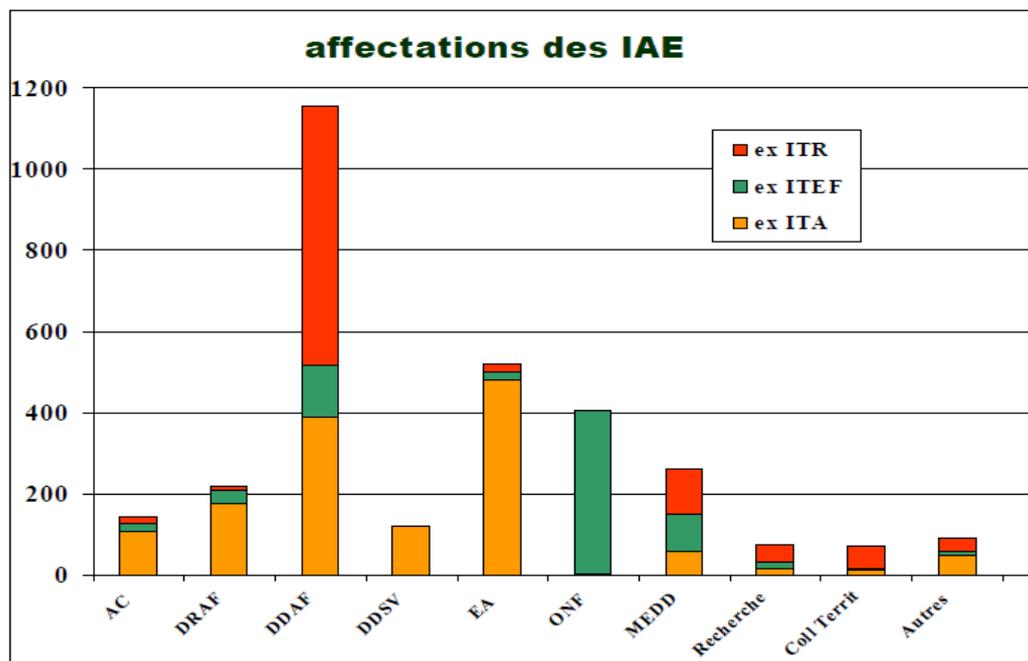
1.1. Les mobilités structurelle et sectorielle

La mobilité structurelle (changement d'entité) et sectorielle (par exemple le passage du secteur de l'eau au secteur forestier) est un élément de distinction des trajectoires en fonction du corps d'appartenance. Elle est plutôt aisée pour les ex-IGREF pour lesquels les postes dans les services d'équipement ruraux sont quasi-anecdotiques. Ils disposent en effet d'un portefeuille de postes qui va bien au-delà, ce qui contribue à justifier leur assimilation à un grand corps. Au 31 décembre 2008, les IGREF n'étaient que 30 à être positionnés dans un service d'ingénierie publique alors qu'ils étaient 1 351 à être présents physiquement au sein des services du ministère de l'Agriculture³³⁵. Cela donne une indication de l'éventail de postes d'ores et déjà disponibles pour les membres du corps hors services d'ingénierie.

Par ailleurs, les IGREF, avant de rejoindre un service d'ingénierie publique, passaient souvent par d'autres institutions. Parmi celles identifiées dans les profils des IGREF en poste en 2008 : l'Office national des forêts (ONF), les directions régionales de l'État (la DIREN, par exemple), l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture, la préfecture, le ministère des Affaires étrangères... Les IGREF sont alors plus aptes à intégrer la rupture de la fin de l'ingénierie publique dans une trajectoire professionnelle classique pour eux que les techniciens et IAE-TR dont la grande majorité effectuait l'ensemble de leur carrière en DDAF au sein d'un service d'ingénierie publique. La figure 3 montre par exemple la prédominance des IAE-TR en DDAF en 2006 par rapport à leur présence au sein d'autres structures.

³³⁵ Selon le *Rapport annuel* de 2008 du CGAAER, p. 40.

Figure 3. Répartition des IAE dans les différentes structures en 2006 en fonction de leur corps d'origine



Source : Agriculture, Alimentation et Espaces Ruraux. Cahiers du Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux, cahier n° 2, 4^e semestre 2006, p. 4.

L'espace de circulation des ingénieurs du GREF s'étend bien au-delà des services d'équipements ruraux. Les postes « opérationnels » occupés par des IGREF sont réservés à ceux qui sont entrés par la « petite porte ». En effet, parmi les 30 IGREF présents dans un service d'ingénierie publique en 2008, 24 ne sont pas passés par l'École polytechnique (X), voie prestigieuse d'accès au corps. Ils ont été formés pour la plupart à l'École nationale du génie de l'eau et de l'environnement de Strasbourg (ENGEES), à l'Institut national agronomique Paris-Grignon (INA-PG) ou à l'École nationale supérieure d'architecture (ENSA) avant d'être admis dans le corps des IGREF par le tour extérieur ou sur concours interne³³⁶.

Toutefois, lorsqu'il s'agit de rejoindre une collectivité territoriale, l'appartenance au corps des IGREF n'apparaît plus comme un atout. En 2006, la part des IGREF en poste en

³³⁶ Notons cependant qu'en 2008, la quantité d'IGREF non-X chefs ou adjoints au chef de service « ingénierie publique » est proportionnelle à la quantité de non-X qui compose le corps. 85 % des membres du corps du GREF ne sont pas issus de l'École polytechnique, d'après le rapport Blazy F., 2009, *Rapport à M. le Premier ministre : Mission d'étude sur l'avenir des corps d'ingénieurs de l'État*, p. 19.

collectivité territoriale est inférieure à celle des IAE-TR³³⁷, ce qui est en partie imputable au coût plus élevé que représente le recrutement d'un IGRF par rapport à un IAE-TR. Considérant que la contribution des collectivités aux cotisations retraite est indexée sur le salaire du fonctionnaire recruté, le coût du recrutement d'un IAE-TR ou d'un TSMA paraît plus supportable pour une collectivité territoriale que celui d'un IGRF. Par ailleurs, les fusions administratives aux niveaux central, régional et départemental ont considérablement réduit les postes d'encadrement (Lascoumes *et al.*, 2014). Ces postes sont ceux auxquels peuvent prétendre les ex-IGREF. Le départ de la fonction publique d'État constitue donc un risque plus élevé pour eux que pour les IAE-TR et techniciens :

« Le discours [du corps des IPEF] valorise les expériences variées acquises en dehors des ministères de rattachement, notamment en opérateur ou en collectivité. Mais la réalité est assez différente. Les conditions de retour ne sont pas satisfaisantes, notamment pour les IPEF expérimentés en raison de l'engorgement existant au niveau des emplois de direction, et cela se sait : ce n'est pas incitatif au départ. » (Geffroy *et al.*, 2015, *op. cit.*, p. 111)

Enfin, notre enquête montre que la connaissance des élus est primordiale pour trouver un poste en collectivité territoriale. C'est ce que constatait déjà, en 2005, le CGGREF :

« Dans tous les cas, la connaissance des élus qui dirigent une collectivité est un élément important dans la recherche [d'un poste en collectivité], car souvent ceux-ci privilégient les relations personnelles avec ceux qu'ils connaissent. Ainsi, il est évident qu'une recherche est facilitée lorsqu'elle se situe dans l'environnement géographique immédiat de la responsabilité actuelle d'un ingénieur, lorsqu'il a eu l'occasion d'être apprécié par des élus dans les fonctions déjà occupées »³³⁸.

Or, l'ancrage territorial caractérise surtout les IAE-TR et les techniciens et beaucoup moins les IGRF.

1.2. La mobilité hiérarchique

L'appartenance de corps joue également sur la mobilité hiérarchique des agents. Un IGRF accède plus rapidement qu'un IAE-TR à un poste à responsabilité et à des fonctions managériales, comme nous le montre la place différenciée qu'occupe le poste de chef de service dans la carrière d'un IGRF et dans celle d'un IAE-TR. Tous les IGRF présents

³³⁷ Cf. Soyeux A., Duchêne P., 2006, *Le parcours professionnel des cadres techniques du ministère de l'Agriculture et de la Pêche dans les collectivités territoriales*, étude prospective de l'Observatoire des missions et des métiers du ministère de l'Agriculture et de la Pêche, p. 36.

³³⁸ Dossier d'information du CGGREF à destination des IGRF, *Emplois dans les services des collectivités*, 11 octobre 2005, p. 9.

dans un service d'ingénierie publique sont soit chefs, soit adjoints au chef de service, ce qui n'est pas le cas des IAE-TR.

La majorité des chefs de service « ingénierie publique » était non pas des IGREF, mais des ingénieurs divisionnaires de l'agriculture et de l'environnement (IDAE). Sont divisionnaires les IAE ayant déjà une certaine ancienneté dans la fonction publique d'État. Le poste de chef de service est plutôt réservé à des IAE-TR en milieu et fin de carrière. Tandis que ce même poste représente, pour les IGREF, et encore plus pour ceux passés par l'X, un poste de début ou de milieu de carrière.

Par ailleurs, il existe un plafond de verre pour l'accès aux postes de directeur et directeur adjoint d'une DDT(M) pour les IAE. Ce plafond de verre bénéficie aux IGREF qui peuvent compter sur ces postes « réservés ». Les IGREF y avaient plus facilement accès non seulement en raison de leur appartenance de corps, mais également parce qu'ils répugnaient moins que les IAE-TR à passer par un service d'économie agricole. En effet, A. Debar, dans sa thèse, montre l'importance du passage dans un tel service pour devenir directeur d'une DDAF en raison de la priorité accordée par le ministère aux sujets agricoles (Debar, 2011, p. 351). Certaines DDT(M) font cependant exception à la règle. En 2010, à partir de l'étude de 92 DDT(M) de France métropolitaine, les CGAAER et CGEDD recensent 4 directeurs départementaux et 7 directeurs adjoints IDAE³³⁹ sur les 3 409 IDAE du corps. D'autant plus que parmi les 4 IDAE directeurs départementaux au 31 décembre 2010, 3 sont d'anciens ITR et 1 est un ancien divisionnaire des travaux agricoles. Le rapport montre qu'ils sont également 10 et 33 ITPE à être respectivement directeurs et directeurs adjoints de DDT(M). Les IDAE-TR ne sont donc pas seulement en concurrence avec les autres IDAE et les IGREF, depuis la fusion des DDAF et des DDE, ils le sont aussi avec les ITPE et les ex-IPC qui ont davantage cédé la place à ces derniers que les ex-IGREF aux IDAE.

La mobilité hiérarchique est plafonnée pour les IAE, encore plus pour les techniciens tandis que les IGREF peuvent plus facilement prétendre à des postes hiérarchiques plus élevés, notamment en administration centrale, malgré de plus grandes difficultés de progression de carrière depuis les fusions administratives. En conséquence, les IAE et TSMA ont la possibilité de candidater auprès d'une autre structure (collectivité territoriale, ONF...) au sein de laquelle les perspectives d'évolution seront plus attractives : 60 % des

³³⁹ Pescatori G. *et al.*, 2011, *La place des corps d'ingénieurs ITPE-IAE-ITM-ITGCE dans les services de l'État*, p. 19.

IAE-TR partis en collectivité, par exemple, deviennent directeurs, directeurs généraux adjoints ou directeurs généraux des services³⁴⁰. Autrement dit, ils accèdent à des niveaux hiérarchiques supérieurs à ceux auxquels ils peuvent prétendre dans la fonction publique d'État. Ce qui explique qu'au 31 décembre 2004, 5 % des IAE-TR étaient détachés en collectivité (conseils généraux, établissements publics locaux, communautés d'agglomération...) contre seulement 2,4 % des IGREF³⁴¹. Le départ en collectivité n'a donc pas la même signification pour un IGREF que pour un IAE-TR. Tandis que les IGREF qui quittent les services de l'État reviennent généralement au bout de quelques années, les IAE-TR qui partent en collectivité y restent. Le départ est moins perçu comme une simple étape dans leur parcours que comme un point d'arrivée, une rupture dans leur trajectoire professionnelle. La mobilité structurelle des agents des différents corps est donc conditionnée en partie aux possibilités de mobilité hiérarchique.

1.3. La mobilité géographique

La mobilité géographique des agents est également dépendante de l'appartenance de corps. Dans son étude sur les mobilités professionnelles des cadres, techniciens et ouvriers consécutives à la fermeture d'un centre de recherche pharmaceutique, Q. Ravelli (2008) rappelle la forte corrélation qui existe entre la position occupée dans la hiérarchie sociale et la propension à la mobilité géographique ; ce que le cas de la trajectoire des agents après l'arrêt des missions d'ingénierie publique (tableau 8) tend à confirmer. En effet, sur les 20 agents en poste dans les trois départements étudiés, 2 seulement quittent le département dont 1 IGREF sur 2 et 2 IAE-TR sur 8 tandis que l'ensemble des techniciens reste dans leur département d'origine. Les techniciens sont moins mobiles pour diverses raisons comme les moindres ressources financières rendant compliqué tout déménagement. Ceux-là sont donc davantage contraints d'accepter des postes qui ne leur plaisent pas. Ils sont dépendants des emplois que le territoire où ils exercent est en capacité de leur offrir.

³⁴⁰ Cf. Soyeux A., Duchêne P., 2006, *op. cit.*, p. 40.

³⁴¹ *Ibid.*, p. 36.

Tableau 8. Mobilité géographique des agents recensés en IAE³⁴² entre 2008 et 2011

	Agents restés dans le département d'origine	Agents ayant rejoint un autre département	Total
Agents recensés en IAT en 2008 dans les trois départements	17	3	20
Dont IGREF	1	1	2
Dont IAE-TR	6	2	8
Dont techniciens	10	0	10

En outre, dans certains cas, la mobilité géographique et/ou fonctionnelle est imposée en cas de changement de grade (du grade 1 vers le grade 2) ou de changement de catégorie (B vers A ou A vers A+)³⁴³. Les IAE-TR et les IGREF, qui appartiennent aux catégories A et A+, changent régulièrement de poste pour obtenir un avancement³⁴⁴. Les agents qui évoluent au sein de la catégorie B, les techniciens dans notre cas, ne sont pas concernés par cette obligation, sauf lorsqu'ils souhaitent rejoindre le corps des IAE. Dans ce cas, l'obligation de mobilité géographique freine régulièrement les demandes de promotion. En effet, un document rendu public par le syndicat national des techniciens supérieurs des services du ministère chargé de l'Agriculture et de Force ouvrière datant de 2012 indique :

« De nombreux collègues méritants s'abstiennent de faire la démarche [pour être admis dans le corps des IAE] ou pire sont amenés à refuser le bénéfice de la promotion, car ils ne souhaitent pas mettre en péril leur situation familiale, supporter des dépenses disproportionnées ou le plus souvent se retrouver sur des postes dont les missions ne correspondent plus du tout à leurs aspirations ou compétences »³⁴⁵.

Ces différences entre ingénieurs et techniciens sont cohérentes avec le constat fait en 2013 d'une plus faible mobilité géographique des catégories B et C dans les services déconcentrés ou décentralisés de l'État, tout type de corps confondu³⁴⁶.

³⁴² Ingénierie d'appui technique.

³⁴³ Cf. Circulaire d'orientation du 28 janvier 2003 sur les parcours professionnels de catégorie A gérés par le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires rurales.

³⁴⁴ À l'échelle nationale, la durée moyenne d'un IAE sur un poste était de 5 ans en 2009, cf. Holard F., Guerson N., Granier F., 2009, *Les parcours professionnels des attachés d'administration*, ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche.

³⁴⁵ http://www.fagefo.fr/IMG/pdf/FLASH_INFO_N_05-2012.pdf, p. 4.

³⁴⁶ Desforges C., Fournel J., Salas F., Doubet X., 2013, *Affectation et mobilité des fonctionnaires sur le territoire*, Inspections générales des finances, de l'administration et des affaires sociales.

2. Des comportements liés aux habitus des fonctionnaires techniques

Les fonctionnaires se comportent selon un schéma utilitariste en comparant les gains et les coûts escomptés de leurs choix. Mais ce qu'ils mettent dans la balance est en partie déterminé par leurs habitus, générateurs de comportements. Les fonctionnaires techniques de notre étude partagent au moins une disposition commune : une inclination, un goût pour le travail au sein de la fonction publique d'État et, à l'inverse, une appréhension du travail en collectivité ou dans le secteur privé (2.1.). D'autres dispositions liées à leurs habitus opposent au contraire les fonctionnaires en fonction de leurs corps d'appartenance (2.2.).

2.1. Un attachement au service de l'État

Les IGREF, les IAE-TR et les techniciens ont probablement orienté leurs trajectoires en fonction de l'idée qu'ils se font des marges de manœuvre qu'ils peuvent avoir au sein de l'État, de leur croyance dans les vertus intrinsèques de l'État et de l'appréhension qu'ils ont développée à l'égard du travail en collectivité territoriale et dans le secteur privé. Cette disposition particulière constitutive de leurs habitus explique que même les IPEF (ex-IGREF tout particulièrement) « se rattachent majoritairement à un modèle étatique et continuent majoritairement de servir l'État » (Chanut *et al.*, 2016) alors que plusieurs éléments pourraient nous conduire à en douter : le phénomène de pantouflage caractérise d'autres grands corps comme celui des Mines ou de l'Inspection des finances (Chatzis, Ribeill, 2005) ; la fusion du corps du GREF avec celui des Ponts et Chaussées en 2009, corps historiquement plus propice au pantouflage (Gervais, 2010), a certainement accru les opportunités de repositionnement de ses membres dans le secteur privé.

L'étude du devenir des IGREF après l'annonce de l'abandon de l'ingénierie publique d'État confirme que le pantouflage et le départ en collectivité territoriale constituent des pratiques minoritaires pour ces fonctionnaires techniques. D'après l'ensemble des organigrammes de 2008 des DDAF de métropole et des départements et régions d'outre-mer³⁴⁷, 30 IGREF étaient présents au sein d'un service d'ingénierie publique, tous en

³⁴⁷ Nous avons contrôlé les informations obtenues à partir des organigrammes contenus dans le *Guide professionnel* de 2008 publié par l'Association professionnelle du génie de l'eau, de l'environnement et du

qualité soit de chefs, soit d'adjoints au chef de service. Sur ces 30 IGREF, 19 sont restés au sein des services de l'État (10 en DDT(M)³⁴⁸, 4 en DREAL, 1 en DRAAF³⁴⁹, 1 en préfecture et 3 en administration centrale³⁵⁰), 2 sont partis en agence de l'eau (établissement public administratif sous tutelle du ministère de l'Environnement), 2 en collectivité territoriale (pour devenir directeur d'un syndicat départemental d'alimentation en eau potable pour l'un, conseiller technique d'une communauté d'agglomération pour l'autre), 1 a monté son bureau d'études en 2010 avant de partir à la retraite en 2016, 1 est parti dans une entreprise de production et d'exportation de plantes pharmaceutiques avant de revenir travailler pour le ministère de l'Agriculture en 2011, 1 a rejoint la Convention des Nations Unies pour la lutte contre la désertification (CNULCD) et 4 ont fait valoir leur droit à la retraite³⁵¹.

Tableau 9. Bilan quantitatif de la reconversion des IGREF (au 31 décembre 2011)

IPEF recensés en IP en 2008	30
• Agents redéployés durant 2009, 2010 et 2011 au sein des services de l'Etat	19
• <i>Dont DDT(M)</i>	10
• <i>Dont DREAL</i>	4
• <i>Dont DRAAF</i>	1
• <i>Dont Préfecture</i>	1
• <i>Dont Administration centrale</i>	3
• Agents repositionnés au sein de services sous tutelle ministérielle	2
• <i>Dont Agence de l'eau</i>	2
• Départs	9
• <i>Dont Collectivités territoriale</i>	2
• <i>Dont Secteur privé</i>	2
• <i>Dont Organisation internationale</i>	1
• Dont Retraite	4

Les quelques IGREF qui se sont repositionnés en dehors des services de l'État y sont pour la plupart revenus au bout de quelques années : la personne partie travailler pour la CNULCD en 2008 a été recrutée en 2012 pour diriger une antenne régionale de l'ONF ;

génie rural en les croisant avec les informations contenues dans l'*Annuaire des ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts* de 2013 publié par l'Union des ingénieurs des Ponts, des Eaux et des Forêts.

³⁴⁸ Dont un qui est devenu directeur adjoint et un autre directeur de la DDT(M).

³⁴⁹ Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt.

³⁵⁰ Dont 2 au ministère de l'Agriculture et 1 au ministère de l'Environnement.

³⁵¹ Sources : fiches individuelles de l'annuaire des IPEF 2013 complétées par une recherche par mots-clés sur internet (viadeo, linkedin, Légifrance, presse locale...) et, pour certains cas, un échange par mail ou de vive voix avec les agents.

celle partie en communauté d'agglomération en 2010 a ensuite été recrutée en DREAL en 2014 ; l'ingénieur recruté au sein d'une entreprise privée en 2008 est revenu en DDT(M) en 2013 après être passé par un poste dans une administration centrale du ministère de l'Agriculture entre 2011 et 2013. Les ex-IGREF ne partagent pas la culture du pantouflage qui caractérisait les ingénieurs des Ponts et Chaussées avant les fusions successives qu'ils ont connues³⁵² (Gervais, 2010). M.-C. Kessler (1994) écrivait que « le souci des hauts fonctionnaires d'avoir un État fort et respecté s'allie souvent à une croyance bien établie dans les vertus propres de l'État pour soutenir, voire diriger l'activité nationale face à un secteur privé préoccupé de ses propres intérêts » (p. 118). Cette affirmation semble bien éloignée des croyances actuelles des hauts fonctionnaires en général dont nombreux sont assimilés à une « classe rapace » (Garrigou, 2010). Parmi les hauts fonctionnaires administratifs et techniques, les ex-IGREF semblent faire exception.

Si les fonctionnaires techniques continuent majoritairement de servir l'État, c'est aussi pour leur attachement à l'autonomie dont ils jouissent à l'égard des décideurs politiques, ce qu'ils pensent ne pas retrouver en collectivité territoriale ou dans le secteur privé :

« En collectivité, il y a quand même un état d'esprit qui est différent. On a une relation au politique qui est différente, on est plus... quand on est dans l'administration d'État, on est très indépendant. On porte la manière de voir les choses. Et le politique, c'est qui ? C'est l'Assemblée et le gouvernement. Ce qui se fait en cabinet, on en est très loin. Ce n'est pas pareil en collectivité. Et donc il y en a qui, culturellement, ont du mal. Il y a aussi une certaine précarité, notamment dans la haute fonction publique territoriale : on change de majorité au conseil général, et ben on change de DGA/DGS³⁵³ dans les 6 mois. Ça, c'est des notions de précarité qui n'attirent pas dans la population des ingénieurs d'État. »³⁵⁴

Les hauts fonctionnaires techniques, notamment, partageraient « une conception particulière du politique faite de prudence voire de méfiance » (Kessler, 1994, p. 118). Ce qui rejoindrait les analyses de R. Putnam (1977) sur la mentalité technocratique qui caractérisait, selon lui, les hauts fonctionnaires ayant suivi une formation « scientifique et technique ». Pour ces fonctionnaires, le technicien représente l'intérêt général davantage que l'homme politique, il doit préserver son indépendance à l'égard des dirigeants

³⁵² Le corps des Ponts et Chaussées fusionne en 2002 avec les corps de l'Aviation civile, de la Météorologie et de la Géographie nationale, corps relativement fidèles à l'État. La fusion devait permettre au ministère de l'Équipement de compenser l'éloignement des ingénieurs des Ponts et Chaussées de leur tutelle ministérielle (Gervais, 2010).

³⁵³ Directeur général adjoint/directeur général des services.

³⁵⁴ Entretien avec un responsable des ressources humaines du ministère de l'Environnement (juin 2015).

politiques et à tout problème correspond sa solution technique. Mais l'autonomie à l'égard du politique ou des supérieurs hiérarchiques n'est pas uniquement appréciée des IPEF. Elle l'est aussi des IAE-TR et des techniciens qui l'évoquent régulièrement lors des entretiens pour justifier leur « choix » de rester en service déconcentré :

« Je n'ai jamais voulu [partir en collectivité]. Parce qu'en collectivité, vous n'êtes pas à la même place. Vous allez faire quoi ? Vous allez peut-être faire un projet, mais après, il y a la pression des élus, c'est différent. Ce n'est pas aussi confortable que l'État. Puis bon, vous allez avoir quoi ? Un projet de station dans votre...il n'y a pas le panel de ce qu'on voit là. Toutes les communes. Ce sont des situations très variées. Être en collectivité, ce n'est pas pareil. Ce n'est pas le même boulot. Ou alors, il faudrait une très grosse collectivité, mais les grosses collectivités, ce sont des paniers de crabes. Ce n'est pas évident. »³⁵⁵

« En fonction publique, j'avais beaucoup de latitude pour refuser un projet. Je ne suis pas certaine que j'aurais eu la même indépendance en bureau d'études. »³⁵⁶

2.2. « Management » et « mobilité » : mots-clés pour une carrière réussie chez les IPEF

L'inclination des IPEF pour les fonctions managériales et pour la mobilité fait partie de leur habitus. Les IPEF ex-IGREF ont suivi, à l'ENGREF notamment, une formation théorique qui leur permet par la suite d'accéder rapidement aux fonctions dirigeantes. Comme pour les cadres de manière générale (Bouffartigue, 1994), l'accès rapide à des postes à responsabilité se produit au détriment d'un approfondissement des compétences techniques : « plus les [IPEF] avancent dans la carrière, plus se confirme leur désaffection pour la filière scientifique et technique » (Chanut *et al.*, 2016, p. 71). Les IPEF appartiennent à la catégorie des « ingénieurs-managers » (Milly, 2012a ; Gervais, 2007) : ils se forment au management et aux sciences sociales, se positionnent sur des activités transversales et sont relativement peu attachés aux aspects techniques de la mission d'ingénierie publique. Cet accès rapide aux responsabilités hiérarchiques, cet éloignement des postes à caractère scientifique et technique pour investir des fonctions managériales ainsi que la diversité des postes occupés sont perçus comme autant de critères de réussite pour les uns. C'est le cas par exemple de l'association des ingénieurs des Ponts et Chaussées avant la fusion des Ponts et Chaussées et le GREF. Pour l'association, le management, dans un contexte de dévalorisation de l'expertise technique par les réformes

³⁵⁵ Entretien avec un agent de DDT(M) (décembre 2015).

³⁵⁶ Entretien avec un agent de DDT(M) (février 2016).

successives, apparaît comme un faire-valoir. Au contraire, d'autres les perçoivent comme une menace pour la légitimité des ingénieurs. On pense notamment à l'ex-Conseil général des Ponts et Chaussées pour lequel les compétences techniques étaient au fondement de la légitimité du corps (Gervais, 2007).

Les IGREF sont semblables aux jeunes ingénieurs décrits par P. Bouffartigue et C. Gadéa (2000) :

« [Les jeunes ingénieurs sont] imprégnés d'une image de la carrière idéale inspirée du parcours des cadres dirigeants (Bouffartigue, 1994 ; Bouffartigue, Gadéa, 1997). Il s'agit d'une double mobilité, fonctionnelle et hiérarchique, qui se traduit par une ascension en spirale. Elle suppose l'abandon précoce des fonctions techniques pour des fonctions commerciales ou managériales, nettement plus valorisées que les premières par les firmes comme par les intéressés. Même si ce modèle provoque des tensions ou des hésitations dues à la crainte de renoncer trop tôt aux compétences techniques, et même si les trajectoires observables apparaissent fortement décalées eu égard aux aspirations de ces jeunes, personne ne peut éviter de se situer par rapport à une norme aussi puissante. » (p. 92)

Selon le CGGREF qui s'adresse aux IGREF en 2005, « la modernisation de la fonction publique nécessite que les cadres aient des carrières diversifiées »³⁵⁷. Comme tout groupe se revendiquant appartenir à un grand corps, la mobilité des agents est encouragée, par une large partie de ses représentants du moins, car « le corps est d'autant plus grand qu'il ne fait pas ce pour quoi il est fait [...]. Essaimer, exporter, telle est la devise stratégique. La "vraie vie" est ailleurs, pour l'individu et pour son corps » (Thoenig, 1987, p. 20), ce qu'exprime ce responsable des ressources humaines au ministère de l'Environnement :

« Une carrière d'IPEF ne peut pas se dérouler que dans les services de l'État. On a une aire de respiration du corps qui est bien plus large, qui intègre au minimum les établissements publics, les collectivités locales et, enfin, les autres ministères. On ne peut pas se restreindre à une carrière au ministère de l'Environnement, ce n'est pas possible. Ça, c'est une carrière qui est pathologique presque, au niveau IPEF. »³⁵⁸

La mobilité constitue donc une contrainte normative forte pour les membres du corps, à laquelle ils veulent bien se soumettre, et en même temps une ressource collective de poids, à l'instar de ce qui se passe dans d'autres grands corps, puisqu'elle permet d'élargir le

³⁵⁷ Dossier d'information du Conseil général du Génie rural, des Eaux et des Forêts à destination des IGREF, « Emplois dans les services des collectivités », 11 octobre 2005, p. 7.

³⁵⁸ Entretien avec un responsable des ressources humaines au ministère de l'Environnement (juin 2015).

portefeuille de postes dont dispose le corps et de proposer à ses membres des trajectoires protéiformes.

2.3. Une valorisation des compétences techniques et de l'ancrage local chez les IAE-TR et les techniciens

Contrairement aux ex-IGREF, les IAE-TR et les techniciens valorisent les compétences techniques et l'ancrage local. L'ingénierie publique constituait, jusqu'en 2008, le principal débouché pour un élève fonctionnaire de l'ENGEES. Tandis qu'un poste de chef de service en direction départementale ne représentait qu'un débouché parmi d'autres pour un IGREF, il était une finalité pour un IAE-TR. Simple point de passage pour les uns, diriger un service d'ingénierie publique est l'aboutissement de toute une carrière pour les autres. C'est de leurs compétences techniques, de leur inscription territoriale et de leur « sens de l'État »³⁵⁹ que les IAE-TR et les techniciens tirent leur légitimité et leur valeur ajoutée par rapport à d'autres fonctionnaires plus administratifs et par rapport aux acteurs du secteur privé. Ils appartiennent à la catégorie des « ingénieurs-techniciens » (Milly, 2012a) : ils valorisent la figure du « technicien-expert » en contact avec la réalité du terrain et trouvent une gratification symbolique dans la vision concrète du fruit de leur travail :

« [L'ingénierie publique,] c'était un vrai boulot. C'était très valorisant. C'était très concret. On voyait la station [d'épuration] qui se montait, après les communes si elles étaient contentes, si ça marchait bien. Quand je vais sur le terrain, je vois encore la station qui marche bien et tout et par rapport à du boulot administratif, ou bon, on fait des trucs, aussi bien le préfet va passer outre, pff...là, c'était motivant. »³⁶⁰

Cet attachement au territoire et à l'aspect technique du métier explique en partie le choix des IAE-TR et techniciens de se repositionner essentiellement en DDT(M), ailleurs qu'en police de l'eau et en service agricole. Ils retrouvent dans les missions dont ils s'emparent un peu de ce qui les intéressait dans l'ingénierie publique. C'est le cas par exemple de cet IAE-TR qui préfère se repositionner sur une mission Natura 2000³⁶¹ plutôt que sur une mission de police de l'eau, jugée trop régaliennne :

³⁵⁹ « Sens de l'État » que M.-C. Kessler (1994) définit comme « prescience de ce qui est bon pour la collectivité [et qui] pour certains va jusqu'à l'engagement sacerdotal à vie de la fonction publique » (p. 117).

³⁶⁰ Entretien avec un IAE-TR en DDT(M) (décembre 2015).

³⁶¹ Cette mission consiste à gérer les sites dits « Natura 2000 » du réseau européen de la biodiversité. Elle comprend notamment des tâches d'animation, de coordination et de planification de projet.

« [En police de l'eau,] ils n'ont pas le temps de faire des formations sur l'évolution des techniques [d'épuration], par exemple. Ils autorisent des installations. Ils ne savent pas trop si ça va donner de bons résultats, si le dimensionnement [de la station] est pertinent. Je ne sais même pas s'ils vont à des conférences, des trucs comme ça. Ils n'ont pas le temps. Eux, ils sont là pour suivre les stations, voir les analyses, les bilans, faire remonter à l'Europe. Si elle est conforme, pas conforme, etc. C'est pour ça que ça ne me plaisait pas. Quand j'ai arrêté l'ingénierie, j'ai dit : « non, la police de l'eau... ». Ça ne me plaisait pas du tout parce que moi, je voulais continuer à avoir des contacts avec des collectivités, à avoir du terrain. Alors, je n'ai plus de technique avec Natura 2000, mais j'ai le contact avec le terrain et les collectivités et pas mal d'acteurs. Ça, c'est intéressant. »³⁶²

Les agents les plus attachés à la maîtrise d'œuvre, c'est-à-dire au cœur de métier de l'ingénieur et du technicien, ont opté pour l'*exit* afin de rester « loyaux » envers leur métier. Ils sont partis en collectivité territoriale poursuivre leur activité. Si, à partir de l'annonce officielle de l'arrêt des missions d'ingénierie publique en 2008, on ne compte qu'un seul agent parti en collectivité sur nos 3 territoires d'étude, c'est parce que certains agents avaient anticipé la réforme, étaient sensibles à la marginalisation progressive de la maîtrise d'œuvre au profit de l'assistance à maîtrise d'ouvrage, à la primeur donnée de plus en plus aux missions de police de l'eau et à la montée des thèmes liés à l'environnement. Entre 2000 et 2008 (avant la réforme), on compte en réalité deux IAE-TR (en 2004 à la communauté d'agglomération d'Arles créée en 2003 et en 2006 à la communauté d'agglomération de Béziers créée en 2002) et un technicien (en 2008, à la communauté d'agglomération de Montpellier créée en 2001) partis travailler en communauté d'agglomération. Ils ont pu bénéficier de la seconde vague de décentralisation (révision constitutionnelle du 28 mars 2003 et loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales) et de la mise en place d'EPCI-FP. Ces agents y travaillent encore aujourd'hui.

Quant aux très faibles effectifs partis dans le privé, cela peut sans doute s'expliquer par un vivier déjà existant d'ingénieurs civils passés par la même école que les IAE-TR (l'ENGEES), mais aussi par un certain « sens de l'État », comme en témoignent ces deux IAE-TR :

« J'ai eu, tout au long de ma carrière, des propositions des bureaux d'études, pour m'embaucher, pour ouvrir des antennes. Mais moi, je n'ai pas cette philosophie de comptage d'argent. Le privé, il n'y a que ça. Ce qui fait que j'ai toujours refusé. Ce n'était pas dans ma... je ne pouvais pas. Compter. Faire un projet sans une vision globale du territoire, sans une approche réfléchie, du coup par coup, je ne pouvais pas faire. Je ne pouvais pas. C'est le

³⁶² Idem.

côté comptage d'argent. Ça, je ne pouvais pas. Et pourtant, j'ai évolué dans l'administration et ma philosophie ça a été de dire : "je ne suis pas payé pour ne rien faire. Être performant. Pas compter mon temps, mon énergie", mais je ne voulais pas derrière... J'avais cette notion de service public assez forte. »³⁶³

« Je n'aurais peut-être pas fait le saut de partir dans le privé. Peut-être pas. Ce n'est pas dans ma nature. Effectivement, si je n'avais rien trouvé, je me serais peut-être dit, à un moment : "bon, beh, écoute, tu passes le pas". Mais moi, je crois en la mission de service public et je crois en l'ingénierie *publique*. [En partant en collectivité], je quitte la chapelle, mais je ne quitte pas le métier, et je reste dans le public. »³⁶⁴

Pour comprendre les trajectoires des agents, entrent donc en jeu les différents habitus des fonctionnaires qui vont déterminer en partie la nature de leurs intérêts (entretenir une certaine légitimité et valeur ajoutée par rapport à d'autres fonctionnaires, profiter des fruits d'un réseau local bien établi, privilégier la famille plutôt que la carrière, trouver un sens à ce que l'on fait...). Ces habitus vont également conditionner leurs aptitudes à la « motilité » (Kaufman, Jemelin, 2008 ; Kaufman *et al.*, 2004). Celle-ci désigne « les aptitudes personnelles et les dispositions prises par les individus face à l'éventualité de la mobilité »³⁶⁵ : suivi de formations, insertion dans des réseaux, recherche d'informations sur les opportunités professionnelles... La recherche de la mobilité ou la valorisation de l'inscription dans un territoire donné, le caractère protéiforme ou linéaire des trajectoires des individus appartenant à un même corps, les contraintes et opportunités distinguent les membres des trois corps quant à leur capacité à anticiper une mobilité et, par conséquent, à la préparer et à l'amener dans un sens qui les satisferont. Ce point est important pour penser la manière dont les agents positionnés dans l'administration publique d'État vont investir leurs nouvelles missions.

IV. Les différences de trajectoires au-delà des appartenances de corps

La variable « corps » n'épuise pas les facteurs d'explication des trajectoires des agents. Nous proposons de nous arrêter sur quelques-uns des facteurs pouvant expliquer les différences à l'intérieur d'un même corps : l'âge des agents, la génération à laquelle ils appartiennent et les caractéristiques du département où ils exercent.

³⁶³ Entretien avec un IAE-TR en DDT(M) (novembre 2015).

³⁶⁴ Entretien avec un IAE-TR parti en collectivité (janvier 2016).

³⁶⁵ Cf. Pyun H.-O., Bournois F., Chanut V., 2013, « Les carrières "motiles" en univers bureaucratique : le cas des administrateurs territoriaux », Communication au 24^e congrès AGRH à Paris.

1. L'âge des agents

Les jeunes ingénieurs et techniciens acceptent plus facilement d'investir de nouvelles missions au sein des DDT(M) que leurs collègues plus âgés. Ils rejoignent aussi plus facilement et plus volontiers d'autres structures. C'est le cas de Benoît, sorti de l'ENGEES en 2005, IAE-TR en poste dans un service d'ingénierie publique au sein de l'État entre 2005 et 2008 et ayant fait le choix de rejoindre l'ONF fin 2008. La gestion des risques naturels et plus précisément la restauration des terrains en montagne l'intéressent particulièrement. Il est satisfait de cette mobilité à la fois structurelle, sectorielle et géographique. Son premier poste était un choix essentiellement géographique lui permettant de rester dans le sud de la France. Il le considère comme une étape ayant facilité sa reconversion dans le domaine forestier, étant donné les points communs entre les deux postes : maîtrise d'œuvre, compréhension des jeux d'acteurs, connaissance des procédures de marché public, etc.

Si les jeunes ingénieurs et techniciens parviennent à rebondir assez facilement et à retrouver un poste qui leur plaît, il en est tout autrement des agents en milieu et fin de carrière au moment où les missions d'ingénierie publique prennent fin. Il leur est plus difficile de partir en collectivité, le salaire et les charges que celles-ci doivent assumer étant plus élevés. C'est d'autant plus vrai pour les IPEF. En 2015, un rapport du CGEDD indiquait :

« Alors que les collectivités connaissent, avec les fonctionnaires territoriaux qu'elles ont largement recrutés, des difficultés analogues à celles de l'État, il est bien tard pour tenter de venir leur proposer des solutions de placement d'IPEF dans leurs administrations ; il est en tout cas illusoire de croire que, de façon significative, des IPEF de plus de 35-40 ans pourront les rejoindre : ces cas sont peu nombreux. La strate sur laquelle il est possible d'agir de façon efficace concerne les plus jeunes. » (Geffroy *et al.*, 2015, *op. cit.*, p. 111)

En outre, le passage dans le secteur privé constitue souvent une prise de risque. La situation familiale, l'attache à un territoire et l'âge sont autant de freins au passage dans le privé, autant à l'ex-ministère de l'Équipement qu'au ministère de l'Agriculture :

« J'avais monté une autoentreprise pour poursuivre certaines prestations, en particulier dans le domaine de la voirie : aménagement d'espace, routes et ouvrages d'art. Il y avait eu un manque local de bureaux d'études spécialisés plutôt ouvrages d'art, alors que moi, j'en ai fait pendant 20 ans. Le problème, c'est qu'on m'a donné un délai et puis, au bout d'un moment, on m'a dit : "bon, il faut arrêter". Il fallait que j'opte soit de démissionner, soit de rester. Je faisais ça le week-end et le soir, tard.

C'était intéressant. Le gros problème, c'est que comme on a pris de plein fouet la crise économique aussi, les communes se sont retrouvées avec des financements bien moins importants et du coup les projets, petit à petit, ont baissé en termes de financement. Du coup, j'ai dit : "bon, on ne va pas partir à l'aventure à 50 ans". »³⁶⁶

« À 50 ans, c'est difficile de quitter la fonction publique d'État. Si cela se passe mal dans le privé, il n'est pas évident de retrouver un poste dans le contexte actuel de baisse des effectifs »³⁶⁷.

Nous l'avons vu, les recrutements dans le secteur privé ne sont pas accompagnés par l'administration. L'opportunité donnée aux agents de mener de front, pendant un an, activité publique et activité privée a eu des effets limités. L'aventure était risquée pour des fonctionnaires souvent en milieu et fin de carrière³⁶⁸. Pour beaucoup, l'*exit* n'est pas une solution. Ils se repositionnent en interne.

Les agents les plus âgés qui restent en DDT(M) davantage par contrainte que par choix ne développent pas tous un comportement apathique. Ils parviennent parfois à poursuivre leurs missions jusqu'à leur départ à la retraite. Lorsque cela est possible, ils adoptent alors un comportement « loyal » à la fois à l'égard de leur institution et à l'égard de leur métier. En effet, les missions de maîtrise d'œuvre, mais surtout les missions de GSP/DSP ne s'arrêtent pas d'un coup. La date officielle d'arrêt des premières est le 31 décembre 2011, tandis que les secondes doivent prendre fin au plus tard le 31 décembre 2015, soit sept ans après l'annonce de 2008. Certains parviennent plus ou moins à faire durer les missions liées à l'ingénierie publique : ils ne délèguent pas la totalité des missions en cours au privé et en achèvent quelques-unes avant la date officielle d'arrêt des missions. C'est par exemple le cas d'Éric. Il avait 54 ans en 2008. Dessinateur-topographe contractuel passé technicien du génie rural avant d'être promu IAE-TR, il a gravi les échelons au sein de sa DDAF et est resté fidèle à son département d'origine. Quand il comprend que l'ingénierie publique d'État va être supprimée, il se dit : « bon an, mal an, je finirai dans les temps »³⁶⁹. Autrement dit, il espère poursuivre son métier jusqu'à son départ en retraite. Il ne cherche pas activement à se reconverter ou à changer de structure. 233 agents en poste dans un service d'appui technique aux collectivités en 2008 partent à la retraite entre 2008 et 2011. La temporalité est donc un élément stratégique tant pour le ministère de

³⁶⁶ Entretien avec un technicien supérieur en DDT(M), anciennement DDE (novembre 2015).

³⁶⁷ Entretien avec un ingénieur du ministère de l'Agriculture en DDT(M) (décembre 2015).

³⁶⁸ Plus de la moitié des agents présents dans les DDAF de nos terrains d'études et positionnés sur des missions d'ingénierie publique dans le domaine de l'EPA ont plus de 40 ans en 2008.

³⁶⁹ Entretien avec un IAE-TR (novembre 2015).

l'Agriculture que pour les agents qui utilisent au maximum les périodes de transition. Ici, le caractère incrémental de la réforme n'est pas forcément subi. Il n'est pas seulement l'effet pervers d'une réforme par imprégnation qui neutraliserait les plus ardents défenseurs de l'institution incapables de percevoir les changements en cours et d'y réagir aussitôt. Les acteurs s'en saisissent activement pour faire durer l'activité – qu'ils affectionnent souvent – le plus longtemps possible.

À l'inverse, lorsque les missions d'ingénierie publique prennent fin, les IGREF en milieu ou fin de carrière, chefs ou adjoints au chef de service, recherchent un nouveau poste managérial et ne tentent pas, comme les IAE-TR et les techniciens, d'achever les missions par goût pour le métier. Une majorité d'IGREF connaît une mobilité géographique (se repositionnent dans une autre DDT(M)) et/ou structurelle (départs en DREAL, en préfecture, en collectivité territoriale, dans le privé), souvent accompagnée d'une mobilité hiérarchique. L'âge tend donc à amplifier les effets de l'appartenance du corps sur la trajectoire des agents.

2. Les différences générationnelles

L'appartenance générationnelle influence également les trajectoires. Un certain nombre de travaux ont pu montrer qu'il existe une tendance plus forte à la mobilité chez les actifs de la génération Y (personnes nées entre 1980 et 2000) que chez ceux des générations précédentes :

« Les membres de la génération Y (dont on sait que leur niveau d'éducation et de compétences technologiques est globalement plus élevé, mais dont les positions sur le marché du travail sont également plus précaires que pour les autres générations (Méda, Vendramin, 2010)) mettent davantage l'accent sur le développement des compétences et le besoin de changer régulièrement d'environnement par rapport aux autres générations. En revanche, la recherche d'un environnement stable apparaît comme une priorité spécifique aux plus anciens. Rappelons toutefois que le souhait de changer d'environnement de travail n'implique pas nécessairement une volonté de changer d'employeur (Sullivan, Arthur, 2006). » (Pichault, Pleyers, 2012, p. 44)

Les mobilités se font donc le plus souvent à l'intérieur d'une même organisation.

Les carrières « boundaryless » (Arthur, Rousseau *et al.*, 1996) ou « nomades » (Cadin, Bender, Saint Giniez, 2003) – qui renvoient à l'idée selon laquelle « les individus naviguent de plus en plus entre différentes organisations et divers secteurs et métiers tout

au long de leurs parcours professionnels » – gagnent le secteur public³⁷⁰. Une culture de la mobilité s'est progressivement déployée au sein de la fonction publique d'État dès le début des années 1980 (Chevallier, 2010 ; Migeon, 2010). De multiples lois et décrets visent à développer la mobilité aussi bien sectorielle que structurelle des agents via par exemple la fusion des corps, la formation continue, la levée de certaines barrières aux procédures de détachement, la création des directions départementales interministérielles... La capacité à s'adapter, la flexibilité organisationnelle, les savoir-faire transversaux sont de plus en plus valorisés. Pour les générations d'actifs les plus récentes, on parlerait même d'une plus forte « motilité ». Au sein d'un même corps de fonctionnaires, la capacité à changer de métier, de territoire, de fonction et/ou d'organisation est d'autant plus forte que l'agent est jeune, et cela non pas pour une question d'âge, mais en raison de différences générationnelles.

Les compétences des agents ne doivent plus déterminer les missions à accomplir, mais elles doivent, au contraire, pouvoir s'adapter constamment aux problèmes à traiter. C'est ce qui ressort du rapport public du Conseil d'État rédigé par le haut fonctionnaire administratif Marcel Pochard³⁷¹. Celui-ci insiste sur la nécessité de mettre en avant les vertus du professionnalisme. Le professionnalisme se réfère à une logique de fonction publique d'emploi par opposition à une fonction publique de carrière. Il valorise les qualités personnelles de l'individu plus que les diplômes, les statuts, les grades et les appartenances de corps. Désormais, « le modèle de la profession régulée, puisant sa légitimité dans des savoirs scientifiques institutionnalisés, est mis en cause par la généralisation du besoin d'expertise » (Bezes *et al.*, 2011, p. 306). C'est bien ce tournant que les gouvernements successifs, et notamment celui qui a mis en œuvre la réforme de l'ingénierie publique, souhaitent faire prendre à l'État. De « prestataire de services », celui-ci doit se réorienter vers un « rôle d'expert »³⁷².

Le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux le confirmait en 2006 :

« L'évolution des perspectives, le changement dans les priorités et la multiplication des acteurs conduisent à penser que c'en est fini d'un déroulement de carrière selon le mode

³⁷⁰ Pyun H.-O., Bournois F., Chanut V., 2013, *op. cit.*

³⁷¹ Pochard M., 2003, *Perspectives pour la fonction publique, études et documents du Conseil d'État*, Paris, coll. « La documentation française ».

³⁷² Daudigny Y., 2010, *Les collectivités territoriales : moteurs de l'ingénierie publique*, rapport d'information sénatorial fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales.

d'autrefois, linéaire, réservé et protégé sur un même métier ou des métiers voisins, guidé par la hiérarchie de proximité, dans l'ascension d'une pyramide classique. »³⁷³

Ce tournant est plus simple à prendre pour les « jeunes » générations que pour les plus anciennes, habituées à des « routines stabilisées » et à mobiliser « des savoirs scientifiques institutionnalisés ». Une culture de la mobilité et de la flexibilité tend à conquérir les manières de penser et à façonner des fonctionnaires plus motiles, mieux préparés au changement.

3. Les caractéristiques des territoires

La capacité à rebondir après l'arrêt des missions d'ingénierie publique d'État dépend également des caractéristiques du département où ils se trouvent, en particulier pour les IAE-TR et plus fortement encore pour les techniciens, puisque ceux-ci sont peu mobiles. Par exemple, les postes en direction régionale (DREAL, DRAAF...) sont plus accessibles lorsque la DDAF d'origine se situe dans un département où se trouve la préfecture de région. Il faut également prendre en considération la nature et le poids des collectivités territoriales présentes dans le département. Les structures en capacité de recruter n'étaient pas aussi nombreuses en Lozère, par exemple, que dans l'Hérault et le Vaucluse³⁷⁴ :

« Quand la réforme est arrivée, je me suis dit : pas de souci, la réforme est faite pour que les collectivités se regroupent et fusionnent, se structurent [...]. Je me donne un an pour rebondir en collectivité. Il y aura des postes [...]. Le directeur que j'ai actuellement venait d'une DDAF du nord de la France où ils avaient assez bien réussi cette transition parce qu'il y avait des structures intercommunales ou interdépartementales bien faites, et il me disait que les gens comme moi, on les avait aidés à aller en collectivité [...]. En Lozère, les collectivités n'ont pas eu les moyens. »³⁷⁵

En Lozère, la majorité des compétences en eau potable et en assainissement collectif était exercée à l'échelon communal³⁷⁶ :

« Il y avait une grande volonté de gérer son eau indépendamment...Chaque petite mairie restait maître de son prix de l'eau et puis, on le voit encore, ils ont du mal à lâcher la compétence eau. Sur la mairie, c'est un peu stratégique, ils n'ont plus... ils avaient la voirie

³⁷³ Cf. *Agriculture, Alimentation et Espaces Ruraux. Cahiers du Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux*, cahier n° 2, 4^e semestre 2006, p. 8.

³⁷⁴ Et malgré les réformes récentes pour encourager l'intercommunalité, les services techniques des collectivités tardent à se mettre en place dans les territoires ruraux (Dedieu, 2018). Voir aussi le chapitre 6 de la thèse.

³⁷⁵ Entretien avec un ingénieur DDT(M) (novembre 2015).

³⁷⁶ Voir le SDCI de la Lozère (2016).

et l'eau. C'était des choses qui se voyaient un peu quand même : amener l'eau, maintenir une facture d'eau pas trop élevée. Donc ils restent attachés à leur service d'eau. »³⁷⁷

En outre, en 2016, seules 4 communautés de communes du département atteignaient les 5 000 habitants. Pas étonnant que les 4 cas de départs en collectivité recensés dans les années 2000 sur nos trois départements concernent des structures des départements de l'Hérault et des Bouches-du-Rhône, départements plus urbains et qui présentent un certain nombre de collectivités de taille moyenne à grande.

³⁷⁷ Entretien avec un agent du syndicat départemental d'électrification et d'équipement de la Lozère (novembre 2015) intervenant auprès des collectivités lozériennes à l'occasion de petits travaux d'eau et d'assainissement (réparation de fuites, installations de compteurs, aménagements de captages, vidanges de stations d'épuration...).

Conclusion du chapitre 3.

Les trajectoires des agents en poste au sein d'un service d'ingénierie publique au moment de l'annonce de l'arrêt de la mission en 2008 nous donnent d'abord à voir que les agents des différents corps partagent un certain nombre de contraintes : resserrement des organigrammes, mobilité interministérielle difficile, non-remplacement d'un fonctionnaire partant à la retraite sur deux, surcoût d'un fonctionnaire de la fonction publique d'État pour les collectivités territoriales par rapport à un fonctionnaire de la fonction publique territoriale, démarches de reconversion essentiellement individuelles... L'analyse des trajectoires montre cependant des inégalités de ressources entre les membres des différents corps. Les IAE-TR se trouvent dans une situation intermédiaire entre les IGREF et les TSMA pour ce qui concerne l'éventail de postes sur lesquels ils peuvent envisager de se repositionner tant du point de vue des structures, des niveaux hiérarchiques que de la situation géographique des postes. Ils font aussi moins d'allers-retours entre différents types d'organisations et sont moins motiles que les IGREF tout en l'étant davantage que les techniciens. Le corps d'appartenance conditionne aussi les pratiques et représentations des agents à travers leurs habitus différenciés. Ces éléments se combinent ensuite avec l'âge, la génération et les caractéristiques du département où exerçait l'agent et amplifient ou réduisent les écarts liés à la variable « corps ».

Les trajectoires des agents après la réforme nous renseignent également sur l'aptitude des grands corps à réagir aux politiques de retrait. Plusieurs éléments tendent à fragiliser le corps des IPEF : la contestation de leur expertise (Gervais, 2008)³⁷⁸ ; une politique malthusienne temporairement en échec suite à la fusion des Ponts et Chaussées avec les IGREF³⁷⁹ et une perte d'influence dans les premier et second cercles de réformateurs

³⁷⁸ Alors que l'expérience de terrain et le travail technique dans le cadre de postes opérationnels ont longtemps participé à la légitimité du corps, « la seule autorité de leur expertise technique ne paraît plus suffire à imposer la légitimité de leurs décisions et à satisfaire l'adhésion du public » (Gervais, 2008, p. 141). Le corps développe des stratégies de redéploiement de ses compétences pour relégitimer son expertise technique en formant ses membres à la communication et aux outils d'analyse de la sociologie.

³⁷⁹ La fusion des IPC et des IGREF a pour effet de doubler les effectifs du corps. Au 31 décembre 2012, le corps compte 3 702 IPEF, dont 1 695 ex-IPC, 1 832 ex-IGREF et 175 nouveaux IPEF, d'après le bilan de gestion du corps de 2012 des ministères de l'Agriculture et de l'Écologie. En 2016, le corps des IPEF est le corps le plus nombreux de la haute fonction publique civile avec plus de 3 500 agents contre 2 500 parmi le corps des administrateurs civils et 1 300 pour celui des Mines, tandis que ces deux autres corps bénéficient d'un « spectre de déploiement au sein des services de l'État et de ses établissements [...] bien plus large », cf. rapport du Groupe IPEF du futur présidé par Ph. Duron, 2016, *Ingénieurs au service des citoyens. Le corps des ingénieurs des Ponts, des Eaux et Forêts*, p. 25. Le corps des Ponts et Chaussées fait

(Rouban, 2010). Dans le cadre de notre étude, nous montrons néanmoins que ses membres accèdent plus facilement à des parcours d' « *exit* » ou à des repositionnements choisis au sein de l'administration publique d'État que les autres catégories de fonctionnaires concernés. Comme le montre J. Gervais (2010), les grands corps s'accommodent de réformes censées menacer directement leur existence. On peut donc en conclure que l'on reconnaît un grand corps non seulement à l'asymétrie des rémunérations qui joue en sa faveur, mais aussi à sa capacité d'encaisser une politique de retrait.

La possibilité particulièrement faible pour les fonctionnaires d'opter pour l'*exit* et l'exacerbation de la compétition autour des rares postes qui pourraient correspondre de près ou de loin à leurs aspirations expliquent en partie l'absence de protestation frontale. Si l'on reprend les catégories conceptuelles d'A. O. Hirschman (1995), la « loyauté » à l'égard des services de l'État est majoritaire. Nous pourrions qualifier cette loyauté d'*organisationnelle*. Mais, la loyauté n'a de sens que si la défection est possible. Cette « loyauté » est relativement contrainte pour les ingénieurs et techniciens qui auraient préféré rester « loyaux » à l'égard de leur métier plutôt que de l'organisation. Nous pourrions qualifier ce second type de loyauté d'*institutionnelle*, puisqu'elle renvoie aux pratiques et aux représentations qui concernent ces pratiques et qui tendent à justifier leur perpétuation. La loyauté organisationnelle, quand elle est contrainte, favorise les comportements apathiques (Bajoit, 1988). Dès lors, on peut se poser la question de l'implication de ces agents dans les missions que l'État leur confie. Les DDT(M) voient partir les agents les plus jeunes et les plus diplômés tandis que se repositionnent en leur sein des agents essentiellement en milieu ou fin de carrière. Ce sont ceux dont les salaires sont les plus élevés et qui peinent le plus à retrouver du sens dans leur activité professionnelle. Ils ont vu leur plan de carrière contrarié par la réduction des postes d'encadrement consécutive à l'abandon de l'ingénierie publique et aux fusions administratives. S'ils sont en phase avec l'idée qu'ils se font du rapport au politique en restant dans l'administration publique d'État, ils peinent à retrouver simultanément, dans les missions qui leur sont confiées, les deux éléments qui donnent du sens à ce qu'ils font : le terrain et la technique.

depuis longtemps figure d'exception au sujet de ses effectifs. Tandis qu'en 1980, les membres du Conseil d'État étaient 200, ceux de la Cour des comptes 250, ceux de l'Inspection des finances 107 et ceux des préfets 185, le corps des Ponts et Chaussées comptait 1 234 membres, dont 923 en activité (Kessler, 1994, p. 61).

Chapitre 4. Un redéploiement problématique

Pour tester quelques-unes des théories du maintien de l'État, nous dépassons la seule prise en compte des ressources à disposition de l'État pour nous intéresser à une autre dimension du « pouvoir infrastructurel » (Mann, 1984) qui est celle des effets de l'État sur la société (Soifer, 2008). En effet, « porter l'attention sur les ressources à disposition de l'État français pour contrôler et intervenir dans les territoires infranationaux amène à négliger des éléments importants de caractérisation de son pouvoir, qui se jouent dans l'utilisation de ces ressources » (Dupuy, Pollard, 2013). Or, “*States may extend their areas of responsibility without having the ability to perform new tasks*” (Leibfried *et al.*, 2015, p. 15). Il convient donc de distinguer les ressources qui restent à disposition de l'État de la capacité de celui-ci à les mobiliser pour atteindre ses objectifs.

On se concentre ici sur les deux ressources à disposition de l'État dans le domaine du petit cycle de l'eau. La première, capitale à nos yeux, est celle des ressources humaines et d'expertise. M. Weber (1995) affirmait que « le grand instrument de la supériorité de l'administration bureaucratique est le *savoir spécialisé* » (p. 298). Nous étudions l'évolution de cette ressource en suivant les missions confiées aux agents qui se repositionnent en DDT(M). Cela nous permettra de tirer des enseignements sur les recompositions de l'administration territoriale de l'État (I). Nous interrogeons plus largement la possibilité d'établir un parallèle entre l'arrêt des missions liées à l'ingénierie publique et le renforcement de l'action de l'État dans d'autres domaines (ex. : le développement durable, la police de l'eau...). En effet, P. Le Lidec (2011) montre que les politiques de décentralisation peuvent être mises à profit par l'État pour dégager des ressources qui lui permettront de financer ses priorités. O. Borraz et L. Cabane (2017) montrent, eux, que la contraction de l'État dans le domaine de la protection de la santé se traduit par une extension de son action dans le domaine de la gestion des crises, nouveau visage de l'État providence. On pourrait s'attendre à observer, dans le domaine du petit cycle de l'eau, une mobilisation des ressources humaines et d'expertise, devenues disponibles suite au retrait de l'État, pour renforcer les politiques que l'État souhaite poursuivre.

La seconde ressource dont nous analysons l'évolution et l'utilisation effective concerne le système d'information sur les services publics d'eau potable et d'assainissement (SISPEA). L'étude de ce dispositif nous permet de questionner la capacité

de l'État à réguler le secteur de l'EPA depuis ses établissements publics (II). SISPEA agrège, au niveau national, un ensemble de données sur les SPEA. L'un des objectifs de ce système d'information est de produire du savoir. Or, « il n'y a pas de relation de pouvoir sans constitution corrélative d'un champ de savoir » (Foucault, 1975, p. 36). Helmut Willke (1992) faisait même du savoir l'une des quatre ressources fondamentales du pouvoir d'État, aux côtés de la force, des lois et de la monnaie. Nous testons ici une seconde théorie contemporaine du maintien de l'État : celle du « gouvernement à distance ». SISPEA est le dispositif mis en place par l'État dans le petit cycle de l'eau qui se rapproche le plus des techniques propres à ce mode de gouvernement. Selon cette théorie, l'État n'aurait plus besoin d'être présent dans les territoires pour continuer de gouverner (Epstein, 2005). Il pourrait désormais le faire depuis ses administrations centrales et ses agences, en s'appuyant sur les instruments de contrôle à distance qu'il met en place.

I. Une fragilisation de l'administration territoriale de l'État

Que fait l'État de ses ressources humaines et d'expertise ? Après une présentation du bilan des repositionnements des agents dans les trois DDT(M) étudiées entre 2008 et 2014 (1), nous montrons l'instabilité des missions qui leur sont confiées (2), l'apparition d'un État local distant des territoires (3) et l'apathie des fonctionnaires (4) parfois contrebalancée par des formes discrètes de protestation (5). L'administration territoriale de l'État sort affaiblie de la politique de retrait.

1. Un bilan des repositionnements au sein des DDT(M)

À partir de l'étude des organigrammes des DDT(M) des départements de l'Hérault, du Vaucluse et de la Lozère et des entretiens que nous avons menés, nous présentons ici les missions qui ont été confiées aux 18 fonctionnaires concernés sur la période allant de 2008 à 2014. Le tableau ci-dessous synthétise les données recueillies. Il les présente en croisant trois catégories de données : le type d'activité (ingénierie, contrôle et instruction...) présenté plus en détail dans la légende du tableau, le domaine dans lequel celle-ci est exercée (eau, aménagement du territoire/urbanisme, économie agricole, développement durable et domaines transversaux), le département concerné.

Tableau 10. Évolution des missions des 18 agents repositionnés au sein des DDT(M) entre 2008 et 2014.
Le cas des départements de Vaucluse, de la Lozère et de l' Hérault.

Departements	Agent	2008		2009		2010		2011		2012		2013		2014							
		Eau Trans.	Dom. Trans.	Dév. Dur.	Dom. Trans.	Eau Trans.	Am./ Urban.	Eco. agr.	Dom. Trans.	Eau Trans.	Am./ Urban.	Eco. agr.	Dév. Dur.	Dom. Trans.	Eau Trans.	Am./ Urban.	Eco. agr.	Dév. Dur.	Dom. Trans.		
Vaucluse	1																				
	2																				
	3																				
	4																				
	5																				
	6																				
Lozère	7																				
	8																				
	9																				
	10																				
	11																				
	12																				
Hérault	13																				
	14																				
	15																				
	16																				
	17																				
	18																				

	Ingenierie (maîtrise d'œuvre, GSP/DSP, nouveau conseil aux territoires)
	Contrôle et instruction (gestion des subventions, surveillance, gestion des dossiers d'autorisation/déclaration)
	Production de connaissances (SIG, SISPEA...), études, prospective, communication
	Portage des politiques prioritaires de l'Etat auprès des acteurs locaux (Natura 2000, SAGE...)
	Gestion de la fusion des DDAF et DDE (stratégie et pilotage)
	Retraite, départ vers un autre type de structure, congés maladie de longue durée
	Changement de DDT(M)

Le tableau montre que plus de la moitié des d'agents (8 sur un total de 15 agents en 2014) se repositionnent en totalité ou en partie sur des missions d'appui aux services qui composent la DDT(M) (en jaune dans le tableau 10). Ces missions comprennent la réalisation d'études, l'appui à la communication institutionnelle ou encore la production de connaissances sur le territoire de type « système d'information géographique » (SIG) ou « système d'information sur les services d'eau potable et d'assainissement » (SISPEA). 3 de ces agents exercent ces missions dans le domaine de l'eau. Pour deux de ces agents, la production de connaissance est directement mise au service de l'un des aspects les plus régaliens des activités des DDT(M), la police de l'eau³⁸⁰. Pour le troisième, la mission se limite à renseigner la base de données sur les services d'eau potable et d'assainissement SISPEA, à la tenir à jour, à faire adhérer les collectivités territoriales au dispositif puis à contrôler et à valider les données.

Encadré 5. Les missions « SISPEA »

SISPEA est mis en place en 2009 suite à la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) du 30 décembre 2006. Il était géré, jusqu'en 2016, par l'Observatoire national des services publics d'eau et d'assainissement de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), créé en 2008 dans le cadre de la LEMA pour mettre en œuvre les directives européennes sur l'eau et les milieux aquatiques. Depuis 2016, l'Observatoire, ainsi que l'ONEMA, ont été intégrés à l'Agence française pour la biodiversité (AFB)³⁸¹.

La mission SISPEA consiste, dans un premier temps, à informer les collectivités territoriales de l'existence d'une base de données nationale sur les prix, l'organisation et la performance des SPEA et à les inciter à transmettre leurs données au SISPEA. Les données agrégées sont mises à disposition aussi bien des autorités publiques, des exploitants que des usagers. L'ONEMA les communique via une plateforme numérique³⁸². Dans un second temps, la mission SISPEA consiste à accompagner les collectivités territoriales pour les amener à comprendre les informations qui leur sont demandées et à vérifier la cohérence des données fournies par les services. Les données qui alimentent SISPEA proviennent des informations contenues dans les rapports annuels sur le prix et la qualité du service (RPQS) produits par les SPEA.

Le second type d'activité qui occupe le plus les agents après la réforme est la mission de contrôle et d'instruction de dossiers (représentée en marron dans le tableau). 8 des 15 agents concernés par la réforme de 2008 y sont dédiés. Toutefois, seuls trois agents exercent cette mission dans le domaine de l'eau (« grand cycle » de l'eau compris). Les autres agents basculent sur la publicité et les enseignes, l'aide à l'installation de nouveaux agriculteurs, la gestion des déchets inertes, l'application du droit des sols ou la protection des habitats

³⁸⁰ Précisons que les DDT(M) ne sont pas les seuls acteurs de la police de l'eau en France. Avec les DREAL, elles assurent des missions de police administrative. De leur côté, les services de l'ONEMA, aujourd'hui intégrés dans l'Agence française pour la biodiversité (AFB), sont en charge de la police judiciaire.

³⁸¹ L'AFB devrait fusionner, en 2020, avec l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) et être rebaptisée Office français de la biodiversité et de la chasse.

³⁸² <http://www.services.eaufrance.fr/>.

naturels et des espèces végétales et animales. Le troisième type d'activité sur lequel se repositionnent les agents est le portage des politiques prioritaires de l'État auprès des acteurs locaux (représenté en vert dans le tableau). Seul 1 agent sur les 5 agents concernés est positionné sur la thématique « eau ». La politique prioritaire en question ne concerne pas le « petit cycle » de l'eau, mais le « grand cycle » puisqu'il s'agit du suivi administratif des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE). L'agent encadre et accompagne l'élaboration et la mise en œuvre de ces documents de planification et veille à la cohérence du SAGE avec les objectifs prioritaires de la politique de l'eau. Les politiques prioritaires de l'État qui occupent les autres agents concernent la protection des habitats naturels et des espèces animales et végétales, l'application du droit des sols, la transition écologique, la prévention des risques en montagne ou encore le renouvellement des exploitations agricoles.

En 2014, l'ingénierie publique d'État au bénéfice des collectivités territoriales a quasiment disparu de nos terrains d'études. Entre 2013 et 2014, on note toutefois un agent supplémentaire positionné sur du conseil aux territoires. Cela s'explique par l'introduction d'une nouvelle mission intitulée « le Nouveau Conseil aux Territoires » (NCT) qui aborde diverses thématiques (aménagement, protection des populations...). Sur nos trois terrains d'études, un seul agent poursuit une activité d'ingénierie dans le domaine de l'eau.

Encadré 6. Le Nouveau Conseil aux Territoires

Introduit pour la première fois en 2013 dans le projet de loi de finances de 2014, le NCT est une mission de conseil gratuite exercée par des agents de DDT(M). Elle peut bénéficier aux collectivités territoriales, mais aussi aux entreprises, associations et individus. Pour les ministères du Logement et de l'Environnement, l'objectif est de faire émerger et de faciliter la mise en œuvre de projets. Les DDT(M) peuvent dispenser des conseils en amont des projets pour sécuriser les procédures administratives des porteurs de projets, raccourcir les délais d'instruction des dossiers (ICPE³⁸³, loi sur l'eau...) et intégrer en amont des projets les politiques prioritaires de l'État³⁸⁴. La mission consiste concrètement en un exercice de veille, d'alerte, d'anticipation, en du conseil stratégique amont et en la mise en œuvre d'une capacité d'ensemblier. Elle ne doit cependant pas être une réponse formalisée à une sollicitation qui pourrait ressembler à un appel d'offres et ne doit pas aboutir à la production d'un « livrable » (un cahier des charges par exemple) pouvant engager la responsabilité de l'État.

La démarche du ministère vise à renouveler l'action des services déconcentrés de l'État suite à l'arrêt de l'ATESAT³⁸⁵ et à la modification des conditions d'exercice des missions concernant l'« application du droit des sols » (ADS)³⁸⁶ des anciennes DDE. Le NCT s'exerce donc prioritairement en matière

³⁸³ Installation Classée pour la Protection de l'Environnement.

³⁸⁴ « Le nouveau conseil aux territoires », 24 novembre 2014. Fiche d'information du ministère du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité, direction générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature.

³⁸⁵ L'article 123 de la loi de finances pour 2014 met fin à l'ATESAT.

³⁸⁶ L'application du droit des sols (ADS) consiste, pour les agents des ex-DDE, à s'assurer de la bonne application des règles d'urbanisme. L'article 134 de la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) modifie les conditions d'exercice, par les DDT(M), des missions exercées pour le

d'aménagement (production de logements, habitat durable, revitalisation des centres-bourgs...) et de protection des populations (transition énergétique et écologique). Les autres compétences des DDT(M) sont mobilisées de manière complémentaire, pour appuyer les activités de conseil dans ces deux domaines prioritaires. En 2016, le NCT s'inscrit complètement dans le cadre donné par la directive nationale d'orientation (DNO) relative à l'ingénierie d'État dans les territoires 2016-2018 parue en mars 2016³⁸⁷. La DNO requalifie le rôle de l'État. Il doit désormais être « facilitateur », c'est-à-dire capable d' « accompagner les territoires de la stratégie au projet ».

Ces résultats sont plutôt cohérents avec la politique de retrait de l'État de ses missions d'ingénierie pour le compte des collectivités territoriales ainsi qu'avec l'objectif de renforcer ses politiques prioritaires : la production de connaissances, le contrôle et l'instruction de dossiers, le portage des politiques prioritaires de l'État auprès des acteurs locaux. Ce qui est surprenant, c'est la prise de distance des agents avec la thématique de l'eau. Celle-ci semble se noyer dans les DDT(M) au milieu d'une floraison de thématiques nouvelles rattachées au thème générique du « développement durable » comme la protection des habitats naturels et des espèces animales et végétales. Le tableau montre également une forte dispersion des agents après 2008 tant sur le type de mission que sur les thématiques qui leur sont confiées. M.-C. Kessler (1994) affirmait pourtant que le « corps » renvoie à une unité cohérente d'agents de la fonction publique partageant « une même profession » (p. 3), au sens, certainement, d' « occupation », de « métier ». Les trajectoires des agents que nous avons suivis, tant celle des ex-IGREF que celle des IAE-TR et des techniciens, sont révélatrices d'une évolution de la fonction publique d'État qui tend à rompre avec la logique de corps. Ce que ne manque pas de remarquer un de nos enquêtés :

« On est très dispersés, que ce soit l'enseignement agricole, la gestion des crises, le logement... Il y a moins d'unité de corps. Les échanges se font avec d'autres personnes qui viennent de l'écologie ou d'ailleurs, mais qui n'ont pas la même base initiale. »³⁸⁸

Finalement, pour comprendre les repositionnements des agents, la variable « corps » prime la fonction qui était occupée. Toutefois, pour saisir le système de relations qui se met en place après 2008, la fonction semble primer le corps. On pense notamment aux réseaux d'agents qui se créent au-delà des logiques de corps et qui les rassemblent autour des fonctions qu'ils occupent. À titre d'exemple, citons l'Agence en réseau régionale des études (ARRE) qui réunit des agents des DDT de Midi-Pyrénées autour de la « connaissance des

compte des collectivités territoriales en matière d'ADS. La mise à disposition gratuite des services des DDT(M) est désormais limitée aux communes ou EPCI de moins de 10 000 habitants.

³⁸⁷ Note technique du 7 juillet 2016 relative à la mise en œuvre du NCT, ministères de l'Environnement et du Logement.

³⁸⁸ Entretien avec un IAE-TR repositionné en DDT(M) (décembre 2015).

territoires ». Le réseau s'étend, depuis la fusion de la région Midi-Pyrénées avec celle du Languedoc-Roussillon, au périmètre de cette dernière.

Le tableau met enfin en avant le cas particulier de la Lozère par rapport aux deux autres territoires. Le département se caractérise par un très faible nombre d'agents repositionnés sur des missions de contrôle et d'instruction de dossiers au regard de l'importance de ces repositionnements dans les deux autres départements (8 cas sur 15). Il est peut-être plus difficile pour ces agents de troquer la casquette du conseiller avec celui du contrôleur. Nombreuses sont les collectivités territoriales qui ne disposent pas des compétences nécessaires pour saisir l'ensemble des aspects réglementaires. Le travail d'explication de la réglementation, en amont des projets, semble la seule approche crédible pour les plus petites communes.

2. Les missions de l'État en DDT(M) : une navigation à vue

Les entretiens que nous avons menés avec les anciens professionnels de l'ingénierie publique d'État repositionnés en DDT(M) sur nos trois terrains d'étude nous ont conduits à identifier un même phénomène, source de difficultés pour eux : les missions qui leur sont confiées sont souvent instables. À plusieurs reprises, les agents nous expliquent s'être pleinement investis dans leurs nouvelles missions, en suivant des formations par exemple, avant qu'elles ne soient rapidement abandonnées par l'État. Si l'on en croit P. Duran (2006), cette observation pourrait être parfaitement cohérente avec les « besoins » d'une action publique renouvelée, caractérisée par la fluidité des problèmes publics. Longtemps, « la force de l'État [fut] liée à sa capacité, par le biais de son administration tout particulièrement, à produire des demandes et à susciter des besoins en fonction de l'offre qu'il maîtrisait » (Thoenig, Duran, 1996, p. 582). Mais ce mode de gouvernement n'a plus lieu d'être :

« Les difficultés rencontrées aujourd'hui par les administrations de l'État consistent en particulier à "produire" des organisations susceptibles de répondre à des problèmes que l'on ne perçoit plus comme donnés, mais comme largement à construire du fait même qu'ils nécessitent le plus souvent des solutions qui dépassent le cadre d'une seule organisation. On ne peut donc plus seulement raisonner sur la base de routines. Dans ce cas, l'organisation s'entend seulement comme un ensemble de moyens intellectuels et matériels qu'il faudra mobiliser selon des configurations variables. » (p. 77)

Dit autrement, le fonctionnaire « moderne » doit pouvoir s'adapter rapidement aux nouvelles missions qui lui sont confiées.

Lorsque l'État décide de mettre fin aux missions liées à l'ingénierie publique dans le domaine de l'EPA, il ne tranche pas la question du devenir des agents. Un haut fonctionnaire de l'administration centrale du ministère de l'Environnement se remémore la présentation des propositions de réforme par son ministère dans le cadre de la RGPP, en amont du conseil de modernisation des politiques publiques du 4 avril 2008 :

« C'est pendant cette séance-là où notre ministère [Environnement] est venu présenter les propositions qu'il faisait dans le cadre de la RGPP et où [...] Jean-Claude Faugère³⁸⁹ posait une question qui était : "l'État a besoin d'ingénieurs. Il y a un risque sur lequel on doit être vigilant : si l'on fait ça [supprimer l'ingénierie publique], est-ce que finalement les ingénieurs ne vont pas se retrouver tous, ou pour l'essentiel, dans le privé ? L'État n'aurait plus ses propres moyens d'ingénierie dont il aura besoin d'une part pour ses propres besoins, mais aussi pour pouvoir réguler tout un tas de trucs dans des domaines techniques". Je dois dire que là, la question n'a pas été formellement tranchée dans le débat et qu'elle est malheureusement largement pendante depuis ce jour-là. »³⁹⁰

Aucun cap n'est clairement défini par l'État. Les missions précises sur lesquelles le ministère de l'Environnement sera amené à se positionner ne sont pas encore connues au moment où tombe, en avril 2008, l'annonce officielle de l'arrêt des missions d'ingénierie publique de l'État. Le rapport du CGEDD intitulé *L'ingénierie dans les services déconcentrés du MEEDDAT. De l'ingénierie à l'expertise*, qui précise les missions où l'expertise technique est considérée comme nécessaire, ne sera publié qu'en avril 2009. Ces missions concernent des domaines aussi divers que l'intelligence des territoires, l'évaluation et la promotion du développement durable, l'aménagement, l'urbanisme et le paysage, le logement et la ville, l'eau et la biodiversité, l'énergie et le climat, la prévention des risques, les infrastructures et services de transport, la sécurité et la circulation routière, la contribution à la prévention et à la gestion de crises. Elles ont de moins en moins un caractère opérationnel et renvoient essentiellement à trois catégories de fonctions :

« *La production*³⁹¹ en liaison avec les autres producteurs de données, *la diffusion et la synthèse de données et d'informations territorialisées*, qui fondent l'intelligence des territoires et permettent aux acteurs de décider en connaissance de cause sur des bases

³⁸⁹ Jean-Paul Faugère, ancien polytechnicien et énarque, a notamment été conseiller technique du ministre de l'Équipement, Pierre Méhaignerie, de 1987 à 1988 et préfet d'Alsace de 2005 à 2007. Il devient le directeur de cabinet du Premier ministre François Fillon en 2007 et le restera jusqu'en 2012.

³⁹⁰ Entretien avec un haut fonctionnaire de l'administration centrale du ministère de l'Environnement (janvier 2016).

³⁹¹ Nous soulignons.

partagées ; *l'exercice des fonctions régaliennes et de régulation*, se traduisant par des actes et des expressions s'imposant à l'ensemble des acteurs, notamment en matière de contrôle et de police mais aussi de sécurité ; *l'animation, l'information et l'accompagnement des autres acteurs*, notamment collectivités locales et entreprises, mais aussi associations et expressions de la société civile, sur les politiques publiques qu'oriente l'État et qu'ils mettent en œuvre, sans que cet accompagnement actif aille jusqu'à faire à leur place. » (CGEDD, 2009, p. 68)

Notons que l'on retrouve ces trois catégories de fonctions dans notre tableau 10. Une première lecture superficielle des repositionnements nous incite à penser que les « recompositions » de l'État semblent cohérentes avec les objectifs fixés.

Il devient cependant particulièrement difficile pour les directeurs départementaux et les chefs de service de gérer leurs ressources humaines de manière à positionner les agents sur des postes pérennes et qui font sens. Le périmètre des missions assurées en DDT(M) ne cesse de changer. Les directeurs départementaux et les chefs de service restent dans le flou au sujet des missions amenées à disparaître ou à perdurer (Debar, 2011 ; Poupeau, 2013, p. 266). Ils ont beaucoup de mal à prévoir ce que seront, demain, les besoins en compétences et en personnel :

« On a des politiques qui ne sont pas stabilisées. L'impression qu'on a, c'est que la politique est exclusivement comptable et que les lignes directrices en termes de mission sont rarement clarifiées et, en tout cas, il n'y a pas d'approche globale et cohérente. Bilan des courses : on a des politiques fluctuantes et, derrière, on navigue un peu à vue. [...] Donc on a un revirement de politique et on nous dit maintenant : "finalement, remettez vos moyens là-dessus". Si ce n'est que dans certains départements, ils ont fermé l'activité et n'ont plus personne à mettre en face. On est sans arrêt comme ça à rechercher une voie sans être certain que demain, elle ne va pas être remise en question. »³⁹²

Certes, le développement durable constitue le fil conducteur de la redéfinition des missions dans les services. Il reste toutefois « largement à concevoir et à mettre en place : économie décarbonée, écodéveloppement, ville et mobilité durables, reconstitution des ressources naturelles et de la biodiversité » (CGEDD, 2009, p. 12). Le rapport de 2009 réaffirme par ailleurs les valeurs d'adaptabilité et de flexibilité qui doivent désormais être celles des services. Mais l'instabilité des missions confiées aux agents des DDT(M) ne semble pas seulement due à une recherche d'adaptabilité et de flexibilité. Elle semble aussi peu pensée et calculée, car liée à des réorganisations administratives permanentes et à une diminution des moyens :

« Si on était sur des politiques stables sur 15 ou 20 ans, on pourrait faire de l'anticipation et de la gestion de long terme. Le problème, c'est qu'on a des politiques publiques qui,

³⁹² Entretien avec un responsable de DDT(M) (décembre 2015).

parfois, changent assez radicalement et dans des délais assez brefs. Il y a des gens, en particulier, pour lesquels il avait été proposé de se recycler, d'être requalifiés et formés par exemple sur de la biodiversité, alors qu'ils n'y connaissaient pas nécessairement grand-chose. Par exemple, un type qui faisait de l'ingénierie publique sur des travaux en monde rural ou sur des stations d'épuration, moyennant un accompagnement, il peut effectivement apprendre des enjeux de biodiversité pour les intégrer justement dans des travaux d'ingénierie. Ça, c'est quelque chose qui est possible. Et deux ou trois ans après, les postes correspondants ont été supprimés parce qu'il n'y avait plus les moyens. Du coup, les gens qui avaient accepté de se remettre en cause, d'aller sur de nouvelles missions, se retrouvaient effectivement dans la même impasse trois ans après alors qu'ils avaient accepté de jouer le jeu. Aujourd'hui, c'est compliqué de projeter des politiques sur le long terme. »³⁹³

L'instabilité des missions crée dans les DDT(M) une situation d'« anomie » (Durkheim, 1893b) qui réduit les capacités d'anticipation des agents et les décourage de s'investir dans de nouvelles missions :

« On se cherche depuis cette réforme. On ne sait pas trop. On ne voit pas le lendemain. Même nos directeurs. C'est très fluctuant. On est "bouh hou hou !", comme ça [à l'aide de son index, il dessine dans le vide une courbe sinusoïdale]. »³⁹⁴

Les exemples de missions développées en DDT(M) sur un petit nombre d'années avant d'être transférées à une autre organisation (cf. encadré ci-dessous), tronquées ou simplement supprimées ne manquent pas. C'est le cas, par exemple, de la gestion des centres de stockage des déchets inertes (recension des centres, interventions auprès de gestionnaires de sites pour prendre des mesures de mise en conformité...) que la DDTM de l'Hérault avait investie après l'abandon de l'ingénierie publique par l'État. Le ministère de l'Environnement a entre-temps décidé de classer les installations de stockage de déchets inertes (ISDI) sous la législation des installations classées pour la protection de l'environnement. Cette modification de la nomenclature des installations classées a entraîné du même coup le transfert obligatoire, au 1^{er} janvier 2015 au plus tard, de la mission au niveau régional lorsque celle-ci était assurée au niveau départemental des services de l'État.

Encadré 7. Le parcours d'André, IDAE-TR

André est un ingénieur formé à l'ENGEES. Il débute sa carrière en 1979, au moment de son service national, comme aide technique auprès de la DDAF de Martinique. Il intervient dans le domaine de l'EPA. À la fin de son service national, il rejoint la DDAF de Loire-Atlantique pour faire de l'ingénierie publique d'abord sur de l'aménagement communal (tourisme, camping...), puis sur l'assainissement des eaux usées.

³⁹³ Extrait d'entretien avec un ancien directeur adjoint du cabinet de Jean-Louis Borloo (2007-2008) et directeur de DREAL (2009-2012), janvier 2016.

³⁹⁴ Extrait d'entretien avec un agent de DDT(M) (novembre 2015).

En 1986, dans le contexte de l'Acte I de la décentralisation qui remet en cause l'ingénierie publique d'État, il rejoint une unité de recherche sur l'aménagement des littoraux et l'aquaculture au Cemagref de Montpellier. L'informatique l'intéresse. De 2000 à 2002, il devient responsable informatique au Cemagref de Montpellier. En 2002, au moment où l'ingénierie publique d'État se « modernise », il réintègre une DDAF, celle du Gard, et se consacre de nouveau à l'ingénierie publique (déchets ménagers, EPA, aménagement hydraulique). Il est muté en septembre 2007 à la DDAF de Vaucluse. Cette mutation lui permet d'accéder au grade d'ingénieur divisionnaire. Il devient adjoint au chef du service « Aide technique aux collectivités ».

Au moment de la réforme en 2008, André a 51 ans. On lui propose un poste au service d'économie agricole, mais cela l'intéresse peu. En 2009, on lui propose de diriger l'équipe du système d'information géographique de la future DDT : collecte de données (économiques, démographiques, environnementales...) sur le territoire du département, traitement et mise à disposition de ces données auprès des services de l'État en département et des partenaires locaux. Il accepte le poste qui n'est pas très valorisant selon lui, mais qui, compte tenu de son âge, lui convient. Il encadre alors une équipe de 12 agents. Seulement, en 2012, une partie importante du système d'information est transférée à la préfecture du Vaucluse. Seule une partie symbolique de la mission reste de la compétence de la DDT. En 2017, l'équipe ne comprend plus que 3 agents, André compris. On comprend que dans un tel contexte, travailler sur le sens des missions confiées aux agents devient particulièrement difficile.

Évoquons aussi le cas du désengagement de l'État, en 2017³⁹⁵, de ses missions de conduite d'opération sur le volet bâtiment (construction, réhabilitation, rénovation lourde). Les agents des DDT(M) se sont vus soustraire les aspects opérationnels et techniques de leur métier pour ne plus accomplir que des missions d'instruction et de contrôle de l'application des règles de construction. On leur demande désormais d'endosser un rôle de référent technique des services déconcentrés auprès des préfets dans le cadre de la politique de gestion du patrimoine immobilier de l'État (connaissance du parc, animation d'un réseau de gestionnaires de bâtiment, appui à la définition de la stratégie immobilière...), sans pour autant avoir la possibilité d'entretenir leurs savoir-faire de terrain.

Le cas le plus emblématique, pour notre recherche, d'investissement puis d'abandon d'une mission en DDT(M) est celui de la GSP/DSP. Après l'annonce de l'arrêt des missions de maîtrise d'œuvre au plus tard au 31 décembre 2011, un certain nombre d'agents se sont réorientés vers des missions de GSP/DSP tout en achevant les dernières missions de maîtrise d'œuvre. La GSP/DSP n'a pas été explicitement visée par la RGPP et pouvait donc être poursuivie. En France, en 2011, 113 agents étaient affectés à la GSP/DSP³⁹⁶, ce qui représentait un peu plus d'1 agent par département. Les départements de la Lozère et de l'Hérault comptaient chacun 1 agent qui se consacrait à cette mission, tandis qu'ils étaient 2 dans le Vaucluse. La reconversion vers des missions de GSP/DSP requérait un certain investissement, notamment en formation. Elle permettait cependant aux ex-professionnels

³⁹⁵ Instruction du gouvernement du 10 février 2016 relative au retrait de l'activité de conduite d'opérations au sein des services déconcentrés du ministère du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité.

³⁹⁶ Source : *Bilan social 2011* du ministère de l'Agriculture, p. 76. Recension au 31 décembre 2011.

de l'ingénierie publique d'envisager cette reconversion de manière positive en mobilisant des savoirs acquis dans le cadre des missions de maîtrise d'œuvre. Ces missions étaient perçues par eux comme d'intérêt public et leur permettaient d'entretenir leurs relations avec les maîtres d'ouvrages locaux.

« Quand on nous a dit : “il faut arrêter l'ingénierie publique”, je ne me voyais pas passer à la police de l'eau. Vraiment, c'était un peu dur. C'est un boulot très... particulier. On s'est dit : “comment on peut utiliser les compétences et les connaissances et continuer à travailler avec les communes ?”. C'est comme ça qu'on s'est réorientés vers la GSP/DSP. C'est vrai qu'on a fait pas mal de formations. On a accéléré pour de suite être opérationnels. Quand il y avait une fin d'affermage, on faisait un bilan du contrat précédent et on aidait les collectivités à remettre en concurrence. Et, après, on assurait éventuellement le suivi du contrat une fois que le délégataire avait été choisi [...]. C'était des missions de service public. C'est vrai que, pour le coup, on apportait quelque chose aux collectivités. Pour moi, on était plus, entre guillemets, “dans notre rôle” de service public que de faire de l'ingénierie publique où là, les bureaux d'études privés peuvent le faire. Je pense que mettre en concurrence, c'est un vrai boulot et nous, on était complètement neutres par rapport à ça. On n'avait pas de pression par rapport à des délégataires, etc. C'est vrai que les collectivités étaient intéressées »³⁹⁷.

Mais les missions GSP/DSP prennent fin à leur tour. En juillet 2013, le comité interministériel pour la modernisation de l'action publique annonce que ces missions ne pourront être poursuivies au-delà du 31 décembre 2015.

3. L'émergence d'un gouvernement local distant

Avant d'explorer la thèse du gouvernement à distance, regardons comment l'État gouverne de près suite à la politique de retrait. Nous proposons d'observer cela à partir du cas de l'évolution du contenu de l'activité « police de l'eau », définie par l'État comme prioritaire³⁹⁸. Plusieurs éléments laissent supposer que le retrait de l'État de ses missions d'ingénierie publique dans le domaine de l'EPA conforterait les missions de police de l'eau. Nous avons montré dans le Chapitre 1 que dans les années 1990, malgré des directives ministérielles et une législation plus favorable aux missions de police de l'eau (cf. la loi sur l'eau du 3 janvier 1992), les équivalents temps plein (ETP) consacrés à l'ingénierie publique restaient plus nombreux que ceux dédiés à la police de l'eau (Le Bourhis, 2004, p. 218). Les ingénieurs et techniciens demeuraient juges et parties. Ils étaient enclins à privilégier la « solution équipement » au détriment de la « solution réglementaire ». L'intervention des ingénieurs et techniciens dans le cadre de leurs missions d'appui

³⁹⁷ Entretien avec un ingénieur public travaillant en DDT(M) (décembre 2015).

³⁹⁸ Cf. par exemple Ph. Lagauterie *et al.*, 2009, *L'ingénierie dans les services déconcentrés du MEEDDAT. De l'ingénierie à l'expertise*, rapport du CGEDD, p. 68.

technique aux collectivités territoriales s'accompagnait souvent d'une « négociation des normes » et d'une « tolérance par rapport à des montages politico-institutionnels fragiles » qui pouvaient « tendre à émousser la capacité de mise en œuvre du régalien » (Barbier, Roussary, 2016, p. 43). Le retrait de l'État de l'accompagnement technique des territoires devait renforcer la posture régaliennne de l'État, d'autant plus que les compétences des agents repositionnés sur des fonctions de police étaient particulièrement adaptées :

« La police de l'eau était quand même une évolution assez logique parce que, même si l'angle d'approche n'était pas le même, c'était des domaines que les gens appréhendaient au travers de leur activité régulière [...]. L'activité police valorise l'expertise technique et la connaissance des ouvrages que pouvaient avoir les gens dans leur activité antérieure. »³⁹⁹

Mais c'était oublier que l'*aménagement* ne va pas sans le *ménagement* des territoires. Cela vaut dans le domaine de l'environnement en général :

« Les enjeux environnementaux sont souvent dotés d'une complexité particulière qui nécessite l'ajustement d'un ensemble de dimensions scientifiques et techniques avec des dimensions économiques, sociales et politiques. Les incertitudes à cerner et les arbitrages à effectuer s'avèrent toujours délicats à opérer et leurs résultats se prêtent peu à un recours direct aux formes classiques d'action réglementaire ou fiscale. » (Lascoumes, 2008, p. 47)

Michel Marié avait montré cette logique de *ménagement* dans le domaine de l'eau. Avant la politique de retrait, les ingénieurs de l'État avaient autant la capacité d'aménager que de ménager le territoire et ses forces politiques, économiques et sociales (Marié, 1996). La « logique de ménagement [...] implique de la part des ingénieurs une certaine capacité de négocier, de "faire avec" les données locales » (Marié, 1992, p. 160). Négliger le *ménagement*, c'est prendre le risque de faire échouer les projets d'*aménagement* :

« L'*aménagement* comme processus volontaire d'organisation et de fertilisation de l'espace ne réussit bien que s'il s'accompagne d'une certaine dose de ce qu'on pourrait appeler *ménagement* ; notion que l'on définira comme étant la capacité des institutions techniques et politiques à autoréguler, c'est-à-dire à réévaluer en permanence les termes de leur action en fonction des forces en présence. » (Marié, 1997, p. 18)

Du temps de l'ingénierie publique d'État, S. Césari (2004) montrait que la réglementation était mise en œuvre grâce au travail de persuasion effectué en amont des projets. L'expression de la contrainte directe et a posteriori était évitée :

³⁹⁹ Entretien avec un responsable de DDT(M) (décembre 2015).

« Le discours sur l'absolue nécessité de garder la confiance des pollueurs est toujours défendu par nombre d'ingénieurs de l'État pour justifier leur forte réticence à user des outils répressifs, même de manière stratégique. D'autres acteurs affirment que les sanctions ne sont pas dissuasives [...] ou que les juges classent les procédures sans suite. » (p. 378)

Les missions de police de l'eau adossées à l'ingénierie publique d'État⁴⁰⁰ s'apparentaient à ce que F. Champy (2011) qualifie de « professions à pratique prudentielle » ou d'« activités phronétiques » en référence au concept aristotélicien de « phronesis ». La phronesis, ou « sagesse pratique », « désigne le mode de pensée requis pour conduire des actions dans des situations que leur singularité et leur complexité chargent d'une forte incertitude (Aristote, 1994 ; Aubenque, 1963) » (Champy, 2017, p. 155). L'application mécanique de règles abstraites, de procédures formalisées, de savoirs scientifiques, de routines s'oppose à la sagesse pratique qui, elle, prend en considération la complexité des cas traités et tente d'équilibrer les fins concurrentes de l'activité professionnelle. Caractéristique de nombreuses professions (médecins, juges, architectes, enseignants...), la phronesis serait « menacée par les logiques systématiques, abstraites et formalisatrices à l'œuvre dans le Nouveau management public et les bureaucraties » (Champy, 2014, p. 142). Or, la phronesis évite à autrui (un prévenu, un patient, un élève...) les dommages qui seraient encourus si le professionnel méconnaissait la singularité et la complexité du cas qu'il est invité à traiter.

La fin des missions d'ingénierie publique d'État correspond à la fragilisation progressive de ce qui était jusque-là au cœur de l'activité de police de l'eau : la prise en compte des différents enjeux socio-économiques et géographiques liés aux territoires. Les agents ne peuvent plus s'appuyer sur leurs missions d'appui technique aux collectivités territoriales pour se tenir à jour des réalités locales et pour actualiser leurs compétences techniques :

« Le fait de ne pas mettre en pratique le savoir-faire qu'on a depuis 20 ou 25 ans, à force de ne pas l'appliquer, on le perd. »⁴⁰¹

Les deux missions étaient en effet complémentaires :

« [Les collègues de la police de l'eau] venaient nous voir pour nous dire : “la station machin, comment ça marche ? Pourquoi ça fait ci ? Je suis allé la visiter, il y avait un

⁴⁰⁰ Mathieu Bensoussan et Rémi Barbier (2013) montrent que le métier de chef de projet, dans la construction ou la rénovation des usines de production d'eau potable et d'assainissement des eaux usées par exemple, correspond à une activité prudentielle. L'ingénieur de l'État jouait un rôle de chef de projet. Or, les missions de contrôle et de conseil étant perméables, les pratiques prudentielles l'étaient tout autant.

⁴⁰¹ Entretien avec un responsable de DDT(M) (novembre 2015).

problème”. Et eux, ils sont là pour réglementer, pour dire : “là, les rejets sont bons, pas bons”, et tout. Ils venaient nous voir pour nous demander si la station était bien dimensionnée et tout. Je veux dire, ils ne vont pas rentrer dans la technique. Eux, ils constatent : elle marche/elle ne marche pas. Quand ils examinaient un dossier de loi sur l’eau, on leur disait : “non mais là, ça ne marchera pas. Ils vous proposent ça, mais ce n’est pas bien dimensionné”. C’est vrai qu’on se complétait bien. Inversement, quand on avait une procédure loi sur l’eau, on leur disait : “tu crois que ça passera là ? On a une station, ils voudraient la mettre là. Là, c’est bon ?”. C’est vrai qu’ils nous disaient : “C’est mal parti parce que là, ça risque de ne pas passer”. On était utile les uns aux autres. Maintenant, il n’y a plus que le côté répressif, le côté police de l’eau. Ils n’ont pas le temps de faire des formations sur l’évolution des techniques, par exemple. Ils autorisent des installations. Ils ne savent pas trop si ça va donner de bons résultats, si le dimensionnement est pertinent. Eux, ils sont là pour suivre les stations, voir les analyses, les bilans, faire remonter à l’Europe. Si elle est conforme, pas conforme, etc. »⁴⁰²

Les techniques évoluent sans que les agents de la police de l’eau aient les moyens d’actualiser leurs connaissances :

« En trois ans, les dimensionnements peuvent changer. On améliore les trucs. On teste des trucs pilotes, donc il faut quand même être au courant. Il faut faire des stages de formation continue assez régulièrement ou aller à des colloques. Des filtres plantés de roseaux, nous, on en avait, ça débutait... Il n’y avait pas de calcul. C’était une boîte noire. Après, il y a eu vraiment du travail de fait sur : il faut dimensionner comme ça. Il y a vraiment eu un code de bonne conduite et ça s’est construit pendant qu’on faisait les projets, donc il fallait qu’on suive un petit peu, parce qu’entre le début où j’ai fait ces stations-là et la fin, on a eu des documentations techniques qui se sont construites par retours d’expérience tout simplement [...]. Même les boues activées : entre celles de maintenant et celles d’il y a 20 ans, ce ne sont pas les mêmes... »⁴⁰³

En outre, les jeunes recrues sont directement affectées dans un service de police de l’eau sans être passées par une expérience de maîtrise d’œuvre. N’étant plus en mesure de vérifier le bien-fondé des exigences règlementaires en fonction des situations sur lesquelles ils ont à se prononcer, les agents sont de plus en plus conduits à méconnaître l’aspect prudentiel de leur activité :

« Si on ne sait pas, techniquement, ce qui est important, ce qui ne l’est pas, c’est une application stricte de la réglementation. [Par exemple,] sur les stations d’épuration, c’est quand même important de savoir ce qu’on impose comme norme de rejet et de savoir ce qu’il est techniquement possible ou non de faire. Savoir ce qu’on peut imposer ou pas. Et c’est là que nous, on dit : “on comprend bien que vous ne pouvez pas le faire, ça va coûter trop cher et techniquement c’est impossible”. Donc on accepte une solution entre les deux. Mais si c’est un administratif qui applique ça, il va dire : “non, non, la règle, elle dit que c’est ça. Donc vous vous débrouillez”. »⁴⁰⁴

⁴⁰² Extrait d’entretien avec un agent de DDT(M) (décembre 2015).

⁴⁰³ Extrait d’entretien avec un agent de DDT(M) (décembre 2015).

⁴⁰⁴ Extrait d’entretien avec un chef de service de DDT(M) (décembre 2015).

La tendance croissante qui semble se dessiner à une application de la réglementation à la lettre par la police administrative des DDT(M) tranche avec le traitement judiciaire particulièrement laxiste réservé en général aux illégalismes environnementaux (Barone, 2018).

De nombreux acteurs interrogés ont le sentiment que la situation est devenue absurde et que le manque de contacts, de présence sur le terrain complique les démarches des collectivités et ralentit considérablement leurs projets. Ces chefs de service de DDT(M) partagent cet avis :

« Quand on est réduit à du contrôle et à de la police, on a l'impression qu'on pourrait être infiniment plus efficace en abordant avec les partenaires les problématiques en amont et donc de s'assurer que la construction des dossiers répond aux exigences. Je suis certain qu'on gagnerait du temps au moment de l'instruction et de l'efficacité. Ce qu'on n'a pas les moyens de faire. »⁴⁰⁵

« Là, j'ai un projet de station d'épuration. C'est la catastrophe ! Ils ont fait n'importe quoi. On les autorise et après ils se rendent compte que ce qu'ils ont demandé, c'est nul, donc ils recommencent. D'ailleurs, ils voulaient me voir pour une réunion et je ne leur ai pas répondu. Ils ont besoin de nous et on ne peut pas les aider. »⁴⁰⁶

Les difficultés tiennent à l'arrêt des missions d'appui technique aux collectivités. Celles-ci permettraient aux agents de garder un contact avec les élus locaux. Elles tiennent également à une baisse des moyens humains parallèlement à une augmentation des missions. Cette situation conduit les agents à diminuer leur temps de présence en dehors des bureaux depuis lesquels ils traitent les dossiers :

« On a de moins en moins le temps de participer à des réunions préalables pour les aider. Avant, on essayait d'aller aux réunions de schémas d'assainissement, aux réunions de schémas d'eau potable ou quand ils avaient des projets, on les conseillait avant. Du fait de l'augmentation des missions et de la diminution des agents, on a de moins en moins de temps pour faire du conseil déguisé aux collectivités. Ça veut dire que quand on n'a plus le temps d'aller sur place, en réunion, on leur dit : "ben non, vos dossiers d'autorisation, de déclaration, vous les déposez. C'est là qu'on vous dira si ça va, ou ça ne va pas". En général, ça ne va pas, donc c'est vraiment dommage. Quand on peut, on essaie d'aller sur place, mais souvent, on n'a plus le temps. »⁴⁰⁷

« C'est quand même la diminution des moyens de l'État, même au niveau du personnel. C'est quand même difficile pour les collectivités puisqu'on est moins présents qu'avant et on peut bloquer à la fin, par rapport à la réglementation. On leur bloque le projet une fois qu'il est

⁴⁰⁵ Entretien avec un chef de service de DDT(M) (décembre 2015).

⁴⁰⁶ Entretien avec un chef de service de DDT(M) (décembre 2015).

⁴⁰⁷ Entretien avec un chef de service de DDT(M) (décembre 2015).

avancé de tous les côtés. Nous, à la fin, on dit : “non, ça ne va pas. Ah ben vous avez prévu de faire une station d’épuration en zone inondable. Vous recommencez tout et le faites ailleurs”. On repart à zéro. Des choses comme ça. On n’en arrive pas là mais ça pourrait arriver. C’est vrai que la diminution des effectifs de l’État, c’est plus compliqué pour les collectivités. »⁴⁰⁸

Or, comme l’ont montré certains travaux, le rapport au terrain transforme le contenu du travail d’expertise :

« Son déplacement du laboratoire vers un milieu social complexe conduit nécessairement l’expert à déborder du cadre du travail scientifique pour mêler d’autres éléments – intuitions personnelles, connaissances profanes de l’environnement transmises par les habitants, observation des usages sociaux, prise en compte des enjeux économiques, etc. – dans la construction de son discours (Decrop, 1998 ; Roqueplo, 1997). » (Robert, 2008, p. 321-322)

Encadré 8. « Quand les drapeaux parlent de la charge croissante du travail »⁴⁰⁹

La photo prise dans les locaux de l’ex-DDE est accompagnée de l’explication suivante :

« Le drapeau européen qui figure sur cette photo conduit certaines personnes à parler de l’apparition de tâches spécifiques liées à la gestion des fonds européens puis par extension, de toutes ces nouvelles missions qui ne cessent de s’empiler sur les épaules d’agents dont le nombre à quant à lui plutôt tendance à se réduire. Les personnes qui ont commenté cette photo ont donc attiré notre attention sur la charge croissante de travail qui pèse aujourd’hui sur les agents les plus exposés » (Desaleux, Langumier, Martinais, 2011).



Source : David Desaleux.

Les compétences des agents pour exercer les missions liées à la police de l’eau sont tributaires du mode de recrutement des agents et des écoles de formation. Or, suite aux fusions administratives (création des DDT(M), des DREAL et du ministère de l’Environnement) et à l’arrêt des missions d’ingénierie publique au ministère de l’Agriculture, les missions dans le domaine de l’eau relèvent du programme 217 « conduite et pilotage des politiques de l’écologie, du développement et de la mobilité durable » du

⁴⁰⁸ Entretien avec un chef de service de DDT(M) (décembre 2015).

⁴⁰⁹ Titre donné par les auteurs de l’article (Desaleux, Langumier, Martinais, 2011).

ministère de l'Environnement. Les agents du ministère de l'Agriculture historiquement positionnés sur des postes relatifs au domaine de l'eau relèvent désormais du programme 215 « conduite et pilotage des politiques de l'agriculture ». S'ils veulent continuer d'exercer des missions dans le domaine de l'eau, ils doivent alors rejoindre le ministère de l'Environnement. Or, celui-ci privilégie le recrutement de ses propres agents, agents qui ne sont pas forcément les mieux formés aux missions de police de l'eau :

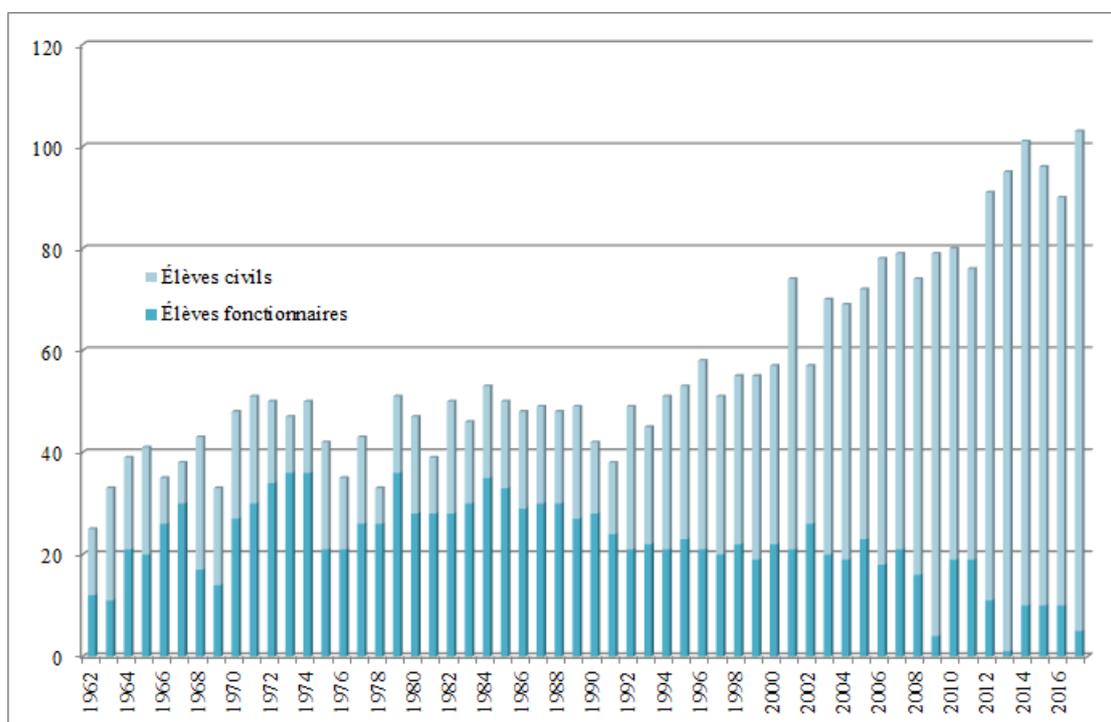
« Maintenant, les postes qui sont ouverts, ce sont les postes du Ministère de l'Écologie. Ce sont des gens qui n'ont pas de formation. D'abord, il y a des histoires de compteurs entre les chaises vertes, les chaises bleues, les gens de l'Agriculture et les gens de l'Écologie. Il faut un minimum de compétences techniques pour faire de la police de l'eau, que ce soit en rivière ou en station d'épuration. On ouvre des postes pour des agents de l'ex-Équipement qui ont une formation générale et pas du tout technique sur l'aspect "eau et assainissement", qui ne sont pas formés. Donc, quand ils arrivent, soit ils sont pleins de capacités, ça leur plait et ils arrivent à se former, soit on n'y arrive pas. Ces gens ont une formation *généraliste* [l'enquête insiste sur le mot], complètement généraliste dans le domaine de l'environnement. Sur tous les thèmes. Les techniciens, ils ont une formation de *6 mois*. N'importe qui, Bac +2, passe le concours. Ils ont une formation de 6 mois généraliste et après ils sont nommés. »⁴¹⁰

En juillet 2013, un arbitrage interministériel décide de transférer les emplois du ministère de l'Agriculture correspondants au programme 217 au ministère de l'Environnement. Le décroisement s'est effectué sur 3 ans, entre 2016 et 2018. Entre temps, des agents pas toujours qualifiés ont été recrutés sur des postes « police de l'eau ». Une seconde difficulté a été celle du tarissement des ingénieurs fonctionnaires formés à l'ENGEES, vivier principal des services d'ingénierie publique au ministère de l'Agriculture avant la politique de retrait. De 20 diplômés par an en moyenne entre 1991 et 2007, on est passé à 10,5 diplômés par an en moyenne de 2008 à 2017⁴¹¹.

⁴¹⁰ Extrait d'entretien avec un chef de service d'un DDT(M) (décembre 2015).

⁴¹¹ Source : base de données de l'Amicale des anciens élèves de l'ENGEES. Pour plus de détails, se référer à l'article de Barone S., Dedieu C., Guérin-Schneider L. (2016).

Figure 4. Effectifs d'élèves fonctionnaires et civils de l'ENGEES par année de sortie



Source : base de données de l'AMENGEES.

Ces différents éléments témoignent d'une prise de distance croissante de l'administration territoriale de l'État avec les collectivités territoriales et des effets pervers du retrait de l'État sur les missions qu'il définit pourtant comme prioritaires.

4. Des agents résignés au service d'une administration affaiblie

Derrière les « recompositions » de l'administration territoriale de l'État se cache aussi des agents résignés, au comportement apathique. Les fonctionnaires ont le sentiment que les gains qu'ils perçoivent en travaillant en DDT(M) se sont considérablement réduits depuis la fin des missions d'ingénierie. Ils sont en effet confrontés à des pertes de plusieurs sortes qui les affectent. Parmi les 18 agents de nos terrains d'études repositionnés au sein des DDT(M), il en est un que nous n'avons pu rencontrer. Celui-ci est parti en congé maladie quelques années après l'annonce de l'arrêt des missions d'ingénierie et avant le début de notre enquête. Ses collègues nous ont laissés entendre que son arrêt maladie serait

lié à la manière dont il aurait pris la politique de retrait. Réelles ou fausses, toujours est-il que ces suppositions attestent des souffrances des fonctionnaires consécutives à celle-ci.

Avec la politique de retrait, les agents perdent le contrôle qu'ils avaient établi sur un certain nombre de « zones d'incertitudes » (Crozier, Friedberg, 1981). Ils perdent la maîtrise des zones d'incertitudes relatives à la validation des projets des collectivités territoriales qui constituait jusque-là, pour les ingénieurs et techniciens de l'État, une source de pouvoir :

« La technocratie [...] tire son existence du fait d'exister comme lieu de passage obligé dès lors qu'une collectivité veut agir, et de réapproprier, à l'aune de ses exigences et intérêts en tant que groupe, le contenu du problème dont la collectivité lui accorde la gestion. » (Thoenig, 1987, p. 40)

Au contraire, la perte de maîtrise des zones d'incertitude met les fonctionnaires en position de dépendance par rapport à leur environnement :

« Pour les théories des organisations, l'incertitude nomme une situation dans laquelle l'acteur se trouve placé en forte dépendance par rapport à son environnement : il n'a pas prise sur les événements qui modèlent son devenir ou conditionnent la poursuite de ses intérêts et de ses enjeux. [L'acteur] ne dispose pas d'une capacité de connaissance suffisante pour interpréter ce qui se passe au-dehors de lui, pour comprendre et anticiper. » (Thoenig, 1995, p. 2)

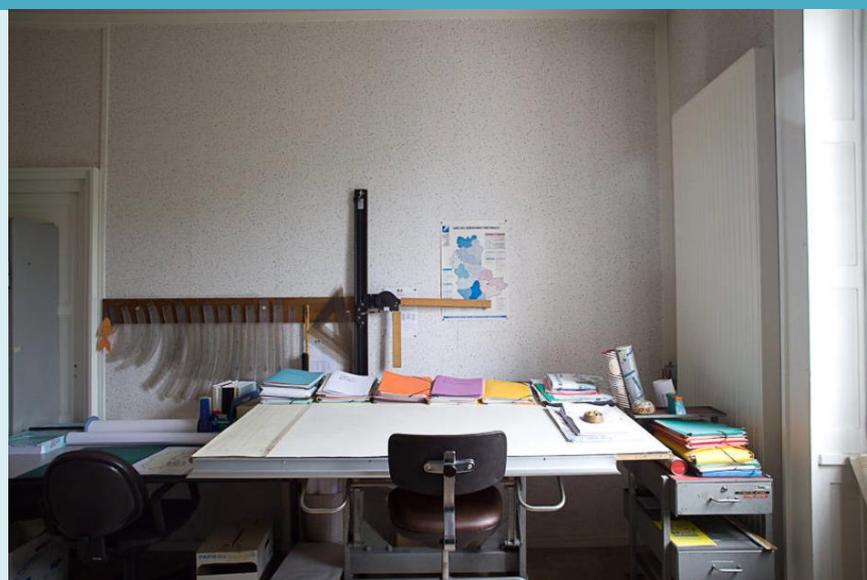
Les concepts de la sociologie des organisations ne nous permettent cependant pas d'épuiser la compréhension de l'ensemble des pertes que subissent les agents. D'autres approches s'intéressent à des éléments plus symboliques. Par exemple, le concept de « précarité subjective » développé par Danièle Linhart (2012) pour parler du sentiment de précarité chez les salariés stables, comme les fonctionnaires, fait particulièrement échos aux situations que vivent les agents du fait de la politique de retrait :

« [La précarité subjective c'est] le sentiment qu'ont ces salariés stables de n'être pas chez soi dans leur travail, de ne pas être entre soi non plus, de ne pas pouvoir se fier à des routines professionnelles, à des réseaux, savoirs et savoir-faire accumulés grâce à l'expérience ou transmis par les plus anciens ; on pourrait la décrire comme le sentiment de ne pas maîtriser son travail et de devoir sans cesse développer des efforts pour s'adapter, pour remplir les objectifs fixés [...]. C'est ainsi un sentiment d'isolement et d'abandon. Mais c'est aussi la perte de l'estime de soi, qui est en lien avec le sentiment de mal maîtriser son travail, avec le sentiment de ne pas être à la hauteur de son travail, de faire du mauvais travail, de ne pas être sûr d'assumer son poste. Et cela parce que le management moderne impose à tous les salariés des changements incessants, des restructurations permanentes, des mobilités systématiques et ce, au sein d'organisations de travail modernisées elles-mêmes très déstabilisantes. » (p. 129)

La dégradation des relations avec leurs interlocuteurs territoriaux ébranle le sentiment d'utilité et de reconnaissance que les ingénieurs et techniciens de l'État trouvaient auprès d'eux. Cette reconnaissance, au cœur du lien social selon Serge Paugam, « renvoie à l'interaction sociale qui stimule l'individu en lui fournissant la preuve de son existence et de sa valorisation par le regard de l'autre ou des autres » (Paugam, 2013, p. 63). La suppression de l'ingénierie crée donc un malaise relationnel et identitaire. Souvent, la nature de l'activité ou la thématique investie n'a pas grand-chose à voir avec le profil et les centres d'intérêt de l'agent. C'est par exemple le cas de ce technicien du ministère de l'Agriculture occupé à faire des sudokus pendant 6 mois (cf. Chapitre 3, section 2, sous-section 1) avant d'être repositionné au sein d'un service d'instruction agricole à partir de 2013 pour instruire des dossiers de politique agricole commune :

« Vous êtes devant un ordinateur et vous faites du dessin. Vous comptez les arbres. Vous donnez le diamètre des arbres et vous dites si l'arbre il est dans... Vous mesurez la longueur, la largeur, si elle excède... Et vous traitez 1 800 dossiers. C'est du travail routinier. Il n'y a plus de terrain. Alors je fais un peu de contrôle terrain sur les contrôles environnementaux de nitrates ou des choses comme ça. Mais ça prend quoi ? Deux semaines par an. »⁴¹²

Encadré 9. Quand la nostalgie s'empare des fonctionnaires



La photo prise dans les locaux de l'ex-DDE est accompagnée de l'explication suivante :
« Une table à dessin de la "grande époque", toujours équipée du matériel ad hoc, recyclée en bureau classique par un agent administratif nostalgique. »

(Desaleux, Langumier, Martinais, 2011)

Source : David Desaleux.

Les nouveaux métiers englobent des tâches dont les répercussions sont beaucoup moins visibles pour les agents, leurs collègues ainsi que leurs « clients ». Or, la visibilité des

⁴¹² Entretien avec un technicien de DDT(M) (mai 2017).

résultats de leur activité leur conférait un sentiment d'utilité sociale⁴¹³ qu'ils perdent avec la réforme :

« [La maîtrise d'œuvre,] c'était très valorisant. C'était très concret. On voyait la station qui se montait. Après, les communes, si elles étaient contentes, si ça marchait bien. Quand je vais sur le terrain, je vois encore la station qui marche bien et tout. Par rapport à du boulot administratif où, bon, on fait des trucs...aussi bien le préfet va passer outre...là, c'était motivant. »⁴¹⁴

« Quand j'ai commencé en 1977, jusque dans les années 1985 encore, j'ai fait des réseaux de première distribution, donc il y avait des villages, des populations, qui n'avaient pas de réseau public d'eau potable. Moi, j'ai fait de la première desserte ! Carrément, hein ! On faisait l'étude, le projet, on suivait la réalisation qu'on confiait aux entreprises. On desservait des villages qui n'avaient pas l'eau ! [...] Les gens, ils arrivaient avec la bouteille de champagne le jour où vous arriviez ! Très franchement. C'est un vécu extraordinaire ! »⁴¹⁵

La réception des ouvrages est un moment particulièrement gratifiant pour la plupart des ingénieurs :

« L'horizon politique de l'ingénieur saint-simonien est la *réception*, le moment où le maître d'œuvre visite l'ouvrage avec le commanditaire, fait les dernières vérifications de fonctionnement et lui remet les clés. Le maître d'ouvrage réceptionne l'ouvrage (mais peut aussi le refuser s'il constate des malfaçons, on remet alors la réception à plus tard). Cette réception se fête. L'élu inaugure la station de pompage, la mise en eau du barrage, l'ouverture du pont avec une bouteille de champagne. Le projet a été conçu et porté, sa *réception* est un baptême. » (Bouleau, 2007, p. 59)

Les agents ont aussi le sentiment que leurs compétences sont sous-exploitées et que leur formation n'est plus valorisée :

« On a l'impression, les agents du ministère de l'Agriculture, d'avoir été *complètement abandonnés*. Comme on dit, on est des fossiles vivants, parce qu'on n'a plu... Notre formation, elle ne sert plus à grand-chose. »⁴¹⁶

Les agents sont témoins d'un phénomène qui va bien au-delà de leur domaine historique d'intervention et qui semble toucher la plupart des bureaucraties-professionnelles. En effet, comme pour les professionnels des universités (Garcia, 2008), leurs compétences professionnelles se trouvent disqualifiées. Comme pour les professionnels des hôpitaux

⁴¹³ Chabbal B., 2003, *L'avenir de l'ingénierie au ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires rurales : des professionnels au service des politiques publiques*, rapport de l'Observatoire des missions et des métiers pour le compte du ministère de l'Agriculture.

⁴¹⁴ Extrait d'entretien avec un agent de DDT(M) (décembre 2015).

⁴¹⁵ Extrait d'entretien avec un agent de DDT(M) (novembre 2015).

⁴¹⁶ Extrait d'entretien avec un chef de service de DDT(M) (décembre 2015).

(Belorgey, 2010), les anciennes manières de faire sont discréditées. Comme pour les professionnels de la police nationale (Bonelli, 2010), on exige d'eux qu'ils adoptent de nouvelles pratiques. C. Crespy et V. Simoulin (2016) observent la même chose concernant les politiques de développement territorial et de l'enseignement supérieur et de la recherche, où les acteurs déconcentrés « perdent foi dans leur mission et leurs compétences » (p. 488).

L'activité d'appui aux collectivités territoriales transformait le fonctionnaire « en notable doté d'une certaine notoriété dans les limites d'un ressort territorial et du groupe d'interconnaissance, en s'assurant un capital symbolique de reconnaissance » (Bourdieu, 1990, p. 89). Le repositionnement sur des activités de contrôle et d'instruction de dossiers administratifs, activités de bureau pour l'essentiel, fait perdre aux agents ce « capital symbolique de reconnaissance » :

« D'un côté [la réforme] a clarifié les choses. La position de l'État est devenue beaucoup plus simple. Mais [...], on a une perte de technicité assez importante du fait que les agents, ils n'ont pas été renouvelés et, même, ils ont été dilués dans d'autres services, *en s'y plaisant plus ou moins* [La personne marque un temps pour souligner l'importance de cet aspect]. Il y a des gens qui ne s'en sont jamais remis... parce que c'était prestigieux et puis... c'était un vrai métier. Puis ils étaient indépendants. Ils étaient sur le terrain... Ils avaient une relation avec les collectivités qui était telle qu'ils étaient bien vus. Ils apportaient un service. Un *vrai* service [il insiste]. Aujourd'hui, quand vous les mettez en service "police de l'eau", ils ont la casquette du "policier", entre guillemets. Ils ne sont donc, du coup, pas aussi bien considérés. Ils ne sont plus considérés dans la maison dans laquelle ils ont travaillé toute leur carrière en tant que concepteurs de projets et ils ne sont pas bien considérés des collectivités avec lesquelles ils ont eu l'habitude de travailler. »⁴¹⁷

« On se retrouve uniquement censeurs », se désolait un ex-agent de l'ingénierie publique d'État repositionné sur des missions de police⁴¹⁸. Les ingénieurs doivent troquer leur position - relativement confortable - de conseiller technique, de facilitateur contre celle de contrôleur, auprès des mêmes interlocuteurs.

Les services de contrôle de l'administration territoriale de l'État dans le domaine de l'eau, qu'il s'agisse des DDT(M) ou des agences régionales de santé (ARS), font régulièrement l'objet de vives critiques et d'incompréhensions. Voyons un peu ce qu'en dit par exemple ce maire d'une très petite commune rurale de moins de 500 habitants :

« L'État, c'est vrai qu'il est lourd, super lourd. Actuellement, la bande de l'ARS là... Il y a des fois où c'est limite, hein ! Parce qu'une loi, c'est soit on voit la loi au sens restrictif, soit on la voit un peu plus large. Et d'un département à l'autre, ça change. C'est en fonction des

⁴¹⁷ Entretien avec un chef de service de DDT(M) (mai 2014).

⁴¹⁸ Entretien avec un chef de service de DDT(M) (décembre 2015).

personnes [...]. La DDTM, je leur ai bien dit qu'ils se croyaient investis d'une puissance divine et que, bon, là aussi, c'est pareil : "descendez de votre tour d'ivoire, venez sur le terrain !". »⁴¹⁹

Et lorsque j'aborde en entretien la question de la police de l'eau...

« La police de l'eau, ne me parlez pas de la police de l'eau ! La police de l'eau, c'est des empêcheurs de tourner en rond. [...] Là, on veut empêcher l'usage de l'eau. Je prends un exemple : au pont où on était ce matin, en dessous, tout le long, 150 m, il y a un béal qui passe, c'est-à-dire un petit canal d'irrigation. Et l'année dernière, il y en a un qui est venu en disant : "Le béal, il faut évaluer le débit que vous détournez". Alors, [le béal] débouche sur le petit ruisseau qui revient à la rivière, je veux dire qu'il n'y a pas un détournement... Et les personnes âgées pompent là-dedans pour arroser leurs jardins. Alors, soit ils mettent un tuyau et une pompe au bord de la rivière et ils ont le droit à 1 000 m³ / an de gratuit, mais il faut qu'ils mettent un compteur, qu'ils puissent le justifier... soit, à l'entrée du canal, il faut faire une évaluation du débit détourné, pas du débit utilisé, et il faut payer une taxe... alors là, ils sortent comme des chats maigres ! »⁴²⁰

L'enquête par questionnaire que nous avons menée en 2015 confirme que les relations entre l'État et les maîtres d'ouvrage locaux sont devenues plus difficiles depuis le retrait de l'État de ses missions d'ingénierie. À la question « Pour votre structure, diriez-vous que la suppression de l'ingénierie publique d'État a été source de difficulté ? », voici quelques-uns des commentaires laissés par les gestionnaires des SPEA :

« Perte de technicité et d'engagement dans des opérations concrètes au sein des services de l'État, avec recentrage sur le pouvoir régalié : moins de compréhension, de pragmatisme » (directeur général adjoint d'un EPCI de l'Hérault).

« La source de difficulté vient de la complexification de la réglementation associée à une diminution des effectifs, voire une perte de technicité de certains services instructeurs de l'État » (chef de service d'un EPCI de Vaucluse).

« Une catastrophe !!!! Les DDE et les DDAF étaient présents sur le terrain avec les maîtres d'ouvrage sur le long terme. Les services de police des eaux sont dorénavant déconnectés des réalités techniques et financières » (responsable d'un syndicat intercommunal à vocation unique, département de l'Ain).

L'évolution des rapports que nous observons entre l'État local et les maîtres d'ouvrage locaux mettent en doute la validité de la thèse du « gouvernement à crédit » (Crespy, Simoulin, 2016) dans le domaine de l'EPA. Selon cette théorie, les acteurs locaux prêteraient « une capacité d'action bien plus grande qu'elle ne l'est en réalité aux services de l'État » et cultiveraient « une croyance envers l'État comme garant de l'intérêt général

⁴¹⁹ Entretien réalisé en novembre 2018.

⁴²⁰ *Idem.*

et de l'égalité territoriale » (p. 489). Notre terrain montre plutôt que les élus, ingénieurs et techniciens territoriaux ont surtout tendance à percevoir les injonctions de l'État comme étant en contradiction avec les intérêts locaux qu'ils défendent. Un rapport du CGEDD⁴²¹ publié en 2015 relate à ce sujet les propos de deux directeurs généraux de service en collectivité (p. 22) :

« Les DDT disparaissent du paysage des collectivités. Elles sont maintenant en back-office du préfet et interviennent uniquement en contrôle, ce qui les conduit à être perçues non plus comme des facilitateurs des projets des élus mais comme des empêcheurs de les mener à bien dans des délais raisonnables. »

« Depuis 10 ans, les collectivités vivent une dégradation très nette de leurs contacts avec les services déconcentrés. Ceux-ci sont devenus des empêcheurs de faire, ayant oublié très vite les contraintes de la gestion de projet et de l'opérationnalité. Ils se cantonnent maintenant à un simple contrôle réglementaire cloisonné qui devient rapidement pénalisant, voire bloquant, vu la multiplicité des réglementations s'appliquant à tout projet tant soit peu ambitieux donc complexe. Des situations de conflit apparaissent là où autrefois prévalait un partenariat constructif. »

La suppression de l'ingénierie publique conduit certes l'État à se sortir d'une situation « où le fonctionnaire est à la fois auteur des normes de fonctionnement, responsable de leur exécution, juge de leur sanction et conseiller en technique » (Lascoumes, 1994, p. 28). La confusion des rôles pose un problème de légitimité pour P. Lascoumes. Toutefois, lorsque l'intervention de l'État tend à se réduire à des activités de contrôle de plus en plus hermétiques aux situations particulières, la légitimité de l'État à agir tend là aussi à être questionnée. La suppression de l'activité de conseil pose clairement un problème de légitimité qui ébranle la capacité de l'État à perpétuer sa domination sur les territoires, étant donné que « tout véritable rapport de domination comporte un minimum de volonté d'obéir » (Weber, 1995, p. 285). La légitimité de l'intervention de l'État n'est-elle pas là où il sait la rendre acceptable ? Faut-il à tout prix clarifier le rôle de l'État au risque d'une incohérence des ordres émanant de l'État et d'un durcissement de ses relations avec les acteurs locaux ?

Si l'on résume, avec le retrait de l'État de ses missions d'ingénierie, les ingénieurs et techniciens perdent du pouvoir sur leur environnement, des réseaux d'interdépendance, un sentiment d'utilité et un intérêt pour leur travail ainsi qu'une reconnaissance symbolique. Or, ces mêmes agents n'ont souvent pas de meilleure solution que de rester au sein des

⁴²¹ Geffroy Y. *et al.*, 2015, *Parcours professionnels des ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts*, rapport du CGEDD, ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie et ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la forêt.

DDT(M). Les cas de loyauté au sens où l'entend G. Bajoit (1988) existent mais sont rares et ambigus. La loyauté est pour lui « l'attitude confiante des membres [de l'organisation], qui consiste à patienter et à supporter le mécontentement, convaincus que les dirigeants en sont conscients, qu'ils font ce qu'ils peuvent et ne tarderont pas à trouver une solution » (p. 328). L'agent loyal « espère que ses chefs prendront l'initiative de résoudre les problèmes qui causent son mécontentement » (p. 331). Lors de notre enquête, seul un agent, un technicien approchant la cinquantaine lorsque nous l'avons rencontré en 2017, s'est montré optimiste sur la capacité de ses supérieurs à orienter les activités de la DDT(M) dans une direction qui fera sens pour les agents. Se voulant force de proposition, cet agent se démène pour appuyer les différents services, promouvoir des démarches participatives, faire émerger du sens. Il joue sur le flou des missions qui lui sont confiées pour orienter le contenu de son activité vers quelque chose qui lui ressemble. Il avoue manquer d'audibilité auprès de ses collègues et supérieurs mais, selon lui, cela n'est que passager. En dehors d'un tel cas, assez rare, la plupart des fonctionnaires n'accordent plus leur confiance à l'organisation ou à leurs supérieurs hiérarchiques pour améliorer leur situation.

Comme ils considèrent qu'il est inutile de protester et qu'ils ne veulent pas prendre le risque de démissionner de la fonction publique, ce qui serait de la loyauté pour A. O. Hirschman n'est en réalité que de l'apathie (Bajoit, 1988). Les agents se contentent de faire leur boulot, sans plus. Comme c'est souvent le cas dans les administrations publiques lorsque les agents sont insatisfaits, l'organisation ne conserve que les membres les plus apathiques et, par conséquent, « les dirigeants ne sont guère incités à moderniser, à améliorer leurs performances. D'où la tendance à la dégradation des services publics et à leur bureaucratisation » (*ibid.*, p. 330) :

« Dans la mesure où il n'adhère plus à la finalité de la relation, où il profite de son statut, où il en fait le moins possible, où il contribue peu ou mal à la réalisation des objectifs, où il ne prend plus d'initiatives visant à améliorer la qualité du produit de la coopération, l'individu apathique la détériore. » (*ibid.*, p. 332)

Les DDT(M), qui voient leurs agents les plus « exigeants » partir en collectivité territoriale ou ailleurs, voient s'essouffler avec eux l'incitation à l'amélioration de l'organisation et des missions.

5. Des formes discrètes de protestation

S'il n'y a pas eu de résistances frontales à l'arrêt des missions d'ingénierie, notre terrain nous permet cependant d'observer des formes discrètes de protestation qui sont la résultante de la coexistence entre deux formes de loyauté : une loyauté organisationnelle contrainte, d'une part et une loyauté institutionnelle, d'autre part. Le fonctionnaire repositionné en DDT(M) reste loyal à l'égard du métier de conseil. Il résiste au changement, mais pour combien de temps encore ? Le conseil déguisé tend à disparaître dans le Vaucluse et dans l'Hérault, en raison des missions toujours plus nombreuses qui sont confiées aux agents. En Lozère, il perdure notamment sous la forme d'une nouvelle mission : le nouveau conseil aux territoires (NCT).

Le NCT est créé en 2013. En Lozère, la nouvelle mission se trouve contournée de deux manières par rapport aux objectifs qui lui sont assignés. D'une part, les agents étendent le NCT au domaine de l'EPA, alors qu'il a pour ambition officielle d'œuvrer pour accompagner les projets définis comme prioritaires (les projets complexes dont l'objectif serait la production de logements, d'habitats durables, la transition énergétique...). D'autre part, ces mêmes agents étendent l'activité de conseil, dans la pratique, au-delà de ce que l'État les autorise officiellement. Dans un contexte où l'émergence de projets complexes n'est pas la priorité, le NCT est détourné de son objectif pour mieux correspondre aux perceptions que se font les agents des fonctionnalités de leur institution : assurer une proximité avec le territoire pour saisir l'ensemble de ses enjeux, garantir l'accessibilité d'un accompagnement technique aux structures les plus démunies et les accompagner le plus loin possible dans leurs projets d'infrastructures.

Les pôles territoriaux lozériens, qui sont les ex-subdivisions de la DDE 48, fonctionnent comme autant de guichets uniques qui prennent appui, lorsque les projets concernent une compétence qu'ils n'ont pas, sur un « pôle-projet » mis en place au siège de la DDT. Ce pôle-projet coordonne l'intervention des fonctionnaires sollicités dans les différents services. Nous avons rencontré un ingénieur positionné sur l'eau au sein de la DDT. À tout moment, il se rend disponible pour piloter une étude ou un appel d'offres ou encore pour jouer les intermédiaires entre les collectivités et les bureaux d'études privés dès lors que le domaine de l'EPA est concerné :

« Notre rôle, c'est d'être facilitateur de ces projets. Et puis, au grès des dossiers de chacun des pôles (pôle centre, pôle ouest et pôle sud), s'ils ont des dossiers dans le domaine de l'eau, je viens ou ma cellule vient en appui là-dessus [...]. Il y a une commune qui voulait faire son projet d'assainissement. La municipalité précédente avait complètement fait à l'envers, si je puis dire. Donc le pôle centre, Jean-Louis, dans ce cas-là me dit : "Coucou Gérard, comment je fais ? Est-ce que tu peux intervenir ?". L'accord du chef de service et j'y allais ! Des fois, j'ai quelques dossiers en direct. J'ai dépatouillé des dossiers. Un maître d'ouvrage d'une station d'épuration qui était en conflit avec un privé. La collectivité, n'ayant plus d'ingénierie publique, s'était débrouillée. Il n'y avait pas de véritable contrat. Il y avait un vrai conflit. Ça a failli partir au tribunal administratif. Le maire, par information aux sous-préfectures : "oui, mais il y a un spécialiste de tout ça à l'État encore. C'est M. untel". Donc : "coucou le pompier, vous ne voulez pas venir ?". Je repose les choses sur la table. Je prends les interlocuteurs, je les réunis et je dis : "voilà, c'est ça, ça, ça. On va y aller comme ça". »⁴²²

Le NCT est « traduit » (Campbell, 2009) d'une façon inédite localement. Il est fondu dans des arrangements institutionnels préexistants. Cette traduction ne pourrait être possible sans l'aval du chef de service « biodiversité, eau et forêt » et du directeur de la DDT. Le changement de personne à la tête du service semble effectivement avoir été déterminant pour la continuation des activités de conseil au sein de la DDT :

AGENT DE LA DDT – Je revis depuis en gros deux ans. Franchement. Surtout depuis qu'on a changé de chef de service. Le précédent chef de service était un « environnementaliste »⁴²³. Un pur et dur qui, bien sûr, ne comprenait pas des gens comme nous. Ça a été assez difficile de réenclencher la mécanique alors que, d'un côté, c'est mon directeur qui me demandait des choses. Je n'arrivais pas à faire la part entre les deux. Ce qui était difficile, c'est que ce chef de service était anti[-ingénierie publique], mais anti, quand je dis anti, c'est... Je n'avais jamais vu ça. Pour un IGRF... qui est un ex-technicien ! Mais il n'avait jamais travaillé en DDAF.

– Quand vous dites « environnementaliste », ça veut dire quoi ?

AGENT DE LA DDT – Que je resitue. Moi, je dis ça pour être simpliste. C'est : application du code de l'environnement dans sa radicalité.

– Dans le cadre des activités de police de l'eau ?

AGENT DE LA DDT – Police, oui, mais au sens extrême⁴²⁴.

Au moment de l'entretien, le directeur de la DDT est inspecteur en chef de la santé publique. Quand il arrive en 2011 à la DDT de la Lozère, son fil directeur est de trouver des marges de manœuvre pour sauvegarder un maximum d'emplois. Le quota d'effectifs

⁴²² Extrait d'entretien avec un agent de la DDT 48 (novembre 2015).

⁴²³ Au sens où il avait opté pour l'hypercorrection juridique (Dubois, 2009), c'est-à-dire l'application rigoureuse de la règle sans considération pragmatique.

⁴²⁴ Extrait d'entretien avec un agent de la DDT (novembre 2015).

accordé à chaque DDT(M) de la région est indexé sur le nombre d'habitants, ce qui est particulièrement défavorable à la Lozère. La réduction des effectifs joue essentiellement sur les départs. L'enjeu est donc de proposer des missions qui intéressent les agents, pour mieux les retenir, redonner du sens au travail à tous ceux qui cherchaient une porte de sortie. Le nouveau chef de service et le directeur de la DDT ne sont pas les seuls à fermer les yeux sur ces discrets arrangements locaux. Le préfet, sous l'autorité duquel est placée la DDT, et la DREAL, responsable de la zone de gouvernance des effectifs, tiennent aussi compte de la situation particulière de la Lozère pour amortir le choc du retrait de l'État :

« La Lozère joue cette carte-là [du NCT] et a une lecture extrêmement large de ces évolutions et maintient dans les faits... c'est ce que m'avait dit, du moins, le directeur. Ils maintiennent des prestations d'assistance qui vont bien au-delà de ce que le strict cadre réglementaire autoriserait aujourd'hui. Mais avec la bénédiction de l'État derrière qui maintient pour la Lozère des moyens qui sont disproportionnés par rapport à ce qu'on a dans les autres DDT sur un certain nombre de missions. Ils ont des réductions d'effectifs, d'ETP, un petit peu freinées par rapport à ce qu'on a dans des départements plus urbains [...]. Il y a souvent des choses qui se font sans se dire. La Lozère, il y a un enjeu. C'est un département qui est déshérité et, partant de là, l'État fait un effort particulier. Mais d'un autre côté, ce sont des choses qu'on ne peut pas dire non plus parce que ça voudrait dire, s'il y avait une règle à la clé, que ce serait une négociation avec chaque département qui arriverait à mettre en avant des critères particuliers. »⁴²⁵

Les formes d'opposition aux changements organisationnels restent discrètes. L'usage modéré de la protestation (*voice*) rend possibles des compromis qui, s'ils étaient immédiatement connus de tous, auraient moins de chance de se réaliser. Une manifestation trop visible du mécontentement n'aurait pas permis que se mettent en place ces arrangements locaux, dérogatoires vis-à-vis de la règle générale et donc difficilement défendables publiquement. Comme le décrivait G. Bajoit (1988) : « la protestation met en cause le contrôle social, mais dans le but de rétablir les conditions d'une coopération plus satisfaisante. L'individu mécontent reste et essaie d'améliorer le système d'interaction de l'intérieur. Le dirigé dénonce la domination sociale, l'autorité, le pouvoir qu'il subit ; le dirigeant accepte le conflit qui le met en question » (p. 332). Les deux sont gagnants. D'un côté, le dirigé trouve une raison de continuer de travailler en DDT. Il entretient un certain capital social et symbolique au contact des collectivités. Les usages du nouveau rôle de conseiller territorial sont cohérents avec ses schèmes de perception, de pensée et d'action. D'un autre côté, les dirigeants (chefs de services, directeur de la DDT, préfet...) tentent d'adapter le fonctionnement de la DDT aux attentes des acteurs locaux.

⁴²⁵ Extrait d'entretien avec un agent de DDT(M) (décembre 2015).

Sur les trois départements étudiés, seuls les agents de la DDT 48 se sont saisis du NCT pour continuer à faire du conseil déguisé dans le domaine de l'eau. Nous pensons que les liens qui unissent le chef de l'unité « conseil aux collectivités, eau et assainissement » et les pôles territoriaux de la DDT ont particulièrement facilité le détournement de l'objet initial du NCT. En effet, la suppression de l'ingénierie publique a coïncidé avec la fusion des DDAF et des DDE. Le nombre de postes d'encadrement allait se réduire. En 2008, le directeur de la DDAF 48 propose à cet ingénieur, qui travaillait au service « ingénierie d'appui territorial », de muter dans l'une des subdivisions de la DDE 48 pour obtenir un avancement de grade avant la fusion puis de revenir, quelques années plus tard, dans le nouveau service fusionné. Se faisant, l'ingénieur a tissé des liens avec les agents des ex-subdivisions. Celles-ci sont, depuis, devenues les « pôles territoriaux » de la DDT. Or, c'est à l'intérieur de ces pôles que le NCT se déploie et est investi par les agents de l'ex-ATESAT et de l'ex-ADS. Dans les autres départements, il n'existe pas de tels liens entre les ex-agents de l'ingénierie publique dans le domaine de l'EPA présents au siège des DDT(M) et les agents des ex-subdivisions des DDE, restés dans les antennes territoriales des DDT(M). Cet extrait d'entretien illustre l'absence de communication, dans le domaine de l'EPA, entre le siège et les antennes de la DDT 84 :

« Les personnes qui étaient dans les subdivisions étaient censées être les yeux et les oreilles de la DDT sur le territoire. Donc, en fait, ils répondaient à plusieurs problématiques et, après, ils allaient voir les agents concernés pour leur dire : “voilà, je suis allé à une réunion avec tel EPCI, sur ça, sur ça, sur ça”. Mais moi, je n'ai jamais eu de retour. Je n'ai jamais eu quelqu'un qui est venu me poser des questions. »⁴²⁶

Une seconde explication des différences observées entre les territoires tient au degré de dépendance des gestionnaires des SPEA à l'égard des services de l'État. Comme le montre le tableau 10, en 2014, seul le département de la Lozère compte encore un agent positionné à la fois sur la thématique « eau » et l'activité de conseil (GSP/DSP). Contrairement à ses homologues dans les DDT(M) de Vaucluse et de l'Hérault, il ne s'est pas repositionné à 100 % sur de nouvelles missions. Il pouvait donc dégager un peu de son temps pour intervenir en conseil aux collectivités territoriales. Le cas de cet agent est symptomatique d'un département où les SPEA sont particulièrement morcelés et faiblement structurés (nous y reviendrons plus en détail dans le Chapitre 6 de la thèse), ce

⁴²⁶ Extrait d'entretien avec un ancien de l'ingénierie publique spécialisé dans le domaine de l'EPA (décembre 2015).

qui explique que les missions de maîtrise d'œuvre et de GSP/DSP aient été poursuivies jusqu'aux termes prévus par la loi et que les missions de conseil se poursuivent de manière informelle :

« [En Lozère,] il y a toujours régulièrement des collectivités qui montent au créneau en disant : “on ne peut pas s'en sortir, on a toujours besoin de l'État”. Et donc le “nouveau conseil aux territoires” c'est, chaque fois, en rognant un petit peu le contenu des missions, ce qu'on maintient pour les cas critiques. »⁴²⁷

La demande émanant des collectivités territoriales est sans doute moins forte dans les départements de l'Hérault et de Vaucluse. De toute manière, ces deux départements ne disposent plus de personnel issu de l'ingénierie publique disponible pour reprendre des activités de conseil.

L'ingénierie publique dans sa dimension de conseil aux gestionnaires des SPEA n'a donc pas totalement disparu du territoire français. Il existe encore quelques poches de résistances liées au contexte bien spécifique de quelques départements, sans doute les plus ruraux. Mais la rémanence de cette posture de conseil ne tient qu'à quelques agents qui, dans quelques années, partiront à la retraite. L'État local devrait donc continuer de prendre ses distances avec les territoires. Toutefois, dans le cas de la Lozère, les gestionnaires des SPEA semblent toujours accorder du crédit quant à la capacité de l'État à assurer l'égalité territoriale par le biais du conseil. Nos entretiens montrent que les collectivités territoriales ont toujours l'habitude de se tourner vers la DDT 48. Le degré de la prise de distance de l'État local avec les territoires pourrait donc continuer de constituer une réalité à géométrie variable, dépendante des contextes locaux.

II. Les déconvenues d'un projet de régulation nationale

La prise de distance de l'État local avec les territoires est-elle compensée par la mise en place d'un gouvernement à distance depuis une quelconque instance nationale ? Dans cette section, nous proposons de tester la thèse du gouvernement à distance ou, plus largement, de l'État régulateur (une notion qui prend davantage en compte les relations entre l'État et le marché) dans le domaine de l'EPA à partir du dispositif SISPEA.

⁴²⁷ Extrait d'entretien avec un agent de la DDT (décembre 2015).

1. SISPEA : un instrument de régulation ?

SISPEA est l'aboutissement d'un projet, partiellement détourné, de régulation des SPEA. Il est la suite logique des travaux de recherche que le laboratoire « gestion de l'eau et de l'assainissement » (GEA) de l'ENGREF avait menés entre la fin des années 1990 et le début des années 2000 en collaboration avec les ingénieurs des DDAF (Guérin-Schneider, 2001). L'objectif de ces travaux était de développer un outil de mesure de la performance des SPEA destiné à la régulation des régies ou des DSP par les collectivités territoriales et au suivi informatisé des services par les DDAF. Le domaine de l'EPA se caractérise par une forte asymétrie entre des SPEA particulièrement morcelés, en particulier en milieu rural, et de puissants opérateurs privés. La régulation du secteur avait pour objectif de contrebalancer ce déséquilibre en mettant en place un dispositif néo-managérial qui devait inciter les opérateurs privés à atteindre les résultats souhaités par les délégants par le biais de mécanismes d'émulation. L'émulation devait être obtenue à la fois « par la comparaison dans le temps des résultats obtenus par un service donné » et par « la comparaison entre services » qui devait permettre de réduire l'asymétrie d'information entre collectivités et opérateurs (*ibid.*, p. 209). Ce dernier mécanisme d'émulation devait inciter les opérateurs à améliorer la performance des SPEA en jouant sur l'effet de réputation et la régulation par coup de projecteur (Guérin-Schneider, Nakhla, 2003).

Ce projet de régulation par les indicateurs de performance était porté par le groupe GSP, mais aussi par la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR)⁴²⁸. Quant aux agences de l'eau (AE), elles ont soutenu financièrement les travaux du laboratoire GEA. La régulation devait passer par le remplissage d'indicateurs de performance par les gestionnaires des SPEA et par la constitution d'un observatoire, « source d'informations et de références mises à la disposition des collectivités » et reposant sur une logique de « benchmarking » (*ibid.*, p. 340). Mais la logique de régulation est entrée en concurrence avec une autre logique, celle de l'information à l'utilisateur et de la communication externe visant à améliorer l'image de l'opérateur, qui, elle, était défendue par des acteurs comme le Syndicat professionnel des distributeurs d'eau⁴²⁹ (SPDE) qui contestaient le principe de la comparaison des services entre eux.

⁴²⁸ Pour une analyse plus détaillée de la construction des indicateurs qui seront imposés aux SPEA, lire le papier de G. Canneva et L. Guérin-Schneider (2011).

⁴²⁹ Aujourd'hui Fédération professionnelle des entreprises de l'eau (FP2E).

L'arrêté du 2 mai 2007 du ministère de l'Écologie et du Développement durable relatif au RPQS oblige les SPEA à renseigner, tous les ans, une liste de 27 indicateurs de performances dans leurs RPQS⁴³⁰. SISPEA s'appuie sur ces indicateurs pour créer une base de données nationale sur les SPEA. Parmi les indicateurs à renseigner, 17 sont spécifiques à l'eau potable, 19 concernent l'assainissement collectif et 3 l'assainissement non collectif. Y figurent par exemple le rendement du réseau de distribution⁴³¹ ou encore le taux moyen de renouvellement des réseaux d'eau potable⁴³². Finalement, les indicateurs retenus sont les témoins d'une ambition de régulation revue à la baisse au profit d'une logique d'information et de communication (Canneva, Guérin-Schneider, 2011). À titre d'exemple, les dépenses de renouvellement des réseaux que l'ENGREF avait tenté d'inclure dans les indicateurs de performance présents dans l'arrêté de 2007 ont des conséquences importantes sur le prix et la pérennité du service. Cet indicateur n'est pourtant pas retenu. Le prix est alors affiché comme « un élément imposé par le contexte, sur lequel les gestionnaires (opérateurs et collectivités) n'auraient pas de prise, et ne pouvant prêter à la comparaison entre services. Le volet financier, à l'origine de la crise de confiance du secteur de l'eau [qui secoue la France dans les années 1990], est ainsi resté tabou » (*ibid.*, p. 221).

Le projet de régulation du sous-secteur de l'EPA a pourtant été soutenu, à plusieurs reprises, par l'administration centrale et, parfois même, par les ministres concernés. C'était le cas de la ministre de l'Environnement D. Voynet en 1998 (cf. Chapitre 2) avant son abandon lors du changement de gouvernement en 2002. Le projet a continué d'être soutenu tout au long des années 2000 par des acteurs de l'administration centrale comme Jean-Pierre Rideau (chef du bureau de la directive-cadre sur l'eau et de la programmation, direction de l'Eau, ministère de l'Environnement). Des initiatives et travaux pour développer la régulation du secteur se sont poursuivis malgré l'échec du projet du Haut conseil du service de l'eau et de l'assainissement (Guérin-Schneider, Nakhla, 2003, p. 62). S'il tend à s'écarter de son ambition initiale en 2007, le projet de régulation du secteur ne disparaît pas pour autant. Il n'est pas oublié du ministère de l'Environnement qui publie, le

⁴³⁰ Il s'agit par exemple du taux moyen de renouvellement des réseaux, du taux d'impayés sur les factures d'eau de l'année précédente ou encore du taux d'occurrence des interruptions de service non programmées.

⁴³¹ Le rendement du réseau de distribution est un indicateur qui mesure le rapport entre le volume d'eau consommé par les usagers (particuliers, industriels) et le service public (pour la gestion du dispositif d'eau potable) et le volume d'eau potable introduit dans le réseau de distribution.

⁴³² Le taux moyen de renouvellement des réseaux d'eau potable mesure le pourcentage de renouvellement moyen annuel (calculé sur les 5 dernières années) du réseau d'eau potable par rapport à la longueur totale du réseau, hors branchements.

28 avril 2008, une circulaire relative à la mise en œuvre du RPQS dans laquelle il rappelle la double ambition de SISPEA qui est d'« offrir aux collectivités un outil de pilotage pour la gestion de leurs services et [...] répondre à une forte demande sociale de transparence »⁴³³. Dans le Tome 2 du *Rapport public annuel* de la Cour des comptes de 2011, la réponse de la ministre de l'Environnement aux propositions de la Cour des comptes concernant les SPEA montre également que l'ambition de régulation au niveau national est bien présente, du moins officiellement :

« [Les publications de données relatives aux caractéristiques et aux performances des services] permettront de souligner aux collectivités, mais également aux gestionnaires, aux associations et aux membres des commissions consultatives des services publics locaux l'intérêt de cet outil de pilotage pour définir, au plan local et dans la transparence, des démarches de progrès pour le service aux usagers [...]. Des premières publications de résultats agrégés permettront aux collectivités de disposer de références de performance, leur permettant de définir localement les priorités d'amélioration. » (p. 26-27)

L'ambition est également présente chez les acteurs de l'ONEMA. En 2015 par exemple, à l'occasion d'une réunion, la chef de projet SISPEA de l'ONEMA rappelle que l'un des objectifs est d'avoir, au niveau national, « une vision globale du petit cycle de l'eau et ainsi mieux piloter les politiques publiques »⁴³⁴. Lors de cette même réunion, le directeur du projet de l'Observatoire national des SPEA annonce : « Nous avons également un autre chantier, mené actuellement par l'Irstea, sur l'évaluation absolue de la performance, afin de pouvoir attribuer une note pour chaque collectivité »⁴³⁵. L'objectif de régulation nationale n'est donc pas abandonné.

À l'origine, la régulation nationale devait s'appuyer sur un système de comparaison des performances des services de type *benchmarking*. Le *benchmarking* (Camp, 1989) est une technique managériale issue du monde de l'entreprise qui repose sur une logique concurrentielle de comparaison. Cette technique est utilisée en vue d'améliorer un produit, un service, une entreprise ou une organisation : « il s'agit de repérer un étalon ou un parangon, c'est-à-dire un modèle avec lequel se comparer, dans le but de combler l'écart de performance qui vous en sépare. » (Bruno, 2008, p. 29) Par un principe de publicité des

⁴³³ En 2003, la Cour des comptes constatait que « l'absence de transparence sur le niveau des charges qui pèsent réellement sur le service constitue un obstacle au contrôle de la collectivité délégante, qui doit pouvoir justifier le prix de l'eau tant auprès des élus qu'auprès des usagers » (p. 8). Cf. la synthèse du rapport de 2003 intitulé *La gestion des services publics d'eau et d'assainissement*.

⁴³⁴ Compte-rendu de la réunion SISPEA : *derniers résultats, enjeux et perspectives*, organisée par le Cercle français de l'eau en mars 2015.

⁴³⁵ Le projet aujourd'hui est en suspens.

indicateurs qui mesurent l'activité et un principe de récompense ou de sanction selon les résultats obtenus, la démarche vise à inciter le développement de comportements toujours plus « vertueux » et compétitifs pour la réussite de l'entreprise ou de l'organisation. Le benchmarking emprunte au *New Public Management* (NPM) l'introduction de la concurrence dans les services publics, le gouvernement par la performance et la satisfaction des besoins d'utilisateurs transformés en « clients ». Il s'introduit dans la plupart des secteurs publics comme la police, l'hôpital et l'université (Bruno, Didier, 2013), l'école (Laval *et al.*, 2011) ou l'emploi (Nativel, 2010). Dans le domaine de l'enseignement supérieur, par exemple, les universités communiquent à l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES) un certain nombre de données, parmi lesquelles le nombre de publications des enseignants-chercheurs et le nombre d'étudiants en fin d'année. Ces données conditionnent leurs positionnements dans les classements internationaux (classement de Shanghai par exemple) et suscitent une course aux publications : les universités pour obtenir davantage de dotations, les équipes de recherches pour obtenir des financements de l'Agence nationale de la recherche (ANR) et les individus pour obtenir des primes. En Angleterre, au sein de l'agence Jobcentre Plus⁴³⁶, des « équipes de performance » vérifient le travail effectué par les agents. Elles ont accès au réseau informatique des agences locales. À partir de celui-ci, elles peuvent contrôler que les critères de performance (ex. : nombre de placements dans des emplois vacants, délais d'intervention pour les entretiens...) ont été remplis. Ce dispositif encourage la concurrence entre les agents qui cherchent à se démarquer en faisant évoluer leurs pratiques pour mieux coller aux objectifs fixés par l'État. Ils espèrent ainsi être récompensés.

Avec SISPEA, le *benchmarking* peut s'infiltrer dans le domaine de l'EPA. Par le jeu d'une concurrence symbolique, il peut amener les services à améliorer leur fonctionnement et leur transparence. Un tel système de comparaison nationale des SPEA pourrait permettre à l'ONEMA et, à travers lui, à l'État d'agir indirectement sur les territoires. L'ONEMA en est effet un établissement public administratif placé sous la tutelle du ministère de l'Environnement. Il dispose d'une faible autonomie financière et de gestion⁴³⁷.

⁴³⁶ Jobcentre Plus est chargée à la fois de l'indemnisation des chômeurs et de l'aide à la recherche d'emploi. Elle est l'équivalent de Pôle Emploi en France.

⁴³⁷ L'ONEMA n'est pas autonome financièrement. Il est financé sur le budget des agences de l'eau. Par ailleurs, jusqu'en 2013, la présidence du conseil d'administration de l'ONEMA était assurée par un représentant de l'État issu de la direction de l'eau et de la biodiversité du ministère de l'Environnement, qui est aussi son ministère de tutelle. La confusion des rôles de présidence et de tutelle a été dénoncée par le *Rapport public annuel* de la Cour des comptes de 2013. Celle-ci regrettait une situation qui soulevait « la question de l'autonomie de l'ONEMA en tant qu'établissement public » (p. 333). Suite à ce rapport, le décret

L'Observatoire qu'il gère pourrait donner à l'État les moyens de connaître l'évolution un peu fine des prix et de la qualité des services pour mieux agir dessus. Technique de gouvernement basée sur l'initiative, l'auto-évaluation et la mise en concurrence, le dispositif, centralisé, s'apparente à une forme de domination qui laisse place à la liberté (liberté d'améliorer le prix et la qualité du service et, pour de nombreuses collectivités gestionnaires⁴³⁸, de transmettre les données à l'Observatoire) caractéristique de ce que R. Epstein appelle le « gouvernement à distance » (2005). SISPEA participe au « savoir de l'État » (Foucault, 1994). Ce dernier constitue un instrument central de gouvernement (Hood, 1983) qui permet à l'État de se construire une nodalité, c'est-à-dire d'être au centre d'un réseau d'informations. Le savoir rend l'environnement plus prévisible, permet de réduire les zones d'incertitudes (Crozier, Friedberg, 1981) qu'utilisent les territoires pour élargir leur marge de manœuvre vis-à-vis de l'État.

On ne peut toutefois se contenter des objectifs que se fixent le ministère de l'Environnement et les acteurs de l'ONEMA pour tirer des conclusions sur la réalité de ce gouvernement à distance par les chiffres. Dans d'autres secteurs de l'action publique, nombreux sont les travaux de recherche concluant à une distorsion des objectifs du gouvernement à distance, notamment lorsque celui-ci met en place des dispositifs comme le *benchmarking*. À Jobcentre Plus, la nouvelle gestion, qui se traduit par la démultiplication des exercices d'évaluation, d'audit et de contrôle à toutes les échelles de l'administration, « contribue à l'extension d'un système bureaucratique complexe, alors que son existence se fonde sur une critique acerbe de la bureaucratie (le fameux “*red tape*”) censée paralyser le service public » (Nativel, 2010, p. 101). En France, des policiers zélés cherchent à respecter l'objectif quantitatif du nombre de contrôles routiers à réaliser dans l'année. Or, les situations qui justifient habituellement un tel contrôle sont inférieures en nombre à celles qu'il faudrait pour atteindre l'objectif. En 2010, I. Bruno et E. Didier (2013) constatent que les gardes à vue consécutives à de tels contrôles se sont multipliées, jusqu'à créer un émoi public. Même le pilotage de la rénovation urbaine, qui est le programme à

du 31 juillet 2013 relatif au conseil d'administration de l'ONEMA précise que le président du conseil, jusque-là choisi au sein du conseil parmi les représentants de l'État, est désormais choisi à l'extérieur du conseil.

⁴³⁸ La transmission des données devient obligatoire en 2015 pour les communes de plus de 3 500 habitants et les EPCI comprenant une commune de plus de 3 500 habitants. Le décret d'application de la loi NOTRe du 29 décembre 2015 relatif aux modalités de transmission du rapport annuel sur le prix et la qualité du service public de l'eau potable et de l'assainissement stipule en effet que « dans les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale de 3 500 habitants et plus, le ou les rapports annuels [...] sont mis à la disposition du public [...]. Ces éléments [...] sont transmis par voie électronique au préfet de département et au système d'information prévu à l'article L. 213-2 du code de l'environnement [...]. Les indicateurs [...] sont saisis par voie électronique dans le système d'information ».

partir duquel R. Epstein construit sa théorie du gouvernement à distance, se traduit par des effets inattendus et contraires aux objectifs de rétablissement de la mixité sociale dans les zones urbaines sensibles (ZUS) : « En l'état actuel des choses, la rénovation urbaine ne réduit pas les écarts territoriaux mais s'accompagne au contraire d'un renforcement de la spécialisation sociale des ZUS, et conduit en outre à l'émergence de microségrégations à l'intérieur de ces quartiers. » (Epstein, 2010, p. 138).

Dans le domaine de l'éducation et du logement, l'utilisation de ses ressources par l'État est également insuffisante pour produire des effets sur l'action publique locale. La faute reviendrait à l'absence de dispositifs de connaissance qui permettrait à l'État de se tenir au courant des politiques d'action éducative menées par les conseils régionaux ou de maîtriser les effets territoriaux de ses dispositifs fiscaux d'incitation à l'investissement locatif (augmentation des prix des loyers, surproduction de logements...). Dans le domaine du logement, l'État est obligé de se tourner vers les acteurs du secteur privé (les promoteurs immobiliers) pour obtenir des informations, qui ne sont que des informations agrégées. Mais ce n'est pas parce qu'un dispositif de connaissance est mis en place par l'État qu'il est effectif. Les acteurs locaux, pour éviter les sanctions qui s'accompagnent de l'affichage de résultats qui ne correspondent pas à ceux qui sont attendus, manipulent les chiffres pour la simple raison qu'« un système qui dépend, pour les informations qu'il sollicite, de la bonne volonté des agents s'expose à ce que ceux-ci, la pression aidant, se mettent à trafiquer leurs chiffres » (Bruno, Didier, 2013). Tout cela nous invite à regarder l'État à distance de plus près.

2. Les conséquences de la suppression de l'ingénierie publique sur SISPEA

L'abandon de l'ingénierie publique (maîtrise d'œuvre et GSP/DSP) n'est pas neutre pour SISPEA et la régulation locale des services. Lorsque SISPEA a été mis en place, la base de données GSP a été utilisée pour mener à bien la nouvelle mission. Le tableau 10 montre que, dans les trois départements, les missions SISPEA apparaissent dès 2009 et sont associées aux missions GSP/DSP (cases jaune et bleu). Les deux missions ont été intimement liées :

« SISPEA nous a aussi permis d'avoir des contrats [GSP/DSP], puisqu'avec l'Observatoire, j'interrogeais les collectivités en disant : "voilà, est-ce que vous faites le RPQS ?". En fait, je me rendais compte que les collectivités qui avaient délégué leur service ne les suivaient

pas du tout. Par le biais de SISPEA, je leur disais : “vous devriez un petit peu regarder le compte-rendu annuel, tout ça”. C’est vrai qu’elles me disaient : “oui, mais on n’a pas la compétence. Qu’est-ce qu’on peut faire ?”. J’ai dit : “à ce moment-là, vous prenez quelqu’un pour le suivre parce que c’est bien beau de négocier un contrat, mais si vous ne le suivez pas après et qu’il ne respecte pas du tout le contrat, il y a des pénalités financières, il y a des avenants”. On a négocié des avenants. Il y avait du boulot. Je veux dire, il y avait de quoi travailler. »⁴³⁹

« [Dans le cadre des missions SISPEA], c’est vrai qu’ils [les collectivités territoriales] en profitaient toujours pour nous dire : “au fait... !”. C’est pour ça que je travaillais, j’allais dire, en sous-marin. Ça m’est arrivé plusieurs fois de conseiller sur une négociation d’avenant. Je leur disais : “faites-moi passer l’avenant”. Je regardais et puis je leur renvoyais par mail. Je leur disais : “non, ça, ça ne va pas”. Mais je le faisais en sous-marin, je leur disais : “bah voilà. Je n’ai pas de mission rémunérée pour ça, mais je vous réponds là-dessus”. Moi, il y a des maires qui m’ont dit : “c’est bon. On a négocié sur votre base et ils n’ont pas insisté”. C’est vrai que si j’ai une commune où j’ai fait une station, ils m’ont demandé un truc sur un contrat d’affermage, s’il fallait passer une demi-journée pour leur répondre, ben je passais une demi-journée. C’était du “service après-vente”, entre guillemets. »⁴⁴⁰

Le lien entre la GSP/DSP et SISPEA était d’autant plus visible en Lozère où la GSP/DSP a été spécialement créée en 2009 pour accompagner SISPEA. Contrairement aux deux autres départements qui avaient développé la GSP/DSP dès le début des années 2000, la faiblesse numérique des délégations de services publics en Lozère ne justifiait pas, selon les agents, sa mise en place jusque-là.

Avec l’arrêt des missions de maîtrise d’œuvre en 2012 et de GSP/DSP en 2016, ce sont des méthodes, des outils (logiciel GSP), des savoirs, des savoir-faire et des réseaux d’acteurs dédiés qui disparaissent :

« Ça allait de soi que je fasse SISPEA quand je faisais GSP/DSP. Maintenant que GSP/DSP c’est fini, SISPEA... et c’est vrai qu’à la limite, on va perdre toute la compétence. Petit à petit... On a commencé à perdre la compétence quand on a arrêté l’ingénierie, la maîtrise d’œuvre. Puisque la maîtrise d’œuvre, ça forçait quand même à être au courant des techniques d’épuration, des choses comme ça. Du moment où on n’a plus fait de maîtrise d’œuvre, déjà, on a perdu un petit peu de l’intérêt, je pense [...]. On a essayé de garder notre boulot, nos compétences, le plus longtemps possible, mais on sentait déjà que ça s’érodait et qu’on était moins dans notre... Des fois, c’était un peu plus dur pour juger de certaines choses, parce qu’on n’avait plus le terrain. On faisait des visites d’ouvrage, mais quand on n’a plus de chantiers... Mais bon, on a fini des stations. On était encore dans la maîtrise d’œuvre quand on a commencé la GSP/DSP. Ça s’est fait en biseau. Mais la légitimité, j’ai envie de dire... On se sentait de moins en moins légitimes, parce que je pense qu’il faut une vraie compétence technique. C’est pour ça que dans le privé, à l’époque où on a pris GSP/DSP, il n’y avait pas beaucoup de privés dans ce domaine-là ou alors ils étaient surtout financiers et puis... c’était contentieux financiers. Mais le côté technique, ils ne l’avaient souvent pas. Donc ils passaient à côté de pas mal de choses. Nous, c’est vrai que peut-être, du côté contentieux, on avait quand même un forum, tout un réseau GSP/DSP. Donc, si on avait un souci, une procédure

⁴³⁹ Extrait d’entretien avec un agent en DDT(M) (décembre 2015).

⁴⁴⁰ Extrait d’entretien avec un agent de DDT(M) (décembre 2015).

de contentieux, on interrogeait les uns et les autres. On avait un gros réseau GSP/DSP. Ça, c'était aussi notre point de fort. On avait des réunions régionales. Des réunions départementales. On échangeait dès qu'on avait des soucis dans la procédure. »⁴⁴¹

Seul, SISPEA ne suffit plus à entretenir suffisamment les connaissances techniques et de terrain des agents de l'État, ce qui se répercute sur la qualité de l'information recueillie auprès des maîtres d'ouvrage locaux :

« On ne peut pas faire SISPEA juste comme ça. Pour valider des données, il faut avoir des connaissances : un réseau, comment ça fonctionne ? Les fuites, les rendements... : qu'est-ce que ça veut dire ? Il y a vraiment un côté technique derrière. Ce n'est pas tout de dire : "vous remplissez les indicateurs, moi je valide". Je validais, je revérifiais, je refaisais des calculs. Ce n'était pas juste : "bon, ils ont rempli un chiffre, c'est bon". Je connaissais les collectivités. Je me disais : "là, non. Ils se sont trompés". J'allais voir les rapports des délégués. Je faisais un travail, quand même, pas uniquement administratif. Je regardais si, techniquement, ce n'était pas débile ce qu'ils mettaient parce que les données, ensuite, elles sont publiques. Moi, connaissant les services, c'était plus facile. »⁴⁴²

La régulation du secteur de l'eau par l'État semble par conséquent exiger le maintien d'un minimum de compétences techniques régulièrement éprouvées au contact du terrain.

Le tableau 10 montre que, progressivement, les missions couplant GSP/DSP et SISPEA disparaissent. Dans le Vaucluse et dans l'Hérault, l'arrêt de la GSP/DSP coïncide avec l'année (2013) où le comité interministériel pour la modernisation de l'action publique annonce que ces missions ne pourront être poursuivies au-delà du 31 décembre 2015. Dans ces départements, les agents concernés, dès qu'ils le peuvent, se repositionnent sur d'autres missions. Dans le Vaucluse par exemple, les agents pressentaient que la GSP/DSP allait sans doute prendre fin dans les années à venir. Au départ, la DDT disposait de 2 ETP pour les missions à la fois de SISPEA et de GSP/DSP. Par la suite, la DDT ne s'est vue affecter que 0,2 ETP. La réduction des ETP dédiés à ces missions a été justifiée par le faible nombre de SPEA dans le Vaucluse, par rapport à d'autres départements. La charge de travail y est donc moindre. Or, comme le remarquait un agent de la DDT en décembre 2015 : « 0,2 ETP, qu'on l'ait ou qu'on ne l'ait pas... 2 ETP, ça jouait ». En prévision de l'arrêt des missions, les contrats de GSP/DSP conclus n'excédaient pas les 2 ans. Le repositionnement des agents s'est donc fait assez rapidement dès qu'ils ont eu la certitude que les missions allaient s'arrêter. Les contrats de GSP/DSP ont été rapidement achevés. Ce qui n'a pas

⁴⁴¹ *Ibid.*

⁴⁴² Entretien avec un agent en DDT(M) (décembre 2015).

manqué d'affecter la mission SISPEA. En effet, la DDT n'a disposé d'aucun agent affecté à SISPEA entre 2013 et 2016 :

« Là, j'ai complètement changé. Je m'occupe de Natura 2000. Je n'ai pas pu garder la mission SISPEA parce que ça n'a plus rien à voir avec ce que je fais. Personne n'a repris mon poste. Pour le Vaucluse, l'ONEMA a pris G2C environnement. C'est un bureau d'études privé qui fait mon boulot. Ils ont dû payer un bureau d'études pour faire ça parce que... Je pensais qu'ils feraient ça en interne. Qu'à Paris, ils rapatrieraient la base, mais il fallait qu'il y ait quelqu'un localement qui puisse répondre aux questions. C'est un bureau d'études qui a repris ça jusqu'en juin 2016 [...]. [SISPEA est] attaché à un autre poste, les forages. Et on cherche quelqu'un. Il est ouvert, il y a une candidate, mais c'est compliqué. C'est un poste MEDDE⁴⁴³, elle est de l'Agriculture. On est dans le décroisement... ça ne favorise pas le changement de poste des agents. »⁴⁴⁴

Le recours à un bureau d'études privé implique, pour cet agent, une moindre disponibilité des personnes-ressources pour les gestionnaires des SPEA. Cela pourrait, à terme, décourager les services de s'impliquer dans le dispositif :

« Le G2C fait du SISPEA pur et dur. J'ai des collectivités qui me téléphonent encore en me disant : "vous ne faites plus SISPEA. Mais du coup, qui c'est qui le fait ? Parce qu'on a envoyé nos données pour validation, mais ils n'ont pas vérifié". J'ai dit : "maintenant, je ne vérifie pas, parce que ce n'est plus moi qui travaille là-dessus. – Oui, mais on a eu un mail de G2C et on n'a même pas de coordonnées téléphoniques". Moi, les gens m'appelaient, ils avaient mon poste direct. Ils avaient des questions à me poser directement. Là, j'ai l'impression qu'ils ont eu un mail du cabinet, ils n'ont pas donné leur téléphone parce qu'ils n'ont pas voulu être trop dérangés. Je ne sais pas le contrat qu'ils ont eu avec l'ONEMA. En tout cas, je leur ai dit : "ils sont payés pour faire ça. Si vous avez des questions à poser sur des indicateurs, faites-le. Demandez-le-leur". Je pense qu'il y a quelqu'un qui doit pouvoir leur répondre. Ils n'avaient pas d'interlocuteurs. Personnellement, ils auraient bien voulu avoir quelqu'un et c'est vrai que ça, c'est un peu notre plus. »⁴⁴⁵

La mission est finalement reprise en 2016 par l'agent recruté sur la mission « forages ». Entre temps, les relations avec les collectivités se sont distendues et des compétences techniques ont été perdues.

L'arrêt des missions d'ingénierie met un terme au projet de réguler les SPEA depuis le local. Il compromet dans le même temps le projet de régulation nationale, déjà affaibli par le remplacement du projet d'un Haut conseil des services publics d'eau et d'assainissement (cf. Chapitre 2) par celui d'un simple « Observatoire », d'une part, et par la nature même des indicateurs retenus pour alimenter les RPQS sur lesquels se base

⁴⁴³ Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie.

⁴⁴⁴ Extrait d'entretien avec un agent de la DDT de Vaucluse (décembre 2015).

⁴⁴⁵ *Ibid.*

SISPEA, d'autre part. La régulation d'un secteur peut prendre plusieurs chemins (Henry, 1997) : celui de la régulation par comparaison associée à un pouvoir régulateur coercitif fort, notamment en termes de fixation des prix (*yardstick competition* type Ofwat en Angleterre et au Pays de Galles) et celui de la régulation par « coup de projecteur » (*sunshine regulation* suédoise), qui joue sur la mise en lumière des enjeux et sur l'effet de réputation. Or, l'ONEMA jusqu'en 2016 et aujourd'hui l'AFB n'a ni les prérogatives de l'autorité de régulation anglo-galloise, ni la mission d'utiliser l'observatoire pour une régulation par « coup de projecteur ».

3. Un dispositif qui ne remplit pas ses objectifs

Si l'on s'intéresse de plus près au fonctionnement effectif du dispositif SISPEA, on s'aperçoit assez vite de ses principales limites : l'obtention de données exhaustives et fiables.

3.1.L'insuffisance des données recueillies

L'insuffisance des données recueillies est soulignée dans le Tome 2 du *Rapport public annuel* de la Cour des comptes de 2011 :

« Selon l'ONEMA, les données recueillies dans le SISPEA en septembre 2010 couvraient environ 53 % de la population. Ce taux de couverture, déjà relativement bas, doit de plus tenir compte du fait qu'une collectivité est intégrée dans la base dès lors qu'elle a renseigné au moins un indicateur. » (p. 19)

Cinq ans plus tard, un rapport conjoint du CGEDD et de l'Inspection générale de l'administration (IGA) publié en février 2016⁴⁴⁶ regrette que la base nationale soit encore loin d'être complète, notamment pour ce qui concerne les données les plus intéressantes pour la régulation du secteur :

« Pour l'instant, les efforts déployés par l'État pour que la base soit la plus complète possible ont conduit à des premiers résultats encourageants en termes de population couverte pour les données les plus élémentaires (70 %), ce taux s'effondre dès qu'on entre dans des paramètres cruciaux pour la régulation, et notamment pour la régulation économique. » (p. 200)

⁴⁴⁶ Simoni M.-L. *et al.*, 2016, *Eau potable et assainissement : à quel prix ?*, rapport conjoint du CGEDD et de l'IGA, commandé par les ministères de l'Environnement et de l'Intérieur.

En 2018, un rapport de l'Observatoire⁴⁴⁷ indique qu'en 2015, pour l'eau potable, seuls 6 511 services ont renseigné des données sur les 13 072 services présents dans le référentiel (soit 50 %) et que, pour l'assainissement, seuls 6 740 services l'ont fait sur 16 443 (soit 41 %). Le rapport montre aussi l'existence de fortes disparités selon les départements. Tandis que 4 départements disposent de l'intégralité des données (Calvados, Indre, Vendée et Côtes-d'Armor), « la Guyane et Mayotte ne disposaient, à la date d'extraction des données, d'aucun jeu de données exploitables (au statut « vérifié » ou « confirmé/publié »), que ce soit en eau potable ou en assainissement » (p. 8). Or, « la contrainte de la saisie d'informations sur SISPEA n'étant pas compensée par une valorisation permettant aux collectivités de se comparer (faute de données robustes), la motivation des pionnières, en termes de participation, risque de s'éteindre rapidement » (Renou, 2017, p. 394).

3.1.1. La méconnaissance du dispositif

Le défaut de remplissage est d'abord dû à une méconnaissance du dispositif. De l'aveu même du directeur du projet de l'Observatoire : « il faut savoir qu'environ 1/3 des collectivités ne savent pas ce qu'est un RPQS »⁴⁴⁸. Nous avons fait nous-mêmes l'expérience de la méconnaissance de SISPEA lorsque nous avons interrogé, à ce propos, le maire d'une petite commune de moins de 3 500 habitants et son adjoint. Ceux-ci ont la possibilité (et non l'obligation) de transmettre les données de leur RPQS à SISPEA (cette transmission n'est pas automatique) :

– Vous connaissez SISPEA ?

LE MAIRE – Non.

L'ADJOINT AU MAIRE – Si, c'est... [il réfléchit]

– Le système d'information...

LE MAIRE – Si, ça me dit quelque chose. Je crois qu'on s'en sert automatiquement quand on fait le RPQS.

⁴⁴⁷ Le rapport *Observatoire des services publics d'eau et d'assainissement. Panorama des services et de leur performance en 2015* a été publié par l'AFB en 2018.

⁴⁴⁸ Compte-rendu de la réunion SISPEA..., mars 2015, *op. cit.*

Les agents des DDT(M) ont pourtant été mobilisés pour faire connaître le dispositif. Toutefois, en fonction des départements, la tâche est plus ou moins aisée. Dans le Vaucluse, les services sont particulièrement regroupés et structurés, ce qui facilite le travail des agents de l'État :

« Si [la mission confiée aux agents,] c'est juste d'accompagner les collectivités, le gros du boulot, c'était au départ : leur expliquer la démarche, les aider, parce qu'ils ne connaissaient pas. Maintenant, on a mis ça en place fin 2009. Ça va faire 6 ans. Ça y est. Nous, en eau, on avait qu'une vingtaine de services. Et, par contre, en assainissement, on en a 70. Mais une vingtaine de services d'eau, ça allait très vite. Et puis, en plus, c'était de gros services. Une fois qu'on leur avait expliqué une fois, deux fois, ils le faisaient automatiquement. Nous, on n'avait plus qu'à valider, qu'à contrôler les données. »⁴⁴⁹

Au contraire, l'information et le travail de conviction auprès des gestionnaires des SPEA en Lozère sont un véritable défi, ne serait-ce que pour les convaincre d'établir leurs RPQS, pourtant obligatoire chaque année :

« En Lozère, c'est extrêmement lourd à gérer et à mettre en place, parce qu'il y a 174 services d'assainissement et 182 en eau potable. Toutes les communes ont leur service. Comme chaque commune gère son eau potable et son assainissement, vous vous imaginez la lourdeur de la chose pour les convaincre toutes de faire le rapport sur le prix et la qualité du service [...]. Nous, notre travail, c'est de promouvoir, convaincre, faire en sorte que les élus, les six mois qui suivent [la clôture de l'exercice concerné], fassent bien leur RPQS et remplissent bien la base SISPEA. Et donc, le technicien [de la DDT chargé de SISPEA], son rôle, c'est ça. C'est d'aller rencontrer les élus, de montrer, de faire en sorte que ça se fasse et en permanence de répondre aux questions, d'animer, de convaincre. Là, on doit être à... 80 [services], puisque les objectifs sont fixés sur un taux de population. Ce qu'on fait, c'est les plus grosses collectivités. On a fait les grosses : 5 000 habitants, 3 000, 2 000. Maintenant, on est en train de descendre au-dessous pour dire que progressivement, on arrive à toutes les mettre dans le circuit [...]. Cet outil-là devrait permettre d'avoir des données globales. Mais pour l'instant, on n'y est pas encore. »⁴⁵⁰

Le cas de l'Hérault présente une situation intermédiaire entre le Vaucluse et la Lozère (cf. Chapitre 6). Les SPEA y sont moins morcelés qu'en Lozère, mais ils le sont davantage que dans le Vaucluse. En France, selon la Cour des comptes, en 2011, il y avait 35 000 services d'eau et d'assainissement⁴⁵¹. La Cour des comptes constate aussi que « les services de petite taille, desservant moins de mille habitants, sont assez largement absents de la base de données »⁴⁵². Lors de l'enquête par questionnaire que nous avons menée en 2015 auprès de

⁴⁴⁹ Extrait d'entretien avec un agent de la DDT de Vaucluse (décembre 2015).

⁴⁵⁰ Extrait d'entretien avec un agent de la DDT de Lozère (novembre 2015).

⁴⁵¹ Rapport de la Cour des comptes, 2011, *op. cit.*, p. 24.

⁴⁵² *Ibid.*, p. 19.

gestionnaires territoriaux de la ressource en eau dans l’Ain, la Haute-Saône, l’Hérault et le Vaucluse, nous avons pu nous rendre compte de la difficulté à contacter les structures gestionnaires qui, souvent, ne sont pas ouvertes tous les jours, comportent des plages horaires réduites et sont à peine dotées d’une secrétaire et d’une ligne téléphonique. Le travail pour contacter les gestionnaires et les relancer a été particulièrement lourd pour, au final, obtenir un taux de réponse, sur l’ensemble de ces départements, de 52,8 % seulement. On comprend alors les difficultés que peuvent éprouver les services de l’État.

Les DDT(M) qui se trouvent dans un cas proche de celui de la Lozère tablent sur la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la république (loi NOTRe) pour obtenir de meilleurs résultats. La loi NOTRe introduit en effet deux changements notables : d’une part, elle relève le seuil minimal de population des communautés de communes de 5 000 à 15 000 habitants (hormis dérogations⁴⁵³) et, d’autre part, elle rend obligatoire le transfert des compétences EPA des communes vers les EPCI-FP à compter du 1^{er} janvier 2020⁴⁵⁴. Dans le même temps, elle rend obligatoire, pour tous les EPCI-FP dotés d’une commune de plus de 3 500 habitants, la transmission des données du RPQS au SISPEA. Elle pourrait, à terme, remédier aux problèmes du morcellement des SPEA et de l’exhaustivité de la base de données SISPEA. Entre 2011 et 2017, on constate une amélioration du remplissage des indicateurs⁴⁵⁵.

Tableau 11. Taux de remplissage des indicateurs⁴⁵⁶ sur SISPEA entre 2008 et 2017

(en %)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Eau potable	16,2	52,1	50,8	49,0	48,7	54,3	63,0	65,1	59,1	58,6
Assainissement collectif	10,3	42,3	33,1	36,6	42,6	48,4	52,3	52,5	48,4	48,0
Assainissement non collectif	7,2	16,3	17,6	21,7	26,1	37,7	45,0	46,8	47,0	50,4

⁴⁵³ Ce seuil est par exemple de 5 000 habitants en zone de montagne.

⁴⁵⁴ Avec la possibilité de reporter le transfert au 1^{er} janvier 2026 dans certains cas. Cf. la loi du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes et la circulaire du 28 août 2018 donnant instruction pour l’application de la loi du 3 août 2018.

⁴⁵⁵ Selon les données SISPEA (2008-2017).

⁴⁵⁶ Ces taux incluent les indicateurs renseignés, mais non vérifiés ainsi que les indicateurs vérifiés, mais non diffusés (choix de la collectivité de ne pas publier ses données).

Mais les données sont encore loin d'être exhaustives⁴⁵⁷ et les moyens disponibles pour faire respecter l'obligation de remplissage sont limités, comme l'exprime un rapport du CGEDD de 2016⁴⁵⁸ :

« Les obligations nouvellement créées par la loi NOTRe [...] ne peuvent qu'aller dans le bon sens, sans pour autant que des sanctions soient effectivement prévues et sans qu'il soit aujourd'hui établi que les services de l'État, qui auront à se saisir de faire respecter cette obligation, seront véritablement mobilisés et équipés pour le faire. »

En effet, en 2013, un rapport⁴⁵⁹ indique que le ministère de l'Agriculture ne dispose que d'environ 90 ETP pour mener à bien la mission SISPEA, soit, en moyenne, moins de 1 ETP par département. Nous avons vu que le Vaucluse disposait, selon les années, de 0 à 0,2 ETP dédié à SISPEA. Quant à la Lozère, pourtant confrontée à des services particulièrement petits et morcelés, la DDT ne dispose que de 0,5 ETP dédié à SISPEA. La DDT pourrait disposer de 1 ETP sur SISPEA, mais des considérations humaines et de disponibilité des effectifs l'en empêchent :

« Cette mission est affectée à chaque département *en gros*, à 0,5 ETP. C'est le schéma de principe. Nous, on mériterait d'avoir 1 ETP, vu le nombre [de services]. Le ministère va le prendre en compte. J'ai été aux réunions nationales. Très clair, le ministère nous dit : "si". Mais je ne peux pas insister trop auprès de mon directeur. C'est déjà bien qu'il ait sauvé le poste, si je puis dire. Et comme le collègue est à mi-temps, je ne pousse pas la chose pour dire de mettre un peu plus d'effectifs là-dessus. Les choses évoluant... oui, le ministère répond selon le besoin, ce n'est pas 0,5 comme ça automatique. »⁴⁶⁰

Quant au cas de l'Hérault, au cours d'un entretien qui a eu lieu en décembre 2015 avec un responsable de la DDTM, celui-ci nous a confié que le service « eau et risque » était en train, progressivement, de prendre ses distances avec la gestion de l'outil. La DDTM continue de se rendre disponible pour répondre aux questions, mais les agents ne se déplacent pas. Le contact se fait par téléphone, lorsqu'une collectivité en exprime le besoin :

« La première fois qu'on l'a rempli [le RPQS], en 2016, on a eu un agent du département [de la DDTM], mais sur un plan technique, parce qu'on se posait des questions sur des... On est

⁴⁵⁷ Dans le discours de clôture des Assises de l'eau du 29 août 2018, Édouard Philippe déclare « qu'environ 50 % de ceux qui devraient le faire renseignent l'outil d'information sur leurs services d'eau et d'assainissement ».

⁴⁵⁸ Simoni M.-L. *et al.*, 2016, *op. cit.*, p. 200.

⁴⁵⁹ Selon le rapport d'analyse du CGEDD et du CGAAER établi par A.-M. Levraut en 2013 et intitulé *Évaluation de la politique de l'eau*.

⁴⁶⁰ Extrait d'entretien avec un agent de la DDT de Lozère (novembre 2015).

tombé sur quelqu'un de sympa, qui nous a d'ailleurs gardés un bon moment au téléphone. Il nous a aidés parce qu'on ne savait pas ce que ça voulait dire, parce que ce n'est pas d'une clarté absolue. Depuis, Albin [un autre adjoint au maire], c'est lui qui apporte les données, c'est moi qui les rentre. »⁴⁶¹

Jusqu'en 2013-2014, on trouvait dans les organigrammes de la DDTM de l'Hérault que nous a fournis l'AMENGEES la mention « SISPEA » accolée au nom d'un agent. Mais depuis l'organigramme de 2014-2015, cette mention a disparu. L'agent anciennement dédié à SISPEA est désormais affecté à la mission intitulée « milieux aquatiques et SAGE ». L'action de l'État local relative à SISPEA semble donc bien précaire.

3.1.2. L'appréhension quant à l'utilisation des données

Les gestionnaires des SPEA se méfient, à raison, de l'usage qui pourrait être fait des données qu'ils pourraient transmettre à SISPEA. Certains font le calcul qu'il leur vaut mieux rester discrets et ne pas les communiquer. En 2015, le directeur du projet de l'Observatoire constatait « une montée en puissance des aspects de conditionnalité des aides des agences [de l'eau] vis-à-vis de SISPEA, les aides sont modulées en fonction des indicateurs. Il y a aussi un certain nombre d'enquêtes des agences qui commencent à essayer l'idée que l'outil SISPEA soit le seul utilisé pour les données réglementaires »⁴⁶². Le « gouvernement à distance » dans le domaine de l'EPA passerait donc moins par l'ONEMA que par les agences de l'eau (AE). Celles-ci orientent déjà, depuis longtemps, les choix des gestionnaires des SPEA. L'action incitative des AE (Pissaloux, Wulf, 2010) s'appuie à l'origine sur le principe « pollueur-payeur ». Elle repose sur plusieurs mécanismes : le prélèvement de redevances qui incite à polluer et à prélever moins ; la réduction des redevances proportionnelle à l'efficacité des ouvrages d'épuration mis en place qui incite à s'équiper et à entretenir l'ouvrage ; l'attribution d'aides financières qui incite à mettre en place des ouvrages permettant une réduction de la consommation, un traitement de la pollution ou encore la restauration des cours d'eau. Comme l'illustre cet extrait d'entretien avec un agent de l'État à propos du choix du dispositif d'épuration, l'action incitative des AE est particulièrement efficace :

« À l'époque, les boues activées en dessous de 2 000 équivalents habitants, ce n'était pas trop préconisé. C'était mal financé. Disons qu'ils [les AE] finançaient moins que les techniques

⁴⁶¹ Entretien avec un adjoint au maire d'une commune de moins de 3 500 habitants (novembre 2018).

⁴⁶² Compte-rendu de la réunion SISPEA..., 2015, *op. cit.*

par filtres plantés de roseaux. Ils poussaient plus vers ces filières plus “économiques”, entre guillemets. Du coup, les communes, si elles étaient financées à 80 % sur les filtres plantés de roseaux et seulement à 60 % sur les boues activées, ben, elles choisissaient plutôt les filtres plantés de roseaux. »⁴⁶³

SISPEA ne fait que renforcer la possibilité des AE de conditionnaliser leurs aides financières. De plus, elles n’attendent pas que SISPEA parvienne à obtenir des données exhaustives et fiables pour annoncer que les « mauvais » gestionnaires seront pénalisés, notamment s’ils présentent un mauvais niveau de rendement de leurs réseaux d’eau potable. En effet, en application de l’article 161 de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l’environnement (dite « Grenelle 2 »), un décret datant de 2012⁴⁶⁴ stipule que « lorsque les pertes d’eau dans les réseaux de distribution dépassent les seuils fixés par le présent décret, un plan d’actions et de travaux doit être engagé. À défaut, une majoration de la redevance pour prélèvement sur la ressource en eau est appliquée ». L’ensemble des collectivités aurait été informé de ces nouvelles obligations et des probables sanctions qui y sont assorties :

« La ministre actuelle écrit en direct aux collectivités sur ces thèmes-là [...]. Le courrier, je ne l’ai plus en tête, mais il y a cette obligation [...]. La ministre, Ségolène Royal, je ne sais plus si c’était au printemps dernier, elle a envoyé un courrier à *toutes* les collectivités dans ce champ-là. Le terme c’est : « gestion patrimoniale des réseaux ». Mais le résultat de tout ça, c’est SISPEA derrière, puisque les agences de l’eau ont utilisé les résultats SISPEA pour pénaliser les collectivités qui ne gèrent pas bien. »⁴⁶⁵

L’incitation à améliorer le rendement des réseaux porte ses fruits. Selon les résultats d’une enquête récente menée par L. Guérin-Schneider et S. Barone auprès d’acteurs de différentes AE⁴⁶⁶, les élus locaux auraient développé un intérêt beaucoup plus fort pour le renouvellement des réseaux depuis la mise en œuvre du doublement de la redevance. En Lozère, un agent de la DDT que nous avons rencontré témoigne de ces avancées :

« Ça marche, hein [...] ! Quand on fait cette démarche, c’est : “monsieur le maire, mettez bien vos compteurs. Faites-moi des relevés toute l’année de vos compteurs, comme ça, l’année prochaine, ce sera plus précis”. Et au fur et à mesure : “ah ! Ouh ! J’ai mis un compteur, vous savez !”. Il appelle après : “mon Dieu ! Mais je ne sais pas où elle passe mon

⁴⁶³ Extrait d’entretien avec un agent de DDT(M) (décembre 2015).

⁴⁶⁴ Le décret du 27 janvier 2012 relatif à la définition d’un descriptif détaillé des réseaux des services publics de l’eau et de l’assainissement et d’un plan d’actions pour la réduction des pertes d’eau du réseau de distribution d’eau potable.

⁴⁶⁵ Extrait d’entretien avec un agent de DDT(M) (novembre 2015).

⁴⁶⁶ Guérin-Schneider L., Barone S., 2019, *Construction d’un dispositif permanent d’évaluation du patrimoine des réseaux d’eau potable aux échelles nationale et de bassin*, rapport élaboré dans le cadre de la convention ONEMA – Irstea 2016-2018, en partenariat avec le ministère de l’Environnement.

eau ! – Et bien, monsieur le maire, faites des recherches de fuites, faites des plans de recollement”. Donc on va vers la gestion patrimoniale. »⁴⁶⁷

D’un côté, les AE sont susceptibles de pénaliser les gestionnaires des SPEA à partir des informations qu’elles obtiennent, d’un autre côté, l’absence de transmission des données sur les services à SISPEA ne fait pas l’objet de pénalités. La discrétion sur les données reste donc une stratégie payante pour les gestionnaires, le temps, au moins, de se mettre aux normes.

3.2.L’incertitude sur la fiabilité des données

Le second problème que pose SISPEA concerne l’incertitude relative à la fiabilité des données qui parviennent à l’Observatoire. En 2011, le *Rapport public annuel* de la Cour des comptes indique que « la base de données comporte des incohérences et des résultats non pertinents » (p. 19). Elle préconise la chose suivante :

« [Les collectivités territoriales doivent se doter,] au sein de leurs services, des moyens adéquats pour établir et suivre les indicateurs, faute de quoi le RPQS sera incomplet ou erroné : reprise telle quelle des indicateurs transmis par le délégataire, erreurs factuelles, lacunes, etc. À titre d’exemple, un syndicat intercommunal d’assainissement avait renseigné seulement trois indicateurs sur quinze, dont notamment un taux de desserte de 100 % manifestement erroné. » (p. 18)

Le manque de compétence explique les erreurs qui peuvent être commises. Il conduit aussi parfois à embellir la réalité. En effet, les services de petite taille manquent souvent de compétences pour renseigner les différents indicateurs présents dans le RPQS. Or, ils ne peuvent pas toujours compter sur un interlocuteur fiable vers lequel se tourner. Il arrive que, faute de temps et de compétences, les indicateurs soient finalement remplis par les délégataires (Brochet, 2017). Le contrôleur est dans ce cas capturé par le contrôlé et l’esprit de la loi Barnier⁴⁶⁸ mis en échec. Cette loi a pourtant permis à l’intervention privée de redevenir politiquement acceptable (Defeuilley, 2014). Elle limite, rappelons-le, la durée des contrats à 20 ans et contraint chaque SPEA à produire, chaque année, le RPQS destiné, notamment, à l’information des usagers. Mais faute d’un accompagnement technique

⁴⁶⁷ Extrait d’entretien avec un agent de la DDT 48 (novembre 2015).

⁴⁶⁸ Loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l’environnement.

venant d'un tiers relativement neutre, les opérateurs privés peuvent continuer de pêcher en eaux troubles.

Les craintes relatives à l'usage qui pourrait être fait des données par les AE généralisent les « bricolages » (Campbell, 2009) autour du remplissage des indicateurs, comme l'illustrent ces échanges que nous avons eus avec un maire d'une commune de moins de 3 500 habitants et son adjoint :

LE MAIRE – [Le chiffre mentionné,] il faut que ce soit logique. On peut partir de la source et on peut partir du résultat de la distribution. Et après, il faut faire un point [il rit].

L'ADJOINT AU MAIRE – Non mais il n'y a pas de truandages.

LE MAIRE – Ce n'est pas trander. C'est faire correspondre pour masquer un peu les fuites.

Selon le rapport CGEDD de 2016⁴⁶⁹, la difficulté d'obtenir des données fiables de la part des services viendrait en partie de l'insuffisante capacité du personnel des DDT(M) à contrôler les données publiées au-delà de la simple vérification de leur cohérence :

« Ce contrôle censé être exercé par les services extérieurs de l'État, malgré les efforts dégagés par la DEB [direction de l'eau et de la biodiversité] pour placer ce sujet parmi les priorités de leur action, n'a pour l'instant donné que de piètres résultats en matière de qualité et de consistance des données publiées ; il n'est en tout état de cause qu'un contrôle de cohérence, la responsabilité des données appartenant à l'autorité organisatrice. » (p. 200)

Comme nous l'avons d'ailleurs montré, avec l'arrêt des missions de maîtrise d'œuvre et de GSP/DSP, la connaissance qu'a le personnel des DDT(M) sur les SPEA diminue et a des effets sur sa capacité à accompagner les gestionnaires dans le remplissage des indicateurs et à contrôler les données.

Toutefois, il ne faut pas non plus sous-estimer les bricolages opérés par les agents mêmes de l'État chargés de contrôler et de valider les données.

– Est-ce que les collectivités ont intérêt à donner les bons chiffres ?⁴⁷⁰

AGENT DE LA DDT – (*Silence. Hésitation, puis petit rire*) Bravo ! Bravo ! Vous avez tout compris ! Donc la stratégie, [c'est] de faire en sorte que la collectivité ne soit pas pénalisée. Mon collègue, qui connaît parfaitement le dispositif, arrive à agir sur des choses, sur des chiffres, sans tricher véritablement ! Pour ne pas pénaliser sinon... Si on dit : « faites ! » et si derrière il y a le couperet qui tombe, on a tout faux. On va à l'échec. Si vous appliquez les

⁴⁶⁹ Simoni M.-L. *et al.*, 2016..., *op. cit.*

⁴⁷⁰ Extrait d'entretien avec un agent de la DDT 48 (novembre 2015).

textes comme ça, c'est ce que je disais, il y a toute la façon de faire, de convaincre, de motiver et de faire en sorte de ne pas pénaliser instantanément. Ça, c'est essentiel si vous voulez réussir.

– Quelle est votre marge de manœuvre ?

AGENT DE LA DDT – Si vous voulez, le système donne une part de souplesse. Vous avez des éléments qui vous permettent de jongler, d'assouplir le résultat si vous appliquez le chiffre carré, voilà. On joue sur ça. Parce que si, mettons, la collectivité dit : « je prélève 10 000 m³ d'eau, j'en facture 5 000 », ça veut dire que vous avez un rendement de 50 %. L'objectif du rendement c'est 80 %. Sachant qu'il y a une formule qui assouplit à 65 %.

– Pour les ruraux oui.

AGENT DE LA DDT – Voilà, c'est ça. Donc, si vous démontrez que les 5 000 perdus, par rapport à ce que je viens de dire, sont utilisés pour arroser le stade ou je ne sais pas quelle consommation particulière, vous évitez de dire : « 10 000 prélevés, 5 000 consommés, le reste... Piou ! Perdu ! » Sinon, la collectivité est taxable et surtaxable. Donc, au lieu de dire : « il en va 2 000 au stade », parce que ça, c'est compté, on en met 3 000 pour compenser. Il y a une part de souplesse. C'est l'objectif, hein ! Là où on serre les boulons, c'est sur les collectivités les plus structurées : « Ah ! Vous êtes à 68, il faudrait être à 70 ».

Cet extrait d'entretien montre qu'à travers l'embellissement des données renseignées dans le RPQS et éventuellement transmises à SISPEA, se joue l'adhésion des gestionnaires des SPEA au dispositif. Pour l'agent de l'État, c'est aussi une manière de garder une posture d'accompagnateur, plus gratifiante que celle de contrôleur.

4. Les agences de l'eau : le lieu du gouvernement à distance de l'État ?

Nous avons vu que certaines modalités du gouvernement à distance sont effectives au niveau des AE. Toutefois, dans le cadre de notre questionnement sur les transformations de l'État, il est important de noter que le gouvernement à distance, selon qu'il passe par l'ONEMA ou par les AE, n'a pas les mêmes implications. En effet, l'ONEMA est un établissement public *national*. Il *dépend de financements extérieurs* (budgets des AE) *et de l'État pour le pilotage des politiques qu'il met en œuvre*, à l'instar de l'ANRU étudiée par R. Epstein (2005), financée par l'État et des fonds privés (UESL – Action Logement). Au contraire, les AE sont *décentralisées* et disposent d'une plus grande *autonomie financière* (via le système des redevances) *et gestionnaire* vis-à-vis de l'État. À ce propos, B. Barraqué écrivait (1995b) :

« [Les AE] prélèvent directement les seuls impôts importants qui ne transitent pas par le ministère des Finances, elles font leur trésorerie elles-mêmes, et leur richesse leur donne une grande souplesse d'intervention alors que leur programme, établi de façon quinquennale, garantit qu'elles pourront tenir leurs engagements malgré éventuelles austérités. » (p. 443)

Il est vrai que les AE ont eu tendance, ces dernières années, à perdre leur autonomie financière vis-à-vis de l'État. Dès 2004, la loi de finances prévoit un « prélèvement exceptionnel » du ministère de l'Environnement sur la trésorerie des quatre AE présentant des trésoreries excédentaires (qui représentaient au total 1 Md€). Sur les 210 M€ prélevés, 59 M€ ont servi à la restauration des cours d'eau et des ouvrages de protection contre les inondations, 16 M€ au maintien du bon état écologique des cours d'eau et 135 M€ à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)⁴⁷¹. Certes, dès la création des AE en 1964, la loi prévoyait que l'agence « contribue, notamment par voie de fonds de concours au budget de l'État, à l'exécution d'études, de recherches et d'ouvrages d'intérêt commun aux bassins et à la couverture de ses dépenses de fonctionnement »⁴⁷². Cependant, le projet de loi de finances pour 2004 prévoit de recourir au prélèvement sur le budget des AE pour faire face aux difficultés de financement de l'ADEME. Les recettes des AE, dont la collecte repose sur le principe de « l'eau paie l'eau », ont été détournées du secteur de l'eau. Dès 2003, un membre du conseil d'administration de l'AE de Seine-Normandie, Daniel Marcovitch, fustigeait la loi de finances pour 2003 qui « avait déjà permis à Bercy de détourner 20 M€ du Fonds national de solidarité pour l'eau [alimenté par les AE] au profit du budget général de l'État »⁴⁷³. L'étoupe se resserre lorsque l'article 82 de la loi sur l'eau de 2006 permet pour la première fois au Parlement de fixer « le plafond global de leurs dépenses sur la période considérée ainsi que celui des contributions des agences à l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques »⁴⁷⁴.

⁴⁷¹ Cf. Ph. Rouault, « Annexe n° 15. Écologie et développement durable », dans le *Rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le projet de loi de finances pour 2005*, fait par Gilles Carrez, rapporteur général, député.

⁴⁷² Cf. art. 14, § 3 de la loi du 16 décembre 1964.

⁴⁷³ Cf. article de *l'Humanité*, « Quand Bachelot fait du liquide », publié le 25 septembre 2003 par Cyrille Poy.

⁴⁷⁴ La loi considère désormais les redevances des AE comme des impositions de toute nature. Or, celles-ci relèvent de la compétence du législateur conformément à l'article 34 de la Constitution.

Encadré 10. La remise en cause du principe « l'eau paie l'eau »

L'article 54 du projet de loi de finances 2018 indique qu'« à compter de 2018, il est institué une contribution annuelle des agences de l'eau mentionnées à l'article L. 213-8-1 du code de l'environnement au profit, d'une part, de l'Agence française pour la biodiversité [AFB], à hauteur d'un montant compris entre 240 M€ et 260 M€, et, d'autre part, de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage [ONCFS], à hauteur d'un montant compris entre 30 et 37 millions d'euros ». Outre la réduction des marges de manœuvre des AE relatives à leur capacité à financer les projets, ces prélèvements remettent en question le principe de « l'eau paie l'eau » instauré par la loi de 1964 qui

créé les six AE⁴⁷⁵. Les redevances payées par les usagers (ménages, collectivités, industriels, agriculteurs et pêcheurs) sont attachées au volume d'eau consommé. Elles ont pour objet les prélèvements qui sont faits sur la ressource et le traitement de la pollution causée par le rejet des eaux usées. Certes, la loi sur l'eau de 2006 avait d'ores et déjà créé une contribution financière des AE à l'ONEMA⁴⁷⁶. Mais l'AFB – qui a absorbé l'ex-ONEMA⁴⁷⁷ – et l'ONCFS sont loin de se limiter aux politiques publiques de l'eau. Les redevances prélevées par les AE sont donc de plus en plus déconnectées des politiques financées⁴⁷⁸.

Par ailleurs, les comités de bassin, ces « parlements de l'eau » qui définissent les orientations de l'action des AE et participent à l'élaboration des décisions financières, ne définissent plus seuls la nature des redevances et leurs taux. Ce qui fait dire à B. Barraqué, en 2019 :

« La loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) de 2006 [...], malgré les objurgations du rapporteur de la loi au Sénat, de Michel Rocard et d'André Santini, a finalement accepté que les redevances soient votées annuellement par le Parlement, ouvrant de fait le budget des agences à un prélèvement du ministère des Finances [...]. L'État applique des règles d'austérité pour réduire son déficit à des organismes qui ont toujours eu une trésorerie positive ! »⁴⁷⁹

Le ministère des Finances, qui n'avait jamais accepté l'autonomie budgétaire des AE, est le grand gagnant de l'identification des redevances perçues par les AE à des impositions (Barraqué, Laigneau, 2017), car elle implique le contrôle parlementaire annuel des redevances.

⁴⁷⁵ Il s'agit de la loi du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution.

⁴⁷⁶ L'Office national de l'eau et des milieux aquatiques.

⁴⁷⁷ Cf. Loi du 8 août 2016 relative à la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages. L'AFB regroupe l'ONEMA, l'Établissement public des parcs nationaux, l'Agence des aires marines protégées et le groupement d'intérêt public « Atelier technique des espaces naturels ».

⁴⁷⁸ Le rapport de l'IGF et du CGEDD (2018), *op. cit.*, préconise toutefois, « afin de favoriser l'acceptabilité de ce recentrage et de mieux utiliser l'outil fiscal, de faire évoluer le système de redevances pour en faire un réel outil de fiscalité environnementale, notamment par [...] la diversification des ressources affectées aux agences pour contribuer au financement de l'extension de leur périmètre d'intervention, dans une logique prévoyant que "les pressions sur l'eau et la biodiversité paient les interventions pour l'eau et la biodiversité" », p. 6.

⁴⁷⁹ Extrait de l'article de presse « Grand débat : il faut oser créer une parafiscalité pour une gestion de l'eau en commun », paru dans *Actu-Environnement.com* le 18 février 2019.

Parallèlement, les AE ont également perdu de l'autonomie dans l'élaboration de leurs programmes d'intervention. L'article 82 de la LEMA stipule en effet que « le Parlement définit les orientations prioritaires du programme pluriannuel d'intervention des agences de l'eau ». En outre, quatre nouvelles redevances ont été introduites par l'article 84 de la LEMA : une redevance pour pollutions diffuse, une pour stockage en période d'étiage, une pour obstacle sur les cours d'eau et une pour protection du milieu aquatique. Les AE deviennent les bras armés budgétaires de l'État pour appliquer les engagements communautaires de la France et prévenir les risques de contentieux européens. On pense notamment à la directive-cadre européenne sur l'eau (DCE) du 23 octobre 2000, transposée dans le droit français en 2006, qui a pour objectif d'atteindre un « bon état » des masses d'eau ou à la directive nitrates du 12 décembre 1991 qui vise à réduire la pollution des eaux provoquée par les nitrates. Avec la LEMA, l'État (ministères de l'Environnement et des Finances) parvient « à “corseter” l'action des agences de l'eau » (Pissaloux, Wulf, 2010, p. 216). La DCE, par exemple, conduit les AE à se positionner de plus en plus sur les enjeux liés aux milieux aquatiques. On peut parler, à cet égard, d'« écologisation » des répertoires d'action des AE (Bouleau, 2015). Le ministère de l'Environnement pousse dans le même temps les AE à accroître la sélectivité des projets qu'elles financent. En juillet 2015, par exemple, la ministre de l'Environnement Ségolène Royal lance un plan d'action, avec l'appui des AE et de la Caisse des Dépôts, qui « incite les agences de l'eau à consacrer à la lutte contre les fuites dans les réseaux d'eau potable une enveloppe de 100 millions d'euros entre 2015 et 2018, dont, pour certaines d'entre elles, près de 50 millions sous la forme d'appels à projets, dédiés en particulier au renouvellement de réseaux »⁴⁸⁰. La perte d'autonomie financière et programmatique des AE pourrait nous laisser croire au renforcement du gouvernement à distance de l'État à travers les AE.

Plusieurs arguments laissent cependant penser que les AE disposent encore d'une forte autonomie vis-à-vis de l'État⁴⁸¹. En premier lieu, si elles n'étaient pas un tant soit peu autonomes, elles ne seraient pas intervenues et n'interviendraient plus dans la distribution de l'eau potable. En effet, à l'origine, l'objectif des AE était d'agir sur la ressource pour la protéger contre la pollution. Il revenait aux municipalités de financer cette politique. Mais dans les années 1970-1971, « l'association des maires de France incita ses membres à ne plus payer les redevances des services urbains et s'engagea dans un conflit avec les agences

⁴⁸⁰ Guérin-Schneider L., Barone S., 2019..., *op. cit.*, p. 8.

⁴⁸¹ Nous tenons à remercier Gabrielle Bouleau qui nous a aidés à dégager les différents arguments relatifs au maintien d'une certaine autonomie des AE vis-à-vis de l'État.

qui dura cinq ans (Evrard, 2006) » (Bouleau, 2019, p. 101). Pour se rendre légitimes auprès des maires, les AE vont se détourner quelque peu de leur objectif initial pour financer les infrastructures de collecte, beaucoup plus chères que les stations d'épuration. Récemment, les AE se sont vues confier des missions liées à la biodiversité⁴⁸² et à l'adaptation au changement climatique⁴⁸³. Les AE ont également accompagné les intercommunalités dans la prise de compétence « Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations » (GEMAPI) prévue par la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014. Elles ont aussi largement financé les études de transfert des compétences EPA, dans le cadre de la loi NOTRe. Les AE se trouvent donc contraintes budgétairement et, dans le même temps, invitées à élargir leur champ de compétences à la renaturation des milieux aquatiques, aux continuités écologiques, à la lutte contre les inondations, à la valorisation des eaux usées... Autant de domaines en partie concurrents du petit cycle de l'eau. Les dépenses des AE pour l'EPA tendent donc à se réduire. Elles sont par ailleurs de plus en plus considérées, au niveau national⁴⁸⁴, comme devant être assurées par les factures d'eau (cf. Chapitre 6). Le rapport sur *L'avenir des opérateurs de l'eau et de la biodiversité*⁴⁸⁵ recommande aux AE de recentrer leurs interventions sur les actions en faveur des milieux aquatiques et marins et de la biodiversité. Les AE cesseraient alors de faire office de « mutuelle » pour les SPEA – à l'exception du versement d'aides financières aux communes les plus pauvres dans le cadre de la solidarité territoriale. Néanmoins, l'appui financier des AE dans le domaine de l'EPA représente toujours la part la plus importante du budget des AE. L'AE Rhône-Méditerranée-Corse (RMC), par exemple, prévoit de consacrer, dans le cadre de son XI^e programme (2019-2024), 655 M€ à l'assainissement, 14 M€ aux services départementaux d'assistance technique aux exploitants de station d'épuration (SATESE) et à l'exploitation

⁴⁸² L'article 29 de la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages élargit les missions des AE à la connaissance, à la protection et à la préservation de la biodiversité terrestre et marine.

⁴⁸³ La loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) indique que les AE favorisent « une gestion équilibrée et économe de la ressource en eau et des milieux aquatiques [...], la régulation des crues et le développement durable des activités économiques » (art. 82) et que cette gestion équilibrée et durable de la ressource en eau « prend en compte les adaptations nécessaires au changement climatique » (art. 20). Plus récemment, la lettre de cadrage adressée le 28 novembre 2017 aux présidents des comités de bassin par le ministre de la Transition écologique fait du changement climatique l'une des priorités des AE. Le premier paragraphe de cette lettre est titré « Les agences de l'eau, fer de lance de l'adaptation au changement climatique ».

⁴⁸⁴ Nous faisons référence ici au ministre de la Transition écologique et de la Solidarité, Nicolas Hulot, au président du Comité national de l'eau, Jean Launay et aux auteurs du rapport sur *L'avenir des opérateurs de l'eau et de la biodiversité* d'avril 2018.

⁴⁸⁵ *Op. cit.*

des ouvrages d'eau potable (SATEP), 300 M€ aux primes d'épuration et 193 M€ pour l'eau potable. 1,162 Md€ sont donc consacrés au petit cycle de l'eau sur un montant total d'intervention de 2,38 Md€. La dépense des AE est moindre sur la gestion quantitative et l'adaptation au changement climatique (290 M€), les milieux (414 M€) et la biodiversité et le milieu marin (60 M€) qui représentent au total 764 M€ de montant d'intervention. La capacité des AE à maintenir des montants significatifs d'intervention dans des domaines qui ne font pas partie des priorités de l'État témoigne de leur autonomie programmatique.

Ensuite, l'autonomie des AE peut se lire dans la composition des comités de bassin, où l'État est aujourd'hui minoritaire. Or, c'est au sein des comités de bassin que sont votés les programmes d'intervention des AE et fixés les taux de redevance et les opérations éligibles aux subventions. L'AE n'est « que » l'organe d'exécution de ces programmes d'intervention. À l'origine, les comités de bassin étaient composés *pour égale part* de « représentants des différentes catégories d'usagers et personnes compétentes », « des représentants désignés par les collectivités locales » et « des représentants de l'administration »⁴⁸⁶. Par la suite, la place des représentants de l'État dans les comités de bassin, mais aussi dans les conseils d'administration des AE, s'est réduite :

« L'État central s'est désengagé du financement des politiques de l'eau. Corrélativement, son poids dans les comités de bassin est descendu au quart des sièges, au profit d'usagers jusqu'à sous-représentés, notamment les défenseurs de la nature. Dans les conseils d'administration également, l'État n'a plus que le tiers des voix contre la moitié au début, et ce sont les élus des collectivités territoriales qui ont pris davantage de place. Les agences ont donc été de mieux en mieux comprises [par les élus locaux] comme des organismes décentralisés. » (Barraqué, 1995b, p. 443)

En 2006, la LEMA ne fait rien pour améliorer la représentation de l'État dans les comités de bassin. Tandis que 40 % des sièges est réservé au premier collège (représentants des conseils généraux et régionaux, représentants des communes et de leurs groupements compétents dans le domaine de l'eau), 40 % au deuxième collège (représentants des usagers de l'eau et des milieux aquatiques, des organisations socioprofessionnelles, des associations...), seul 20 % est attribué au troisième collège (représentants de l'État ou de ses établissements publics concernés)⁴⁸⁷. Malgré « les tentatives écartées par le législateur de 2006 » (Pissaloux, Wulf, 2010, p. 205) pour recentraliser le comité de bassin, son président est élu par les représentants des deux premiers collèges. Les AE se démarquent

⁴⁸⁶ Cf. art. 13 de la loi du 16 décembre 1964.

⁴⁸⁷ Cf. art. 82 de la LEMA.

donc des autres établissements publics administratifs par la place accordée aux usagers dans la définition de ses orientations par rapport aux représentants de l'État, minoritaires.

Enfin, le seul fait qu'il existe de fortes différences entre les AE montre qu'elles disposent d'une part d'autonomie. Certes, les différences ont aujourd'hui tendance à se réduire :

« La mise en œuvre de la directive-cadre européenne de 2000 a réduit les différences observables d'une agence à l'autre sur l'importance accordée à l'écologie en matière de diagnostic, sur le budget consacré aux actions de restauration ainsi que sur les efforts d'animation pour accompagner l'émergence de tels projets et leur appropriation par le public. » (Bouleau, 2019, p. 104)

G. Bouleau, qui compare l'AE Seine Normandie et l'AE Rhône-Méditerranée Corse, montre malgré tout que des divergences persistent quant au mode de fonctionnement des AE (mutualiste ou incitatif), au poids du budget qu'elles consacrent aux canalisations (réseaux d'assainissement et équipements d'adduction en eau potable) ou encore au volume des aides versées aux ouvrages d'épuration en fonction de leurs performances épuratoires. Ainsi, le gouvernement à distance mis en place par les AE ne peut être identifié au gouvernement à distance de l'État, car les AE demeurent, quelque part, ce que certains enquêtés n'ont pas hésité à qualifier d'« État dans l'État ».

Conclusion du chapitre 4

Suite au retrait de l'État de ses missions d'ingénierie, nous observons qu'il est difficile, pour ses administrations, de continuer de gouverner, localement ou à distance, les SPEA. Tandis que l'administration territoriale de l'État sort affaiblie de la politique de retrait, l'administration centrale rencontre, elle aussi, des difficultés à gouverner à distance. Nous avons montré que l'élément le plus caractéristique du contrôle à distance dans le domaine de l'EPA, SISPEA, ne fonctionne pas. Il est même parfois instrumentalisé par certains opérateurs privés. Avec la disparition des missions GSP/DSP, ceux-ci se trouvent débarrassés localement du contrôle des agents de l'État. En outre, il arrive qu'ils renseignent eux-mêmes les indicateurs de performance. Ces évolutions vont à l'encontre des objectifs de régulation.

Les difficultés que rencontrent les administrations centrales pour constituer une connaissance fiable et exhaustive des SPEA sont nombreuses. En 2015, dans le cadre de notre enquête par questionnaires, nous avons entrepris de lister l'ensemble des SPEA présents sur nos départements d'étude. Nous avons prévu d'établir cette liste à partir de la base nationale sur l'intercommunalité (BANATIC) de la direction générale des collectivités locales du ministère de l'Intérieur. Or, cette base s'est avérée imprécise, incomplète et non actualisée. Cela nous avait mis la puce à l'oreille concernant les limites de la capacité de l'État à connaître ses territoires. Nous étions toutefois étonnés. Notre étonnement était caractéristique d'un gouvernement qui continue de fonctionner, par moments, sur le crédit que lui accordent les acteurs (Crespy, Simoulin, 2016). Toutefois, ce crédit tend à s'effriter au fur et à mesure des déceptions ou des incompréhensions, comme nous l'avons montré dans le cas des relations entre les agents des DDT(M) dédiés à la police de l'eau et les gestionnaires de SPEA.

Le dispositif SISPEA, relativement jeune, est sans doute amené à évoluer. D'un côté, la loi NOTRe accentue le caractère obligatoire de la transmission des données à SISPEA. Nous avons vu, ces dernières années, évoluer le remplissage de la base. D'un autre côté, les indicateurs retenus pour SISPEA ne sont pas figés une fois pour toutes. Ils peuvent progressivement évoluer pour améliorer la régulation du secteur. En février 2016 par

exemple, un rapport du CGEDD et de l'Inspection générale de l'administration (IGA)⁴⁸⁸ recommandait à l'ONEMA/AFB d' « étendre SISPEA aux facteurs de la formation du prix de l'eau selon une décomposition par principales fonctions et [d']y inclure les données liées aux tarifications sociales et aux statistiques de consommation effective par habitant et par ménage, pour qu'il constitue un "observatoire de la formation du prix et de la qualité des services d'eau potable et d'assainissement" » (p. 14). Toutefois, certains problèmes sont incompressibles. Dans tous les secteurs de l'action publique, de nombreux auteurs montrent les effets pervers de l'usage du *benchmarking*. S'il semble saugrenu d'imaginer les voir tous disparaître, les chercheurs en sciences de gestion pourraient bien concevoir des solutions qui permettraient, à l'avenir, de réduire leurs effets. Il faut donc rester attentifs à la manière dont l'Observatoire évolue et, par conséquent, à la temporalité dans l'interprétation des recompositions de l'État.

⁴⁸⁸ Simoni M.-L. *et al.*, 2016, *Eau potable et assainissement : à quel prix ?*, rapport conjoint du CGEDD et de l'IGA, commandé par les ministères de l'Environnement et de l'Intérieur.

Conclusion de la deuxième partie

Le retrait partiel de l'État du domaine de l'eau

Nous avons appris dans la première partie de la thèse que l'État se retire de ses missions d'ingénierie sans chercher à les redéployer d'une manière ou d'une autre. Dans cette deuxième partie, nous montrons que le retrait État ne se limite pas à la suppression de la mission. En effet, celui-ci ne parvient pas à redéployer son action de manière à pouvoir réaffirmer sa capacité à agir dans le domaine de l'EPA. Dans ce domaine de l'action publique, on assiste donc à un retrait partiel de l'État. Ce retrait touche d'abord à sa dimension matérielle : réduction des effectifs et des moyens budgétaires, suppression des services d'ingénierie... Il est ensuite relatif à sa dimension immatérielle : absence de nouvelles croyances qui donnerait un nouvel élan collectif au sein de l'administration territoriale de l'État, moindre connaissance des territoires, disparition de représentations de l'ordre désirable, fragilisation du crédit accordé à l'État par les acteurs locaux... Enfin, ce retrait partiel se rapporte à la dimension relationnelle de l'État : disparition de collectifs de travail, affaiblissement de l'unité des corps de fonctionnaires, prise de distance avec les maîtres d'ouvrage, fragilisation des missions « prioritaires » ... Étrangement, les quelques protestations discrètes, précaires et territorialement inégales que nous avons observées permettent de maintenir certaines dimensions de l'État que la politique de retrait a clairement fragilisés.

Concernant la dimension immatérielle de l'État, par exemple, la littérature sur les transformations de celui-ci insiste sur la perpétuation des « représentations de l'ordre désirable » (Burdeau, 2009, p. 74). L'État aurait « si bien colonisé les âmes qu'il peut se désintéresser des corps » (Crespy, Simoulin, p. 469). Mais en mettant fin aux missions d'ingénierie publique sans accompagner le départ des fonctionnaires qui y étaient dédiés vers d'autres structures pour qu'ils puissent continuer d'y exercer leur métier et qu'ils y distillent leur vision de l'ingénierie, l'État rate une occasion de se maintenir par la diffusion des façons de faire et des représentations de ses agents.

Quant à la dimension relationnelle, nos travaux montrent, par exemple, ce que sont, ou plutôt ne sont plus les corps aujourd'hui en France. En effet, le corps, réalité héritée de

l'Ancien Régime et base de l'articulation de la fonction publique depuis 1946, ne renvoie plus à une unité cohérente d'agents de la fonction publique partageant « une même profession » et « une même vision collective d'eux-mêmes » (Kessler, 1994, p. 3). La fonction publique d'État est de moins en moins organisée selon une logique de corps semblables à des « microsociétés » (Grégoire, 1954, p. 136). Ce qui unit les membres d'un même corps technique se réduit devant la réorientation de leurs activités vers des tâches plus diverses et beaucoup plus administratives que techniques.

Nous montrons également l'importance de prendre au sérieux, dans le cadre des réformes de l'État, les interdépendances entre les différentes missions avant de juger de l'opportunité de supprimer l'une d'entre elles, tout en affirmant avoir l'ambition d'en conserver d'autres. L'État régalien et régulateur est boiteux depuis qu'il a abandonné sa fonction d'opérateur. En 2013, Colin Crouch écrivait déjà que la privatisation et la sous-traitance des fonctions de l'État le conduisent à devenir « moins compétent pour effectuer des activités qu'autrefois il gérait parfaitement ; il finit même par ne plus maîtriser les connaissances nécessaires à la compréhension de certaines activités » (p. 47). Ce qui nous conduit à penser l'État en interaction. L'État est fait de relations interdépendantes à la fois externes et internes.

Cette deuxième partie de la thèse montre que les activités que l'État souhaite maintenir dans le domaine de l'EPA sont fragilisées par la politique de retrait. Mais elle ne répond pas à la question des capacités de l'État à intervenir sur le sous-secteur par des politiques moins directement liées à l'EPA, comme la régulation des marchés ou l'institutionnalisation des cadres de l'action collective.

TROISIÈME PARTIE

La dépendance à l'État des autorités non étatiques

L'État se retire de ses missions d'ingénierie publique sans organiser de passage de relais, que ce soit vers des entreprises privées ou vers un type particulier de collectivités territoriales. La question des recompositions de l'ingénierie et de la capacité de l'État à les accompagner reste entière après la réforme. Pour P. Genschel et B. Zangl (2011), la centralité de l'État ne résiderait « plus seulement, ni même principalement, dans des prérogatives plus ou moins exclusives de l'État, mais de plus en plus dans sa capacité à gérer et à compléter une autorité désormais « dénationalisée », c'est-à-dire internationalisée, privatisée ou transnationalisée. [...] Son rôle a changé : *il n'exerce plus le monopole de l'autorité politique, il l'administre* » (p. 510). Il serait devenu un « *Herrschaftsmanager* », c'est-à-dire, littéralement, un « gestionnaire de l'autorité ». Les autorités non étatiques auraient encore besoin de l'État pour ses ressources de légitimité démocratique et juridique ainsi que pour ses capacités organisationnelles.

Cette troisième partie de la thèse questionne cette théorie. Pour ce faire, elle déplace le regard vers deux acteurs non étatiques essentiels dans le domaine de l'EPA : les bureaux d'études privés et les collectivités territoriales. Elle teste une double hypothèse : celle d'une privatisation de l'ingénierie qui conduit à des impasses en raison de la dépendance du marché à l'égard de l'intervention de l'État, d'une part, celle d'une différenciation territoriale qui joue contre un projet d'État, d'autre part.

L'hypothèse d'une privatisation de l'ingénierie est cohérente avec une bonne partie de la littérature scientifique sur la « privatisation de l'État » (Hibou, 1999)⁴⁸⁹. La privatisation touche aussi bien les entreprises et les services publics, les ressources économiques que certaines fonctions que l'État assurait jusque-là. Le phénomène dépasse largement les frontières françaises. G. J. Ikenberry (1990) parle à ce propos de l'« *international spread of privatization* ». La privatisation pénètre des domaines aussi inattendus que la sécurité de type militaire (Avant, 2005 ; Olsson, 2013 ; Larrieu, 2017), domaine typiquement régalien ou l'école, ce « sanctuaire » qui, en France, a toujours renvoyé au « « triomphe de la volonté » contre les « lois » du marché » (Dubet, 2010, p. 34). L'« extension du marché » (Lorrain, Stoker, 1994), au sens de « secteur privé marchand lucratif », est toujours dans l'ère du temps. En Europe comme en France, elle s'est traduite par la libéralisation de réseaux d'infrastructures comme les télécommunications et

⁴⁸⁹ B. Hibou définit la privatisation comme les « processus concomitants de diffusion de l'usage d'intermédiaires privés pour un nombre croissant de fonctions antérieurement dévolues à l'État et de redéploiement de ce dernier » (1999, p. 13).

l'électricité (Poupeau, 2004 ; Bauby, 2011). Elle est devenue un « mode de gouvernement indirect » (Hibou, 1999, p. 14), une « modalité centrale de la régulation politique contemporaine » (Ansaloni, Smith, 2017, p. 10).

La question que l'on se propose de traiter dans le premier chapitre de cette partie est de savoir si le retrait de l'État de ses missions d'ingénierie contribue à un meilleur fonctionnement du marché. Pour certains économistes libéraux comme Friedrich August von Hayek (1973), l'intervention de l'État pour réguler le marché et réduire les inégalités n'est pas souhaitable. Le marché a la capacité de s'autoréguler et les ajustements spontanés entre l'offre et la demande, s'ils peuvent s'avérer douloureux pour certains, contribueraient finalement à la richesse globale. Pour le bon fonctionnement du marché, il est important que l'action de l'État reste cantonnée aux domaines régaliens comme l'éducation, la justice ou la sécurité (Friedman, 1962). Depuis F. A. von Hayek et M. Friedman, « ce sont plus des généralistes et des idéologues que des chercheurs professionnels qui défendent le cœur de la théorie néolibérale » (Boyer, 2017), à l'instar d'A. Greenspan (2013), ex-patron de la Réserve fédérale américaine, pour qui la crise des *subprimes* s'explique par l'interférence de l'État dans le marché des prêts hypothécaires. Au contraire, pour Karl Polanyi (2009), par exemple, la coupure entre les institutions politiques et économiques n'est pas tenable. L'intervention publique permettrait en effet aux marchés de fonctionner. Ce sont d'ailleurs les politiques mercantilistes des États qui ont poussé à la multiplication des marchés aux XVI^e et XVII^e siècles. Aujourd'hui, l'État assurerait encore le fonctionnement et la pérennité des marchés. Il contribuerait à la compétitivité du pays en soutenant ses acteurs économiques (Jessop, 2002) et en mettant en place des infrastructures publiques qui favorisent la croissance (Barro, 1990). Il aurait joué un rôle clé dans le décollage économique des dragons asiatiques (Evans, 1995). Il participerait à la création de nouveaux marchés (Fligstein, 2001 ; François 2007 ; Mazzucato, 2016), à la libéralisation de secteurs économiques comme les télécommunications ou le transport aérien (Woll, 2011) et mettrait en place les fondations pour la croissance économique à venir (Lévy *et al.*, 2006). L'État jouerait enfin un rôle crucial pour réguler la concurrence, gérer les crises structurelles du capitalisme (Boyer, 2015) et redresser les distorsions que créent les privatisations de service public (Genschel, Zangl, 2011). En nous concentrant sur le devenir de l'ingénierie privée⁴⁹⁰

⁴⁹⁰ Nous ne traitons pas ici du cas des opérateurs privés. Nous pouvons toutefois dire que l'échec de la régulation, par l'État, du secteur de l'EPA (cf. chapitre 4) leur est, dans un sens, profitable, puisqu'ils peuvent continuer de fonctionner de manière relativement opaque. Cependant, les difficultés que les gestionnaires des SPEA rencontrent pour contrôler leurs délégataires créent un climat de défiance qui n'est pas propice à la délégation des SPEA.

suite à la décision de 2008, nous proposons une illustration concrète des opportunités et des difficultés que peut rencontrer un marché lorsque l'État cesse d'intervenir.

La seconde hypothèse testée dans cette partie est celle de la différenciation territoriale consécutive au retrait de l'État qui contre le projet d'intercommunalisation de l'ingénierie publique qu'il tente d'imposer. En l'absence d'un transfert de compétences formel de l'État vers les collectivités territoriales, les communes et les EPCI-FP n'ont bénéficié d'aucun transfert de ressources humaines ou financières⁴⁹¹. L'on peut donc faire l'hypothèse que l'abandon de l'ingénierie publique d'État ne se traduit pas partout de la même manière selon la capacité des territoires à compenser le retrait de l'État en puisant dans leurs ressources propres. Nous chercherons à identifier ces divergences tout en étant attentifs aux phénomènes de convergence entre territoires. Alors que certains auteurs s'attachent à démontrer les tendances contemporaines à la différenciation territoriale (Le Galès, 2003 ; Négrier, 2004 ; Pasquier, 2016), d'autres mettent au contraire en lumière des signes de convergence des politiques publiques locales (Lorrain *et al.*, 1989 ; Arnaud *et al.*, 2006 ; Epstein, 2012). Ces logiques dépendent des périodes (Epstein, 2012) et des domaines d'action étudiés (Faure *et al.*, 2005). Elles peuvent aussi coexister. C'est ce que tendent à montrer les comparaisons territoriales (*ibid.*). Nous pensons donc qu'opposer « les tenants d'une déterritorialisation de l'analyse locale à ceux qui y cherchent les ingrédients d'une causalité singulière » (Douillet, 2015, p. 341) conduit à borner inutilement l'analyse. Nous partageons au contraire l'idée selon laquelle « la coexistence de mouvements de différenciation et de standardisation est observable à toutes les périodes historiques ; ce qui change, c'est à la fois l'équilibre entre les deux mouvements et les forces à l'œuvre » (Douillet *et al.*, 2012, p. 16).

Pour expliquer l'échec du projet d'État face aux phénomènes de différenciation des territoires, nous nous intéressons au pouvoir explicatif de trois variables. La première est la *variable politique*, que nous associons à la fois aux idées et aux intérêts des acteurs politiques locaux. Cette variable et, plus précisément, la variable partisane, est pertinente lorsqu'il s'agit, par exemple, d'expliquer les choix en matière de dépenses publiques (Sharpe, Newton, 1984). Parfois, elle est inopérante, comme lorsqu'il est question d'expliquer le mode de gestion des services d'eau (Lorrain, 1989b). Le caractère

⁴⁹¹ L'article 72-2 al. 4 de la Constitution du 4 octobre 1958 indique que « tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi ».

heuristique de la variable politique dépend donc des politiques étudiées. Tandis que les élus locaux influencent l'organisation territoriale et la répartition territoriale des ressources, ils interviennent beaucoup moins dans la définition des principes et des contenus de l'action publique (Douillet, 2003). L'intervention de la variable politique dépend aussi de la séquence temporelle observée. Alors que les partis de gauche et de droite s'opposent, dans les années 1980, sur le soutien que le conseil régional doit accorder à l'enseignement privé, les divergences de vues s'estompent au fil du temps et les partis, de droite comme de gauche, finissent par soutenir ce type d'enseignement (Dupuy, 2011). La variable politique ne se réduit d'ailleurs pas à la variable partisane. Claire Dupuy distingue l'« intérêt partisan » où « les prises de position et les choix de politiques d'un parti sont déterminants » (Dupuy, 2010, p. 359) de l'« intérêt institutionnel » qui renvoie à la manière dont une institution conçoit son rôle et définit les politiques à mener dans un secteur de politique publique donné. C'est l'intérêt institutionnel et non l'intérêt partisan qui explique, pour l'auteur, la plupart des clivages qui différencient les régions françaises en matière de politique éducative. Pour L. Arnaud, C. Le Bart et R. Pasquier (2006), il est impossible de faire totalement abstraction des grilles partisans qui permettent toujours d'expliquer, a minima, les discours et les « petites décisions ». Mais ces auteurs invitent à s'intéresser davantage à l'idéologie territoriale, localisée, qui serait le fruit d'une co-construction des acteurs territoriaux et qui expliquerait beaucoup mieux l'action publique. La variable politique peut enfin être lue à travers le prisme du leadership politique. Cette notion « caractérise une catégorie d'acteurs qui, tout en se référant à la défense de 'l'intérêt général', s'attachent à établir et à étendre leur autonomie politique » (Genieys *et al.*, 2000, p. 111). R. Pasquier (2016) montre par exemple que c'est la capacité de l'ancien président du conseil régional de Bretagne, Jean-Yves le Drian, à constituer des coalitions territoriales stabilisées qui explique l'abandon, en 2014, du projet gouvernemental de fusion de la Bretagne avec les Pays de la Loire. Il est probable que le domaine de l'EPA ne puisse faire l'économie de la prise en compte de la variable politique. Cette variable joue en effet un rôle jusque dans des domaines techniques comme les politiques ferroviaires régionales où le leadership politique est déterminant (Barone, 2011). Cela signifierait que le choix politique, malgré le poids de contraintes de toutes sortes, est toujours possible et que la démocratie a encore un sens. On peut toutefois s'attendre à ce que la variable politique ne puisse suffire à expliquer la différenciation territoriale. C'est là qu'interviennent les deux autres variables que nous questionnons : *l'héritage institutionnel* et *la matérialité*. La matérialité renvoie à la fois aux éléments formels des institutions (ressources financières,

ressources humaines et d'expertise...) et aux aspects matériels des territoires (topographie, répartition de la ressource en eau...). Nous verrons comment ces trois variables interviennent dans l'explication des différences de trajectoires que nous observons entre nos trois départements d'étude et dans celle de l'inégale capacité de l'État à institutionnaliser les cadres de l'action collective dans les territoires.

Chapitre 5. Les impasses de la privatisation

*« Il ne faut jamais faire de projets, surtout en ce qui concerne l'avenir »,
Alphonse Allais, Pensées, textes et anecdotes,
Paris, Éditions du Cherche Midi, 2000.*

L'hypothèse forte accréditée tant par le secteur privé que par les réformateurs de 2008 était que le retrait de l'État profiterait naturellement au secteur privé. D'un côté, l'ingénierie privée pensait pouvoir récupérer l'ensemble des parts de marché détenues jusque-là par l'État. L'objectif du long combat mené par l'ingénierie privée contre l'ingénierie publique était finalement celui-là. Il n'était donc pas nécessaire, pour l'État, de formaliser une privatisation qui allait se faire de toute manière, le marché attendant cela depuis longtemps. D'un autre côté, les principaux acteurs de la réforme – notamment le secrétaire général du ministère en charge de l'Écologie de l'époque – avaient pour objectif de laisser émerger un secteur privé jusqu'ici gêné par la concurrence de l'administration territoriale de l'État. Le directeur adjoint du cabinet du ministre de l'Écologie en poste au moment de la réforme nous avait d'ailleurs confié, lors d'un entretien, qu'au moment où se décidait le sort de l'ingénierie publique d'État : « tout le monde⁴⁹² a fait plus ou moins le calcul que la dynamique conduirait à ce que le privé prendrait le relais »⁴⁹³.

L'évolution du secteur privé après 2008 nous conduit à confirmer partiellement cette hypothèse. Une partie des missions autrefois confiées aux services de l'État est effectivement confiée aux bureaux d'études privés. Le retrait de l'État est cependant immédiatement suivi d'une crise de l'investissement public. Les bureaux d'études privés, longtemps vent debout contre l'ingénierie publique d'État, ne connaissent pas une meilleure situation après son retrait. Au sein de l'État, l'arrêt des missions de maîtrise d'œuvre au 1^{er} janvier 2012, prolongé par la suppression des missions de GSP/DSP⁴⁹⁴ au 1^{er} janvier 2016, freine l'émergence de projets dans le domaine de l'EPA (I). Mais ce n'est qu'un facteur parmi d'autres de la crise de la commande publique. Les services publics d'eau et d'assainissement (SPEA) sont de plus en plus contraints financièrement (II) et l'actualité législative, qui crée de l'incertitude, ne les incite pas à se lancer dans des projets

⁴⁹² Autrement dit l'ensemble des personnes qui en ont débattu : le secrétaire général et le directeur adjoint du cabinet du ministère en charge de l'Écologie, le directeur de cabinet de François Fillon, Jean-Claude Faugère et le secrétaire général de la présidence de la République, Claude Guéant.

⁴⁹³ Extrait d'entretien (juin 2016).

⁴⁹⁴ GSP/DSP : gestion du service public/délégation de service public.

de travaux pourtant perçus comme nécessaires (III). Cette période difficile n'est pas sans conséquence sur le secteur privé (IV) : concurrence exacerbée, effondrement des prix des prestations et multiplication des arrangements illégaux. Elle se répercute sur les SPEA qui doivent composer avec des prestations privées de moindre qualité. Beaucoup de SPEA se trouvent contraints à l'inaction et suspendent leurs projets. Finalement, ni le secteur privé ni les communes et leurs groupements ne semblent tirer profit du retrait de l'État.

I. Le retrait de l'État : la perte d'un acteur central pour l'émergence des projets

La période 2012-2016 se caractérise par une crise de la commande publique qui touche notamment le domaine de l'EPA. Or, cette période correspond aux premières années qui suivent l'abandon définitif, par l'État, de ses missions de maîtrise d'œuvre, achevées, au plus tard, le 31 décembre 2011. Chaque année, la commande publique des collectivités territoriales et de leurs groupements est évaluée par l'Assemblée des communes de France (AdCF) et la Caisse des Dépôts. Le rapport sur les résultats de 2017 montre qu'elle est passée, entre 2012 et 2016, de 52,5 à 38,6 Md€⁴⁹⁵. Cette baisse importante ne touche pas tous les secteurs de la même manière. Certains secteurs (habitat, déchets...) ont en effet été plus impactés que d'autres (voirie, équipements scolaires...). Dans le secteur de l'EPA, entre 2012 et 2015, le montant de la commande publique est passé de 5 377 à 4 447 M€, soit un manque à gagner de 930 M€ pour les prestataires privés⁴⁹⁶. Les graphiques ci-dessous⁴⁹⁷ permettent de visualiser cette baisse qui touche à la fois les domaines de l'assainissement et de l'eau potable.

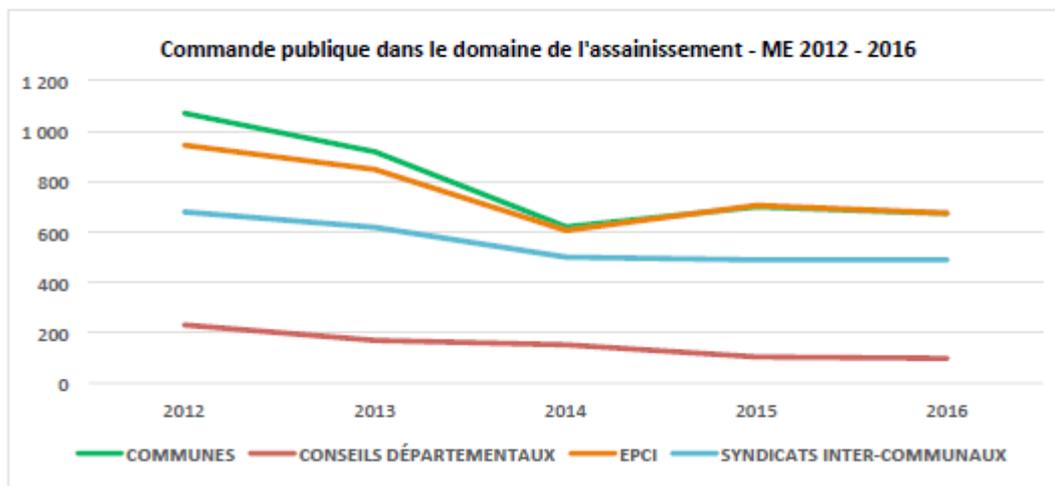
⁴⁹⁵ Voir le *Baromètre de la commande publique. Les résultats de 2017* publié le 30 janvier 2018 par la Caisse des Dépôts et l'AdCF.

⁴⁹⁶ Chiffres mentionnés dans le n° 206 de la revue *Intercommunalités* de l'AdCF de janvier 2016, p. 6.

⁴⁹⁷ Ces graphiques sont issus du *Baromètre de la commande publique 2012-2016*, note de synthèse publiée en février 2017 par l'Observatoire de l'évolution de la commande publique AdCF – Caisse des Dépôts, p. 20-21.

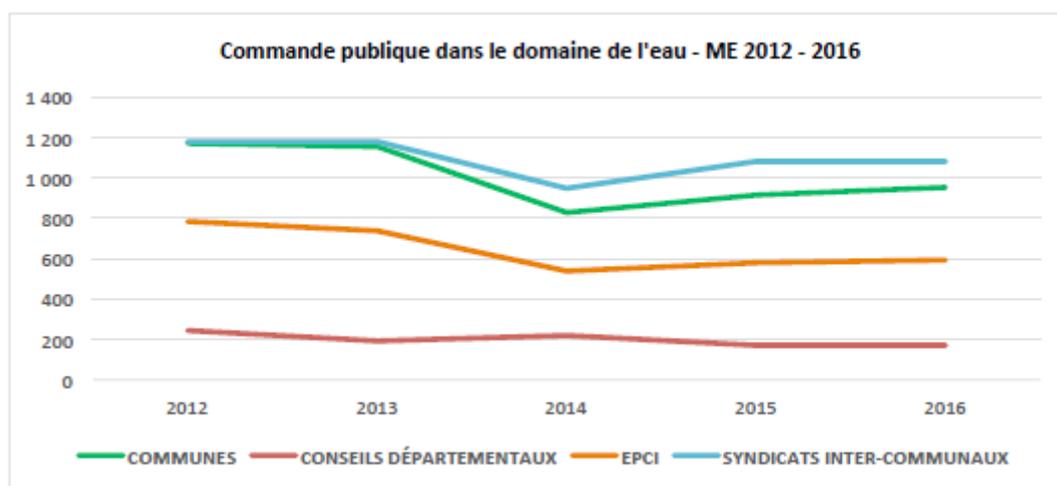
Figure 5. Évolution de la commande publique des collectivités et de leurs groupements dans le domaine de l'assainissement (2012-2016)

Évolution 2012 – 2016 de la commande publique : zoom sur les collectivités et de leurs groupements



Source : Caisse des Dépôts - AdCF / VecteurPlus

Figure 6. Évolution de la commande publique des collectivités et de leurs groupements dans le domaine de l'eau (2012-2016)



Source : Caisse des Dépôts - AdCF / VecteurPlus

De manière inattendue, le retrait de l'État conduit les collectivités territoriales à moins investir dans des projets d'EPA. La plupart d'entre elles ne se sont pas encore dotées en interne des compétences nécessaires pour assurer les premières phases d'un projet :

définir précisément les besoins de leurs SPEA, estimer la pertinence de lancer ou non une étude, évaluer la qualité des offres proposées par les bureaux d'études privés. Avec quelques années de recul, les acteurs de l'ingénierie privée se rendent compte que les services de l'État, du temps de l'ingénierie publique, dynamisaient le marché. Les DDAF accompagnaient les maîtres d'ouvrage dans la définition de leurs besoins et les incitaient à lancer les études nécessaires à la poursuite de leurs projets, d'autant plus que les agents de l'État étaient aussi ceux qui instruisaient les dossiers de demandes de subvention :

« La DDAF faisait toujours plus que la mission de maîtrise d'œuvre de base, c'est-à-dire qu'elle faisait un accompagnement un peu plus au financement et tout ça. C'est vrai qu'ils ont perdu tout ça. On se rend compte encore aujourd'hui que sur certaines collectivités qui n'ont plus la DDAF ou la DDT en maîtrise d'œuvre, encore l'année passée, il y en a un qui m'a demandé : "vous m'avez demandé de faire un schéma d'assainissement, est-ce que vous pouvez m'aider pour faire le cahier des charges ?". Je dis : "non, je ne peux pas vous aider". "Est-ce que vous pourriez m'envoyer un modèle ?". Je dis : "ben non, ce n'est pas mon boulot". Il y en a encore qui sont complètement paumés. »⁴⁹⁸

Depuis le retrait de l'État, les projets d'équipement des territoires en infrastructures d'EPA sortent plus difficilement. Les acteurs publics et privés s'accordent aujourd'hui pour dire qu'il manque un échelon, celui de l'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) en amont des projets.

Le créneau de l'AMO est peu porteur pour le secteur privé. Il est en effet peu rémunérateur. Des acteurs à la fois publics et privés nous l'ont confirmé :

« S'il y a une activité qui n'est pas lucrative, c'est l'AMO. Il n'y a rien de plus difficile que de chiffrer une mission d'AMO. On ne peut pas la quantifier. Le temps passé sur le terrain, l'évaluation des besoins, les contraintes... Vous pouvez passer beaucoup de temps. Je sais que les bureaux d'études aujourd'hui ne se battent pas pour faire de l'AMO. »⁴⁹⁹

« L'AMO, c'est un créneau qui est moins rémunérateur que la maîtrise d'œuvre. Et à partir du moment où l'on fait de l'AMO sur une opération, on ne fait pas de maîtrise d'œuvre. »⁵⁰⁰

« Personnellement, [le retrait de l'État] n'a jamais augmenté notre chiffre d'affaires sur ces AMO-là [celles qui étaient pratiquées par les DDAF] qui, en plus, avaient un chiffre d'affaires relativement petit. »⁵⁰¹

⁴⁹⁸ Extrait d'entretien avec un agent de la DDT de Vaucluse chargé de faire appliquer la réglementation sur l'eau (décembre 2015).

⁴⁹⁹ Extrait d'entretien avec un responsable EPA du conseil départemental de la Lozère (janvier 2016).

⁵⁰⁰ Extrait d'entretien avec un représentant de Syntec-Ingénierie (février 2016).

⁵⁰¹ Extrait d'entretien avec le directeur d'un gros bureau d'études (juillet 2018).

Les prestations d'AMO des DDAF et des DDT(M) tournaient autour de 4 000 €. Aujourd'hui, la plupart des AMO ne dépasse pas le seuil de 25 000 €, seuil à partir duquel l'acheteur public a l'obligation de faire connaître son intention de passer un marché public par le biais de la publication d'un avis⁵⁰². Les faibles montants des prestations d'AMO facilitent l'attribution de ces marchés aux bureaux d'études qui ont établi de bonnes relations avec les pouvoirs adjudicateurs. A contrario, il n'est pas simple de remporter un marché lorsqu'un prestataire n'a jamais travaillé pour le maître d'ouvrage qui cherche un AMO. L'habitude de travail avec un bureau d'études rassure. C'est l'une des raisons pour lesquelles les prestations d'AMO proposées par les quelques agents de l'État qui ont créé leur autoentreprise au moment du retrait de l'État (cf. section IV) ainsi que par les conseils départementaux (cf. chapitre 6) sont bienvenues.

Encadré 11. L'AMO : un créneau peu porteur pour les bureaux d'études privés L'expérience Tecurbis

Le cabinet de conseil Espelia s'était risqué, en 2013, à développer une filiale nommée Tecurbis. L'objectif était de proposer un conseil indépendant des maîtres d'œuvre privés. Espelia, créé par la FNCCR et l'AMF⁵⁰³ en 1996⁵⁰⁴, s'est toujours refusé de se positionner sur le créneau de la maîtrise d'œuvre. Tecurbis était destinée à aider les collectivités territoriales à définir les besoins de leurs SPEA. La directrice de la communication d'Espelia a tenté de créer un marché pour Tecurbis en allant présenter la filiale aux gestionnaires de SPEA, en vain. Tecurbis a été mise en dormance. L'étude de marché n'est peut-être pas allée assez loin, géographiquement parlant. Mais l'échec de Tecurbis tient principalement à la difficulté que les acteurs privés ont à vendre une prestation supplémentaire, qui vient se superposer à la somme déjà conséquente et rebutante des démarches à entreprendre par les maîtres d'ouvrage dès lors qu'ils souhaitent se lancer dans un projet d'équipement.

« Quand on a des collectivités de taille moyenne où le maire il dit : "il me faut un réservoir de plus", tu commences à lui dire "avant votre réservoir, il faut faire un schéma directeur parce que votre problème, il est plus global que ça". Et après tu lui dis : "non, mais pour écrire le cahier des charges de l'étude, il faut un assistant à maître d'ouvrage qui va venir d'abord regarder un petit peu, prendre connaissance de votre service, et ensuite vous écrire un cahier des charges pour vous assurer que le prestataire, il répond bien à ce dont vous avez besoin". Alors là, il pète un câble ! Quand l'AMO, ce sont des services de l'État qui sont présents aux côtés de la collectivité depuis des années et qu'effectivement ça ne coûte pas cher, ça passe. Quand tu commences à arriver en étant un bureau d'études en disant "c'est ce qu'il vous faudrait", ça devient plus difficile. C'est pour ça qu'il y a cette difficulté à vendre ce type de prestation »⁵⁰⁵.

Cette expérience a montré que l'AMO privée intéresse peu les maîtres d'ouvrage.

⁵⁰² Cf. l'art. 31 du décret du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics.

⁵⁰³ Association des maires de France.

⁵⁰⁴ Espelia s'appelait à l'origine Service Public 2000 (SP 2000). Il ne s'agissait pas encore d'un cabinet de conseil, mais d'une association indépendante des grandes sociétés d'eau. SP 2000 a été créée par des associations d'élus dans le but d'aider les élus locaux à renégocier les contrats avec les grandes compagnies privées de gestion de l'eau (la Générale des eaux, la Lyonnaise des eaux, la SAUR et la CISE). La création de cette association composée d'experts indépendants est une sorte de riposte face aux nombreuses affaires qui ont éclaté au début des années 1990 (voir l'affaire Carignon par exemple) et qui remettent en cause les prix pratiqués par les concessionnaires. Lire par exemple l'article « Les villes veulent pouvoir discuter à armes égales avec les compagnies des eaux » paru dans *Le Monde* le 15 novembre 1995 ou « Gestion de l'eau : les municipalités négocient des baisses de prix » paru dans *Les Échos* le 10 janvier 1997.

⁵⁰⁵ Extrait d'entretien avec un consultant privé d'Espelia (juin 2018).

Lorsque nous interrogeons le directeur d'un gros bureau d'études privé dans le but de connaître son point de vue sur le lien entre le retrait de l'État et la paralysie des SPEA quand il est question de lancer de nouveaux projets, sa réponse est sans appel : « Un gros oui là ! C'est là que le bât blesse »⁵⁰⁶. Le frein principal serait le manque de confiance des maîtres d'ouvrage à l'endroit des AMO privées. Il arrive régulièrement que les maîtres d'ouvrage soupçonnent en effet les bureaux d'études privés d'orienter les conseils qu'ils dispensent en fonction de leurs intérêts propres :

« Une AMO forte, qui n'a pas d'intérêt financier dans les échanges qu'elle peut avoir avec les collectivités, est beaucoup plus crédible qu'une AMO qui viendrait du privé. C'est le principe de base qui est plutôt bien partagé par les communes rurales et certaines communes urbaines. Effectivement, pour toutes les communes rurales, c'est vrai qu'il y a une espèce de défiance : "pourquoi lancer un schéma directeur ? Pourquoi lancer cette mission de renouvellement des canalisations ? Pourquoi lancer un bassin d'orage ?" Comme les services de l'État sont de moins en moins présents, les rappellent à la règle par des courriers non ciblés, annuels, en les rappelant à l'ordre sur ce qu'ils ont à faire, en même temps, vous goupillez ça avec de l'AMO qui ne fait pas le relais de cette réglementation-là, eh ben, effectivement, les projets ont du mal à émerger. Ça, c'est vraiment catégorique. »⁵⁰⁷

L'abandon par l'État de l'ingénierie publique participe, mais ne suffit pas à expliquer la baisse importante de la commande publique qui caractérise le début des années 2010. Le retrait de l'État de ses missions d'AMO et les difficultés qu'il engendre sur la commande publique coïncident avec une véritable crise de l'investissement des collectivités territoriales⁵⁰⁸ provoquée par l'exacerbation des contraintes budgétaires qui pèsent sur elles.

II. La raréfaction des principales sources de financement des SPEA

La baisse de la commande publique, depuis 2012 au moins, est aussi liée aux difficultés financières que connaissent les maîtres d'ouvrage. Celles-ci sont de plus en plus

⁵⁰⁶ Extrait d'entretien avec le directeur d'un bureau d'études privé (juillet 2018).

⁵⁰⁷ Extrait d'entretien (juillet 2018), *op. cit.*

⁵⁰⁸ Cette crise touche d'autres pays que la France. En Espagne, depuis la crise financière de 2008, les prix se sont effondrés. Les travaux se font dans un climat de pression et le pays, en 2015, se situe au-dessus de la moyenne européenne pour les accidents mortels dans la construction. Lire l'article « Les accidents s'accroissent sur les chantiers en Espagne » du 10 octobre 2018, sur *LeFigaro.fr*. En Italie, 600 chantiers publics sont à l'arrêt en 2019. Les investissements dans les infrastructures ont été réduits de moitié depuis la crise financière de 2008. Des facteurs nationaux exacerbent la crise, comme la multiplication, depuis les nouvelles règles anticorruption mises en place depuis 2015, des contrôles administratifs. Lire notamment l'article de Ph. Jacqué, « Début de concentration dans le BTP italien, en grande difficulté », paru dans *LeMonde.fr* le 16 août 2019.

fortes. Le tableau ci-dessous montre que les agences de l'eau et les conseils départementaux jouent un rôle important dans le financement des SPEA.

Tableau 12. Le financement des SPEA en 2006

	Financement des services millions €			%
	Eau potable	Assainissement	Total	
Délégués	Non connu		576	12
Collectivités locales - Budget des services	Non connu		2 370	49,4
Collectivités locales - Budget général	100	41	141	2,9
Agences de l'eau	106	1 054	1 161	24
Départements	122	245	367	7,6
État*	72	49	121	2,5
Régions	0	64	64	1,3
Total			4 800	100

*Via le FNDAE, aujourd'hui disparu.

Source : d'après BIPE, 2006 dans Pezon (2009, p. 140).

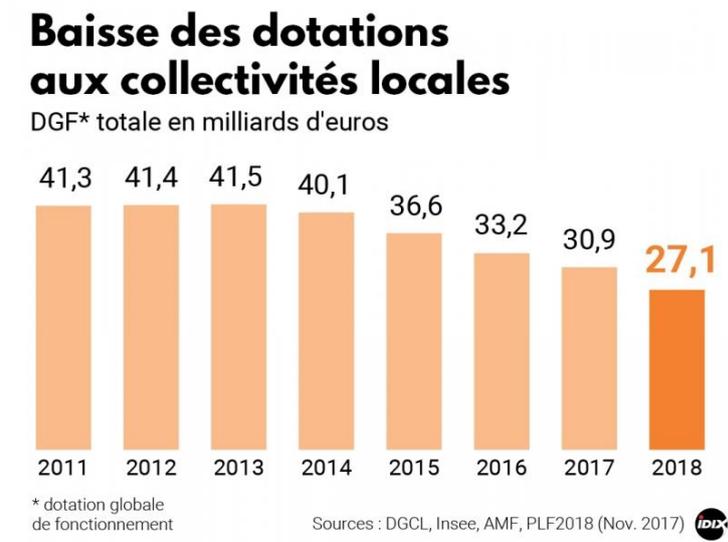
Après avoir montré en quoi la baisse des dotations de l'État impacte les SPEA (1), nous reviendrons sur la réduction des aides de deux financeurs essentiels des SPEA : les agences de l'eau (AE) (2) et les conseils départementaux (3).

1. La baisse des dotations de l'État aux collectivités territoriales

Les dotations de l'État aux collectivités territoriales sont passées de 41,1 Md € en 2012 à 27,1 Md € en 2018 (cf. graphique 3). La commande publique est particulièrement basse en 2014 (cf. graphiques. 2 et 3), année électorale et surtout première année de baisse des dotations de l'État. Le résultat est sans appel : « l'ampleur et le rythme des baisses de dotations ont conduit les collectivités à agir sur leurs principales variables d'ajustement : l'investissement et la commande publique »⁵⁰⁹.

⁵⁰⁹ « Économies territoriales : quels moteurs après la crise ? », *Intercommunalités*, octobre 2016, n° 213, p. 2.

Figure 7. Baisse des dotations de l'État aux collectivités territoriales



Source : DGCL, Insee, AMF, *Projet de loi de Finances 2018 (nov. 2017)*⁵¹⁰.

Il serait faux de dire que la baisse des dotations de l'État se répercute sur l'ensemble des SPEA. En effet, contrairement à d'autres services comme la voirie, ces services sont financés par les redevances des usagers qui alimentent un budget annexe. Le montant de cette redevance doit être fixé de manière à assurer l'équilibre financier du service. Le budget annexe n'est donc pas directement affecté par la baisse des dotations de l'État. Toutefois, peuvent puiser dans le budget général pour le fonctionnement de leur SPEA et pour leurs investissements les communes de moins de 3 000 habitants et les EPCI-FP dont les communes membres comptent moins de 3 000 habitants. En 2007, moins de 20 % des services d'eau ont l'obligation d'équilibrer leurs dépenses grâce aux redevances (Pezon, 2009). Les 80 % restant peuvent donc puiser dans les dotations de l'État. La proportion des services échappant à la règle de « l'eau paie l'eau » s'est réduite depuis 2007, en raison des regroupements intercommunaux et des fusions de communes, mais elle reste sans aucun doute significative (cf. chapitre 6). La diminution des dotations de l'État aux collectivités territoriales assèche leur budget général. Ce faisant, l'alimentation du budget annexe par le budget général se voit de plus en plus contrainte, ce qui joue sur l'investissement des services et la commande publique.

⁵¹⁰ Le graphique a été publié par *Midilibre.fr* dans un article intitulé « Baisse des dotations de l'État : combien reçoit votre commune ? » : <http://www.midilibre.fr/2017/11/22/baisse-des-dotations-de-l-etat-combien-recoit-votre-commune,1592714.php>.

2. La réduction des aides des agences de l'eau

Les difficultés de financements des projets d'EPA seraient également dues, en partie, à la baisse des aides des agences de l'eau (AE) qui finançaient, en 2012, 21 % de l'investissement des SPEA⁵¹¹. Entre les IX^e (2007-2012) et X^e programmes (2013-2018) des AE, cette baisse aurait été de 31 % pour les projets « eau potable » et de 5 % pour « la lutte contre la pollution domestique » (l'assainissement)⁵¹². La sélectivité des aides apportées par les AE aux SPEA a été renforcée ces dernières années⁵¹³ en raison d'une baisse générale de leurs budgets. Celle-ci devrait se poursuivre dans les années à venir. Le projet de loi de finances 2018 prévoit, en effet, une nouvelle ponction de l'État sur le budget des AE de près de 300 M€. Pour la période 2019-2024 – qui correspond aux XI^e programmes – les AE vont devoir composer avec une baisse, en moyenne, de 20 % de leurs budgets. L'AE Rhône-Méditerranée-Corse (RMC) estime la réduction de son budget à 23 %⁵¹⁴, ce qui représente une année de fonctionnement en moins sur l'ensemble du programme. Ces prélèvements sur les budgets des AE ont pour objectif de contribuer au redressement des comptes publics. De tels prélèvements, combinés avec une baisse du plafond annuel des recettes affectées aux AE⁵¹⁵, sont contestés par l'AMF, les présidents des comités de bassin ainsi que par certains parlementaires⁵¹⁶. Dans le même temps, les effectifs des AE ne cessent de diminuer. Ils sont contraints par la baisse régulière des plafonds d'emplois⁵¹⁷. Pour le Conseil général de l'environnement et du développement

⁵¹¹ Les AE constituent les principaux financeurs des investissements des SPEA (21 %) après les communes et leurs groupements (51 %). Elles devancent l'aide financière apportée par les conseils départementaux et régionaux (14 %) et l'investissement des délégataires privés dans le renouvellement (8 %) et les travaux neufs (6 %). Voir le rapport FP2E/BIPE intitulé *Les services publics d'eau et d'assainissement en France. Données économiques, sociales et environnementales*, publié en octobre 2015, p. 74.

⁵¹² Voir l'étude réalisée en 2017 par l'économiste Maria Salvetti intitulée « Patrimoine eau potable, assainissement collectif et eaux pluviales en France : les enjeux financiers d'une gestion patrimoniale pérenne ».

⁵¹³ Rapport du CGEDD de février 2016, *Eau potable et assainissement : à quel prix ?*, p. 93.

⁵¹⁴ Voir le projet de XI^e programme de l'AE RMC établi par la Commission géographique en octobre-novembre 2017.

⁵¹⁵ Le plafond annuel des recettes affectées aux AE passe, entre 2017 et 2018, de 2,3 à 2,28 Md€. Le ministère de la Transition écologique et solidaire justifie cette baisse du plafond des recettes de redevances des AE par l'objectif de réduction de la pression fiscale. Voir la réponse du secrétaire d'État auprès du ministre de la Transition écologique publiée dans le journal officiel du Sénat le 19 avril 2018.

⁵¹⁶ Comme le député La République En Marche (LREM) de la 7^e circonscription de l'Hérault, Christophe Euzet, qui s'inquiète, dans une question écrite au ministère de la Transition écologique et solidaire, en date du 24 octobre 2017, de la situation financière et du devenir des AE. La sénatrice Les Républicains de l'Hérault estime également, dans une question écrite adressée au même ministère, en date du 25 janvier 2018, qu'« il n'est pas acceptable d'inscrire cette diminution de recettes dans le temps ».

⁵¹⁷ Voir par exemple l'évolution des effectifs des AE entre 2010 et 2016 dans l'« Annexe au projet de loi de finances pour 2018. Agences de l'eau », p. 24.

durable (CGEDD) et l'Inspection générale des finances (IGF), « les politiques de l'eau et de la biodiversité, bien que pilotées depuis dix ans par une même direction d'administration centrale, se sont construites par juxtaposition et accumulation d'objectifs, sans se poser la question de l'adéquation des missions et des moyens et sans vision globale. Les contraintes budgétaires sont ainsi devenues les véritables déterminants de ces politiques »⁵¹⁸.

3. Une baisse globale des financements des conseils départementaux

Les conseils départementaux jouent également un rôle important à travers les subventions qu'ils accordent aux maîtres d'ouvrages locaux. En 2012, les conseils départementaux et régionaux finançaient 14 % de l'investissement des SPEA⁵¹⁹. Mais les subventions d'équipement (tous domaines confondus) versées aux communes par les Départements passent de 2012 à 2016 de 1 373 M€ à 1 023 M€ et celles versées aux EPCI de 465 M€ à 404 M€⁵²⁰. Les aides directes aux SPEA versées par les conseils départementaux sont devenues « une variable d'ajustement de leurs budgets dans un contexte où leurs dépenses obligatoires pèsent fortement sur leurs équilibres budgétaires : cette ressource est donc particulièrement précaire »⁵²¹. Cette baisse s'accroît parallèlement à l'augmentation de 24,5 %, entre 2010 et 2016, des dépenses sociales des Départements⁵²². En 2016, ces dépenses atteignent plus de la moitié de leurs budgets de fonctionnement. Cette augmentation s'explique par la crise économique de 2008 qui s'est répercutée sur le nombre de bénéficiaires du RSA, par la progression du nombre de jeunes âgés de moins de 21 ans qui alourdit l'aide sociale à l'enfance et par le vieillissement de la population combiné avec l'augmentation du nombre de mesures d'aide aux personnes âgées et handicapées⁵²³. Les conseils départementaux ont été contraints d'augmenter leurs dépenses sociales tandis que, dans le même temps, l'État diminuait la dotation globale de fonctionnement (DGF) versée à cette collectivité. Le Département de la Lozère chiffre la

⁵¹⁸ Voir le rapport publié par le CDEGG et l'IGF en avril 2018 intitulé *L'avenir des opérateurs de l'eau et de la biodiversité*, p. 5.

⁵¹⁹ Voir le rapport FP2E/BIPE intitulé *Les services publics d'eau et d'assainissement en France. Données économiques, sociales et environnementales*, publié en octobre 2015, p. 74.

⁵²⁰ Voir le rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locale (OFGL), *Les subventions d'équipement versées entre collectivités locales*, n° 1, mars 2018, p. 10.

⁵²¹ Rapport du CGEDD, 2016, *op. cit.*, p. 54.

⁵²² Voir le rapport de la Cour des comptes sur *Les finances publiques locales. Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*, paru en octobre 2017, p. 219.

⁵²³ *Idem*, p. 221.

baisse de la DGF, fin 2017, en montant cumulé, à 10,4 M€⁵²⁴ tandis que les Départements de Vaucluse et de l'Hérault estiment avoir perdu chacun 60 M€ de DGF entre 2014 et 2017⁵²⁵. La conséquence est que de nombreux Départements ont « concentré leur action sur leurs propres investissements et ont réduit sensiblement leur contribution aux SPEA. La comparaison de ces montants avec les informations recueillies par ces trois agences de l'eau montre sans doute une moindre priorité accordée à ces sujets »⁵²⁶. Le Département de l'Hérault, par exemple, stabilise le montant des subventions qu'il verse aux SPEA, voire l'a légèrement augmenté depuis 2016. En contrepartie, il a réduit ses effectifs positionnés sur le petit cycle de l'eau et augmenté les tarifs de l'assistance technique (cf. chapitre 6). Si le montant des aides ne baisse pas, le Département resserre cependant les subventions sur ce qui lui paraît prioritaire :

« Aujourd'hui, par rapport à l'année n-3 ou n-4, on est à 60 M€ de moins. Donc vous comprenez bien qu'il a fallu qu'on resserre nos aides. Vous savez combien il est difficile d'assurer les équilibres budgétaires. Malgré ce, nous avons maintenu globalement les aides aux communes. Sauf qu'on ne peut plus répondre à tout et que, bien souvent, on mesure l'enjeu partagé pour le territoire. Est-ce que le Département partage l'enjeu de la commune ? Un exemple très simple : s'il y a un court de tennis qui vient de se faire dans une commune, à 3 km à côté, on ne va pas en faire un autre parce que ni l'un l'autre ne sera utilisé à temps plein. C'est une image [...]. Nous, quand on ne peut pas satisfaire toutes les demandes, on regarde là où il y a le plus d'efficacité. Lorsqu'il y a un projet d'ensemble, c'est aussi pour nous important de mesurer que ce n'est pas du pointillé, du coup par coup. Qu'il y a un projet global. Donc on a une méthode nouvelle d'approche de l'instruction des dossiers. »⁵²⁷

En Lozère, la baisse des dotations de l'État ne joue pas sur les effectifs du Département dédiés à l'EPA. Au contraire, le service départemental d'assistance technique aux exploitants de station d'épuration (Satese) recrute un technicien supplémentaire en 2016. Ici, la baisse de la DGF joue, pour l'instant, uniquement sur le type de projets subventionnés. Le Département de Vaucluse maintient également, depuis 2011, le montant de ses aides à l'EPA (soit 1,332 M€⁵²⁸), essentiellement dédiées à l'assainissement. Mais les maîtres d'ouvrage locaux peinent à obtenir les 80 % de subventions auxquelles ils

⁵²⁴ Cf. le dossier de presse sur le vote du budget du Département de la Lozère du 30 mars 2018 disponible sur lozere.fr.

⁵²⁵ Pour le Vaucluse, voir le rapport d'orientation budgétaire 2018 du Département de Vaucluse, p. 10. Pour l'Hérault, le chiffre a été mentionné par le président du Département de l'Hérault Kléber Mesquida lors de l'Assemblée constitutive d'Hérault ingénierie le 25 septembre 2018.

⁵²⁶ Rapport du CGEDD, 2016, *op. cit.*, p. 55.

⁵²⁷ Discours du président du conseil départemental de l'Hérault Kléber Mesquida devant une trentaine d'élus locaux, à Montpellier le 25 juin 2018.

⁵²⁸ Chiffres communiqués par le responsable de la gestion financière de l'EPA au conseil départemental de Vaucluse (juillet 2018).

pourraient prétendre. Tandis que le Conseil régional de PACA s'est retiré du financement des projets en EPA depuis 2011, le Département et l'AE peinent à trouver un terrain d'entente quant aux projets à financer en priorité.

Le problème qui concerne nos trois départements d'études et qui se retrouve sans aucun doute dans les autres départements est essentiellement celui d'une diminution du cofinancement Départements/AE. Ces deux financeurs ne partagent pas toujours les mêmes priorités. Le Département se fie la plupart du temps aux grandes orientations dégagées dans les schémas départementaux d'alimentation en eau potable et d'assainissement qu'il a pu élaborer tandis que les AE s'appuient sur les décisions de leurs comités de bassin et, de plus en plus, sur les grandes orientations données par l'administration centrale (cf. chapitre 4, section II, sous-section 1.4.). Un agent du conseil départemental de l'Hérault explique les difficultés que cela engendre :

« Ce qui est délicat en matière de subventions, c'est qu'on ne peut aller que jusqu'à 80 % de participation. Ça, c'est la loi qui l'oblige et comme l'AE ne part pas sur les mêmes plafonds, les mêmes typologies d'études, les mêmes typologies d'aides, on a certains maîtres d'ouvrage pour lesquels on vote des subventions qui n'ont pas d'autres subventions et donc qui sont dans l'impossibilité de démarrer les travaux. »⁵²⁹

Cumulées, les baisses de dotations et subventions (État, AE, Département) pèsent lourd sur les capacités d'investissement des collectivités territoriales. En particulier quand, dans le même temps, le prix des travaux a augmenté :

« Quand vous avez moins de marchés, vous avez autant d'acteurs qu'à une certaine époque, 2008 par exemple, on divise par deux (je dis des bêtises) le nombre de marchés. Les entreprises sont intelligentes, elles se regroupent, ainsi de suite. À partir d'un moment, il n'y a plus d'intelligence. Dans le privé, on est sous pression en continu. Et pour les entreprises de travaux, c'est encore plus accentué ! Donc, à un moment, quand elles n'ont plus le volant, le roulement et les marges, ça ferme. Du coup, finalement, vous vous retrouvez dans une situation où vous avez descendu les prix. Il y a moins d'entreprises qui réagissent parce qu'il y en a plein qui déposent le dépôt de bilan et vous repartez sur des systèmes où vous reconsultez sur des marchés à reprendre, et il n'y a plus personne pour faire. Il y a moins d'entreprises pour répondre aux marchés. On se retrouve avec des appels d'offres où on a *une* [l'enquêté souligne] offre d'entreprise de travaux ! Donc elles font monter les prix. »⁵³⁰

Certaines collectivités territoriales trouvent quand même les ressources pour investir. Mais l'actualité législative les pousse à lancer en priorité des études de structuration des services

⁵²⁹ Extrait d'entretien avec un agent du conseil départemental de l'Hérault (juillet 2018).

⁵³⁰ Extrait d'entretien avec le directeur d'un BE privé (juillet 2018).

ainsi que des études amont et des schémas directeurs. Les projets qui ont un impact direct sur l'EPA, autrement dit les travaux, sont, en attendant, remis à plus tard.

III. Une actualité législative peu propice aux marchés de travaux

L'actualité législative de ces dernières années a été peu propice au lancement de marchés de travaux. La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe) rend obligatoire le transfert des compétences « EPA » des communes vers les EPCI-FP à compter du 1^{er} janvier 2020⁵³¹ (1). Un changement majeur (cf. chapitre 6) qui requiert beaucoup d'énergie et de temps pour les responsables territoriaux et leurs élus. Il suscite par ailleurs de l'incertitude. Le délai du 1^{er} janvier 2020 pour le transfert des compétences « EPA » était en effet toujours en débat au Parlement à l'été 2018, tout comme le caractère obligatoire du transfert des compétences. En outre, la réglementation propre à l'EPA se renforce et oriente les projets des SPEA davantage vers des études (la connaissance) que vers des travaux (les réalisations concrètes) (2).

1. Les effets suspensifs de la loi NOTRe

La difficulté d'investir dans des projets concrets comme le renouvellement des réseaux ou la mise en conformité des stations d'épuration avec la directive européenne eaux résiduaires urbaines (DERU) du 21 mai 1991 tient également au calendrier des réformes qui touchent le secteur de l'EPA. La loi NOTRe, tout particulièrement, crée de l'incertitude pour les communes et leurs groupements qui peinent à anticiper les compétences qui seront, à terme, les leurs et, partant, à investir.

« L'incertitude législative a tendance à ralentir les volumes d'intervention et ça peut peser aussi ensuite sur les choix stratégiques pour les services. En attendant, les choix d'investissement, le renouvellement du patrimoine ne progresse pas. Avancer des objectifs ambitieux sur la qualité des services, ça pose une difficulté [...]. Donc les grands enjeux du renouvellement du patrimoine, la connaissance du patrimoine, le rendement des réseaux d'eau potable, la qualité de l'eau au robinet, l'épuration, les chantiers, ils sont toujours devant. Ils ne bougent pas. »⁵³²

⁵³¹ Avec des dérogations possibles, en fonction des cas, jusqu'à 2026.

⁵³² Extrait d'entretien (juin 2018), *op. cit.*

Si les bureaux d'études spécialisés dans les prestations techniques souffrent de ce ralentissement de l'activité, ce n'est pas le cas des cabinets de conseil ou des bureaux d'études techniques qui s'ouvrent au conseil. Ces derniers ont en effet pu profiter de l'opportunité créée par la loi NOTRe pour proposer aux collectivités des études de transfert de compétence. Un enquêté soulignait même le fait que le marché du conseil « est beaucoup plus encouragé par la loi NOTRe que par le désengagement de l'État »⁵³³.

« Dans notre portefeuille d'activités, il y a eu un transfert de type de mission entre ce qu'on a l'habitude de faire : l'ingénierie contractuelle, les choix des modes de gestion, l'accompagnement à la DSP, les retours en régie... Il y en a eu beaucoup moins, mais on a vu les transferts de compétence, que ce soit EPA ou GEMAPI⁵³⁴, se développer. »⁵³⁵

Depuis l'automne 2017, il y a un fort ralentissement du nombre de consultations sur le suivi du transfert de compétences. Les communautés de communes les plus réfractaires pensent pouvoir repousser le transfert à 2026 grâce à la possibilité de report offerte pour les communautés de communes par la proposition actée par l'Assemblée nationale le 31 janvier 2018 dans la loi Ferrand-Fesneau. Certaines mettent même un terme aux études en cours. Mais de nombreux transferts ont déjà eu lieu et ont redynamisé le marché de l'ingénierie contractuelle.

« L'activité d'ingénierie contractuelle a tendance à reprendre plus tôt que prévu. Tous les contrats [de DSP] qui pouvaient se terminer aux environs de la date de transfert, les collectivités ont tendance à repousser les échéances de fin pour se laisser le temps de se poser la question du mode de gestion, de ne faire plus qu'un contrat là où il y en avait plusieurs. »⁵³⁶

Cette actualité législative a généré un marché d'études qui n'existait pas par le passé. De nouveaux acteurs ont émergé. Ce même enquêté donne l'exemple du cabinet de conseil aux collectivités Cogite, implanté à Castelnaudary, spécialisé dans l'AMO et « qui fait partie de ceux qui sont d'abord venus sur l'ingénierie contractuelle [renouvellement de contrats d'affermage, assistance en vue du choix et de la mise en place du mode de gestion du service, audits de délégation des services publics...], qui ont fait leur preuve au travers de ça, mais qui ont explosé en termes d'effectifs avec, notamment, les missions de transfert de compétences ».

⁵³³ *Idem.*

⁵³⁴ Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations.

⁵³⁵ *Op. cit.*

⁵³⁶ *Idem.*

2. Le renforcement des exigences règlementaires

De manière générale, l'évolution de la réglementation favorise, elle aussi, le secteur privé, beaucoup plus que ne le fait le retrait de l'État de ses missions d'ingénierie :

« C'est plus l'évolution de la réglementation sur ce qu'on impose à faire aux collectivités qui a fait changer le chiffre d'affaires des études amont, des schémas directeurs. Elle a permis de clairement faire beaucoup plus que ce qu'on faisait il y a dix ans. L'arrêté du 25 juillet 2015⁵³⁷ notamment, ça a permis de dire qu'il fallait faire des schémas directeurs tous les dix ans par exemple et, à l'intérieur des schémas directeurs, ce qu'on faisait il y a dix ans, c'est ridicule par rapport à ce qu'on fait aujourd'hui. Il y en a à la fois davantage, et à la fois on demande des choses beaucoup plus précises qui doivent donner des éléments beaucoup plus probants que ce qu'on faisait il y a dix ans. Je vous donne un exemple, sur une petite collectivité, en gros, à euro constant, parce que c'était avant 2000, un schéma directeur d'une commune de 200 habitants, on vendait ça entre 10 et 15 000 €. Aujourd'hui, le prix peut tripler, voire quadrupler en fonction de ce qu'on met dedans. Dedans, on peut mettre du géoréférencement, de la gestion patrimoniale, on peut faire de la modélisation... C'est l'évolution des cahiers des charges de l'AE notamment. »⁵³⁸

Ce marché des études un peu complexes est principalement investi par deux types d'acteurs : 1/de gros bureaux d'études dotés d'un large panel de compétences qui avaient abandonné, dans les années 2000, le marché des études avant d'y retourner au moment où leur chiffre d'affaires a commencé à baisser ; 2/des groupements de bureaux d'études. Certains types de prestataires parviennent donc à tirer leur épingle du jeu. Les entreprises qui font des études leur cœur de métier (schémas directeurs d'alimentation en eau potable, études de faisabilité d'extension de réseaux...) s'en sortent particulièrement bien :

« Il y a un métier qui était le vilain petit canard, c'était les études. Il y a une dizaine d'années, n'importe qui pouvait créer son bureau d'études, le faisait et arrivait à remporter des affaires de maîtrise d'œuvre. Il y a déjà 10-15 ans, les prix des études avaient commencé à chuter. Toutes les grosses structures qui faisaient à la fois de la maîtrise d'œuvre et des études ont fini par laisser tomber la partie études : Egis, Safège, Merlin aussi. Maintenant, dans les études amont comme nous on les fait, on est trois ou quatre bureaux d'études à répondre, les gros ont perdu leurs savoir-faire. De par notre stratégie, on s'en est très bien sortis. On a plutôt un très bon carnet de commandes. On embauche, on ne débauche pas. »⁵³⁹

⁵³⁷ Arrêté relatif aux systèmes d'assainissement collectif et aux installations d'assainissement non collectif.

⁵³⁸ Extrait d'entretien avec le directeur d'un gros cabinet d'études (juillet 2018).

⁵³⁹ Extrait d'entretien avec un directeur de cabinet d'études (février 2016) composé d'une vingtaine d'ingénieurs, d'experts et de chefs de projet, et au chiffre d'affaires de 8 M€.

Cette actualité législative et réglementaire pourrait expliquer pourquoi les prestations d'ingénierie, tous secteurs confondus (y compris les études), ont mieux résisté que les marchés de travaux⁵⁴⁰, tout particulièrement les travaux neufs. L'ensemble de ces prestations était en baisse depuis 2012. L'Observatoire de l'évolution de la commande publique note, dans son rapport de 2018, une reprise en 2015 pour l'ingénierie et en 2017 pour les travaux de renouvellement et de restauration, tandis que les commandes pour travaux neufs poursuivent leur déclin. Mais la reprise arrive avec un an de retard, contrairement à ce que laisserait présager un cycle électoral « classique » (hausse dès la deuxième année après les élections)⁵⁴¹. Par ailleurs, « lorsque l'on corrige l'effet prix et que l'on prend en compte l'augmentation de la population, on se rend compte que le niveau d'investissement atteint en 2017 est inférieur de 13 % à la moyenne des 20 dernières années »⁵⁴². Autant d'éléments qui nous amènent à nous interroger sur les conséquences concrètes du faible investissement des maîtres d'ouvrage locaux à la fois sur l'état des entreprises du secteur et sur celui du patrimoine des communes et EPCI-FP.

IV. Les conséquences concrètes de la crise de la commande publique

La crise de la commande publique a eu d'importantes répercussions sur les bureaux d'études privés (1). Le retrait de l'État a suscité un effet d'aubaine éphémère et limité à de petits bureaux d'études. Les projets qui émergent sont peu nombreux et la concurrence est rude. Certains bureaux d'études n'hésitent pas à casser les prix du marché dans l'espoir de se faire connaître d'un maître d'ouvrage et de remporter de meilleurs marchés à l'avenir. Le contexte financier est tel que se développent des pratiques qui contreviennent au droit et au principe de la concurrence libre et non faussée.

Encadré 12. La structuration du secteur privé dans nos départements d'étude

En France, l'ingénierie privée dans le domaine de l'EPA est globalement structurée autour d'une poignée de grands groupes privés (comme Merlin ou Safège, filiale de Suez environnement) qui déploient leurs activités en France et à l'international et d'une multitude de petites et moyennes entreprises beaucoup plus locales. Les configurations varient selon les territoires.

⁵⁴⁰ *Baromètre de la commande publique 2012-2016*, note de synthèse publiée en février 2017 par l'Observatoire de l'évolution de la commande publique AdCF – Caisse des Dépôts.

⁵⁴¹ Rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales, *Les finances des collectivités locales en 2017*, septembre 2017, p. 11.

⁵⁴² Propos tenus par Thomas Rougier qui pilote l'Observatoire des finances et de la gestion publiques locales et rapportés dans l'article « Les limites du rebond de l'investissement public local en 2017 », paru dans www.courrierdesmairies.fr le 28 mars 2018.

Le cas lozérien

Dans ce département, sont présents essentiellement de petits maîtres d'œuvre locaux. Après la loi Murcef de 2001, de nombreux cabinets de géomètres locaux ont diversifié leurs domaines de compétences. Ils ont commencé à intervenir dans le domaine de l'EPA dans le cadre de projets d'urbanisme avant de se positionner, après 2008, sur de la maîtrise d'œuvre plus spécifique à l'EPA (interconnexion de réseaux, procédures administratives de protection de captage...). La taille de ces structures ne leur permet d'intervenir que sur des projets de faible envergure. Pour des projets plus complexes (dimensionnement d'une station de traitement d'eau potable, dimensionnement des procédés d'épuration par boue activée...), l'ingénierie privée lozérienne est beaucoup plus limitée. Un seul bureau d'études, le cabinet Mégret, est régulièrement cité dans nos entretiens. Il est réputé pour être relativement capable d'intervenir sur des processus de traitement de l'eau potable ou des procédés épuratoires assez pointus. Il propose des prestations pour des projets un peu plus structurants que ceux sur lesquels se positionnent les cabinets de géomètres lozériens. Il réalise aussi des schémas d'assainissement pour le compte de communes. Ce cabinet entretient des relations privilégiées avec la DDT 48 et le conseil départemental. En 1996, son directeur remplaçait un agent du service de l'équipement rural de la DDAF 48 durant 10 mois. Pour des projets de grosses stations d'épuration ou d'eau potable, le cabinet s'associe avec des prestataires localisés dans des départements limitrophes comme le cabinet Gaxieu qui dispose d'une antenne à Alès (Gard) et à Séverac d'Aveyron (Aveyron) ou Oteis⁵⁴³ qui dispose d'une antenne à Montpellier (Hérault).

Le cas de Vaucluse

Le cas de Vaucluse est très particulier en raison de la présence du cabinet Merlin, originellement implanté à Lyon⁵⁴⁴, mais qui a ouvert une antenne à Carpentras dès 1947. Jusqu'en 2012, ce cabinet bénéficie d'un quasi-monopole sur les marchés liés à l'EPA dans le département. De 1944 à 1947, le cabinet Merlin accompagne les élus du territoire dans la mise en place de quatre grands syndicats d'eau potable. Ces syndicats occupent toujours aujourd'hui la majeure partie du territoire vauclusien (les syndicats Durance-Ventoux, Rhône-Ventoux, Rhône-Aygues-Ouvèze et Durance Lubéron) et desservent 75 % de la population vauclusienne⁵⁴⁵. Le cabinet Merlin est devenu, depuis, le principal bureau d'études de ces 4 syndicats et la SDEI, opérateur privé du groupe Merlin jusqu'en 1991⁵⁴⁶, leur exploitant⁵⁴⁷. Suite à de mauvais choix de gestion⁵⁴⁸, sans doute liés à la baisse de la commande publique, le cabinet a procédé à des licenciements économiques et a perdu des parts de marché. Aujourd'hui, les cabinets Merlin, Tramoy⁵⁴⁹ et Artelia représenteraient autour de 80 % du chiffre d'affaires des bureaux d'études privés

⁵⁴³ Anciennement Ginger.

⁵⁴⁴ François Daydé, ingénieur au service des eaux de la ville de Lyon, et Marc Merlin, ingénieur de l'École centrale de Lyon, s'associent en 1922 pour fonder le cabinet d'ingénieurs-conseils Daydé et Merlin. Celui-ci est spécialisé dans l'étude de projets et la maîtrise d'œuvre des travaux en EPA. Le premier projet remporté est celui de la commune de Givors, située dans la métropole actuelle de Lyon. La commune confie au cabinet, en 1925, l'étude d'un projet d'assainissement de la ville et de tout à l'égout. Le cabinet Daydé et Merlin diversifie ses activités et se positionne sur la gestion de services publics. Au début des années 1930, ils créent ensemble la Société de distribution d'eaux intercommunale (SDEI). Quand Daydé décède en 1935, Merlin assure seul l'activité du cabinet. La SDEI gère pour la première fois, en 1935, un réseau intercommunal, celui de Givors, Grigny et Loire-sur-Rhône. Sur cette partie de l'histoire du cabinet Merlin, voir par exemple Sylvain Petitet (1999).

⁵⁴⁵ Selon le dossier de presse du 27 avril 2017 intitulé « Les 4 syndicats d'eau potable de Vaucluse. Acteurs au cœur des enjeux de la ressource » et paru à l'occasion des 70 ans des syndicats d'eau potable de Vaucluse.

⁵⁴⁶ En 1991, la SDEI, alors gérée par Marc-Michel Merlin (3M), le petit fils de Marc Merlin, est rachetée par la Lyonnaise des eaux. 3M reste cependant à la tête des sociétés qu'il vient de vendre en devenant le responsable régional de la Lyonnaise.

⁵⁴⁷ Au 31 décembre 2012, la SDEI était toujours l'exploitant majoritaire de Vaucluse avec la gestion de 46 % des abonnés du territoire pour les services d'eau potable et plus de 50 % pour l'exploitation des services d'assainissement collectif. Ces données sur le mode de gestion des services dans le Vaucluse ont été publiées en mars 2015 par l'Observatoire de l'eau de la DDT de Vaucluse pour l'exercice 2012 dans la *Synthèse des principaux résultats liés aux services d'eau potable et d'assainissement*.

⁵⁴⁸ Plusieurs maîtres d'ouvrage rencontrés estiment avoir été déçus par les prestations de ce cabinet au début des années 2010.

⁵⁴⁹ Le cabinet Tramoy a été créé par un ancien du cabinet Merlin.

dans le Vaucluse. Les 20 % restants seraient le fait de petits bureaux d'études allant de l'autoentreprise à des équipes de 4-5 personnes.

Le cas de l'Hérault

La situation est beaucoup plus contrastée dans l'Hérault que dans les deux autres départements. De moyens et grands cabinets d'études sont implantés dans ce département avec par exemple, pour la maîtrise d'œuvre, l'antenne du cabinet Merlin basée à Vendargues, pour les études amont (diagnostic, schémas directeurs, dossiers règlementaires...) celle de Cereg ingénierie⁵⁵⁰ basée à Montpellier et pour le conseil juridique, financier et organisationnel, l'antenne d'Espelia, elle aussi basée à Montpellier. Des bureaux d'études locaux de petite taille ont aussi émergé dans l'Hérault et ont eu, par la suite, un rayonnement régional. C'est le cas du cabinet À propos,⁵⁵¹ par exemple, qui est composé d'une équipe de seulement 3 personnes.

Les difficultés que rencontrent les bureaux d'études ne sont pas sans conséquence sur les SPEA (2), car, face à des rémunérations très basses, ils sont contraints de dégrader la qualité de leurs prestations. Ils diminuent le temps passé sur les chantiers, envoient en mission de jeunes ingénieurs inexpérimentés et ne jouent plus leur rôle face aux entreprises de travaux. En outre, les financements étant plus difficiles à obtenir, beaucoup de projets sont à l'arrêt ou prennent du retard.

1. Les conséquences concrètes de la crise de la commande publique sur le secteur privé

La crise de la commande publique qui touche les communes et leurs groupements a des répercussions concrètes sur le secteur privé. Le retrait de l'État ne lui profite que de manière très marginale (1.1.). Les bureaux d'études sont contraints de réduire les prix de leurs prestations pour espérer remporter un marché dans un contexte de concurrence exacerbée (1.2.). Face à ces difficultés, les arrangements illégaux entre, d'un côté, les maîtres d'ouvrage et les bureaux d'études et, d'un autre côté, les bureaux d'études et les entreprises se multiplient (1.3.).

1.1. Le retrait de l'État : un effet d'aubaine limité pour le secteur privé

1.1.1. Des opportunités éphémères limitées à de petits bureaux d'études

⁵⁵⁰ Créé par un ex-ingénieur de SIEE (aujourd'hui Oteis) en 2006.

⁵⁵¹ Créé par un ex-ingénieur de SP 2000 (aujourd'hui Espelia) en 2009.

Ce sont surtout les petites et moyennes entreprises, essentiellement locales et beaucoup plus nombreuses que les grands groupes privés, qui vont tenter de profiter du retrait de l'État. La plupart du temps, il s'agit d'acteurs déjà présents localement et qui vont soit élargir leurs champs d'intervention, soit monter une nouvelle structure : des géomètres, des ingénieurs architectes ou des ex-agents de l'ingénierie publique en fin de carrière. Ces acteurs vont jouer la carte de la proximité avec le maître d'ouvrage. De ce fait, ils s'inscrivent dans la continuité du type de relation qui existait entre les petits maîtres d'ouvrage locaux et les services de l'État. La proximité géographique conduit les prestataires à facturer leurs déplacements au prix coûtant sans pour autant que cela n'augmente outre mesure le prix de leurs prestations et l'interconnaissance rassure les collectivités territoriales de petite taille qui souhaitent se lancer dans un projet d'EPA. Il s'agit là de deux atouts majeurs face à des prestataires plus distants.

**Encadré 13. De l'ingénierie publique à l'ingénierie privée
Le cas des autoentreprises créées par les agents de l'État**

Dans plusieurs départements, des agents de l'État décident de créer une autoentreprise pour prendre le relais de l'ingénierie publique d'État. Ce sont souvent des agents en fin de carrière. Ils souhaitent proposer un appui technique aux maîtres d'ouvrage avec lesquels ils avaient l'habitude de travailler. Un consultant privé raconte :

« Au tournant 2008, on a vu des agents des services de l'État constituer leur propre conseil. Ils ont été freelance quelque temps. J'ai plus le sentiment que c'était des gens pas loin de la retraite. »⁵⁵²

Les personnes que nous avons rencontrées citent les départements de la Haute-Savoie, de l'Ardèche, de la Drôme, de la Côte-d'Or, du Gard et de la Seine et Loire. Il y aurait également eu 2 à 3 cas par département dans les régions de Franche-Comté et d'Auvergne.

« Il y a eu un effet d'aubaine pour la création de petits bureaux d'études. Ne serait-ce que tous ceux qui étaient en DDAF et qui ont monté leurs bureaux d'études. Ils ont monté leurs structures [d'une personne] de consultant AMO en EPA. Ça dépend de la personne qui était présente et le nombre de missions qu'avait la DDAF. Ça dépend du contexte de départ. »⁵⁵³

En Lozère, un technicien de la DDT se lance dans l'aventure. Son expérience est intéressante pour illustrer le phénomène, même si son cœur de métier était l'aménagement du territoire et non l'EPA. Il a commencé sa carrière en 1982 à la DDE 48 en tant que conducteur de travaux. Il travaillait

sur la conception et la surveillance des travaux avant de se positionner sur du conseil amont (NCT) auprès des collectivités. Dans le cadre de ses missions d'aménagement routier et d'aménagement de l'espace, il était, de temps en temps, amené à intervenir sur des réseaux d'eau potable et sur de petites stations d'épuration. Au moment de la réforme, l'État offre la possibilité à ses agents de mener de front, pendant un an, une activité publique et une activité privée. Il choisit cette option et monte un bureau d'études :

« J'avais monté une auto-entreprise pour poursuivre certaines prestations, en particulier dans le domaine de la voirie, donc aménagement d'espace, routes et ouvrages d'art parce qu'il y avait eu un manque local de bureaux d'études spécialisés alors que moi j'en ai fait pendant 20 ans. »

Mais la mise en place de ces BE coïncide avec la crise de la commande publique :

« C'était intéressant. Le gros problème, c'est que comme on a pris de plein fouet la crise économique, les communes se sont retrouvées avec des financements bien moins importants et du coup les projets, petit à petit, ont baissé en termes de financement. Du coup, j'ai dit : "bon, on ne va pas partir à l'aventure à 50 ans". J'avais encore une de mes filles à charge et donc je ne pouvais pas me le permettre. »⁵⁵⁴

L'expérience de cet agent témoigne de la difficulté, à ce moment-là, de se lancer dans cette entreprise.

Les bureaux d'études qui se créent ou qui embauchent à l'occasion du retrait de l'État ne connaîtront qu'un effet d'aubaine limité dans le temps ou seront peu actifs, à de rares exceptions près⁵⁵⁵. Les microbureaux d'études créés par des agents de l'État pour intervenir essentiellement sur de l'AMO sont dirigés par des agents en fin de carrière. Une fois retraités, ils n'ont plus d'impératif financier et peuvent se permettre d'avoir une activité économique très limitée. Par ailleurs, certains Départements prennent le relais du conseil

⁵⁵² Entretien avec un consultant d'une boîte de conseil de taille intermédiaire (plus de 50 salariés, et un chiffre d'affaires de plusieurs millions d'euros), bien implantée sur l'ensemble du territoire français (juin 2018).

⁵⁵³ Extrait d'entretien avec un directeur de bureau d'études (juillet 2018).

⁵⁵⁴ Entretien avec un agent de la DDT de la Lozère (novembre 2015).

⁵⁵⁵ Le cabinet Mégret Géomètres-Experts associés, composé d'une équipe de 8 personnes, a pu un peu développer son volume d'activité et occuper en partie l'espace libéré par la DDAF 48.

technique, juridique et financier auprès des communes rurales. Les collectivités préfèrent se tourner vers ces grandes collectivités territoriales, qui ont des équipes plus structurées et qui proposent aussi un soutien financier. Enfin, ces petits bureaux d'études n'échappent pas aux répercussions de la baisse de l'investissement des collectivités territoriales. En Lozère, les cabinets de géomètres ont souvent embauché un ingénieur ou un technicien au moment du retrait de l'État et ont profité des dossiers que l'ex-DDAF leur a transférés. Mais pour beaucoup, ce succès a été de courte durée, comme en témoigne cet ex-agent de l'ingénierie publique :

« En Lozère, on avait un sacré carnet de commandes puisque nous étions deux ingénieurs, un technicien, un autre technicien. On était quatre, plus la chef de service. On a dû tout lâcher. On a transféré tous nos marchés au privé pour ce qui était vraiment en action et qui était financé. Et donc le privé – local, parce qu'il n'y a pas de très gros bureaux d'études en Lozère, il n'y a pas vraiment la place, le volant de manœuvre – a pris ça. C'était des géomètres locaux qui faisaient de la topographie et qui se sont dit : "ah ! Mais je peux faire du chiffre". Ils ont vécu 3, 4, 5 ans bien. Quand ça s'est fini, là, il y en a qui ont licencié, il y en a qui ont diminué au gré des choses. »⁵⁵⁶

L'effet d'aubaine a donc été relativement court et a principalement concerné de petites structures privées. Mais si le retrait de l'État n'a pas favorisé l'activité privée, il aura au moins permis à des structures préexistantes de se maintenir en dépit de la crise économique.

1.1.2. Le faible intérêt financier des prestataires privés de moyenne et grande taille pour le marché libéré par l'État

Les prestataires privés de taille moyenne à grande, dans leur ensemble, n'ont pas réellement tiré profit du retrait de l'État. Les DDAF/DDT(M), à la fin des années 2000, avaient recentré leurs prestations sur de l'AMO et de la GSP/DSP ainsi que sur de petites missions de maîtrise d'œuvre. Elles intervenaient auprès de SPEA dont la capacité financière leur permettait rarement de rémunérer une prestation privée au prix coûtant. Prenons l'exemple du conseil en matière de DSP : reconstitution des coûts du service, diagnostic du service, analyse des offres des opérateurs privés, négociation de contrats de DSP ou encore rédaction du contrat de DSP. En 2015, à la veille de la suppression, dans les DDT(M), de la mission GSP/DSP, les tarifs du conseil public en matière de DSP, si l'on

⁵⁵⁶ Extrait d'entretien avec un agent de la DDT de la Lozère (novembre 2015).

prend en compte le coût par habitant, étaient en moyenne deux fois plus élevés que dans le privé⁵⁵⁷. L'écart de rémunération était important.

Les bureaux d'études privés de taille intermédiaire et les grands groupes privés qui souhaitent pénétrer le marché libéré par l'État – qui concerne, à la fin des années 2000 et au début des années 2010, essentiellement les études et le conseil – sont face à deux options : soit ils renoncent à se positionner sur ce marché, soit ils proposent des montants de rémunération particulièrement bas. Cette seconde option leur permet de se faire connaître d'un maître d'ouvrage. À l'avenir, ce dernier pourrait bien choisir de travailler de nouveau avec lui avec, espère le bureau d'études, une meilleure rémunération à la clé. Le bureau d'études pourrait également être tenu informé, de manière privilégiée, des nouveaux marchés à venir, en particulier des marchés d'un montant inférieur à 25 000 €, car ils ne nécessitent aucune publicité. Cette solution séduit les bureaux d'études spécialisés dans la maîtrise d'œuvre qui tentent de pénétrer le marché des études et du conseil, suite à la crise du secteur des bâtiments et travaux publics (BTP) :

« Là où il y avait probablement une place pour l'ingénierie privée, c'était ces petites collectivités avec peu de moyens. Par définition, l'ingénierie privée ne pouvait pas aller s'y substituer ou pas significativement. L'ingénierie privée n'était pas au prix des DDAF. On le voit bien, quand on a des petites collectivités qui nous contactent et quand on commence à parler de prix de missions, ils hallucinent quoi ! Les prix ont baissé, mais dans un petit service où il y a quelques centaines d'abonnés, si tu leur dis : "Une DSP, ça coûtera 10 000 €", ils ouvrent les yeux ! Ça leur paraît hors de portée. De temps en temps, on voit bien quelques missions qui partent, plutôt dans des bureaux d'études techniques qui sont venus, au fur et à mesure, sur ces sujets-là, avec des prix parfois au ras des pâquerettes. Ils peuvent, dans ces cas-là, se payer un peu d'ingénierie privée. Mais, sinon, l'ingénierie privée genre Espelia, nous, Calia... les cabinets spécialisés sur ces types de missions [conseil financier, juridique et organisationnel], ils ne sont pas accessibles à de toutes petites collectivités. »⁵⁵⁸

Le tableau 13 réalisé à partir des données de l'Observatoire « loi Sapin » montre un phénomène de vases communicants entre conseil privé et conseil public en matière de DSP sur la période 2011-2015, autrement dit entre la dernière année de maîtrise d'œuvre et la dernière année de GSP/DSP assurées par les services de l'État.

⁵⁵⁷ Marine Colon, *Impacts des procédures de mise en concurrence dites « loi Sapin » sur les services d'eau et d'assainissement en 2014*, rapport de l'Observatoire des services publics d'eau et d'assainissement, octobre 2017.

⁵⁵⁸ Extrait d'entretien avec un consultant privé (janvier 2016).

Tableau 13. Répartition des parts de marché entre conseil privé et conseil public selon le nombre de prestations et le chiffre d'affaires entre 2011 et 2015 (en %)

Nb. de prestations	2011		2012		2013		2014		2015	
	Conseil privé	Conseil public								
< à 4 000 habitants	32	34	26	30	41	12	47	12	47	10
4 000 à 8 000 habitants	11	10	11	8	10	0	8	1	11	4
8 000 à 20 000 habitants	4	4	10	4	19	3	22	4	17	1
Plus de 20 000 habitants	5	1	10	1	14	0	4	3	10	0
Total	52	48	57	43	85	15	81	19	85	15

Chiffre d'affaire	2011		2012		2013		2014		2015	
	Conseil privé	Conseil public								
< à 4 000 habitants	32	16	15	10	18	3	36	8	23	5
4 000 à 8 000 habitants	16	5	16	2	5	0	12	1	10	2
8 000 à 20 000 habitants	5	3	11	2	14	1	24	1	26	1
Plus de 20 000 habitants	22	0	42	1	58	0	14	4	33	0
Total	76	24	84	16	96	4	86	14	92	8

Sources : rapports de l'Observatoire des services publics d'eau et d'assainissement sur les impacts des procédures de mise en concurrence dites « loi Sapin » sur les services d'eau et d'assainissement, octobre 2017 et février 2018.

De nombreux bureaux d'études privés se sont positionnés ces dernières années sur le créneau du conseil et des études en proposant des prix très bas. Ils ont contribué, de ce fait, à dégrader la santé financière du secteur. Ce dumping commercial tend également à discréditer les bureaux d'études puisqu'ils n'ont souvent d'autres marges de manœuvre que de rogner sur la qualité de leurs prestations (cf. sous-section 2.1.).

1.2. L'effondrement des prix des prestations

« Quand l'État a dit : “la DDAF arrête”, les syndicats professionnels ont dit : “super, on a gagné” et puis, six mois après, c'était une catastrophe parce qu'en fait, ça a dérégulé

complètement les marchés »⁵⁵⁹. Les taux de rémunération des services de l'État avaient un effet plancher. Aucun maître d'œuvre privé ou cabinet de conseil ne proposait de taux inférieurs à ceux pratiqués par l'État. Désormais, les taux de rémunération sont régulièrement très faibles :

« Les maîtres d'œuvre qui se financent sur le pourcentage des travaux qu'ils suivent, il y a encore quelques années, il y a 6-7 ans, les taux courants, c'était 8, 10, parfois 12 % sur les chantiers qu'ils suivaient. Aujourd'hui, on entend des missions qui partent à 1-2 %. »⁵⁶⁰

Nous l'avons vu, l'abandon par l'État de l'ingénierie publique coïncide avec une raréfaction des principaux financements accordés aux SPEA. La commande publique est faible, ce qui renforce la concurrence entre bureaux d'études et tire les prix des prestations vers le bas :

« Dotations de l'État en moins, subventions de l'AE en moins et des exigences complémentaires rappelées par l'ARS, par la DDT(M), vous avez tous les critères pour ne pas travailler. Je suis obligé [de baisser mon taux de rémunération], parce que, sinon, je ne travaille plus [...]. Il y a un guide qui a été fait par le conseil départemental du 77, Seine-et-Marne. Il indique les bonnes pratiques des maîtres d'œuvre avec des plages de coefficients de rémunération avec un coefficient de complexité. Ça, ça donne une bonne base. C'est notre base de chiffrage idéale, mais jamais on y arrive. Les prix sont tellement bas qu'on perdrait tout. »⁵⁶¹

La crise est partie du secteur du BTP et s'est ensuite répercutée sur les bureaux d'études techniques. Au vu de la baisse de leurs chiffres d'affaires, nombreux sont les bureaux d'études techniques qui sont revenus sur de l'ingénierie contractuelle et sur du conseil juridique et financier (choix du mode de gestion, suivi du délégataire, négociation d'avenant...). Ils cherchent à pénétrer ce marché en cassant les prix pour pouvoir se positionner auprès de maîtres d'ouvrage pour lesquels ils n'ont pas l'habitude de travailler :

« Le marché fait que ça s'est tendu. Sont arrivés les bureaux d'études techniques qui, sur leurs métiers historiques, ont tiré la langue, parce que des chantiers, il y en avait de moins en moins ; crise du BTP, des collectivités qui font moins de prestations de travaux. Les bureaux d'études techniques qui vivent de ça traversent, évidemment, une période difficile. Et depuis quelques années, on en voit de plus en plus qui viennent sur des missions de DSP, par exemple. Et qui viennent assez souvent en cassant les prix. Et donc ça, ça a effectivement pesé sur le fait que les prix du marché ont diminué. »⁵⁶²

⁵⁵⁹ Entretien avec le directeur d'un bureau d'études de taille intermédiaire (février 2016).

⁵⁶⁰ Extrait d'entretien avec un consultant privé (janvier 2016).

⁵⁶¹ Extrait d'entretien avec le directeur d'un bureau d'études (juillet 2018).

⁵⁶² Extrait d'entretien avec un consultant privé (janvier 2016).

La crise que connaît le secteur du BTP se propage donc, par un effet de dominos, dans les différentes strates de l'ingénierie privée. Face à une concurrence qui se durcit, les bureaux d'études sont souvent contraints de descendre en dessous des montants de rémunération autrefois pratiqués par l'État :

« Longtemps, les bureaux d'études privés ont fait le reproche aux services de l'État de casser la concurrence, de tirer les prix vers le bas. Aujourd'hui, on se rend compte que la concurrence entre bureaux d'études privés fait que les taux d'honoraires sont encore largement inférieurs à ceux que pratiquaient les services de l'État. »⁵⁶³

Les prix sont d'autant plus tirés vers le bas que de nombreuses collectivités choisissent le prestataire le moins-disant, autrement dit le moins cher. L'attribution d'un marché repose la plupart du temps sur deux critères : celui du prix et celui de la valeur technique estimée de l'offre. C'est souvent le premier critère qui l'emporte au détriment du second. C'est particulièrement le cas en Lozère où les SPEA ont des capacités financières relativement faibles, au grand dam de ce consultant privé de Montpellier qui renonce à répondre aux appels d'offres lancés dans ce département :

« Est-ce qu'on ne vient pas parce que c'est loin, c'est la campagne ? Ce n'est pas un vrai argument parce qu'on peut chiffrer le déplacement. La Lozère, ce n'est pas si loin de Montpellier et ça nous ferait bien plaisir d'y aller. Par contre, la question, elle est plutôt celle du budget qui va être mobilisé. Par exemple, il y a eu des missions de transfert de compétence en Lozère. Il y a eu des appels d'offres. Pour certains, on y a répondu. Mais, résultat des courses, le budget auquel a été attribué le marché était bien inférieur au prix que, nous, on estime nécessaire pour exécuter la prestation. Si tu pressens que ça va être partout pareil sur le département, c'est le bureau d'études qui le fait moitié moins cher, tu le fais une fois, tu le fais deux fois, tu ne le fais pas trois fois. »⁵⁶⁴

Mais le choix du moins-disant n'est pas seulement le fait des petits maîtres d'ouvrage. Plusieurs agglomérations et métropoles du sud-est de la France sont réputées, chez les acteurs de l'ingénierie privée que nous avons rencontrés, privilégier le candidat moins-disant⁵⁶⁵.

« On choisit au coût nos missions de maîtrise d'œuvre et prestations intellectuelles. Je vous donne l'exemple d'Orange. On achète à 80 % sur les prix, 20 % sur la technique. À la

⁵⁶³ Extrait d'entretien avec un agent de DDT(M) (mai 2014).

⁵⁶⁴ Extrait d'entretien avec un consultant privé basé à Montpellier (juin 2018).

⁵⁶⁵ Chose que l'on peut également constater en parcourant les offres de marchés publics disponibles en ligne.

métropole de Marseille, c'est 70 % sur les prix, 30 % sur la technique. De même pour la COGA⁵⁶⁶ : 60 %, 40 %, sur les études amont. »

En raison d'une capacité financière et technique a priori plus importante, l'on aurait pourtant pu s'attendre à ce que ce type de collectivité relativise le poids qu'il accorde au prix⁵⁶⁷.

1.3. La multiplication des arrangements illégaux

Face aux difficultés financières, les maîtres d'ouvrage locaux, les bureaux d'études privés et les entreprises multiplient les arrangements illégaux. La dégradation de la qualité des prestations fournies par les bureaux d'études privés (cf. section 2.1.) renforce la méfiance des maîtres d'ouvrage à leur égard. Les maîtres d'ouvrage préfèrent largement travailler avec des bureaux d'études privés qui leur ont, par le passé, démontré leur sérieux et leur compétence. C'est pourquoi les critères d'attribution des marchés publics que sont le prix et la valeur technique de l'offre cachent parfois le critère informel de la proximité entre le bureau d'études et le maître d'ouvrage.

« Le critère essentiel pour le maire, c'est la capacité à mener à bien le projet. C'est pour ça qu'il y a une fidélité des maires. Moi, j'ai essayé des architectes avec qui je n'ai travaillé qu'une fois. Ils ne sont pas capables de tenir les délais, de tenir les prix, etc. Quand vous avez un cabinet qui travaille depuis 20 ans sur votre réseau d'eau et d'assainissement, il connaît tous les arcanes, il a tous les plans, il sait les problématiques qu'il y a et c'est quand même beaucoup plus facile qu'un cabinet qui arrive, qui va découvrir. »⁵⁶⁸

Ce phénomène est sans doute plus accentué dans le domaine de l'EPA qui nécessite une connaissance précise du terrain et un suivi sur le long terme contrairement, par exemple, à une opération de maîtrise d'œuvre pour la construction d'une médiathèque ou d'une salle des fêtes. Cette relation de confiance avec un prestataire privé favorise la mise en place de pratiques illégales qui arrangent les deux parties. Ces pratiques ont pour effet de corrompre l'esprit de la loi du 12 juillet 1985⁵⁶⁹ relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses

⁵⁶⁶ Communauté d'agglomération du Grand Avignon.

⁵⁶⁷ Si de nombreuses communautés d'agglomérations et métropoles privilégient régulièrement le prix sur les aspects techniques de la proposition, nous ne nions pas que d'autres entreprennent des analyses comparatives poussées des offres qui valorisent davantage les aspects techniques.

⁵⁶⁸ Extrait d'entretien avec le maire d'une petite commune (juillet 2018).

⁵⁶⁹ La loi MOP en vigueur est celle de la version consolidée du 14 août 2018.

rapports avec la maîtrise d'œuvre privée (dite « loi MOP ») et sa logique de mise en concurrence.

« Vous savez en France qu'on a la loi MOP avec des mises en concurrence et tout ce que vous voulez. Dans les faits, personne ne l'applique. On a 1, 2, 3 ingénieurs-conseils avec qui on a l'habitude de travailler. Des gens en qui on a confiance. Qu'est-ce qu'on fait ? On appelle et on dit : "voilà, on veut faire ce projet, on va faire un dossier et on va demander des aides financières au Département, à la Région, à l'État. Si le projet aboutit au niveau financier, vous remporterez le marché de maîtrise d'œuvre publique. Si le dossier n'advient pas, vous aurez travaillé pour la gloire". C'est comme ça que ça marche. Celui qui vous dit le contraire, ou il ne connaît pas, ou il ment. Et après, on fait une consultation où il ressort que le maître d'œuvre choisit... voilà. »⁵⁷⁰

Ces arrangements sont fréquents dans les zones rurales où les communes ne se sont pas dotées d'un professionnel de l'EPA à même d'élaborer un avant-projet et n'ont pas les moyens de prendre le risque financier de payer un prestataire privé pour le faire si le projet n'aboutit pas. Les bureaux d'études, quelle que soit leur taille, acceptent ces règles implicites. Ils travaillent bénévolement en espérant que le projet débouche sur un marché de maîtrise d'œuvre qui leur sera attribué.

« On a trouvé la parade. Si vous prenez n'importe quel dossier au hasard, vous verrez que l'avant-projet sommaire, il est élaboré par le même qui fait le projet définitif et le suivi des travaux. Moi, j'ai un cabinet avec qui je travaille depuis presque 30 ans. Il y a deux projets qui n'ont pas abouti. Il a travaillé pour la gloire. Il en a eu 18 qui ont abouti ! Et derrière, il a fait la maîtrise d'œuvre. Après, il a fait deux dossiers qui ont fini directement aux archives du douanier, ça arrive. »⁵⁷¹

La dégradation des prix des prestations est également un terreau favorable aux marges arrière (ou rétrocommissions) perçues illégalement, en dehors de tout cadre contractuel⁵⁷². Les marges arrière sont des rémunérations différées versées par les entreprises de travaux aux maîtres d'œuvre sans que ces rémunérations aient été intégrées dans le calcul du prix des prestations vendues aux maîtres d'ouvrage.

« En gros, une société de maîtrise d'œuvre répond à un marché sur une base de 1,2 M€ de travaux. Si elle répond suivant un deal de montants correct, elle va répondre entre 5 et 8 %. Aujourd'hui, les tarifs sont en dessous de 2,5 voire 2 %. En gros, le maître d'œuvre vend à 1 ou à 2 % au lieu de 5 ou 8 %. Vous pouvez vous poser la question de savoir comment il va

⁵⁷⁰ Extrait d'entretien (juillet 2018), *op. cit.*

⁵⁷¹ *Idem.*

⁵⁷² L'art. L. 442-6 du Code de commerce considère qu' « obtenir ou tenter d'obtenir d'un partenaire commercial un avantage quelconque ne correspondant à aucun service commercial effectivement rendu ou manifestement disproportionné au regard de la valeur du service rendu » constitue une pratique restrictive de concurrence qui engage la responsabilité de son auteur.

se faire rémunérer. Pas uniquement par la collectivité. Il se fera rémunérer par l'entreprise qui va être attribuée derrière. C'est illégal, hein, ce que je vous dis ! Mais c'est comme ça que font la plupart des maîtres d'œuvre, malheureusement. Et qui tue notre métier ! Si [la société de maîtrise d'œuvre répond] en dessous du coût de revient de la mission, vous pouvez subodorer que l'entreprise qui va atterrir aura payé la maîtrise d'œuvre pour atterrir. C'est pareil pour l'AMO, sauf que c'est un décalage dans l'intervenant. C'est notre bataille de tous les jours. On est plusieurs gros bureaux d'études à se battre contre ça, notamment avec le concours de Swelia⁵⁷³, de tout un tas de bureaux d'études. »⁵⁷⁴

Ces combines conduisent parfois le maître d'œuvre à faire faire les études pour lesquelles il est payé par l'entreprise. Le maître d'œuvre vend donc une prestation qu'il ne fait pas lui-même, mais qu'il fait faire à l'entreprise. Celle-ci accepte pour que le marché de travaux lui soit attribué.

2. Les conséquences concrètes de la crise de la commande publique sur les SPEA

La crise de la commande publique se répercute de plusieurs manières sur les SPEA. La concurrence exacerbée entre bureaux d'études qui en découle conduit les prestataires privés à proposer des offres anormalement basses. Les montants des rémunérations ne leur permettent pas d'offrir aux acheteurs publics des prestations de qualité (2.1.). Lorsque le maître d'ouvrage s'en aperçoit, la suspicion à l'encontre des offres de prestations privées particulièrement basses croît. Mais tous les services ne sont pas pour autant en mesure d'attribuer le marché à un meilleur prix. Cet élément, combiné avec la baisse des subventions des AE et des Départements, conduit certains gestionnaires de SPEA à suspendre leurs projets (2.2.). Les marges de manœuvre des collectivités territoriales se resserrent considérablement, ce qui renforce le contrôle à distance des AE sur les SPEA (2.3.).

2.1. La dégradation de la qualité des prestations privées

⁵⁷³ Swelia était un réseau d'entreprises de la filière eau basé à Montpellier. En juin 2017, il fusionne avec le cluster WSM (Water Sensors & Membranes) et le pôle de compétitivité mondial EAU pour former Aqua Valley. Ce pôle de compétitivité fédère un réseau de 250 adhérents (grandes entreprises, PME/TPE [très petites entreprises], organismes de recherche et de formation...) principalement localisés en Occitanie et en PACA et dont les compétences et savoir-faire couvrent la totalité des métiers de l'eau.

⁵⁷⁴ Extrait d'entretien avec le directeur d'un bureau d'études privé (juillet 2018).

La dégradation de la qualité des prestations privées est le fruit des difficultés qui s'accumulent dans le secteur. Les salaires des ingénieurs du privé et la charge de travail qui pèse sur leurs épaules pâtissent de la baisse du chiffre d'affaires des bureaux d'études. Le directeur d'un bureau d'études nous décrit la situation inextricable dans laquelle il se trouve :

« Je suis obligé [de baisser le prix de mes prestations], parce que sinon je travaille plus et donc, du coup, je suis obligée d'en faire plus pour ne pas dégrader trop la qualité. Les conséquences, c'est la surchauffe du personnel, c'est la stabilité du personnel, c'est le fait d'encadrer des gens qui ont une charge lourde sur les épaules. »⁵⁷⁵

Fidéliser le personnel devient un véritable enjeu. Le *turn-over* au sein des bureaux d'études est relativement fort, ce qui tend à jouer sur la qualité des prestations :

« À force d'avoir trop de *turn-overs*, on fait de mauvais projets. À force d'avoir des prix bas, ben je prends encore des affaires parce que j'ai besoin de bouffer. Du coup, je mets un plus jeune qui n'est pas bon. Donc la station d'épuration que je vais faire, elle va être sûrement mal faite. Le maître d'ouvrage, il se dit : “zut ! J'ai pris tous les bureaux d'études du coin, ils m'ont tous mis n'importe qui. C'est pas bon”. Au final, on finit par se tirer une balle dans le pied parce que comme on n'a pas les bonnes rémunérations, on met les gens les moins compétents et en étant moins compétents, on saccage un peu plus notre image. Ça, c'est toute la difficulté, c'est toute la spirale infernale. »⁵⁷⁶

Nombreux sont les ingénieurs et techniciens qui sont poussés vers la porte de sortie ou qui choisissent de ne pas poursuivre l'aventure très longtemps, préférant rejoindre une collectivité :

« À SIEE, Ginger, etc., on était un centre de formation. On les formait pendant 2 ans, 3 ans, 4 ans et on les retrouvait dans les agglos quelque temps plus tard. »⁵⁷⁷

« Les gens qui sont partis de chez moi sont presque tous partis en collectivité. Ils sont partis sans que je leur demande de partir parce qu'ils ont trouvé mieux en collectivité. En 2015, on a eu 4 départs sur 10 en collectivités. »⁵⁷⁸

Le conseil départemental de l'Hérault, par exemple, a recruté plusieurs personnes issues du secteur privé. Dans le service « Assainissement » de la direction de l'« Assistance technique aux collectivités », par exemple, 4 agents sur 10 viennent du secteur privé (3

⁵⁷⁵ Extrait d'entretien avec le directeur d'un bureau d'études (juillet 2018).

⁵⁷⁶ Extrait d'entretien avec le directeur d'un bureau d'études (février 2016).

⁵⁷⁷ Extrait d'entretien avec le directeur d'un cabinet de conseil (février 2016).

⁵⁷⁸ Extrait d'entretien avec le directeur d'un bureau d'études, *op. cit.*

d'un bureau d'études et 1 d'un délégué). Le directeur de l' « Assistance technique aux collectivités » a lui-même travaillé pour un bureau d'études privé dans le domaine des routes avant de rejoindre le conseil départemental. L'un de ces agents revient sur ce qui l'a poussé à rejoindre le secteur public :

« Moi, je suis l'exemple type de celui qui ne se reconnaît plus dans "il faut faire du 4 %, il faut faire du chiffre". On part avec une opération, on n'a pas les moyens de la faire. On se retrouve sans cesse dans des situations où, tenus par les budgets, on est prêts à faire n'importe quoi. On perd beaucoup d'énergie et de sens dans le travail qu'on produit. »⁵⁷⁹

D'autres choisissent de monter leur propre bureau d'études :

« Des bureaux d'études d'une ou deux personnes, il y en a partout. Des gens de chez nous sont partis pour créer leurs structures. Le Cereg aussi. Dernièrement, il y a eu des ingénieurs d'Egis et d'Artelia qui se sont montés, de Merlin, de Ginger. Jusqu'à il y a quelques années, les bureaux d'études, c'était les premiers pourvoyeurs de postes des écoles d'ingénieurs. 30-40 % de ceux qui sortaient de PolyTech rentraient dans des bureaux d'études. Là, on est dans une position où il doit y avoir 3 ou 4 candidats de PolyTech. En proportion, c'est beaucoup moins. Il y a beaucoup moins de bureaux d'études qui embauchent, voire il y a eu des plans sociaux dans les bureaux d'études depuis 5-6 ans, ce qui n'existait pas. Tous les bureaux d'études étaient en croissance et là, depuis 5-6 ans, on est plutôt dans des plans sociaux. Grondmij⁵⁸⁰ en a fait un il y a 5 ans. Egis a fait un plan social. Merlin a fait un plan social⁵⁸¹. Safege a fait un plan social. Donc les gros ont fait des plans sociaux. Quand on fait des plans sociaux, on en laisse sur le carreau et il y en a quelques-uns qui montent des structures. »⁵⁸²

La dégradation de la qualité des prestations joue sur les aspects techniques et financiers des projets, mais aussi sur les rapports de force entre les différents intervenants. Concernant les aspects techniques, il peut s'agir d'un ouvrage mal conçu comme une station d'épuration ou un dispositif qui n'a pas été pensé pour l'exploitation. En voici quelques illustrations :

« On a eu des projets qui sont sortis, qui à mon avis ne valent pas... qui ont mis un peu certains maîtres d'ouvrage dans des situations difficiles avec des chantiers où la station d'épuration ne marche pas. [Le bureau d'études X] a pris beaucoup de projets en station d'épuration et je ne suis pas sûre que ça se soit fait de manière correcte et que le meilleur appui aux collectivités ait été amené. Là, ça donne une station d'épuration pour laquelle le maître d'ouvrage a dépensé beaucoup d'argent et qui ne marche pas depuis trois ans où elle

⁵⁷⁹ Extrait d'entretien avec un agent du conseil départemental de l'Hérault (juillet 2018).

⁵⁸⁰ Grondmij a été racheté en 2015 par Oteis. Il avait lui-même racheté Ginger en 2010 qui avait racheté SIEE en 2001.

⁵⁸¹ Entre 2012 et 2016, l'équipe des ingénieurs et techniciens de l'antenne du cabinet Merlin basée à Montoux (Vaucluse) est passée de 18 à 6 personnes en raison des licenciements économiques. La plupart des agents licenciés ont rejoint une collectivité territoriale. Ces informations ont été recueillies auprès du directeur de l'antenne.

⁵⁸² Extrait d'entretien, *op. cit.*

a été construite. Toutes les entreprises sont au tribunal. Il y a des travaux à remettre en place. Le maître d'ouvrage a été obligé de financer d'autres travaux et le maître d'œuvre, derrière, je trouve qu'il n'a pas fait son boulot. Il a proposé une solution qui n'était pas la bonne. »⁵⁸³

« On a eu un souci avec le cabinet X aussi, avec une pose de vanne qui a été oxydée par l'H₂S⁵⁸⁴. C'était des vannes qui, pourtant, étaient spécifiées contre l'H₂S. Le souci qu'on a eu, c'est qu'étant donné qu'elle était au fond d'une tranchée de 5 m, quand on a voulu les changer, il faut de nouveau terrasser. C'est vrai qu'on a reproché au bureau d'études de ne pas avoir conçu et proposé de positionner ces vannes dans des regards⁵⁸⁵ qui permettent d'y accéder. Ce sont de petits détails techniques... On se rend compte que ce n'est pas pensé pour qu'on puisse intervenir derrière en exploitation. »⁵⁸⁶

« Les bureaux d'études sont de plus en plus formatés pour répondre à des documents de planification (PAPI⁵⁸⁷, contrat de rivière...), des études théoriques (modélisation hydrologique et/ou hydraulique) ou des outils réglementaires (SAGE⁵⁸⁸, décret digues, dossier loi sur l'eau...) réalisés en bureau que pour réaliser des diagnostics relevant d'une bonne analyse de terrain nécessitant une connaissance de territoire et une présence sur le terrain (chronophage). Il résulte de ce constat une multiplication d'études techniques, documents de planification basés sur un diagnostic insuffisant, voire erroné. »⁵⁸⁹

Le choix du maître d'œuvre est un moment-clé de la réalisation d'un projet. Même avec un personnel technique expérimenté, la tâche n'est pas simple. Le syndicat intercommunal d'assainissement Vidourle et Bénovie, à cheval entre l'Hérault et le Gard, recrute, en 2008, un ingénieur pour consolider sa maîtrise d'ouvrage dans le cadre d'un projet de station d'épuration. Cet ingénieur a une expérience de 2 ans en entreprise. Il y étudiait les appels d'offres dans le cadre de marchés de construction de station d'épuration et d'affermage. Il peut également se prévaloir d'une expérience de 7 ans en bureau d'études. Il y faisait des études, de la maîtrise d'œuvre et de l'assistance à maîtrise d'ouvrage, dans le domaine de l'EPA. Il nous confie⁵⁹⁰, en dépit de cette expérience dans le secteur privé, « toute la difficulté de choisir un bon maître d'œuvre ». Les bureaux d'études privés ne tiennent pas toujours les engagements qui figurent dans les mémoires techniques⁵⁹¹ qui

⁵⁸³ Extrait d'entretien avec un agent de la DDT de Vaucluse (décembre 2015).

⁵⁸⁴ Le sulfure d'hydrogène.

⁵⁸⁵ En travaux publics, on parle de « regards » pour désigner une ouverture aménagée pour permettre la visite et l'entretien d'une conduite souterraine.

⁵⁸⁶ Extrait d'entretien avec le directeur d'un syndicat d'eau potable (janvier 2016). Le syndicat regroupe quatre communes pour une population totale d'environ 40 000 habitants. Il est composé de 7 personnes, dont trois techniciens.

⁵⁸⁷ Programmes d'actions et de prévention des inondations.

⁵⁸⁸ Schéma d'aménagement et de gestion de l'eau.

⁵⁸⁹ Commentaire fait par une communauté de communes de Vaucluse dans sa réponse à un questionnaire que nous avons administré en 2015.

⁵⁹⁰ Entretien réalisé en août 2019.

⁵⁹¹ Un mémoire technique est un document qui comporte l'ensemble des éléments relatifs à une offre : présentation de l'entreprise, références, équipes affectées à la mission, description de la solution technique, engagements divers, délais de réalisation... Dans le domaine du conseil, le mémoire technique peut aussi être appelé « note méthodologique ».

accompagnent leurs offres, et ce, même lorsque les taux d'honoraires leur permettraient de le faire. Or, une étude qui ne va pas assez loin lors de la période de conception peut avoir de lourdes conséquences. Le bureau d'études doit aussi être suffisamment présent sur le chantier pour contrôler tant financièrement que techniquement le déroulement des travaux. L'une des marges de manœuvre, pour le maître d'ouvrage, est de disposer d'un personnel technique à même de bien analyser l'offre et d'avoir une discussion technique pendant la consultation avec le bureau d'études pour l'interroger sur les points où il serait susceptible de faire des impasses, en espérant ainsi écarter les bureaux d'études qui ne comptaient pas respecter leurs engagements. Le maître d'ouvrage doit ensuite rester attentif lors de la réalisation de la mission et rappeler à l'ordre un prestataire qui ne répond pas à la demande.

Un maître d'œuvre défaillant peut également s'avérer particulièrement coûteux pour une collectivité territoriale. Un mauvais calcul, une réflexion qui n'a pas été menée jusqu'au bout peut engendrer des imprévus qui se traduisent par des avenants financiers :

« C'est toujours au stade des travaux qu'on se rend compte que tout n'a pas été prévu en amont au niveau des sondages, au niveau des plans, encombrement du sous-sol. Par exemple, on a eu pas mal de soucis avec un sous-sol où énormément de réseaux passaient et le bureau d'études n'avait pas forcément approfondi ce sujet et ça fait 2-3 chantiers qu'on avait une estimation du budget, et ce budget dérape parce que, ben, mauvaise estimation des besoins et avenants financiers... »⁵⁹²

Les défaillances d'un maître d'œuvre (faible présence sur le chantier, maigre expérience de terrain des ingénieurs et techniciens envoyés, marges arrière...) conduisent aussi parfois l'entreprise de travaux à tenir seules les rênes du déroulement des travaux. Alors, l'entreprise est tentée de préconiser les solutions les plus chères :

« Vu qu'ils [les maîtres d'œuvre] sont inexistantes ces dernières années, on a vraiment l'entreprise en face de nous et elle est en position de force parce qu'elle se rend compte que le bureau d'études ne suit pas derrière. Comme le bureau d'études est défaillant, c'est l'entreprise qui est en charge de faire les plans... et on se retrouve dans une situation où le maître d'œuvre valide, tamponne, vise le plan de l'entreprise et ce n'est pas lui qui les conçoit. Pour moi, l'entreprise, elle a tout à y gagner parce que les avenants qu'on a... Ils ont une meilleure solution. Elle est plus chère. Ben, forcément, c'est l'entreprise qui propose. On n'a pas de garde-fou comme on souhaite l'avoir avec un maître d'œuvre compétent qui, lui, peut juger si, techniquement, ce que propose l'entreprise, ben non, on peut faire mieux, moins cher. C'est ça qu'on demande à un bureau d'études, d'analyser. »⁵⁹³

⁵⁹² *Idem.*

⁵⁹³ *Idem.*

Les personnes rencontrées lors de notre enquête estiment que, de plus en plus, les services un peu structurés se rendent compte que le choix du moins-disant n'est pas judicieux, autant sur les aspects techniques que financiers. Désormais, certaines offres sont écartées, car jugées anormalement basses :

« La dernière fois, on a eu une réponse, c'était 2 %. On ne l'a pas retenue parce que... on n'a pas été attaqué, mais on l'a présentée comme une offre anormalement basse. À 2 %, le bureau d'études ne peut pas suivre le chantier, faire les plans, suivre administrativement et financièrement les situations. Même 2 %, c'est trop cher s'il n'y a rien en face. Il vaut mieux prendre 5 %. Le dernier chantier était à 5 %, ce qui est quand même faible. »⁵⁹⁴

Les collectivités un peu structurées qui jugent que les prestataires privés ne sont pas à la hauteur ont la possibilité de moins y recourir et d'internaliser certaines tâches relativement simples, comme pour ce syndicat vaclusien :

« On commence à faire de la maîtrise d'œuvre interne. C'est nous qui faisons nous-mêmes les projets, qui essayons de les suivre. Pour les tout petits chantiers, c'est beaucoup moins technique, on fait ça nous-mêmes. En sortie de station, on a désolidarisé deux canalisations, le by-pass et la sortie, parce que ça se rejoignait et, quand on avait énormément de pluie, ça se contrariait et on avait de fausses mesures. On a désolidarisé ces deux canalisations. Voilà. Des petits chantiers qui durent une semaine ou quinze jours. Avant, on faisait systématiquement appel à un bureau d'études. On déléguait entièrement le cahier des charges, la publicité, etc. Là, ça fait cinq ou six ans que la personne qui fait le secrétariat fait aussi les marchés publics, donc au niveau règlementaire et cahier des charges, elle maîtrise bien. Et au niveau technique, on essaie de suivre du début à la fin le chantier et on ne fait plus appel... Et comme ça fait plusieurs chantiers qu'on suit et on suit comment sont élaborés les prix, en ayant mené en parallèle notre suivi financier, on s'est rendu compte qu'on pouvait aussi le faire en interne et donc pour les prochains chantiers, on le fera comme ça. »⁵⁹⁵

Les structures sans personnel technique n'ont, quant à elles, souvent pas d'autre choix que de faire confiance au bureau d'études qui les accompagne. Or, ce sont aussi auprès de ce type de services que les risques juridiques, pour le secteur privé, sont les moins importants. Les bureaux d'études peuvent donc s'autoriser à un peu moins de rigueur :

« Sur la procédure DSP, on voit [les bureaux d'études techniques qui se sont récemment positionnés sur des missions de DSP en cassant les prix du marché] plutôt sur de petits dossiers. On ne les voit pas, a priori, sur des DSP avec des enjeux financiers potentiellement importants donc, potentiellement, des enjeux juridiques importants aussi. Donc plutôt sur des petites DSP qui ne sont pas celles qui génèrent du contentieux derrière, donc avec un risque juridique moins grand et donc la possibilité d'aller le faire avec une méthode un peu moins rigoureuse, une compétence un peu moins fine. »⁵⁹⁶

⁵⁹⁴ *Idem.*

⁵⁹⁵ *Idem.*

⁵⁹⁶ Extrait d'entretien avec un consultant privé (janvier 2016).

Le constat qu'une offre anormalement basse est le terreau d'une prestation privée dégradée est assez général. Mais tous les maîtres d'ouvrage n'ont pas les moyens d'attribuer les marchés qu'elles souhaitent se concrétiser au prix coûtant. Cela constitue un facteur parmi d'autres conduisant les collectivités territoriales à suspendre leurs projets.

2.2. Des projets en suspens

« Ne remets pas à demain ce que tu peux faire après-demain »,
Alphonse Allais dans *Pensées, textes et anecdotes*, Paris, Éditions du Cherche Midi, 2000

Les difficultés financières des collectivités territoriales, l'actualité législative, le retrait de l'État et la méfiance, souvent justifiée, que les maîtres d'ouvrage peuvent éprouver à l'égard des prestataires privés se traduisent par le retard ou l'arrêt de nombreux projets. Aucun département n'y échappe. Dans le Vaucluse par exemple, le marché dans le domaine de l'assainissement est particulièrement sinistré :

« Le Vaucluse, c'était un département qui était assez actif. Très moteur. Plein d'études. Plein de schémas directeurs. Sur l'assainissement, ils n'ont pas forcément de syndicats⁵⁹⁷ et ils fonctionnent énormément en commune. À l'époque, je travaillais énormément dans le Vaucluse. À l'heure actuelle, je ne vois rien sortir. Rien de rien. Depuis huit ans, on a fait trois études dans le Vaucluse. Il y avait quatre ou cinq personnes à la DDAF d'Avignon qui étaient motrices. C'était un département dynamique. Il y avait des maîtrises d'œuvre de stations d'épuration. Nous, on en faisait trois, quatre, cinq par an. »⁵⁹⁸

Même lorsqu'un Département comme l'Hérault défend une politique favorable au financement des projets d'EPA⁵⁹⁹, la contribution financière d'un seul acteur ne suffit souvent pas à démarrer un projet. Les maîtres d'ouvrage doivent alors soit annuler leurs projets, soit les retarder en attendant des financements complémentaires.

« Quand on [les agents du conseil départemental de l'Hérault] sent [que la commune va avoir des difficultés pour obtenir des financements], on essaie de reculer la demande de subvention, c'est-à-dire que le projet qu'on poserait en septembre pour le voter en novembre, on va

⁵⁹⁷ L'enquête fait référence à la gestion de l'eau potable par les grands syndicats présents dans le Vaucluse qui s'oppose à la gestion de l'assainissement collectif, que de nombreuses communes continuent de gérer.

⁵⁹⁸ Entretien avec le directeur d'un bureau d'études privé (février 2016).

⁵⁹⁹ Rappelons que les financements de ces projets par le conseil départemental de l'Hérault ont augmenté ces dernières années.

décaler son vote en juin-juillet, quand le maître d'ouvrage est sûr d'avoir d'autres financements. Donc ça retarde. »⁶⁰⁰

« Maintenant, il y a un vrai problème, c'est que les dotations de l'État baissent, les subventions des AE baissent et les exigences réglementaires augmentent. En gros, on va demander à ce qu'on augmente le rendement des réseaux, on baisse le taux d'eaux claires parasites dans les réseaux d'assainissement... Ça, c'est en contradiction avec le nombre de projets à faire sortir. »⁶⁰¹

Les projets qui ne sont plus aidés par les AE⁶⁰² n'en sont pas pour autant moins importants pour le développement des territoires, l'environnement et la santé. Sur quels types de projets ces difficultés se répercutent-elles ? Quels enjeux sont mis de côté ? Le projet du XI^e programme de l'AE RMC pour la période 2019-2024 donne une bonne indication sur la manière dont cette AE – dont le territoire couvre tout ou partie des départements de notre étude et qui représente plus de 25 % du territoire français⁶⁰³ – compte faire face à l'ensemble des contraintes qui pèsent sur elle. Par rapport au programme précédent, elle annonce renoncer au versement des aides pour la protection réglementaire des captages, hors captages prioritaires. Elle réduit de 80 % à 40 % le taux des aides qu'elle accorde dans le cadre des projets d'économies d'eau sur les réseaux AEP. Elle poursuit sa politique de baisse du volume des primes qu'elle accorde aux gestionnaires en vue de favoriser le bon fonctionnement des stations et ouvrages d'épuration⁶⁰⁴. Le projet du XI^e programme prévoit de ramener ces primes de 608 M€ à 308 M€. Cette tendance à la baisse des primes se trouvant confortée⁶⁰⁵, cela devrait contribuer, à côté d'autres facteurs (cf. chapitre 6), à augmenter le prix de l'eau dans les années à venir, comme le prévoit ce directeur d'un grand syndicat d'assainissement :

⁶⁰⁰ Extrait d'entretien avec un agent du conseil départemental de l'Hérault (juillet 2018).

⁶⁰¹ Extrait d'entretien avec le directeur d'un bureau d'études (juillet 2018).

⁶⁰² Le président du comité de bassin RMC estime que « sur le territoire Rhône-Méditerranée-Corse, ce sont désormais 50 % de dossiers déposés par les communes qui font l'objet d'un refus, contre 15 % auparavant », cf. l'article « Les présidents des comités de bassin Rhône-Méditerranée-Corse et Seine-Normandie reçus à Matignon pour défendre les agences de l'eau », paru dans *Localtis* le 28 février 2018.

⁶⁰³ Le bassin Rhône-Méditerranée a une superficie de 130 000 km² et représente 25 % du territoire français. Le bassin de Corse a, quant à lui, une superficie de 8 700 km². Cf. la page « Territoire d'intervention » sur le site www.eaurmc.fr.

⁶⁰⁴ Tandis que l'AE Adour-Garonne prévoit de supprimer la prime pour épuration pour les collectivités au-dessus d'un certain seuil de population et que l'AE Loire-Bretagne a supprimé cette prime depuis le 1^{er} janvier 2009.

⁶⁰⁵ Le rapport de l'IGF et du CGEDD sur *L'avenir des opérateurs de l'eau et de la biodiversité* d'avril 2018 préconise l'abandon définitif des primes épuratoires « dont l'efficacité n'est pas démontrée » à partir du XII^e programme des AE, p. 6.

« L'essentiel de nos ressources, c'est la prime pour épuration. Ça s'ajoute aux recettes touchées sur la facture d'eau et ça nous inquiète parce que chaque année, les critères changent⁶⁰⁶ et les pondérations diminuent. Donc forcément, financièrement, ça a un gros impact, parce qu'il faut qu'on revoie... soit diminuer les investissements, mais on ne peut pas éternellement, parce que quand les ouvrages sont vétustes, il faut absolument... Et la seule autre solution, c'est d'augmenter le prix de l'eau. Ça, politiquement, ça passe très mal. On a environ 1,2 M€ de recettes d'usagers pour arriver à équilibrer le service et on avait environ 300 000 € de l'AE, ce qui représentait un quart et ça diminue, ça diminue. Il faut qu'on arrive à anticiper et se dire : "d'ici 5 ans, il faut qu'on arrive à augmenter petit à petit pour, à la fin, arriver à avoir 300 000 € de recettes en plus". Donc, 300 000, qui se reportent sur la facture des usagers. »⁶⁰⁷

Autre mesure importante : l'AE RMC devrait renoncer à accompagner les programmes de réhabilitation des dispositifs d'assainissement non collectif (ANC) et à soutenir l'assistance technique portée par les Départements dans le domaine. Or, certaines de ces installations sont défectueuses ou mal entretenues, ce qui peut causer des problèmes sanitaires et environnementaux. Les communes, auxquelles la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 avait confié la mission de contrôle de ces installations, n'ont pas encore toutes mis en place un service d'ANC (SPANC). Certaines éprouvent des difficultés à mettre en place un SPANC⁶⁰⁸, puis à contrôler régulièrement ces installations. Selon une enquête de 2008, la majorité des départements présentait plus de 50 % d'installations non conformes sur leurs territoires (Hellier *et al.*, 2014, p. 237). Les installations d'ANC sont estimées à 32 460 dans l'Hérault⁶⁰⁹. Dans ce département, elles représentent un taux de rejet d'eaux dans le milieu qui n'est pas négligeable, de l'ordre de 30 % à 40 % selon le directeur de l'assistance technique aux collectivités du conseil départemental de l'Hérault. En Lozère, on dénombre seulement 4 410 ANC⁶¹⁰. Un tel écart s'explique par le caractère rural de ce dernier département, mais aussi par le fait que de nombreux territoires en Lozère n'ont tout simplement pas d'installation d'ANC. Un habitant de la Lozère témoigne des difficultés, dans certains endroits isolés, de mettre en place de tels dispositifs :

« Je suis lozérien, et là où j'habite, il n'y a pas de station d'épuration. C'est de l'ANC... ou pas. Il y a encore beaucoup de rejet dans le milieu naturel. Ma famille habite une commune où l'hiver, il y a 3 personnes. On ne peut pas gérer un réseau d'eau potable avec trois

⁶⁰⁶ Les critères d'attribution des primes peuvent être revus tous les ans.

⁶⁰⁷ Extrait d'un entretien avec un directeur de syndicat d'assainissement (janvier 2016).

⁶⁰⁸ Les missions qu'accomplissent les SPANC sont délicates : « pour les maires de ces communes, les missions de contrôle des systèmes d'évacuation des eaux dans des habitations privées étaient perçues comme des sources de conflits possibles. De fait, lorsque la communication n'est pas correctement effectuée, des refus d'accès à la propriété sont observés » (Hellier *et al.*, 2014, p. 237).

⁶⁰⁹ D'après le rapport de synthèse « Étude diagnostic de l'ANC en Languedoc-Roussillon » présenté par l'association VERSeau développement en avril 2014.

⁶¹⁰ *Idem.*

personnes, ce n'est pas possible. Avec des conditions d'exploitation complètement folles à 1 200 ou 1 300 m d'altitude, où il gèle la moitié du temps. »⁶¹¹

L'AE RMC poursuivra l'appui qu'elle apporte aux projets d'économies d'eau. Mais elle prévoit de privilégier, désormais, les projets d'économies d'eau en agriculture et de réduire le taux des aides accordées pour l'eau potable. L'investissement n'est pourtant toujours pas suffisant pour permettre aux maîtres d'ouvrage de bien connaître leur patrimoine en matière eau potable⁶¹², préalable indispensable au bon entretien et au renouvellement de leurs réseaux vieillissants et vétustes. La connaissance et la gestion patrimoniale des réseaux d'eau potable sont pourtant une obligation réglementaire⁶¹³ et une urgence environnementale pour favoriser les économies d'eau dans un contexte de changement climatique. L'économiste Maria Salvetti chiffre le déficit annuel d'investissement de renouvellement (réseaux, branchements, usines de traitement et réservoirs) entre 776 M€ et 3,1 Md€⁶¹⁴. Le maire d'une petite commune de l'Hérault témoigne des difficultés que les maîtres d'ouvrages ruraux éprouvent en matière de renouvellement des réseaux :

« Il y a des projets qui sont à l'arrêt parce que les AE sont ponctionnées par le gouvernement depuis plusieurs années, que les aides sont de plus en plus faibles. Moi, j'ai signé depuis 20 ans la Charte de qualité des réseaux. On a, en France, des réseaux d'eau qui ont été construits pour la plupart au lendemain de la guerre. Ils sont à bout de souffle. Il faut les changer. Et il y en a des millions de kilomètres et des milliards d'euros ! On ne sait pas comment on va s'en sortir. C'est essentiellement dans le monde rural que la question se pose, où il y a des conduites d'eau qui amènent l'eau sur des kilomètres et des kilomètres. »⁶¹⁵

⁶¹¹ Extrait d'un entretien avec un habitant lozérien (juillet 2018).

⁶¹² Les niveaux de connaissance et de gestion patrimoniale des réseaux d'eau et d'assainissement sont évalués en 2013 respectivement à 90 et 50 points (sur un total de 120 points) par l'Observatoire national des services publics d'eau et d'assainissement. Voir le rapport de l'Observatoire sur le « Panorama des services et leur performance en 2014 » publié en mai 2017. De manière synthétique, connaître son patrimoine revient à pouvoir localiser et quantifier les ouvrages principaux (ouvrage de captage, station de traitement, station de pompage, réservoir) et les dispositifs généraux de mesures (compteurs du volume d'eau prélevé sur la ressource en eau, compteur en aval de la station de production d'eau...), et à disposer d'un plan et d'un inventaire qui précise la nature des matériaux, les diamètres des canalisations et les dates de la pose des réseaux de transport et de distribution d'eau potable.

⁶¹³ Voir la loi portant engagement national pour l'environnement, dite « Grenelle 2 », du 12 juillet 2010 et le décret d'application du 27 janvier 2012 relatif à la définition d'un descriptif détaillé des réseaux des services publics de l'eau et de l'assainissement et d'un plan d'action pour la réduction des pertes d'eau du réseau de distribution d'eau potable.

⁶¹⁴ Voir la synthèse de cette étude réalisée en 2017 et intitulée « Patrimoine eau potable, assainissement collectif et eaux pluviales en France : les enjeux financiers d'une gestion patrimoniale pérenne ». L'étude, bien que commandée et publiée par l'Union nationale des industries et entreprises de l'eau et de l'environnement (UIE), est présentée comme « indépendante », notamment sur le site de l'Observatoire national des services d'eau et d'assainissement. Si nous n'avons pas les moyens de vérifier l'exactitude de ces chiffres, l'affirmation d'un déficit d'investissement dans le renouvellement des réseaux est corroborée par les discours des différents acteurs rencontrés au cours de notre enquête de terrain.

⁶¹⁵ Extrait d'entretien avec le maire d'une petite commune de l'Hérault (juillet 2018).

La vétusté des réseaux est pourtant un enjeu préoccupant à plusieurs titres. Outre les problèmes d'étanchéité qu'elle engendre et donc de fuites, de gaspillage et de risque d'interruption du service dans un contexte de réchauffement climatique et de raréfaction de la ressource, elle peut avoir de graves conséquences sur la qualité de l'eau au robinet. Les corrosions que subissent les canalisations usées souillent l'eau et des métaux lourds toxiques comme le plomb peuvent s'y retrouver. Par ailleurs, si les réseaux d'assainissement ne sont plus étanches, les eaux usées ne sont plus acheminées correctement vers la station d'épuration et se répandent dans les nappes phréatiques. Enfin, la vétusté des réseaux a un coût financier, car les fuites alourdissent les coûts de production (ex. : électricité pour le pompage, produits de traitement...) et le service est contraint d'intervenir fréquemment pour réparer les casses récurrentes que cause le vieillissement des matériaux.

Devant les nombreux défis que les SPEA ont à relever, si des solutions ne sont pas rapidement trouvées (augmentation du prix de l'eau, regroupement des services...), l'on peut s'attendre à ce que davantage de projets soient retardés ou ne voient jamais le jour :

« Si vous regardez l'inflation des prix depuis 10 ou 15 ans, poser un mètre linéaire de tuyau, ça n'a jamais coûté aussi cher qu'en 2018. Donc, quand on a stabilisation voire légère baisse [des subventions], on en fait nécessairement moins. Le directeur de l'une des six AE disait : "on est aujourd'hui, sur notre territoire, l'un des seuls financeurs des communes rurales", sous-entendu : la Région ne vient pas et les Départements n'ont plus d'argent à cet endroit-là pour les aider et pour financer. Donc la seule solution pour s'en sortir, c'est de faire payer plus le consommateur et, à un moment donné, dans l'organisation, une des seules solutions, c'est aussi de se réunir à plusieurs pour atteindre ce fameux facteur d'échelle qui fait qu'on va arriver à se payer un ingénieur ou un technicien pour mieux entretenir, etc. Avec la priorisation des AE, c'est encore plus compliqué, même pire pour certaines collectivités. Elles ne font pas les projets du coup. Elles ne peuvent pas se passer des 30 ou 40 % de financement des AE. »⁶¹⁶

« Moi, j'ai des dossiers de station d'épuration. L'AE ne donne pas un centime. J'ai des projets de station d'épuration qui sortent sans argent... enfin, ou qui ne sortent pas »⁶¹⁷.

Le risque n'est pas seulement environnemental et sanitaire. Il est aussi financier. L'AE RMC indique renoncer au financement des stations d'épuration pour non-conformité en équipement et en performance avec la directive européenne eaux résiduaires urbaines (DERU)⁶¹⁸. Pourtant, l'objectif de conformité des stations d'épuration avec la DERU est loin d'être atteint. La France a été condamnée trois fois pour manquement au respect des

⁶¹⁶ Extrait d'un entretien avec un agent du conseil départemental de l'Hérault (juillet 2018).

⁶¹⁷ Extrait d'un entretien avec un agent de la DDT de Vaucluse (décembre 2015).

⁶¹⁸ Directive du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux urbaines résiduaires.

échéances fixées par la DERU⁶¹⁹. Elle est cependant parvenue à échapper à une condamnation pour manquement sur manquement⁶²⁰. Mais la menace est sérieuse. Plusieurs pays européens ont déjà été condamnés pour manquement sur manquement par la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) (la Belgique, le Luxembourg, la Grèce et le Portugal), pour des montants qui atteignent, à chaque fois, plusieurs millions d'euros. En outre, le 29 avril 2015, quelques mois avant le vote de la loi NOTRe, la Commission européenne a poursuivi la France devant la CJUE pour traitement insuffisant des eaux résiduaires. La menace de sanction financière qui pesait alors sur l'État explique sans doute les dispositions qui seront inscrites à l'article 112 de la loi NOTRe et qui permettent à l'État de se retourner contre les collectivités compétences en matière d'assainissement en cas de condamnation de la CJUE⁶²¹. Autrement dit, les communes et EPCI-FP qui ont la compétence « assainissement collectif » partagent désormais, avec l'État, le risque financier associé au non-respect des directives européennes.

2.3. Le renforcement du gouvernement à distance des agences de l'eau

Face aux risques financiers encourus par l'État et les collectivités territoriales et face à la réduction de leurs marges de manœuvre, les AE resserrent leurs priorités sur les objectifs définis par les directives européennes et privilégient des outils financiers incitatifs au détriment d'un fonctionnement en guichet. La loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006, qui prévoyait que le budget des AE soit soumis au Parlement, permettait de répercuter sur leurs budgets les sanctions éventuelles pour non atteinte des objectifs liés à la directive-cadre européenne sur l'eau (DCE). À la suite de quoi, les AE ont fait un pas vers l'écologisation de leurs répertoires d'action et vers l'abandon d'une logique de guichet pour conditionner davantage leurs aides à une performance écologique (Bouleau, 2015). La sélectivité des projets aidés tend à se durcir. Les AE subissent une contraction à la fois de leur budget et de leur personnel, notamment au sein de leurs délégations territoriales. Elles perdent donc une certaine proximité avec les gestionnaires des SPEA.

⁶¹⁹ Rapport de l'IGF et du CGEDD (2018), *op. cit.*

⁶²⁰ La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) rend un arrêt de manquement sur manquement lorsqu'elle est saisie par la Commission européenne qui constate que l'État membre ne s'est pas conformé au jugement précédemment rendu. À ce moment-là, l'État membre peut être condamné au paiement d'une amende ou d'une astreinte.

⁶²¹ Cf. art. L. 1611-10 du CGCT.

R. Epstein (2013) identifie deux instruments d'action publique qui, combinés, stimulent la concurrence entre territoires et favorisent l'orientation des choix locaux vers des catégories de projets largement subventionnés. Le premier est le guichet unique. De fait, la réduction des dotations de l'État aux collectivités et des subventions accordées par les conseils départementaux contribue à concentrer les principaux moyens financiers du secteur entre les mains des AE. Les AE font de plus en plus office de guichet unique. Pour obtenir des subventions, les maîtres d'ouvrage doivent intégrer les priorités des AE dans le contenu de leurs projets. Les projets subventionnés ont donc tendance à converger vers des contenus semblables qui reflètent les orientations des AE. Il s'agit par exemple de l'élaboration systématique d'un schéma directeur avant tout travaux sur les réseaux :

« L'AE, quand elle te dit : “on vous subventionne sur vos travaux de réseau si, d'abord, vous faites un schéma directeur”, ben tout le monde fait un schéma directeur ! L'AE, elle ne t'aide pas sinon. Donc le facteur incitatif principal, c'est l'AE ! C'est les cordons de la bourse, hein ! Si les subventions ne sont pas là, tu fais ce qu'il faut pour avoir des subventions. Je pense qu'elle a un pouvoir incitatif considérable. »⁶²²

Le second instrument est celui de l'appel à projets par lequel les AE mettent les projets locaux en concurrence. Pour obtenir des financements, les maîtres d'ouvrage doivent se conformer aux attentes des AE tout en proposant quelque chose de différent. Les SPEA les plus structurés l'ont bien compris et entrent dans ce jeu. Un ingénieur d'une communauté d'agglomération présente sur l'un de nos territoires d'étude en témoigne :

« Comme c'est de l'appel à projets, l'AE a voulu prendre en compte des choses qui étaient un peu différentes, qui étaient un peu innovantes. Parce que du renouvellement de canalisations, qui est notre base pour avoir de meilleurs rendements, ça, ce n'était pas aidé dans le cadre de l'appel à projets, parce que ça, c'est basique. Et si les agglomérations, les collectivités avaient répondu en mettant toutes de la rénovation de canalisations, personne n'aurait été retenu [...]. On a mis des choses qui étaient un peu différentes, ce qui pouvait un petit peu sortir du lot [...], on a proposé de compléter la sectorisation⁶²³ [...]. Et on a de gros problèmes, entre guillemets, de “vol d'eau” [...], ouverture intempestive de poteaux incendies, des choses comme ça [...]. On a mis ça aussi dans l'appel à projets. »⁶²⁴

Les XI^e programmes des AE devraient renforcer ce « gouvernement à distance ». Ils prévoient de fonctionner davantage par appels à projets et de renforcer la sélectivité des

⁶²² Extrait d'entretien avec un consultant privé (janvier 2016).

⁶²³ Sectoriser un réseau d'eau potable consiste à le diviser en plusieurs secteurs distincts. Les volumes d'eau sont mesurés en entrée et en sortie de chaque secteur, ce qui permet d'affiner la connaissance du réseau et de mieux repérer les secteurs qui comportent des fuites.

⁶²⁴ Extrait d'entretien avec un agent de la COGA (janvier 2016).

aides. Une réflexion est également en cours sur le principe de conditionner la contractualisation des projets compatibles avec l'adaptation au changement climatique. Ces orientations sont conformes aux préconisations du rapport de l'IGF et du CGEDD de 2008 sur *Le devenir des opérateurs de l'eau et de la biodiversité* : « S'agissant du volet « interventions », la mission recommande, à court terme : [...] d'accroître la sélectivité des interventions des agences, en passant réellement d'une logique de guichet à une logique de projets. À cet égard, il s'agirait de limiter les interventions sous forme d'aides individuelles sur critères d'éligibilité aux porteurs de projets, qui constituent le mode traditionnel d'intervention des agences et de privilégier, à la place, celles s'inscrivant dans des contrats territoriaux et résultants d'appels à projets » (p. 9). Dans le cas précis de la DERU, les auteurs du rapport expriment le souhait de voir les AE arrêter le financement des stations d'épuration au seul titre de la mise en conformité aux obligations issues de la DERU. En contrepartie, ils appellent à renforcer la prise en compte du principe « pollueur-payeur » dans les redevances que les AE prélèvent, à mobiliser davantage les outils règlementaires (comme la police de l'eau) ainsi qu'à généraliser et renforcer les critères de conditionnalité des aides et d'éligibilité des primes de performance épuratoire pour exclure de la liste des bénéficiaires les services qui ne respectent pas les performances exigées par la DERU.

Le verrou des AE sur le contenu des projets locaux se resserre. La rareté des ressources et leur contraction entre les mains des AE augmentent le degré de dépendance des pouvoirs locaux à leur égard. Malgré la relative autonomie des AE, leurs priorités d'intervention et l'orientation des projets locaux dépendent de plus en plus des priorités définies par l'État et l'Union européenne (cf. chapitre 4, section II, sous-section 1.4.). La lettre de cadrage adressée par le ministre de la Transition écologique, Nicolas Hulot, au président du comité de bassin Seine-Normandie, le 28 novembre 2017, est symptomatique de l'évolution en cours. Dans cette lettre, il fait part des orientations qu'il souhaite faire prendre aux AE (développement de stratégies d'adaptation au changement climatique, lutte contre l'érosion de la biodiversité, prévention des impacts de l'environnement sur la santé, mise en place d'un modèle financier plus sélectif...). Il invite notamment les AE « à expérimenter, innover, organiser des appels à projets ». Si les missions d'ingénierie pratiquées dans les DDAF n'ont pas été reprises par un autre échelon étatique, la capacité de l'État et des AE à orienter les projets du petit cycle de l'eau est, elle, loin d'avoir disparue.

Conclusion du chapitre 5

La privatisation de l'ingénierie publique d'État a bien lieu. Le chapitre montre cependant tout le paradoxe d'une situation où l'État, indirectement, finit par s'aligner, a priori, sur les intérêts du marché. Notre enquête montre en effet que l'abandon, par l'État, de sa politique interventionniste concourt à la crise de la commande publique. Les difficultés liées à l'émergence des projets dans le domaine ont des conséquences concrètes sur l'état du marché et sur la qualité des SPEA. La concurrence accrue entre bureaux d'études les conduit à proposer des offres anormalement basses, en dessous des montants de rémunération pratiqués autrefois par l'État, et qui ne leur permettent pas d'offrir des prestations de qualité. Face aux difficultés financières des maîtres d'ouvrage et en l'absence d'une AMO publique, la logique du moins-disant dans l'attribution des marchés publics, autrement dit le critère du prix, est souvent privilégiée par les maîtres d'ouvrage, en particulier les moins structurés et les moins riches, au détriment du critère de la valeur technique des prestations.

Contrairement à ce qui avait été annoncé en 2008, le retrait de l'État ne profite pas véritablement au secteur privé. Il participe même aux difficultés que celui-ci rencontre. À la perte de l'appui technique, juridique et financier des services de l'État correspond une perte de confiance grandissante des gestionnaires de SPEA à l'égard des prestataires privées. La concurrence considérée jusqu'en 2008 comme faussée en raison de l'intervention à bas coût des services de l'État est remplacée par une concurrence tout aussi faussée par les arrangements locaux entre des élus locaux et les bureaux d'études privés en qui ils ont placé leur confiance. Après avoir demandé le retrait de l'État de ses missions d'ingénierie, les acteurs de l'ingénierie privée regrettent certains des avantages que sa présence induisait (effet plancher des taux de rémunérations pratiquées par les services de l'État, accompagnement à l'émergence de projets...). L'État n'est désormais plus généralement perçu, par les ingénieurs du secteur privé, comme un acteur qui a pu entraver leurs initiatives, mais, a posteriori, comme un acteur qui a pu, au contraire, créer les conditions favorables à la croissance économique. Comme le disait F. A. von Hayek lui-même, lorsque le marché n'est pas contraint par l'intervention de l'État, « le système des prix est totalement délié de tout rapport à la rétribution et, par-là, à la justice » (Manin, 1983, p. 44), ce qui est loin de convenir aux acteurs de l'ingénierie privée.

En poursuivant notre réflexion sur les perdants et les gagnants du retrait de l'État, nous en sommes également venus à observer, et c'est paradoxal au regard de la diminution de leurs moyens, que les AE gagnent tendanciellement en capacité d'influence. Confrontées à une perte de moyens financiers, elles ciblent davantage leurs aides et multiplient les appels à projets. Devant les marges de manœuvre limitées des SPEA, elles renforcent leurs capacités à orienter le contenu des projets locaux. Les inégalités entre les territoires qui réussiront à se démarquer pour remporter des appels à projets et ceux qui ne le pourront pas se creusent. La diminution des effectifs des délégations territoriales des AE leur fait prendre des distances avec les territoires. Les logiques sectorielles se renforcent au détriment d'une approche territorialisée des problèmes.

Face à ces évolutions, les collectivités territoriales ne restent pas immobiles. Les regroupements intercommunaux à l'œuvre et le choix fait par certains conseils départementaux d'apporter un appui juridique, technique et financier aux maîtres d'ouvrage locaux, malgré les difficultés financières qu'ils rencontrent, pourraient bien réinjecter dans les projets locaux une dose de différenciation territoriale. En outre, la professionnalisation de la maîtrise d'ouvrage locale et l'accompagnement des conseils départementaux pourraient atténuer les inégalités territoriales et donner les capacités et la confiance nécessaires aux porteurs de projets pour investir dans des projets d'infrastructure et contrôler le travail des prestataires privés.

Chapitre 6. Une territorialisation de l'ingénierie publique à géométrie variable

« *Demain, qui va faire quoi ? C'est le grand flou* »⁶²⁵.

La suppression de l'ingénierie publique d'État conduit de fait les territoires à développer leurs propres services d'ingénierie. La territorialisation de l'ingénierie publique repose essentiellement sur deux catégories de collectivités : les EPCI et les Départements. La montée en puissance des intercommunalités se traduit par le développement d'une ingénierie intercommunale. Cela tend à confirmer la thèse selon laquelle les changements d'échelles constituent « l'une des conséquences les plus marquantes de mutations profondes de l'action publique »⁶²⁶, le changement d'échelle étant entendu comme « le déplacement du périmètre spatial de traitement d'un problème public »⁶²⁷. L'impact des changements d'échelles n'est pas neutre sur les formes et les contenus de l'action publique, les tendances à la différenciation ou à la standardisation, la recentralisation, la délégation ou à la fragmentation, les stratégies d'acteurs et les rapports de force (Faure, Muller, 2007). Ce *political rescaling* (Brenner, 2004), celui de l'intercommunalisation de l'ingénierie publique, découle indirectement d'un projet d'État, celui de se retirer des territoires en valorisant l'échelon communautaire au détriment des communes et des directions départementales de l'État. Reste à savoir si ce changement d'échelle se traduit partout par un changement dans les capacités d'action des territoires. Desage et Guéranger (2011) défendaient l'idée selon laquelle l'intercommunalité, la plupart du temps, échoue à réaliser des économies d'échelle et à déployer des politiques redistributives. Nous verrons ce qu'il en est dans le domaine de l'EPA.

La territorialisation de l'ingénierie publique repose aussi sur l'action des conseils départementaux. Les Départements se positionnent traditionnellement comme les défenseurs légitimes des communes et de leurs groupements au titre de la solidarité territoriale. À ce titre, certains choisissent de reconstituer, à leur échelle, une ingénierie publique. Cette départementalisation de l'ingénierie publique est largement défendue par

⁶²⁵ Extrait d'entretien avec un agent du conseil départemental de l'Hérault (janvier 2015).

⁶²⁶ Boisseaux *et al.*, 2011, *Penser la territorialité des changements d'échelle*, communication au 5^e Congrès international des associations francophones de science politique, Bruxelles, p. 2.

⁶²⁷ *Ibid.*, p. 3.

le sénateur socialiste de l'Aisne Yves Daudigny qui publie, en 2010, un rapport remarqué dans le milieu de l'ingénierie⁶²⁸. Dans ce rapport, le sénateur de l'Aisne préconise que des solutions soient trouvées à l'échelon départemental pour remédier 1/au fait que « les intercommunalités ne pouvaient pas constituer une réponse automatique et généralisée [...] notamment dans les territoires ruraux »⁶²⁹ (p. 34) et 2/ « à la carence de l'initiative privée » (p. 36). Ici, on assiste à un non-changement d'échelle avec la redépartementalisation de l'ingénierie publique au niveau, non plus des directions départementales de l'État, mais des conseils départementaux. Cette redépartementalisation semble aller à l'encontre du projet de privatisation de l'ingénierie publique d'État. Mais les défenseurs du conseil départemental sont puissants et les gouvernements successifs ne semblent pas s'offusquer du développement de l'ingénierie territoriale, leur priorité étant de réduire les dépenses publiques, que cela passe ou non par une récupération des activités d'ingénierie de l'État par le secteur privé, comme cela était initialement prévu. Nous tenterons de comprendre ce que l'eau fait à cette collectivité territoriale que beaucoup souhaiteraient voir disparaître (Roncayolo, 1992 ; Offner, 2006 ; Grégory, 2015).

Les changements observés, qu'ils soient imposés par des politiques publiques nationales (cas des intercommunalités) ou impulsés par les territoires (cas des conseils départementaux), ont sans doute des temporalités ainsi que des effets différents et prennent certainement des formes singulières selon les territoires. À partir de la comparaison de trois départements, l'Hérault, le Vaucluse et la Lozère, nous proposons une explication des divergences et convergences observées qui est attentive aux idées, aux institutions, aux intérêts (Palier, Surel, 2005) et aux conditions matérielles (sociodémographiques, économiques, patrimoniales, topographiques...) qui les sous-tendent. Parce que l'évolution des intercommunalités (I) et celle des conseils départementaux (II) ne répondent pas aux mêmes logiques – même si elles viennent toutes deux conforter une tendance à la territorialisation de l'ingénierie publique, nous avons fait le choix d'organiser ce chapitre autour de ces deux catégories de territorialisation.

⁶²⁸ Rapport d'information d'Y. Daudigny, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales, intitulé *Les collectivités territoriales : moteurs de l'ingénierie publique* et publié le 15 juin 2010.

⁶²⁹ Le rapport poursuit : « il a été souligné à de nombreuses reprises que les moyens financiers des intercommunalités pouvaient être limités, que leur attractivité et leur petite taille pouvaient ne pas permettre le recrutement de personnel qualifié de haut niveau, et enfin que les intercommunalités n'avaient pas forcément reçu compétence dans tous les domaines concernés par l'ingénierie publique » (p. 34).

I. L'ingénierie communautaire : une « rationalisation » au milieu du gué

« Le problème des collectivités, c'est qu'elles n'arrivent pas à devenir des professionnels de la maîtrise d'ouvrage », propos d'un agent du conseil départemental de l'Hérault, juillet 2018.

L'ingénierie communautaire apparaît comme une solution toute trouvée aux problèmes causés par le retrait de l'État et par la crise de la commande publique. Les grandes réformes territoriales de l'État de ces dernières années devraient faciliter la professionnalisation des maîtrises d'ouvrage locales. Elles incitent aux regroupements communaux et aux transferts de compétences. Mais ces réformes ne produisent pas partout l'effet escompté. Tantôt, elles ne viennent que conforter une intercommunalité déjà fortement structurée, comme dans le cas de Vaucluse. Tantôt, elles mettent en évidence les difficultés de mise en place de structures intercommunales fortes dans les territoires les plus ruraux, comme en Lozère. De nombreux élus locaux résistent à ces réformes intercommunales dont la mise en œuvre pourrait bien réduire fortement leurs marges d'action.

1. L'intercommunalité : un projet d'État ambitieux

Depuis la fin du XIX^e siècle, la fragmentation du territoire en plusieurs dizaines de milliers de communes (plus de 40 000 à la fin du XVIII^e siècle⁶³⁰ et 35 357 au 1^{er} janvier 2018⁶³¹) est construite comme un problème public devant faire l'objet de réformes (Desage, 2005). Mais jusqu'à l'avènement de la V^e République, ces velléités de fusions étaient restées lettre morte face à la résistance victorieuse des élus locaux (Le Lidec, 2001). Ces dernières années, l'échelon intercommunal a été largement conforté sous l'impulsion des politiques constitutives de l'État. La montée en compétence des intercommunalités débute avec la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (loi Chevènement) et la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (loi RCT). Elle s'accélère avec la loi du 27 janvier 2014 de

⁶³⁰ D'après Follain A., 1997, « Des communautés paroissiales aux communes en Bretagne et en Normandie. Un conflit pour l'identité communautaire », *Annales de Bretagne et des pays de l'Ouest*, tome 104, n° 1, p. 33-66.

⁶³¹ Cf. La brochure publiée par la direction générale des collectivités locales intitulée *Les collectivités locales en chiffres, 2018*, mai 2018.

modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi MAPTAM) et la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la république (loi NOTRe).

La loi MAPTAM attribue au bloc communal, à partir du 1^{er} janvier 2018, une compétence exclusive et obligatoire relative à la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI). Elle vient bousculer un domaine d'intervention jusque-là protégé par la sacralisation du territoire fonctionnel du bassin versant. L'approche fonctionnaliste par bassin est au cœur du modèle français de gestion du grand cycle de l'eau, en dépit du projet de certaines collectivités territoriales, comme les EPCI-FP, de se saisir de cette compétence (Ghiotti, 2001, 2006). Le modèle français était largement reconnu et imité en Europe et dans le monde. L'approche par bassin versant est partiellement déstabilisée par la GEMAPI au profit des intercommunalités à fiscalité propre, même si de nombreux syndicats, dans les faits, continueront d'agir à cette échelle⁶³². Quant à la loi NOTRe, elle introduit deux changements notables : d'une part, elle relève le seuil minimal de population des communautés de communes de 5 000 à 15 000 habitants (hormis dérogations⁶³³) et, d'autre part, elle rend obligatoire le transfert des compétences « EPA » des communes vers les EPCI-FP à compter du 1^{er} janvier 2020. Elle assure également la pérennité des seuls syndicats dont le périmètre s'étend sur au moins 3 EPCI-FP. A contrario, les syndicats dont le périmètre ne dépasse pas deux EPCI-FP sont, dans la plupart des cas, dissous au profit des EPCI-FP. Face à la mobilisation des élus locaux à travers l'Association des maires ruraux de France et des sénateurs, la loi dite « Ferrand Fesneau »⁶³⁴, votée le 3 août 2018, vient toutefois assouplir les dispositions de la loi NOTRe. Celle-ci prévoit un report du transfert des compétences au 1^{er} janvier 2026 si au moins 25 % des communes membres d'une communauté de communes représentant au moins 20 % de la population délibère en ce sens. Pour les communautés de communes et

⁶³² Voir par exemple la *Doctrine du bassin Rhône-Méditerranée pour reconnaître et promouvoir les établissements publics territoriaux de bassin (EPTB) et les établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau (EPAGE)* approuvée par le comité de bassin le 20 novembre 2015. En voici un extrait : « le comité de bassin demande aux EPCI de ne pas oublier le gène français de la gestion de l'eau par bassin versant ». Voir aussi le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) 2016-2021 du bassin RMC qui définit les secteurs prioritaires où la création ou la modification de périmètres d'établissements publics territoriaux de bassin (EPTB) ou d'établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau (EPAGE) doit être étudiée. Le périmètre d'un EPTB ou d'un EPAGE est celui d'un bassin versant ou d'un groupement de sous-bassins hydrographiques. Le SDAGE préconise par exemple la mise en place d'un EPTB ou d'un EPAGE pour la gestion de la Vallée de l'Ain et de ses affluents ou pour le bassin versant Agly-Têt-Canet-Tech-Salses Leucate.

⁶³³ Ce seuil est par exemple de 5 000 habitants en zone de montagne.

⁶³⁴ La loi du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes.

les communautés d'agglomération (CA), la loi du 3 août 2018 limite aussi les dissolutions de syndicats au seul cas où un syndicat regroupe des communes appartenant à un seul EPCI-FP. Dès lors que le syndicat est à cheval sur au moins deux EPCI-FP, ces EPCI-FP se substituent aux communes et sont représentés au sein du syndicat qui peut alors se maintenir. Malgré ces assouplissements, les lois MAPTAM et NOTRe convergent vers un même objectif : grand et petit cycle de l'eau devraient être gérés, à l'avenir, au niveau intercommunal. Cette ambition de renforcer l'intercommunalité dépasse le seul secteur de l'eau puisque la loi NOTRe attribue également aux communautés de communes et communautés d'agglomération, à compter du 1^{er} janvier 2017, les compétences d'accueil des gens du voyage, de collecte et de traitement des déchets ménagers et de promotion du tourisme et création d'offices de tourisme.

Le domaine de l'eau est en réalité intégré à un projet plus global, celui de faire des EPCI-FP le principal référent de l'action publique locale. Les incitations financières pour accélérer les transferts de l'EPA aux EPCI-FP sont nombreuses. Généralement, les périodes de tension sur les ressources constituent une opportunité pour le renforcement des politiques de solidarité intercommunales (Négrier, 2013 ; Pasquier, 2016). Dans le contexte de baisse des dotations de l'État, les communautés de communes sont autorisées à percevoir une « DGF bonifiée » ou « majorée » par rapport à la DGF de base à laquelle elles auraient droit, sous réserve qu'elles exercent un nombre minimal de compétences définies à l'art. L. 5214-23-1 du CGCT. Le nombre de compétences et la liste de ces compétences ne cessent d'augmenter d'année en année. L'article du CGCT a été modifié 11 fois depuis 1999⁶³⁵. Le groupe de compétences « assainissement collectif et assainissement non collectif » a été introduit par la loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006 et la compétence « eau » par la loi du 29 décembre 2016 de finances pour 2017. Au 1^{er} janvier 2018, les communautés de communes devaient exercer au moins 8 des 12 groupes de compétences mentionnés dans à l'art. L. 5214-23-1 du CGCT. Les exigences pour prétendre bénéficier de la DGF bonifiée se sont donc renforcées. L'incitation à anticiper le transfert des compétences « EPA » est donc forte pour les communautés de communes. Par ailleurs, le 11^e programme de l'agence de l'eau (AE) RMC prévoit, par souci de cohérence avec la loi NOTRe, qu'à partir du 1^{er} janvier 2019, les communes ne pourront plus contracter avec l'AE. En d'autres termes,

⁶³⁵ En 1999, l'article L. 5214-23-1 indique que les communautés de communes sont éligibles à la dotation bonifiée lorsqu'elles exercent au moins quatre des cinq groupes de compétences suivants : le « développement économique » ; l'« aménagement de l'espace communautaire » ; la « voirie » ; le « logement social » ; l'« élimination et valorisation des déchets des ménages et déchets assimilés ».

l'AE ne subventionnera plus que les EPCI. Le transfert de la compétence devrait être d'autant plus attractif pour les petites structures que l'AE RMC souhaite développer une politique favorable aux zones de revitalisation rurale (ZRR). Les EPCI éligibles bénéficieraient d'un taux unique incitatif au montage des projets.

L'article 35 de la loi RCT introduit l'obligation, dans chaque département, d'établir un schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) qui prévoit « une couverture intégrale du territoire par des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et la suppression des enclaves et discontinuités territoriales ». Le SDCI doit prévoir « les modalités de rationalisation des périmètres » des EPCI-FP et des syndicats mixtes existants et « peut proposer la création, la transformation ou la fusion » d'EPCI-FP et la modification de leurs périmètres. Enfin, il peut « proposer la suppression, la transformation, ainsi que la fusion de syndicats de communes ou de syndicats mixtes ». En 2011, un premier SDCI réduit considérablement les « enclaves et discontinuités territoriales » et conduit à de nombreux regroupements de communes. La loi NOTRe, qui introduit de nouveaux seuils d'intercommunalité, donne naissance à une deuxième génération de SDCI qui débouche sur de nouveaux groupements. L'objectif de ces nouveaux SDCI est que les EPCI-FP puissent disposer « de la taille et des moyens techniques et financiers nécessaires à leur action »⁶³⁶. Ces SDCI ont été adoptés au cours de l'année 2016. Si les objectifs de la loi NOTRe sont atteints, l'intercommunalité pourrait occuper l'espace laissé vacant par l'État. Les chiffres publiés par l'Assemblée des communautés de France (AdCF) en mai 2018⁶³⁷ vont dans ce sens. Entre le 1^{er} janvier 2016 et le 1^{er} janvier 2017, le nombre de communautés et de métropoles est passé de 2 062 à 1 266 suite à de nombreuses fusions ayant conduit les communautés à regrouper davantage de communes (28 en moyenne en 2017 contre 17 en 2016) et d'habitants (53 000 habitants en 2017 contre 38 000 en 2016). La mutualisation des moyens pourrait bien porter ses fruits.

2. L'évolution des structures compétentes en EPA : des situations contrastées

La loi NOTRe impose partout les mêmes impératifs : le respect de seuils intercommunaux minimums et le transfert des compétences « EPA » aux EPCI-FP.

⁶³⁶ Cf. Le document d'information aux collectivités « Le schéma départemental de coopération intercommunale » mis en ligne en mai 2016 par le ministère de l'Intérieur.

⁶³⁷ AdCF, *Fusions 2017. Bilan des SDCI et nouvelle typologie des communautés*, mai 2018.

Cependant, les territoires ne mettent pas en œuvre ces dispositions avec le même rythme et n'en subissent pas les mêmes conséquences. Nos trois cas d'études, très contrastés, illustrent bien ces différences territoriales. Le Vaucluse fait office de « bon élève ». Il ne fait que conforter une intercommunalité ancienne, en particulier dans le domaine de l'eau potable (2.1.). Le département de la Lozère, malgré un réel effort de « rationalisation » de la carte intercommunale, bute sur certaines limites matérielles (démographiques, physiques, financières...) et présente des EPCI-FP peu structurés et des compétences « EPA » encore largement gérées au niveau communal (2.2.). L'Hérault est, quant à lui, un territoire de contrastes qui, au sud, présente des caractéristiques proches de Vaucluse tandis que l'on retrouve, au nord-ouest, des problématiques identiques à la Lozère. (2.3.). À l'arrière du littoral, les situations des EPCI-FP sont inégales.

2.1. Le Vaucluse, bon élève de la « rationalisation » intercommunale

Dans le département de Vaucluse, l'ingénierie publique intercommunale est déjà bien avancée lorsque l'État se retire. L'impact du retrait de l'État se limite à une vingtaine de communes rurales qui bénéficiait encore de l'appui technique des services de l'État en 2008. Les récents changements (SDCI 2011, 2016 et loi NOTRe) ne bouleversent qu'à la marge une organisation des SPEA déjà fortement structurée. Cette situation tient avant tout à l'héritage institutionnel du département. Quatre principaux syndicats d'eau potable structurent le département depuis 1947 : les syndicats des eaux Rhône-Ventoux basé à Carpentras, Durance-Ventoux basé à Cheval-Blanc, Rhône-Aygués-Ouvèze (RAO) dont le siège est situé à Sainte-Cécile Les Vignes et Durance-Lubéron basé à Pertuis. L'idée de créer ces quatre syndicats trouve ses origines dans la pénurie d'eau qu'a connue le Vaucluse au cours de la Seconde Guerre mondiale et dans les travaux de l'ingénieur du GREF Léon Nourrit, directeur de la DDA de Vaucluse de 1942 à 1952⁶³⁸. Après études, les nappes alluviales du Rhône et de la Durance semblaient constituer les seules ressources de Vaucluse pouvant assurer l'alimentation en eau potable du département sur le long terme. La topographie du territoire aurait conduit l'ingénieur à proposer une division du département en 4 zones, préfigurant les territoires des 4 futurs syndicats. Malgré des désaccords entre élus locaux, il a été décidé que le prix de l'eau serait le même, quel que

⁶³⁸ On trouve par exemple l'histoire de ces syndicats résumée sur le site internet suivant : <http://www.eaupotable-vaucluse.saluces.com/historique.php>.

soit le caractère urbain ou rural de la commune membre du futur syndicat. L'importance des ressources financières dégagées grâce à ce choix tarifaire et la grande taille de ces syndicats leur ont très certainement permis de gagner rapidement leur autonomie vis-à-vis de l'appui technique des services de l'État.

Le cas de Vaucluse intrigue lorsqu'on sait qu'à la même époque, dans d'autres départements, l'État cherchait à maintenir sa tutelle technique sur les communes et leurs groupements en organisant « leur morcellement exagéré [...] et l'exiguïté de leurs ressources budgétaires propres » (Thoenig, 1987, p. 50). Cet élément vient nuancer, comme l'avait fait avant nous P. Grémion (1976), l'idée que les Trente Glorieuses correspondent à une période de « keynésianisme spatial » (Brenner, 2004) caractérisée par l'uniformité des politiques mises en œuvre dans les territoires (Epstein, 2012). Des tendances à la différenciation territoriale étaient déjà perceptibles au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Pour le cas de Vaucluse, cette différence s'explique sans doute à la fois par la répartition originale des ressources en eau dans le département et par un volontarisme politique ou technocratique.

En 2017, ces 4 syndicats célébraient leurs 70 ans. Ils desservent à eux seuls 75 % de la population de Vaucluse et 120 communes sur les 151 du département⁶³⁹. Au 31 décembre 2012, seuls 17 services d'alimentation en eau potable (AEP) étaient encore gérés par une commune. Le département compte au total 11 services d'AEP intercommunaux. L'assainissement collectif et non collectif est davantage géré au niveau communal que l'AEP. L'intercommunalité n'en a pas moins aussi une place de premier plan. Au 31 décembre 2012, 59 services d'assainissement collectif sont gérés par des communes et 7 communes indépendantes n'ont pas de service d'assainissement collectif, car l'ensemble de leurs effluents relève de l'assainissement non collectif⁶⁴⁰. 23 services sont gérés par des EPCI.

Les SDCI de 2011 et de 2016 ne font que confirmer, dans le département, l'intercommunalité comme échelon privilégié de gestion de l'EPA. Le SDCI de 2011 avait demandé un effort de regroupements plus important que celui de 2016. Le nombre de communautés de communes était passé, en 2014 et en application du SDCI de 2011, de 15 à 12 communautés de communes. L'intercommunalité avait été renforcée tant pour l'AEP

⁶³⁹ Le syndicat RAO alimente également 8 communes de la Drôme. Ces informations sont issues du dossier de presse du 27 avril 2017 intitulé « Les 4 syndicats d'eau potable de Vaucluse. Acteurs au cœur des enjeux de la ressource » et paru à l'occasion des 70 ans des syndicats d'eau potable de Vaucluse.

⁶⁴⁰ Il s'agit de Buoux, Puget, Suzette, Lagarde d'Apt, Saint-Hyppolyte le Graveyron, Lamotte du Rhône, Saint-Léger du Ventoux.

que pour l'assainissement collectif (cf. carte 2 et 3 en annexe). Les communes de Buoux et de Saint-Christol, par exemple, avaient transféré leurs compétences « EPA » respectivement à la communauté de communes du Pays d'Apt et au syndicat de la région de Sault. Avant le SDCI de 2016, plusieurs EPCI exerçaient déjà la compétence eau potable. Il s'agissait des quatre syndicats historiques ainsi que de deux autres syndicats⁶⁴¹, de 4 communautés de communes⁶⁴² et de la communauté d'agglomération du Grand Avignon (COGA). Au 1^{er} janvier 2014, les structures intercommunales (EPCI-FP et syndicats) alimentaient en eau potable 90 % de la population vauclusienne et, pour ce qui est de l'assainissement collectif, desservaient 54 % de la population⁶⁴³. Avant le SDCI de 2016, au total, 5 syndicats⁶⁴⁴, 5 communautés de communes⁶⁴⁵ et la COGA géraient l'assainissement collectif et non collectif. Les communautés de communes Rhône-Lez-Provence et Vaison Ventoux ne géraient que l'assainissement non collectif.

Le SDCI de 2016 apporte peu de changements. La loi NOTRe privilégie l'échelon des EPCI-FP et, jusqu'à la loi du 3 août 2018, remettait en cause les syndicats qui n'étaient pas à cheval sur plus de trois EPCI-FP. Certains des grands syndicats avaient pris peur et avaient tenté d'étendre leurs périmètres d'intervention en espérant se mettre à l'abri d'une hypothétique dissolution :

« Au moins deux de ces gros syndicats [historiques] sont en train de mettre en place des stratégies, en lien avec la loi NOTRe, pour sécuriser leur avenir. Ils vont draguer des communes qui, aujourd'hui, sont en dehors pour les attirer et essayer d'élargir leurs périmètres en vendant une capacité d'investissement, une technicité, pour se rendre moins fragiles aux évolutions liées à la loi NOTRe. Ils sont suffisamment gros, aujourd'hui, pour pouvoir se maintenir. Ils sont à cheval sur plus de trois EPCI tous, donc ils sont a priori protégés. Mais la crainte de certains, c'est que si un ou deux EPCI décide(nt) finalement de s'en aller, à ce moment-là, ils ne sont plus à cheval sur trois, mais à cheval sur deux et ils n'ont plus de raison d'être maintenus. »⁶⁴⁶

Finalement, le seul changement qui a eu lieu au niveau de ces grands syndicats se trouve dans la composition de leurs comités. Ceux-ci ne sont plus représentés par les communes

⁶⁴¹ Le syndicat Richerenches, Valréas-Visan (RIVAVI) et le syndicat d'alimentation en eau potable et d'assainissement de la région de Sault.

⁶⁴² Les communautés de communes Pays d'Apt-Lubéron, Enclave des Papes-Pays de Grignan, Pays de Rhône et Ouvèze, Pays des Sorgues et des Monts Vaucluse.

⁶⁴³ Voir la synthèse des principaux résultats liés aux SPEA publiée en mars 2015 par l'Observatoire de l'eau de la DDT de Vaucluse pour l'exercice 2012.

⁶⁴⁴ Les syndicats Rhône Ventoux, Durance Lubéron, RIVAVI, région de Sault et SITTEU.

⁶⁴⁵ Les communautés de communes Pays d'Apt-Lubéron, Enclave des Papes-Pays de Grignan, Pays de Rhône et Ouvèze, Pays des Sorgues et des Monts Vaucluse et Aygues-Ouvéze en Provence.

⁶⁴⁶ Extrait d'entretien avec un consultant privé (janvier 2016).

membres des syndicats, mais par les communautés de communes ou communautés de communes qui se substituent aux communes. Deux changements de structure ont lieu toutefois : la scission de la communauté de communes Portes du Lubéron et la dissolution du syndicat RIVAVI. La communauté de communes Portes du Lubéron n'atteignait pas les 15 000 habitants en 2016. Le SDCI prévoit donc qu'une partie des communes membres intègre la communauté de communes Lubéron-Monts de Vaucluse, devenue communauté d'agglomération au 1^{er} janvier 2017 et qu'une autre partie rejoigne la communauté territoriale du Sud Lubéron. Quant au syndicat RIVAVI, il était composé de seulement 3 communes et ces communes étaient incluses dans la communauté de communes Enclaves des Papes-Pays de Grignan. La loi NOTRe conduit à sa dissolution de droit.

La géographie du département et les ressources financières des communes ne semblent pas poser de problème à la structuration d'une ingénierie communautaire. La seule collectivité qui n'atteint pas le seuil de 15 000 habitants fixé par la loi est la communauté de communes Ventoux-Sud (9 334 habitants en 2015). Il s'agit d'une communauté de communes située à l'est du département, isolée des principaux axes de communication et très faiblement peuplée (22,8 hab./km²). Elle bénéficie d'une dérogation en raison de sa densité démographique, inférieure à 30 % par rapport la densité nationale (103,4 hab./km²). On pourrait penser qu'une intercommunalité comme celle-ci pourrait éprouver des difficultés à constituer un service d'ingénierie interne. Issue de la fusion, au 1^{er} janvier 2013, de la communauté de communes des Terrasses du Ventoux au potentiel financier⁶⁴⁷ de 732,34⁶⁴⁸ €/hab. et de la communauté de communes du Pays de Sault au potentiel financier de 1 125,43 €/hab., la communauté de communes Ventoux-Sud n'est pas sans ressources. D'ailleurs, en 2018, elle s'occupait déjà de la gestion et du traitement des eaux. Le département de Vaucluse bénéficie du potentiel fiscal⁶⁴⁹ par habitant le plus

⁶⁴⁷ Le potentiel financier d'une commune est égal à son potentiel fiscal majoré du montant perçu par la commune l'année précédente au titre des dotations versées par l'État. Pour plus de détails, se référer à l'art. L. 2 334-4 al. IV du CGCT. Selon le niveau d'observation (commune, EPCI-FP, département) et l'actualisation des données relative aux derniers regroupements de communes, nous disposons de données relatives soit au potentiel fiscal, soit au potentiel financier, qui est aujourd'hui l'indicateur privilégié pour mesurer la richesse théorique d'une commune.

⁶⁴⁸ Rougier T. (dir.), 2019, *Cap sur les indicateurs utilisés dans la répartition des ressources – recensement 2019*, une production de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales. Cf. https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/dgcl_v2/ofgl_num7_cap_sur_indicateurs_r_et_c_v_18-04-2019-1.xlsx.

⁶⁴⁹ Le potentiel fiscal d'une commune prend en compte des éléments comme la taxe d'habitation ou la taxe foncière. Concernant son mode de calcul précis, se référer à l'art. L. 2 334-4 du Code général des collectivités territoriales (CGCT).

élevé de nos trois départements d'études (614,3 €/hab.⁶⁵⁰). Les EPCI-FP peuvent s'appuyer sur ce potentiel fiscal pour recruter ou maintenir le personnel technique dont ils ont besoin. La carte 8 (en annexe), qui représente le potentiel financier par habitant, montre bien ce contraste avec les deux autres départements. Le département de Vaucluse apparaît globalement rouge (signe d'un fort potentiel financier par habitant), contrairement aux deux autres départements où les zones claires (qui indiquent un faible potentiel financier) sont plus nombreuses. Saint-Martin de la Brasque est la commune de Vaucluse au potentiel financier le plus bas. Or, celui-ci représente déjà 579 €/hab., tandis que de nombreuses communes de l'Hérault et de la Lozère ont un potentiel financier inférieur à 500 €/hab. En outre, les communes membres de la communauté de communes dont Saint-Martin fait partie (la Communauté territoriale Sud Lubéron) ont toutes un potentiel financier qui dépasse les 580 €/hab. Un système de péréquation peut donc se mettre en place et profiter à la commune.

Dans le département, la variable politique joue en creux. Les projets d'ingénierie intercommunale ne se sont pas frottés aux réticences d'acteurs publics locaux ayant développé une ingénierie possiblement concurrente. Le Département fait preuve d'un relatif « désintérêt institutionnel » constant à l'égard du petit cycle de l'eau. Les élus départementaux qui se sont succédé depuis les premières lois de décentralisation⁶⁵¹ ont invariablement limité l'intervention du Département au financement du petit cycle de l'eau, sans jamais l'élargir à l'appui technique, ce qui laissait une place pour l'ingénierie communale ou intercommunale. Ce point sera davantage développé dans la seconde partie du chapitre.

Les changements qui découlent de la loi NOTRe et du SDCI 2016 font finalement assez peu évoluer les périmètres des EPCI existants. Le département peut être considéré comme un « bon élève » de l'intercommunalité. L'intercommunalisation de l'ingénierie publique devrait être rapidement effective sur l'ensemble du territoire. Le cas de Vaucluse est atypique. Le département de l'Hérault présente une situation bien plus contrastée.

⁶⁵⁰ Donnée recueillie sur l'espace cartographique de l'Observatoire des territoires, DGCL 2017.

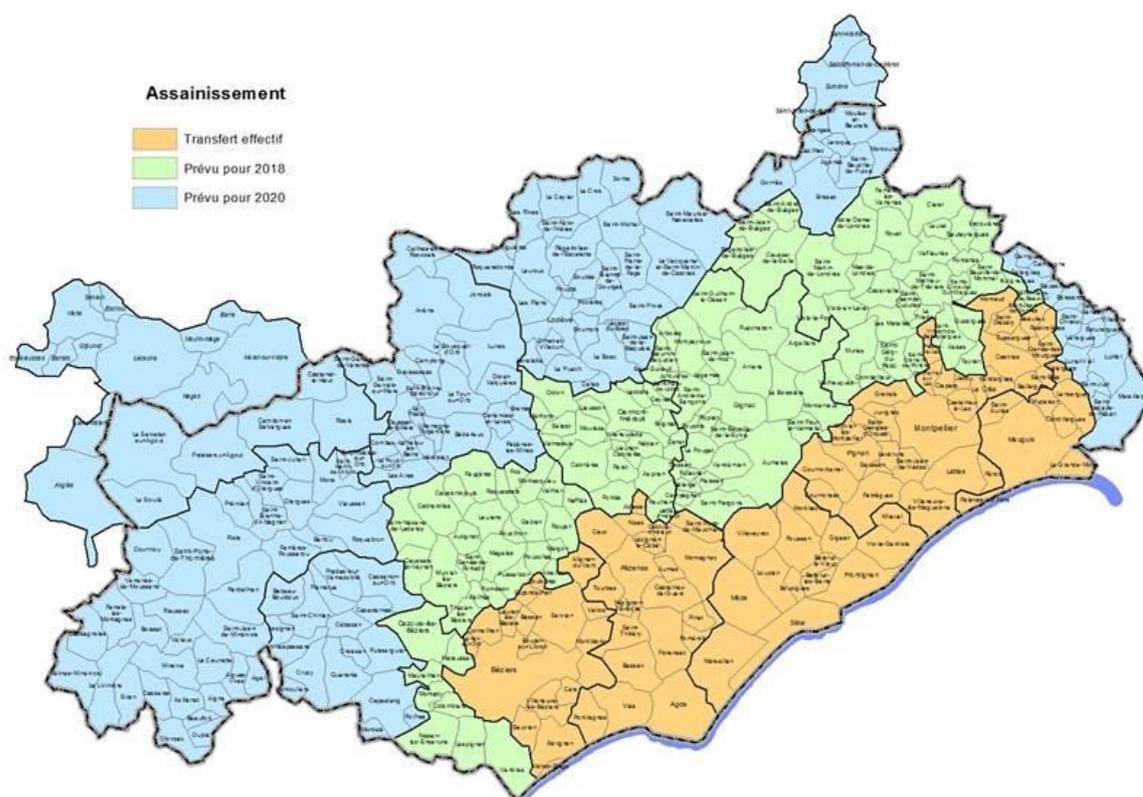
⁶⁵¹ Le Département de Vaucluse a eu comme présidents Jean Garcin (PS, 1970-1992), Régis Deroudilhe (RPR, 1992-1998), Jacques Bérard (RPR, 1998-2001) et Claude Haut (PS, 2001-2015).

2.2. Une intercommunalisation à trois vitesses dans l'Hérault

Dans le département de l'Hérault, le changement d'échelle de l'ingénierie publique est une réalité appréciable pour les uns, un devenir inquiétant pour les autres. L'Hérault est le département le plus contrasté de nos trois terrains d'étude. Il est composé d'une frange littorale située au sud-est de l'Hérault (cf. carte 2, zone orangée), urbanisée, caractérisée par une intercommunalité développée. Les EPCI-FP y géraient les compétences « EPA » avant 2018. Une deuxième frange moins urbanisée (cf. carte 2, zone verte) parcourt le centre du département d'ouest en est et a récemment (le 1^{er} janvier 2018) transféré les compétences « EPA » aux EPCI-FP. Au sein de cette deuxième frange, située à l'arrière du littoral, l'on trouve des EPCI-FP très disparates. Prenons le cas par exemple de la communauté de communes la Domitienne et de la communauté de communes de la Vallée de l'Hérault (CCVH). La première dispose d'un unique agent dédié à l'EPA : un chargé d'études « eau et assainissement » recruté à l'occasion du transfert de la compétence. À l'inverse, la direction de l'eau de la seconde compte au total 35 personnes⁶⁵² parmi lesquelles 13 sont spécifiquement dédiées au service d'exploitation de l'EPA. La CCVH bénéficie, depuis le 1^{er} janvier 2018, du transfert d'agents de l'ancienne régie de l'eau de Gignac. Au contraire, il n'y a pas d'ancienne régie sur le territoire de la communauté de communes la Domitienne. Il lui faut donc créer un service à partir de rien et recruter des agents. Enfin, une troisième frange recouvre l'arrière-pays rural de l'Hérault (cf. carte 2, zone bleue) dont une partie importante est située en zone de montage. C'est dans cette dernière partie du département que se concentrent les difficultés financières et techniques des collectivités en matière de petit cycle et les attentes préfectorales en termes de regroupements et de transfert de compétences. La carte 2 illustre assez bien ce découpage tripartite à partir du cas du transfert de la compétence assainissement

⁶⁵² Parmi lesquelles l'on compte la direction et les agents des services « Stratégie et programmation » et « Relation clientèle & finances ».

Carte 2. État du transfert de la compétence « assainissement » aux EPCI-FP dans l'Hérault



Source : conseil départemental de l'Hérault.

Lors du premier SDCI de 2011, un pas avait déjà été franchi – dans ce département où le potentiel fiscal (505,0 €/hab.⁶⁵³) est inférieur à celui de Vaucluse – pour réduire le nombre de structures intercommunales. Entre 2010 et 2014, le nombre de communautés de communes était passé de 27 à 17 et le nombre de syndicats de 169 à 135. Au total, l'intercommunalité, qui représentait 200 structures⁶⁵⁴ en 2010, n'en représentait plus que 157 en 2014. Le SDCI 2016 demande un effort supplémentaire. 8 communautés de communes⁶⁵⁵ n'atteignent pas encore le seuil de 15 000 habitants imposé par la loi NOTRE. Sur ces 8 communautés de communes, 3 bénéficient d'une dérogation. Leurs périmètres

⁶⁵³ Donnée recueillie sur l'espace cartographique de l'Observatoire des territoires, DGCL 2017.

⁶⁵⁴ Nous entendons par structures les Métropoles, communautés d'agglomération, communautés de communes et syndicats intercommunaux.

⁶⁵⁵ Ce qui représentait 47 % des communautés de communes de l'Hérault, cf. SDCI 2016, Hérault, p. 8.

peuvent rester inchangés⁶⁵⁶. Les 5 autres communautés de communes sont amenées à fusionner avec d'autres communautés de communes. Elles sont situées à l'ouest et au nord-ouest de l'Hérault et trois d'entre elles sont concernées par le seuil dérogatoire de 5 000 habitants, car elles sont situées en zone de montagne (cf. tableau 14).

Tableau 14. Communautés de communes devant fusionner au 1er janvier 2017

	Nb. d'hab.	Objectif loi NOTRe (nb. d' hab.)	Densité (hab./km ²)	Située en zone de montagne	Potentiel fiscal agrégé (€/hab.)
Montagne du Haut Languedoc	2 720	5 000	6,4	Oui	> 775 ⁶⁵⁷
Pays Saint Ponais	4 056	5 000	15	Oui	436 < x > 517
Orb et Jaur	4 357	5 000	18,7	Oui	< 436
Orb et Taurou	7 160	15 000	73,1	Non	436 < x > 517
Pays de Thongue	10 462	15 000	115,3	Non	436 < x > 517

Après la fusion de ces communautés de communes avec des EPCI-FP voisins, le département de l'Hérault ne comptera plus que 17 EPCI-FP, contre 22 en 2016. Par ailleurs, le SDCI indique que la communauté d'agglomération du bassin de Thau et la communauté de communes Nord Bassin de Thau devront fusionner. Cette fusion n'est pas imposée par la loi NOTRe, mais le document la justifie par la cohérence environnementale, économique et touristique de cet espace. L'effort de réduction du nombre d'EPCI-FP est donc plus fort dans l'Hérault que dans le département de Vaucluse, mais les EPCI-FP restent plus nombreux dans l'Hérault (16 contre 12 dans le Vaucluse). Précisons toutefois que la superficie du département de l'Hérault (6 101,0 km²) correspond quasiment au double de la superficie du département de Vaucluse (3 567,3 km²). Il n'est donc pas étonnant que l'Hérault compte davantage d'EPCI-FP que le Vaucluse.

La « rationalisation » intercommunale ne concerne pas les seuls EPCI-FP. Elle touche également la carte syndicale qui devrait être largement modifiée par le SDCI 2016. En 2016, seuls 5 EPCI-FP⁶⁵⁸ sur 22 exerçaient des compétences eau potable et, parmi les communautés de communes, seules 4 exerçaient l'assainissement en totalité et 10 exerçaient uniquement la compétence « assainissement non collectif ». La loi NOTRe va surtout bénéficier aux EPCI-FP au détriment des nombreux petits syndicats de l'Hérault

⁶⁵⁶ Il s'agit des communautés de communes Le Minervois (6 317 hab.), Cevennes Gangeoises et Sumenoises (12 868) et Lodevois et Larzac (14 446 hab.).

⁶⁵⁷ La communauté de communes de la Montagne du Haut Languedoc a un potentiel fiscal élevé grâce à la présence, sur son territoire, de l'usine d'embouteillage d'eau minérale de la Salvetat.

⁶⁵⁸ La métropole de Montpellier, 2 communautés d'agglomération et 2 communautés de communes.

qui devaient être dissous, avant que la loi « Fesneau-Ferrand » ne viennent assouplir les dispositions de la loi NOTRe. Seuls 2 des 22⁶⁵⁹ syndicats intervenant sur l'eau potable (traitement, adduction, distribution) regroupaient des communes d'au moins 3 EPCI-FP. 16 syndicats intercommunaux devaient disparaître au 1^{er} janvier 2020. Il ne devrait rester plus que 6 syndicats⁶⁶⁰. Quant aux 24 syndicats qui interviennent sur l'assainissement (collectif et non collectif), peu devaient résister au passage de la loi NOTRe. Aucun des 17 syndicats ayant une compétence « assainissement collectif » ne chevauchait plus de 2 EPCI-FP. 14 syndicats devaient donc être dissous d'office. Les 3 autres devaient subsister (car ils exerçaient des compétences dans d'autres domaines), mais devaient perdre la compétence assainissement. 7 syndicats exerçaient la compétence « assainissement non collectif » en 2016 et regroupaient des communes de moins de 3 EPCI-FP. 6 d'entre eux devaient être dissous d'office. Le syndicat mixte des eaux et de l'assainissement de la région du Pic Saint-Loup subsiste, car il est à cheval sur deux communautés de communes. Mais cela ne devrait être que provisoire : le SDCI 2016 propose sa dissolution au profit des deux communautés de communes de son territoire. Le syndicat sera finalement dissous en 2018. Faute de temps, nous n'avons pu actualiser nos données sur le devenir de ces syndicats après la loi du 3 août 2018. On voit toutefois que l'effort de « rationalisation » de la carte intercommunale se focalise essentiellement sur les quelques communautés de communes de l'ouest de l'Hérault ainsi que sur les syndicats. La loi NOTRe conduit-elle finalement à professionnaliser la maîtrise d'ouvrage dans le département de l'Hérault ? Y règle-t-elle les problèmes d'investissement des SPEA ?

La loi NOTRe ne résout que partiellement ces problèmes. Le potentiel fiscal des communes regroupées est déterminant. Les fusions permettent effectivement, dans certains cas, d'améliorer la péréquation entre territoires riches et pauvres. C'est particulièrement le cas de la fusion de la communauté d'agglomération de Béziers Méditerranée avec les communes de Montblanc, Valros, Coulobres et Alignan-du-Vent. Ces communes sont relativement pauvres. Elles ont toutes un potentiel fiscal se situant entre 436 et 517 €/hab⁶⁶¹. Avec la fusion, elles vont pouvoir compter sur un potentiel fiscal plus important. La

⁶⁵⁹ Le SDCI de l'Hérault 2016 présente des incohérences quant aux chiffres qu'il avance. L'on ne comprend pas très bien s'il y avait véritablement 23 syndicats compétents en eau potable ou 22. La même ambiguïté existe concernant le nombre de syndicats compétents en assainissement collectif qui seraient 18 ou 17 et le nombre de syndicats en assainissement non collectif qui seraient 7 ou 9. Ces approximations ne changent cependant rien au fond du propos.

⁶⁶⁰ 4 de ces 6 syndicats subsistent, car ils exercent des compétences dans d'autres domaines ou parce qu'ils sont à cheval sur au moins deux EPCI-FP.

⁶⁶¹ Les potentiels financiers sont aussi relativement bas : 598 €/hab. pour Montblanc, 559 €/hab. pour Alignan-du-Vent, 514 pour Valros et 481 €/hab. pour Coulobres (source : CGET 2018).

communauté d'agglomération de Béziers Méditerranée bénéficie en effet d'un potentiel fiscal agrégé supérieur à 775 €/hab. et d'un potentiel financier de 1 131, 24 €/hab⁶⁶².

Encadré 14. Quand la loi NOTRe conduit à une professionnalisation de la maîtrise d'ouvrage Le cas de La Salvetat-sur-Agoût

La communauté de communes de la Montagne du Haut Languedoc, communauté de communes la moins peuplée de l'Hérault (2 720 hab.), est située en zone de montagne, au nord-ouest du département. Celle-ci n'avait ni la compétence en eau potable ni celle en assainissement. Parmi les communes qui la composaient se trouvait La Salvetat-sur-Agoût (1 110 hab. en 2014) qui, malgré les revenus tirés de la présence de l'usine d'embouteillage d'eau minérale sur son territoire, n'était pas dotée d'un personnel technique dédié à l'EPA et ne pouvait compter sur l'appui de la communauté de communes. Elle bénéficiait, jusqu'en 2008, de l'intervention des agents de la DDAF. Non loin de là, en juillet 2015, la communauté de communes des Monts de Lacaune recrute un jeune ingénieur au poste de responsable des services techniques. Celui-ci est diplômé de l'École polytechnique de l'Université de Montpellier et est spécialisé dans le domaine de l'eau (eau potable, assainissement, hydraulique). Il a commencé sa carrière au sein du bureau d'études

Gaxieu avant de passer trois ans à la communauté d'agglomération de Perpignan en tant que « chef de projet grands travaux » à la direction de l'environnement et de l'eau. Jusqu'en 2015, la communauté de communes faisait appel à des prestataires extérieurs. Mais cette année-là, elle décide de recruter afin de bénéficier d'une présence locale jugée « indispensable »⁶⁶³. En 2016, le préfet, à travers le SDCI, propose de fusionner la communauté de communes de la Montagne du Haut Languedoc avec celle des Monts de Lacaune (5 623 hab. en 2009), au potentiel fiscal agrégé équivalent. Cette fusion permet à la nouvelle structure d'atteindre 8 004 habitants. Les deux communautés de communes ayant fusionné au 1^{er} janvier 2017, La Salvetat-sur-Agoût, parmi d'autres communes membres de l'ancienne communauté de communes de la Montagne du Haut Languedoc, peut désormais bénéficier de l'assistance technique de la nouvelle structure⁶⁶⁴, reconstituant de ce fait en partie l'appui technique autrefois apporté par les services de l'État.

Mais les regroupements ne permettent pas toujours cette péréquation. Si le SDCI 2016 de l'Hérault a le mérite de prendre en compte différents éléments tout aussi pertinents que les bassins de vie, l'unité urbaine ou l'appartenance ou non de l'EPCI-FP au Parc national régional (PNR) du Haut Languedoc, il conduit cependant, dans deux cas de figure, à regrouper des communautés de communes relativement pauvres et faiblement structurées (cf. carte 9 et 10 en annexe). Leurs capacités à se structurer en interne et à investir ne devraient donc pas s'améliorer en raison de ces seules fusions.

⁶⁶² Rougier T. (dir.), 2019, *op. cit.*

⁶⁶³ Voir l'article publié le 08/10/2015 dans *Ladepeche.fr* intitulé « Benoît Pescayre, le nouvel employé à l'intercommunalité ».

⁶⁶⁴ La nouvelle communauté de communes est baptisée Monts de Lacaune et Montagne du Haut Languedoc.

**Encadré 15. Quand la loi NOTRe ne résout pas tout
Le cas de Saint-Vincent d'Olargues**

Saint-Vincent d'Olargues est une petite commune de l'ouest de l'Hérault qui compte 350 habitants. Elle est située en zone de montagne au sud du PNR du Haut Languedoc. Elle gère l'eau potable et l'assainissement collectif. L'habitat est très dispersé et les systèmes d'adductions d'eau sont très compliqués et chers à mettre en place et à entretenir en raison d'un habitat dispersé, d'un kilométrage important et d'un relief contraignant. La commune connaît des difficultés pour investir dans l'eau potable, même lorsqu'elle parvient à subventionner ses projets à hauteur de 80 % :

« Ce qu'on essaie de faire, c'est de n'avoir que 20 % des travaux à payer pour la commune. 20 % de 400 000 €, ça fait 80 000 € pour nous. C'est énorme ! Il n'y a pas de commerçant. Pas d'artisan. Donc qu'est-ce qui rentre chez nous ? Quelques taxes foncières. Et l'eau. Mais au conseil municipal, quand on dit : "on va augmenter l'eau de 5 centimes", on dirait qu'on égorge les veaux ! Ça finit par passer, mais très difficilement »⁶⁶⁵.

Saint-Vincent appartenait à la communauté de communes Orb et Jaur. En application du SDCI 2016, cette communauté de communes a dû fusionner avec la communauté de communes du Pays Saint-Ponais et la communauté de communes Le Minervois.

Le nouvel EPCI-FP devrait, à terme, se voir transférer la compétence EPA. Seulement, ce

changement d'échelle ne semble aucunement résoudre le problème du coût du service d'eau potable sur ce territoire ni celui de la capacité du SPEA à rémunérer son fonctionnement et ses investissements. Le potentiel fiscal agrégé de la communauté de communes du Pays Saint Ponais (situé entre 436 et 517 €/hab.) est du même ordre que celui de la communauté de communes Le Minervois et supérieur à celui de la communauté de communes Orb et Jaur (inférieur à 436€/hab.). La nouvelle communauté devrait par ailleurs souffrir, selon le SDCI de 2016, d'un taux de chômage de 16,8 %.

« Des économies d'échelles, moi, je n'en ai jamais vues. Elles ne marchent qu'entre gens qui décident de les faire au départ. Le budget actuel d'une commune comme la nôtre, il est ridicule. Le personnel augmente quasi systématiquement. Faut prendre du nouveau personnel, acheter des voitures, etc. Si ça coûte plus cher, il y a moins d'actions au niveau des communes. Qui est compétent pour faire le montage du bureau d'études interne ? Personne. Il faudrait demander un bureau d'études en ingénierie, mais il faut le payer »⁶⁶⁶.

Sur ce territoire, les difficultés ne devraient donc pas disparaître avec les regroupements intercommunaux et les transferts de compétence prévus par la loi NOTRe.

Dans le nord de l'Hérault, l'intercommunalisation de l'ingénierie publique doit faire face aux réticences des élus communaux de tous bords. L'intérêt communal est de garder la compétence en interne. Les communautés de communes de ce territoire, parmi lesquelles la récente communauté de communes Minervois Saint-Ponais Orb-Jaur, jouent la montre. Elles espèrent pouvoir repousser le transfert des compétences « EPA » au 1^{er} janvier 2026. Le transfert de ces compétences ne leur semble pas être une bonne idée. Les élus et le personnel des communes qui, jusque-là, intervenaient à titre bénévole pour gérer l'EPA au quotidien devraient être remplacés par des agents recrutés pour l'occasion. Ce qui devrait forcément coûter plus cher aux communes. La disponibilité de la ressource et la défense de l'intérêt communal jouent aussi en faveur d'un report du transfert des compétences. Disposant d'une quantité d'eau suffisante sur leurs territoires, elles ne voient pas l'intérêt

⁶⁶⁵ Extrait d'entretien avec un adjoint au maire de la commune Saint-Vincent d'Olargues (juin 2018).

⁶⁶⁶ *Idem*.

qu'il y aurait à se regrouper. La carte 11 (cf. annexes) montre que les territoires où le transfert des compétences « EPA » est retardé à 2020 voire 2026 correspondent aux territoires où l'eau est disponible en abondance. Parfois, certaines communes qui ne souhaitent pas partager leur eau refusent également d'utiliser celle des communes voisines :

LE MAIRE – Nous, on est en ordre dispersé, chacun a gardé sa compétence. Il y a de gros problèmes [au sein du syndicat voisin], c'est-à-dire que l'eau se calcifie et touche les canalisations. Il y a eu des travaux énormes de faits et il va falloir refaire, changer toutes les canalisations et tout ça. C'est une réaction chimique de l'eau et...

– ...sur votre commune aussi ?

LE MAIRE – Non. Nous, on a une eau acide, mais personne ne veut de l'eau du [syndicat voisin]. On sait qu'on a la ressource en eau qui est suffisante, même on pourrait alimenter beaucoup d'autres villages, mais on veut préserver cette richesse. Parce que même après, quand ça va être transféré à la communauté de communes, disons que chaque année on vend de l'eau, cet argent, il est utilisé pour rembourser les emprunts pour faire les travaux, pour se mettre aux normes, pour changer les tuyaux, pour essayer d'être le plus en conformité possible, mais, une fois que ce sera dans le pot commun, quand les emprunts vont s'arrêter et tout ça, je ne sais pas comment ça va s'articuler. Et là, ça risque de coincer au niveau communauté de communes, parce qu'il y a 36 communes. Je ne sais pas comment ça va être fait.

Le territoire hérite d'institutions morcelées qui ont tout à faire, avant même de créer un service d'ingénierie communautaire, pour mettre en place les regroupements intercommunaux qui leur ont été récemment imposés. Aucune communauté de communes ne faisait exactement la même chose. D'où la nécessité de parvenir à dégager un consensus sur les compétences que la nouvelle communauté de communes souhaite réaffirmer, mais aussi sur la composition des services (ex. : choix du directeur général des services et du directeur des services techniques) et sur les modes de gestion du SPEA (régie, affermage...). Autant de questions qui pèsent d'ores et déjà sur l'agenda des élus concernés par les regroupements.

Enfin, contrairement au département de Vaucluse, l'Hérault se caractérise par un interventionnisme départemental fort hérité des premières lois de décentralisation. Dans les années 1980, le leadership de Gérard Saumade conduit le conseil général de l'Hérault à fortement investir le domaine de l'EPA (cf. partie II). Les communes rurales de l'Hérault ont ainsi toujours bénéficié d'un appui technique soit de la part des ex-DDAF, soit de la part du Département. Le leadership politique de G. Saumade s'est ensuite transformé en un intérêt institutionnalisé, au sein du Département, pour l'intervention dans le domaine du petit cycle de l'eau. Le conseil départemental est encore aujourd'hui un acteur important vers lequel les communes rurales de l'Hérault se tournent. Cette présence d'une ingénierie

départementale participe sans doute au ralentissement de la structuration d'une ingénierie communautaire dans le nord de l'Hérault.

La situation est donc très contrastée dans le département de l'Hérault. Le littoral et l'arrière-pays littoral ont globalement bien avancé sur la question du transfert de l'EPA à l'échelon communautaire. Au contraire, l'arrière-pays, essentiellement montagnard, concentre les difficultés et les résistances contre une politique venue d'en haut. Cet arrière-pays héraultais partage des problématiques communes avec la Lozère où les EPCI peinent à atteindre la « taille critique » qui leur permettrait de doter leurs SPEA de ressources humaines et financières suffisantes.

2.3. Atteindre une « taille critique » en Lozère : un impensable ?

En Lozère, le changement d'échelle ne permet pas encore que se constitue une ingénierie intercommunale. La Lozère est un cas limite. Ce qui frappe en premier, ce sont les caractéristiques matérielles du département. L'objectif gouvernemental de voir les intercommunalités atteindre une « taille critique »⁶⁶⁷ est difficile à réaliser dans le département français le moins peuplé (76 360 hab. en 2014) de France et qui présente la plus faible densité de population (14,8 hab./km²) et « la richesse fiscale la plus faible des 96 Départements métropolitains avec un potentiel fiscal inférieur de 45 % à la moyenne nationale »⁶⁶⁸ (soit 312,0 €/hab.)⁶⁶⁹. De plus, le territoire ne compte aucune grande aire urbaine. En 2014, Mende, la préfecture et la plus grande ville de Lozère, comptait seulement 11 542 habitants. Elle est au centre d'une aire urbaine moyenne de 17 775 habitants (Insee, 2014). Les 76 309 habitants du département (Insee, 2015) se regroupent autour de quatre villes principales : Mende, Marvejols (6 105 hab.), Saint-Chély-d'Apcher (4 169 hab.), Langogne (3 252 hab.) et La Canourgue (3 152 hab.). Le reste des 185 communes du département (2014) ont une très faible densité et sont isolées. Le département est majoritairement rural. Situé sur la partie sud du Massif central, il est composé de hautes

⁶⁶⁷ L'expression « taille critique » est régulièrement employée par le gouvernement Philippe. Elle apparaît dès les travaux préparatoires au projet de loi NOTRe. Le secrétaire d'État auprès du ministre de la Décentralisation et de la Fonction publique, chargé de la réforme territoriale précise, dans sa réponse publiée au Journal officiel du Sénat le 11 février 2016 à la question posée par le sénateur UMP du Tarn-et-Garonne François Bonhomme sur le devenir des communes : « le renforcement de l'intercommunalité sera utile pour disposer d'une taille critique suffisante, tant en matière de ressources humaines que de moyens budgétaires ».

⁶⁶⁸ Cf. le dossier de presse sur le vote du budget du Département de la Lozère, le 30 mars 2018 disponible sur lozere.fr.

⁶⁶⁹ Donnée recueillie sur l'espace cartographique de l'Observatoire des territoires, DGCL 2017.

plaines et de moyennes montagnes habitées. Schématiquement, l'on pourrait le diviser en cinq zones : au nord-ouest, le haut plateau volcanique de l'Aubrac, au nord, les montagnes de Margeride, au sud-ouest, les hauts plateaux calcaires des Grands Causses, au sud-est la chaîne montagneuse des Cévennes et au centre, traversant la Lozère d'est en ouest, la vallée du Lot (qui prend sa source au nord du Mont Lozère) où viennent se nicher Mende et Marvejols.

La gestion de l'EPA y est très fragmentée (143 entités gestionnaires) et les infrastructures pléthoriques (945 points de prélèvement d'eau potable dont 80 % ont un débit inférieur à 40 m³ / jour, 1 095 réservoirs...) ⁶⁷⁰. Les agents du conseil départemental comparent souvent la Lozère à la ville d'Albi, équivalente en nombre d'habitants, mais alimentée par seulement 3 captages, là où la Lozère en est alimentée par plus de 900. Le nombre d'abonnés (51 900 en 2017) est très faible pour un territoire de cette ampleur. À titre de comparaison, le syndicat intercommunal d'adduction d'eau des communes du Bas Languedoc, qui compte 26 communes du sud de l'Hérault, a 45 000 abonnés. Par conséquent, le volume d'eau facturé est très limité. La faible densité de population, l'« essoufflement de la dynamique démographique », le nombre important de résidences secondaires au regard du parc de logements ⁶⁷¹ et la sensibilité du secteur agricole à l'égard de l'augmentation du prix de l'eau rendent l'adage « l'eau paie l'eau » assez peu réalisable.

Pourtant, les enjeux liés à l'eau sont nombreux en Lozère, contrairement à ce que laisserait penser un département souvent qualifié de « château d'eau de la France » ou de « pays des sources ». 437 cours d'eau prennent en effet leurs sources en Lozère et alimentent l'Allier, le Chapeauroux, le Lot, le Tarn, la Truyère, les Gardons cévenols, le Chassezac et l'Altier ⁶⁷². Mais la géologie du territoire est peu propice au stockage de l'eau. Les nappes phréatiques sont peu nombreuses et les sources d'alimentation en eau potable se concentrent sur les eaux superficielles, plus vulnérables aux pollutions. Ces prélèvements superficiels affectent aussi l'écoulement des cours d'eau. La multiplicité des captages ⁶⁷³ et l'activité d'élevage extensif qui augmente le risque d'une contamination de

⁶⁷⁰ 945 selon le conseil départemental à l'occasion des premières Assises de l'eau, le 19 juin 2018. 937 selon l'étude Engées-Irstea : *Transfert des compétences eau et assainissement en zone rurale de moyenne montagne*, 22 novembre 2017.

⁶⁷¹ *Idem.*

⁶⁷² L'on peut retrouver ces informations sur le site lozere.fr à la page « La Lozère surnommée "Pays des Sources" ».

⁶⁷³ « En moyenne 5 captages AEP par commune au lieu d'un captage par commune sur le bassin Adour Garonne », selon les informations mises en ligne le 14 juin 2018 par le conseil départemental de la Lozère : <http://lozere.fr/actualites/1528976788-en-direct-des-1eres-assises-de-leau-en-lozere.html>.

l'eau par les déjections animales⁶⁷⁴ provoquent une dégradation bactériologique de la ressource pour l'alimentation en eau potable. Les mesures de protection de ces captages constituent donc l'une des priorités du territoire. Par ailleurs, étant à cheval sur trois bassins versants (Adour-Garonne, Loire-Bretagne et Rhône-Méditerranée-Corse), la Lozère a une responsabilité vis-à-vis de l'aval quant à la qualité de l'eau qui est rejetée dans le milieu aquatique. L'enjeu épuratoire n'est donc pas moindre. Mais la première des priorités identifiées par le conseil départemental de la Lozère concerne l'aspect quantitatif de la ressource. Le territoire retient mal les eaux souterraines et les étiages sont de plus en plus fréquents, tandis que les besoins en eau liés à l'abreuvement du cheptel et au tourisme ne font qu'augmenter. L'agriculture reste un secteur économique important en Lozère. 10 % des emplois du département sont dans ce secteur, contre 4 % en Occitanie⁶⁷⁵. L'eau y est primordiale (irrigation des cultures, abreuvement du cheptel...).

« Chez nous, les plus gros consommateurs d'eau, c'est le bétail. Tant qu'ils sont en pacages, ils boivent dehors. Et quand il va faire mauvais là, d'ici quinze jours, trois semaines, ils vont rentrer à l'étable et vont commencer à consommer de l'eau. S'il n'a pas plu d'ici là, là ça risque de poser des problèmes. [...] Le problème, c'est quand les agriculteurs vont se retrouver sans eau, il va falloir faire des panages en urgence. »⁶⁷⁶

Les économies d'eau par la résorption des fuites dans les réseaux d'alimentation en eau potable sont donc fortement encouragées sur le territoire.

La Lozère est l'héritière d'une gestion extrêmement fragmentée de l'EPA. Malgré les enjeux de taille que nous venons d'énumérer, la grande majorité de la compétence « alimentation en eau potable » (AEP) est exercée à l'échelon communal (cf. carte 12). Quelques syndicats intercommunaux d'alimentation en eau potable (SIAEP) ont un périmètre un peu conséquent. Ils sont loin, cependant, de couvrir l'ensemble du territoire comme en Vaucluse. Il s'agit du SIAEP du Causse de Sauveterre, du SIAEP du Causse Méjean et du SIAEP du Causse du Masegros. Ce dernier syndicat est atypique pour la Lozère. Il est le plus gros du département. Il gère 16 communes sur les départements de la Lozère et de l'Aveyron. Il est en capacité de définir ses besoins, de traiter en direct avec l'ingénierie privée et d'évaluer la qualité d'une prestation sur le plan technique. Cette

⁶⁷⁴ Voir le diagnostic effectué par la région Languedoc-Roussillon en 2014 : <http://www.occitanie.developpement-durable.gouv.fr/lozere-a4743.html>.

⁶⁷⁵ Bernard Canonéro, Pascale Morasovic, *Panorama de la Lozère – Essoufflement de la dynamique démographique*, Insee analyses Occitanie, n° 13, mars 2016.

⁶⁷⁶ Extrait d'entretien avec un agent du SDEE (novembre 2015).

ingénierie intégrée à la maîtrise d'ouvrage, composée de 2 techniciens, permet au syndicat de réaliser en interne une ingénierie de base, pour le renouvellement du patrimoine par exemple. La plupart des autres maîtres d'ouvrage du territoire n'ont d'autre choix que de se tourner vers des prestataires extérieurs. La compétence « assainissement collectif » est elle aussi largement exercée à l'échelon communal, sauf les rares exceptions qui concernent le SIVOM de Florac, la communauté de communes du Massegros, la communauté de communes des Gorges du Tarn et des Grands Causses, la communauté de communes de Chateauneuf de Randon et la communauté de communes Pays de Chanac. À côté de l'assainissement collectif, de nombreux dispositifs d'assainissement ne sont pas rattachés à un réseau. Ils sont donc plus ou moins mis en place et entretenus par les propriétaires. Rares sont les services dotés d'un agent à temps plein sur l'une ou l'autre de ces compétences. L'un des défis, pour les années à venir, est donc de parvenir à structurer une maîtrise d'ouvrage professionnalisée tout en faisant face aux difficultés financières des services et au caractère dispersé des ressources en eau sur le territoire. Parvenir à un prix de l'eau en rapport avec l'effort d'investissement à fournir et assumé politiquement fait également partie des enjeux des transferts de compétence en cours.

Le schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) de la Lozère 2016-2021 entendait prendre en compte les attendus de la loi NOTRe pour créer des établissements « capables d'atteindre le seuil d'efficience, financièrement notamment, et d'efficacité nécessaires ». Mais les promesses de la loi NOTRe ne semblent pas porter leurs fruits, du moins à court et moyen termes. La Lozère se situant en zone de montagne, le seuil démographique dérogatoire de 5 000 habitants minimum par EPCI peut s'appliquer. En 2015, seules 4 EPCI-FP atteignaient les 5 000 habitants : les communautés de communes Cœur de Lozère, Gévaudan, Apcher-Margeride-Aubrac et Terres d'Apcher. Il a donc fallu faire évoluer le périmètre des 19 autres communautés de communes qui n'atteignaient pas ce seuil minimal (représentées en orange sur la carte 13 en annexe). Le SDCI conduit à une réduction très importante du nombre d'EPCI-FP présents sur le territoire. Les communautés de communes passent de 23 à 10 et deux syndicats – le syndicat intercommunal à vocation multiple des Sources du Tarn et du Mont Lozère et le SIAEP du Haut Tarn – sont dissous. Malgré cet effort important de « rationalisation » (cf. carte 14 en annexe), les regroupements conduisent à la mise en place de communautés de communes toujours très faiblement peuplées. Seules deux communautés de communes sur 10 dépassent les 10 000 habitants tout en restant au-dessous de 15 000 habitants. La communauté de communes Randon-Margeride, par exemple, compte seulement 5 503 habitants (2016), alors qu'elle

est composée de 20 communes. La communauté de communes Mont Lozère bat les records avec une population de 5 511 habitants (2016) pour un regroupement de 26 communes.

« La question reste la même : il n'y a pas les revenus à mettre en face. Parce qu'il y a peu d'abonnés et peu de ressources derrière et des kilomètres de réseaux très importants. Donc, regroupés ou pas, ils n'auront pas plus de revenus. »⁶⁷⁷

L'effort est conséquent. La réduction du nombre d'intercommunalités est plus importante que dans les deux autres départements de notre étude. Mais le gain reste insuffisant du point de vue de la capacité des EPCI-FP à se structurer en personnel et à investir. La mutualisation des ressources financières et humaines après le transfert des compétences « EPA » devrait conduire à des résultats très limités. Les employés des communes positionnés jusque-là sur l'eau et/ou l'assainissement sont pour la plupart polyvalents. Autrement dit, ils sont loin d'être positionnés à 100 % sur ces missions. Ils ne seront donc pas transférés d'office à l'intercommunalité pour participer à la constitution d'un hypothétique bureau d'études interne⁶⁷⁸. Seules les communautés de communes du Gévaudan et Cœur de Lozère sont en mesure de se doter d'un personnel jugé suffisant (10 à 12 personnes) pour exercer en régie les compétences « EPA » dans des conditions correctes⁶⁷⁹.

Un effort conséquent disions-nous, mais insuffisant, semble-t-il. Fallait-il aller plus loin dans la diminution du nombre d'intercommunalités ? L'élaboration du SDCI porte la marque des clivages politiques dans le département. Le SDCI a été jugé trop peu ambitieux par la présidente du conseil départemental ainsi que par les agents territoriaux affectés aux SATESE et SATEP. La proposition du conseil départemental, communiquée au préfet, était de faire reposer les nouvelles intercommunalités sur les 5 bassins de vie de la Lozère organisés autour de Mende, Saint-Chély-d'Apcher, Langogne, Florac et Marvejols/La Canourgue pour réaliser non pas 10, mais 5 grandes intercommunalités. Le sénateur

⁶⁷⁷ Extrait d'entretien réalisé avec un agent du SDEE (novembre 2015).

⁶⁷⁸ L'article L. 5211-4-1 du CGCT indique que « le transfert peut être proposé aux fonctionnaires territoriaux et agents territoriaux non titulaires exerçant pour partie seulement dans un service ou une partie de service transféré. En cas de refus, ils sont de plein droit et sans limitation de durée mis à disposition, à titre individuel et pour la partie de leurs fonctions relevant du service ou de la partie de service transféré, du président de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale. Ils sont placés, pour l'exercice de cette partie de leurs fonctions, sous son autorité fonctionnelle. Les modalités de cette mise à disposition sont réglées par une convention conclue entre la commune et l'établissement public de coopération intercommunale ».

⁶⁷⁹ S. Barone, 2018, « Le cas de la Lozère » dans *Impact de la loi NOTRe sur le paysage administratif des services d'eau et d'assainissement*, Rapport, Études ENGEES-Irstea avec le soutien de l'AFB.

socialiste (puis LREM) de la Lozère, Alain Bertrand, ne demandait pas mieux. Auteur du rapport sur l'hyper-ruralité (2014), il préconisait, pour les territoires hyper-ruraux, le seuil minimal de 20 000 habitants contrairement au seuil dérogatoire appliqué en Lozère de 5 000 habitants. Cette proposition allait dans le sens du rapport du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) paru le 21 janvier 2015 intitulé *La taille des EPCI, un levier d'action pour la politique d'égalité des territoires*. Celui-ci envisageait l'organisation de la Lozère en 4 territoires autour de Mende (26 500 hab.), Saint-Chély-d'Apcher (15 000 hab.), Marvejols (15 500 hab.) et Florac (12 800 hab.). De nombreux acteurs du territoire (ingénieurs du conseil départemental, maires...) critiquent le fait que les seuls critères retenus pour l'élaboration du SDCI aient été le seuil démographique (les fameux 5 000 habitants) et les *desiderata* des maires et présidents d'intercommunalités les plus influents. Auraient été exclus du calcul la géographie du territoire, les déplacements pendulaires et les temps de trajets qui prennent pourtant une importance toute particulière dans ce département.

« On est sur une zone de moyenne montagne, il y a des coins, il y a des secteurs qui ne communiquent pas avec d'autres, au niveau géographie routière. Et il y a des découpages qui ne respectent pas ces bassins géographiques. Quand on ne respecte pas la géographie, l'eau, on n'en est même pas là ! [...] Et puis il y a un côté politique derrière : les petites collectivités ont tendance à ne pas vouloir se regrouper avec une grosse, ils ont peur de perdre leur compétence. Donc ça bloque un peu les choses aussi. C'est difficile de créer un pôle avec que des petites collectivités. »⁶⁸⁰

⁶⁸⁰ Extrait d'entretien, *op. cit.*

Encadré 16. L'opposition des maires cévenols au projet préfectoral
Lettre ouverte au Président, parue dans MidiLibre – Lozère le 26 juin 2016.

« Les élus cévenols passent à l'échelon supérieur.

Cela fait déjà des mois que les élus cévenols manifestent auprès du préfet de Lozère leur opposition au Schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI), en ce qui concerne le sud Lozère qui ne rattache pas les Cévennes lozériennes à Florac. Face à des fins de non-recevoir des services préfectoraux, ils ont envoyé une lettre ouverte au président de la République. *“Cette nouvelle structure, créée par dérogation à la loi NOTRe, ne correspond à aucun bassin de vie préexistant, logique géographique ou habitude commerciale. Elle semble avoir été créée pour satisfaire quelques ‘barons locaux’. Elle est rejetée par 11 des 19 communes concernées (57 % de la population), par deux communautés de communes sur trois qui, toutes, ont délibéré pour adhérer à une grande communauté de communes autour de Florac, véritable centre administratif, commercial, culturel et de projets de notre territoire. Deux des trois communautés de communes concernées ont déjà tissé des liens de travail et amicaux avec la communauté de Florac. Et le Pays Gorges, Causses et Cévennes préfigurait déjà notre proposition. Le préfet nous rétorque que nous pourrions, ultérieurement, refuser mais alors que d'énergie perdue ! Nous demandons simplement l'entière application de la loi NOTRe dont les buts sont l'affirmation de métropoles, aucun des chefs-lieux cévenols ne peut y prétendre, une solidarité territoriale, la création d'un territoire cohérent, voulu par la majorité, la cohérence spatiale au regard du réseau routier, l'approfondissement de la coopération qui existe déjà avec Florac”*. La balle est au sommet de l'État. Les élus estiment qu'ils se heurtent à une fin de non-recevoir de la préfecture ».

En 2018, les communes qui conservent la compétence AEP (cf. carte 15 en annexe) sont encore très nombreuses :

« Il y avait [au moment où s'est mis en place le SDEE⁶⁸¹] une grande volonté de gérer son eau indépendamment... Chaque petite mairie restait maître de son prix de l'eau et puis, on le voit encore, ils ont du mal à lâcher la compétence “eau”. Sur la mairie, c'est un peu stratégique, ils n'ont plus... ils avaient la voirie et l'eau. C'était des choses qui se voyaient un peu quand même : amener l'eau, maintenir une facture d'eau pas trop élevée. Donc ils restent attachés à leur service d'eau. »⁶⁸²

Sur une majeure partie du territoire Lozérien, l'EPA pourrait bien continuer d'être exercée au niveau communal jusqu'en 2026. Beaucoup de communes lozériennes envisagent d'utiliser la possibilité du report offerte par la loi « Fesneau-Ferrand ». Le conseil départemental avait aidé financièrement la communauté de communes du Gévaudan à mener une étude de transfert de la compétence en 2013, avant la loi NOTRe. L'étude a porté ses fruits puisque le transfert a pu être réalisé. Mais cet exemple reste un cas particulier. Le conseil départemental peine à déclencher une véritable dynamique de transfert des compétences. Il concourt à l'élaboration du cahier des charges des études de

⁶⁸¹ Syndicat départemental d'énergie et d'équipement.

⁶⁸² *Idem.*

transfert, analyse les différentes offres et participe au suivi des études. Il a même tenté de mettre en place un groupement de commandes pour des études de transfert. Mais les communautés de communes intéressées n'étaient pas assez nombreuses et elles avaient des attentes différentes quant aux délais de mise en œuvre de l'étude. Certaines voulaient aller vite, tandis que d'autres souhaitaient attendre le dernier moment pour la déclencher. La démarche du conseil départemental de la Lozère est d'autant plus compliquée qu'il ne peut se permettre d'inciter trop fortement les territoires sans prendre le risque de se voir endosser la responsabilité de la probable augmentation des prix de l'eau qui résultera très probablement de ces transferts. L'ingénierie publique communautaire peine donc à se structurer en Lozère, même après les efforts de regroupements qui ont suivi le dernier SDCI.

Il existe cependant, en Lozère, le cas singulier du Syndicat départemental d'énergie et d'équipement (SDEE) qui, sur certains aspects, a les vertus d'un grand syndicat intercommunal, tel que l'on peut en trouver en Vaucluse. L'existence de ce syndicat contribue à expliquer les pesanteurs qui caractérisent la Lozère en matière de structuration d'une ingénierie communautaire. Acteur intervenant sur l'EPA depuis les années 1970, fort d'un service AEP composé de 10 techniciens d'origine lozérienne pour la majorité d'entre eux, ce syndicat mixte est présidé par Jacques Blanc, député UMP (1978-2001), sénateur (2001-2011) de la Lozère et maire de La Canourgue depuis 2008. Au total, ce sont 55 communes et une communauté de communes qui étaient sous contrat avec ce syndicat en 2017⁶⁸³. En matière d'EPA, il propose essentiellement des prestations de travaux de faible technicité (installations de compteurs d'abonnés, remplacement de pompes, réparation de fuites, vidanges de stations d'épuration, etc.) – à côté de ses autres domaines d'intervention (éclairage public, électrification rurale, environnement, voirie...).

Le SDEE joue un rôle important auprès des maîtres d'ouvrage locaux. Par exemple, dans le cadre de la gestion patrimoniale de l'eau (amélioration du rendement des réseaux d'eau potable), la première étape, pour les maîtres d'ouvrage, consiste à connaître leur patrimoine (disposer d'un plan qui mentionne la localisation des ouvrages principaux [ouvrage de captage, station de traitement, station de pompage, réservoir], le mettre à jour, installer des dispositifs généraux de mesure, etc.). Or, au moment où la loi Grenelle 2 du 12 juillet 2010 rend obligatoire pour les services, à compter du 31 décembre 2013, la connaissance et la performance de leurs réseaux, nombreux étaient les SPEA

⁶⁸³ Voir le *Rapport d'activité 2017* du SDEE.

lozériens qui étaient dépourvus de compteurs généraux et donc d'informations sur le niveau du rendement de leurs réseaux. Le SDEE a donc proposé aux maîtres d'ouvrages de les accompagner pour se mettre en conformité avec la loi :

« L'indice de connaissance des réseaux varie entre 0 et 120, maximum. Et il faut être à 40... si on est à moins de 40, là aussi, doublement de la redevance. Pour le moment, cet indice, tout le monde le sait, ils [les SPEA] marquent 40 mais un de ces jours, il va commencer à y avoir des contrôles. Donc, là aussi, on s'est positionnés pour aider les communes pour faire cette partie-là. »⁶⁸⁴

En 2017, le SDEE est intervenu pour faire 65 réparations de fuites, 44 plans de réseaux, 25 installations de compteurs généraux⁶⁸⁵. Il accompagne également les communes pour les aider à remplir leur RPQS :

« Chaque mairie doit annuellement remplir, avec l'aide éventuellement de l'outil de l'ONEMA, son bilan annuel de service avec justement tous les critères de rendement, d'indice de connaissance de réseau, de consommation de linéaire de réseau. On veut essayer d'aider les communes à remplir cette partie-là. Parce que, pour l'instant, c'est rempli un peu au hasard. [...] C'est ce qu'on essaie de développer dans notre esprit "aide à la gestion et à la connaissance des réseaux". »

Si l'on en croit les agents du SDEE, les prestations qu'ils proposent se distinguent de celles d'un bureau d'études privé. Contrairement aux prestataires privés, ils se prévalent d'« une vision exploitation ». Cette « vision » leur permet de faire des choix qui facilitent l'entretien du patrimoine sur le long terme :

« Quand on fait des travaux, c'est pas plus compliqué, c'est même pas plus cher de faire quelque chose qui est facile à entretenir derrière. Ce sont des petits détails d'exploitation au niveau du matériel utilisé, au niveau de la conception qui font qu'après, c'est plus facile d'aller démonter une pompe, elle se bouche moins souvent. On sait choisir du matériel qui a moins de pannes, qui est moins cher en dépannage parce qu'on est habitué à le réparer. La plupart des bureaux d'études privés n'ont pas cette vision-là. Ils font les travaux, six mois après, on ne les appelle pas pour dire "c'est en panne, comment il faut faire ?". Ils n'ont pas la vision exploitation. Même des exploitants privés style Véolia, qui sont censés faire l'exploitation aussi, ils ont, à côté, des services de travaux neufs, qui créent les stations de traitement, il n'y a pas de liaison entre les deux. Leurs services "travaux neufs" n'ont aucune vision exploitation. C'est malheureux parce qu'après on se retrouve pendant 50 ans avec un

⁶⁸⁴ Extrait d'entretien avec un agent du SDEE (novembre 2015).

⁶⁸⁵ Voir le *Rapport d'activité 2017* du SDEE.

truc qui n'est pas pratique alors que pour le même truc, le même prix, on pourrait avoir quelque chose de pratique. »⁶⁸⁶

Mais l'action du SDEE est considérée, par l'un de nos enquêtés responsable des questions AEP au conseil départemental de la Lozère, comme « un palliatif à un défaut de moyens, de compétences disponibles au sein des collectivités locales ». Cet enquêté voit plusieurs limites à l'intervention du SDEE qui, telle qu'elle se déroule actuellement, mériterait de n'être que transitoire. Par exemple, le syndicat n'est pas présent au quotidien sur le terrain pour repérer les fuites ou prendre connaissance d'une plainte d'utilisateur comme pourrait le faire un agent d'une commune ou d'un EPCI dédié à l'EPA. En outre, les maîtres d'ouvrages n'ont pas les compétences internes qui leur permettraient de contrôler le SDEE. Or, le SDEE reste un prestataire. Le statut de syndicat départemental du SDEE ne doit pas tromper. La nature de son activité est celle d'un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) et ses modalités de fonctionnement se rapprochent de celles d'une entreprise privée :

« Nous [le SDEE], on essaie totalement de se vendre. On fonctionne comme une entreprise privée. On a un budget autonome et il faut qu'on équilibre pour que ça fonctionne. Donc il faut une activité pour que ça tourne. »⁶⁸⁷

L'on comprend donc pourquoi, dans l'état actuel de ses missions, le SDEE s'inquiète des regroupements intercommunaux qui s'annoncent au moment de notre entretien avec l'un de ses agents fin 2015. Si les communautés de communes se dotent d'un personnel compétent dans le domaine de l'EPA, ne serait-ce que d'un technicien, elles devraient, a priori, moins faire appel à ses services.

« Ils [le SDEE] voient le transfert de compétence et l'organisation des nouvelles régies de l'eau comme une menace à leur égard. Donc c'est un peu tendu avec le SDEE. Par exemple, on a accompagné un transfert de compétence de l'EPA à l'échelle d'une communauté de communes, Marvejols. Et alors, on a eu des bâtons dans les roues et des résistances de la part du SDEE en expliquant aux élus que c'était une erreur, que ça marchait très bien comme ça, que le SDEE les accompagnait, qu'il ne voyait pas l'intérêt de transférer la compétence au niveau communautaire. Ça allait coûter très cher. "Vous allez devoir gérer du personnel, ça va être compliqué pour vous alors que jusqu'à présent, ça ne se passe pas si mal que ça". »⁶⁸⁸

⁶⁸⁶ Extrait d'entretien avec un agent du SDEE (novembre 2015).

⁶⁸⁷ *Idem.*

⁶⁸⁸ Extrait d'entretien avec un responsable EPA du conseil départemental de la Lozère (janvier 2016).

Le SDEE ne manque d'ailleurs pas de rappeler dans son rapport d'activité de 2017 la possibilité qui sera sans doute offerte aux communautés de communes de repousser le transfert de compétence à 2026, au lieu de 2020, si une minorité de blocage venait à se dégager. Historiquement, la mise en place d'un service EPA au sein du SDEE tenait justement à la volonté des maires de continuer à gérer leur eau de manière indépendante :

« Chaque petite mairie restait maître de son prix de l'eau. Ils ont du mal à déléguer à un grand service et donc, ils ont voulu garder leur exploitation. Et comme ils n'avaient pas de personnel, pas de moyens techniques, ils ont demandé. Plutôt que de créer un grand syndicat d'eau potable départemental, chaque petite collectivité, de temps en temps, fait appel à nous quand elles ont un problème technique. C'était un souhait de garder leur autonomie dans la gestion de l'eau et d'avoir quelqu'un pour les dépanner quand il y avait besoin. »⁶⁸⁹

Le SDEE tente aujourd'hui de se repositionner en travaillant à la modification de ses statuts afin de pouvoir jouer un rôle, aux côtés des EPCI, en matière d'organisation des réseaux, et plus uniquement de travaux. L'intérêt du SDEE ne rejoint donc pas forcément l'intérêt général tel que formulé par le conseil départemental, et qui est celui du regroupement des communes pour une maîtrise d'ouvrage structurée.

« Avant [fin des années 1990, début des années 2000], ils [le conseil départemental] étaient financeurs sans réelle vérification de la pertinence des projets. Donc ils ont créé ces services [SATESE et SATEP] justement pour avoir une vision cohérente de l'eau en Lozère. Et donc, suite à la création de ces services, il y a eu schéma départemental de l'eau potable, où ils ont essayé de recenser les problèmes, recenser les équipements, recenser les zones déficitaires et puis aussi définir la partie gestion. Arrivés à la fin de ce schéma [en 2006], ils sont arrivés à l'idée qu'il fallait une gestion plus importante et plus globalisée de l'eau. C'était la conclusion... et donc ils ont œuvré depuis une dizaine d'années justement pour essayer de faire transférer la compétence eau à une échelle un peu plus importante. »⁶⁹⁰

Le débat est peut-être encore plus vif qu'avant dans le contexte de la loi NOTRe et de la nouvelle opposition politique entre le président du SDEE (Jacques Blanc, UMP) et la présidente du conseil départemental (Sophie Pantel, PS) depuis les dernières élections départementales de 2015, dans un département longtemps dirigé par la droite.

Pour résumer, dans certains territoires, l'ingénierie publique change d'échelle. Elle passe de l'échelon départemental à l'échelon intercommunal. Mais la situation est contrastée selon les départements observés. Dans le département de Vaucluse, il s'agit

⁶⁸⁹ Extrait d'entretien d'un agent du SDEE (novembre 2015).

⁶⁹⁰ *Idem.*

moins d'un changement que de la confirmation de l'intercommunalité comme échelon de l'ingénierie publique. Au contraire, en Lozère, la création de nouvelles intercommunalités ne correspond pas encore à un changement d'échelle de l'ingénierie publique. Quant à l'Hérault, une ingénierie intercommunale s'est constituée ou renforcée dans les zones les plus urbaines, tandis qu'elle reste absente des territoires de montagne du nord du département. Ces contrastes s'expliquent par le poids des institutions héritées du passé (grands syndicats d'eau en Vaucluse, SDEE en Lozère, conseil départemental de l'Hérault), par les éléments matériels qui caractérisent les territoires (potentiel financier des territoires, topographie, disponibilité de la ressource en eau...) et par la variable politique (intérêt ou désintérêt des conseils départementaux pour l'EPA, intérêt des communes, intérêt du SDEE...). Ces différentes variables jouent sur nos trois terrains, mais elles s'articulent chaque fois de manière originale.

3. Les limites de la solution intercommunale

Malgré les différences que nous observons sur nos trois terrains d'études, il existe des logiques communes qui expliquent les réticences locales à transférer la compétence « eau potable » (3.1.), les doutes quant aux économies d'échelles qui sont censées en découler (3.2.) et la persistance, malgré cet effort d'intercommunalisation de l'ingénierie publique, de l'intervention privée, qui ne sort toutefois pas indemne de cette dynamique (3.3.).

3.1. L'attachement des élus locaux à un pouvoir financier, social et politique

« Une source, ça ne se dit pas ! »

Marcel Pagnol, 2004,

Le Château de ma mère, Souvenirs d'enfance : Tome 2, Paris, Fallois, p. 20

La solution intercommunale est boudée par de nombreux maires, comme on le voit dans les départements de l'Hérault et de la Lozère. Elle contribue à affaiblir le pouvoir des élus communaux, « “attachés” à ces tâches comme à un dernier pouvoir que leur confère

leur écharpe tricolore »⁶⁹¹. L'eau est un élément important du pouvoir communal. Elle conforte parfois une assise (Grujard, 2003), un leadership politique (Genieys, 2003). À côté d'autres services urbains (voirie, transports...), elle a participé, au cours de l'histoire, à la politisation de l'institution municipale (Desage, 2005). Elle peut constituer l'un des moyens par lesquels un candidat à une élection locale parviendra à conquérir ou à fidéliser des électeurs⁶⁹². La réduction du prix de l'eau, par exemple, apparaît comme la preuve de la gestion efficace du service et de l'absence de marge abusive. Elle figure régulièrement dans les promesses de campagne⁶⁹³. Le transfert de la compétence qu'impose la loi NOTRe est donc malvenu pour ces élus. L'état du patrimoine, les investissements effectués ou encore le prix de l'eau sont autant d'éléments qui différencient les communes. Les élus communaux craignent que cela ne désavantage les « bons élèves » :

« Le discours du syndicat [X] c'est : "on a une ressource, on l'entretient et on arrive à la gérer seuls. On n'a pas urbanisé de manière inconsidérée et on a suffisamment d'eau. Si on entre dans une structuration, est-ce que ça va continuer à bien fonctionner ?". Les communes [Y] et [Z] explosent démographiquement. Les élus du syndicat [X] ne veulent pas payer pour les autres. Ce sont des querelles de clocher : "c'est mon eau, ce n'est pas la sienne !". C'est Pagnol ! "Eux, ils se sont agrandis, et ils demandent de l'eau ?!". Et il y a une grande peur des communes de disparaître derrière les EPCI-FP. L'idée [du gouvernement], dans le fond, c'est de réduire le nombre de communes. »⁶⁹⁴

Le transfert de l'EPA au niveau communautaire fait également craindre la mise en place d'une tutelle de fait des EPCI-FP sur leurs communes membres et la disparition de l'échelon communal. Ces craintes ne sont pas infondées. R. Le Saout et S. Segas (2011) ont par exemple montré que la dotation de solidarité communautaire, sous prétexte de rééquilibrer les inégalités de richesses entre communes, contribue à les dessaisir d'une grande partie de leur autonomie politique. Ils parlent à ce propos d' « intercommunalisation des municipalités », ou encore de « subordination à l'ordre intercommunautaire » (p. 146). En outre, les signes avant-coureurs de la dévitalisation des communes sont nombreux :

⁶⁹¹ Voir l'article paru dans *Lemonde.fr* du 30 janvier 2018 intitulé « Gestion de l'eau : la rébellion des maires 'fontainiers' de l'Isère ».

⁶⁹² Lire à ce propos l'interview du géographe S. Ghiotti « L'eau est un facteur de pouvoir politique en Languedoc-Roussillon » publiée dans *Montpellier Journal* le 22 juin 2010.

⁶⁹³ C'est le cas par exemple à Montpellier où le passage à une gestion publique de l'eau, promesse de campagne de 2014 du président actuel de Montpellier Méditerranée Métropole, devait se traduire par une baisse du prix de l'eau. L'eau potable est en effet facturée 10 % moins cher depuis 2016. À Muret (31), Saint-Dié-des-Vosges (88), Avranches (50) ou encore la communauté d'agglomération de Béziers (34), les promesses de campagne portaient également sur la baisse du prix de l'eau. Des promesses qui ont été tenues.

⁶⁹⁴ Extrait d'entretien avec un chargé de mission « ressources en eau » d'une communauté de communes qui, aujourd'hui, est parvenue à récupérer les compétences « EPA » (décembre 2014).

réduction du nombre de compétences exercées à l'échelon communal⁶⁹⁵, suppression de la taxe d'habitation, baisse des contrats aidés, changement du mode de scrutin des conseillers métropolitains⁶⁹⁶, préconisations par le CGET de doter les EPCI-FP de la clause générale de compétence en lieu et place des communes et de communautariser les dotations de l'État⁶⁹⁷... Tout ceci explique en partie l'augmentation du nombre de démissions de maires ces dernières années⁶⁹⁸. Le 10 août 2018, *LeMonde.fr* relayait l'inquiétude des maires ruraux dans un article intitulé « Usés par la fonction, de plus en plus de “petits maires” jettent l'éponge » dont voici un extrait : « Tous s'inquiètent de plus en plus ouvertement de la disparition de la fonction [de maire], ou du moins de sa réduction “à l'état civil” et aux affaires “de voisinage”. “Je ne sais pas si la finalité ce n'est pas d'user les maires, de dégoûter tout le monde pour faciliter la disparition des communes”, s'inquiète auprès de *Franceinfo*, Vanik Berberian, maire de Gargilesse-Dampierre (Indre) et président de l'AMRF [Association des maires ruraux de France] ». Le Sénateur communiste républicain citoyen et écologiste du Var et président de l'AMRF 83, à l'occasion du débat sur la proposition de loi relative à la mise en œuvre du transfert des compétences « EPA » aux communautés de communes du 17 avril 2018, s'exprime en ces termes : « Les défenseurs des communes qui entendent les moderniser en les dissolvant dans des intercommunalités de plus en plus intégrées me rappellent l'ogre des contes : il aimait tant les enfants qu'il les dévorait ! ».

⁶⁹⁵ Les communes n'interviennent plus que dans les domaines suivants : état civil, organisation des élections, entretien de la voirie communale, protection de l'ordre public local, élaboration des documents règlementaires d'urbanisme, écoles préélémentaires et élémentaires, équipements sportifs, manifestations culturelles et entretien des lieux culturels (bibliothèque, musées...), action sociale facultative. La loi MAPTAM définit toutefois les communes comme les chefs de file de l'action publique en matière de mobilité durable, de services publics de proximité, d'aménagement de l'espace et de développement local.

⁶⁹⁶ Sur ce point, voir le discours du 5 avril 2018 de Pierre-Yves Collombat au Sénat, lors du débat sur la proposition de loi relative à l'élection des conseillers métropolitains dont voici un extrait : « On a logé, au sein de la loi MAPTAM, une bombe à retardement : l'article 54. Mine de rien, découpler l'élection des conseillers métropolitains et des conseillers municipaux changerait la nature des métropoles ; elles deviendraient des collectivités autonomes ne tirant plus leur légitimité des communes. [...] changer le mode de scrutin des conseillers métropolitains constituerait une étape supplémentaire du projet de dissolution des communes. Bientôt, on voudra en faire de même pour les conseillers d'agglomération puis des communautés de communes importantes ».

⁶⁹⁷ Cf. Rapport du CGET, *La taille des EPCI, un levier d'action pour la politique d'égalité des territoires* qui a créé la polémique au moment de sa parution le 21 janvier 2015. Voir par exemple l'art. « Intercommunalité : radical, un rapport du CGET prône la dévitalisation des communes » paru dans *Lagazette.fr*, le 23 janvier 2015 et « Intercommunalité : la note du CGET scandalise les maires » paru dans *Localtis* le 3 février 2015.

⁶⁹⁸ Lire par exemple l'article « Vague de démissions chez les maires, “usés” par leur fonction » paru le 1^{er} août 2018 dans *Lepoint.fr*. Selon une enquête du CEVIPOF, un maire sur deux ne souhaiterait pas se représenter aux élections municipales de 2020, cf. *Enquête 2018. Les maires de France : entre résignation et incertitude*, novembre 2018, Observatoire de la démocratie de proximité AMF-CEVIPOF/Sciences Po.

Toute alternative au transfert des compétences est alors bienvenue. Certaines communes se sont penchées sur la possibilité de mettre en place une société publique locale (SPL) pour échapper au transfert. Les SPL ont été créées par la loi du 28 mai 2010 qui s'inspire d'innovations institutionnelles déjà expérimentées dans d'autres États membres de l'Union européenne. En offrant la possibilité de mutualiser les moyens entre collectivités territoriales sans passer par un transfert de compétences à un EPCI-FP, elle élargit les possibilités d'adaptation des territoires à la suppression de l'ingénierie publique. Le capital d'une SPL est entièrement détenu par les collectivités territoriales et leurs groupements qui en sont actionnaires. L'intérêt principal de la SPL est que ses membres peuvent gérer leurs services publics dans un cadre juridique qui les dispense d'une mise en concurrence préalable, ce qui facilite les procédures. La SPL serait également un moyen pour éviter que la commune ne perde complètement la main sur les compétences « EPA » :

« La SPL n'est que le bras armé des collectivités, qui restent toujours autorités organisatrices des services. Quand tu transfères la compétence à une intercommunalité, la commune, elle n'est plus autorité organisatrice [...]. On se rend compte que, dans certains territoires, la SPL est recherchée comme un moyen d'esquiver ou de garder la main sur les transferts de compétences. Parce que... tu fais un syndicat de deux communes. Ce syndicat de deux communes, il est à l'intérieur d'une communauté de communes. L'eau potable est transférée, le syndicat disparaît. Tu fais une SPL [de deux communes]. La SPL, au transfert de compétences, elle ne disparaît pas. Le capital de la SPL, les 2/3 au minimum sont repris par la communauté de communes, mais le 1/3 restant reste partagé entre les communes. Ce qui fait que dans la suite, tu as toujours la SPL qui existe et que tu as au conseil d'administration de la SPL la communauté de communes et les deux communes. Donc les communes se disent : "comme ça, je contrais la communauté de communes à avoir un outil de gestion de mes services, dans lequel j'appartiens au conseil d'administration, donc j'ai toujours mon mot à dire". Si demain, la communauté de communes veut supprimer la SPL pour harmoniser le mode de gestion, d'organisation sur le territoire, soit elle est obligée de faire une SPL, et tant mieux, soit elle est obligée d'assumer politiquement la dissolution de la SPL. »⁶⁹⁹

Aujourd'hui, l'on compte en France 15 SPL compétentes dans le domaine de l'eau⁷⁰⁰. Cependant, le consultant privé qui nous explique la stratégie de la SPL comme contournement de la loi NOTRe ne connaît aucune commune ayant été au bout de la démarche. La mise en place d'une SPL présuppose qu'au moins deux communes

⁶⁹⁹ Extrait d'entretien avec un consultant privé (juin 2018).

⁷⁰⁰ Le Fédération des EPL a établi, en 2018, la liste suivante : Semerap à Riom, Semidao à Villefontaine, Semea à Angoulême, Eau du Ponant à Brest, Eaux Barousse Comminges à Saint-Gaudens, Sources et eaux à Petite Île (La Réunion), Eau des Collines à Aubagne, Eau du Bassin Rennais à Rennes, Eau de Grenoble à Grenoble, O des Aravis à Saint-Jean-de-Sixt, Eau du Cebron à Niort, Eau Services Haute Durance à Briançon, Sibam à Peypin, Hydropolis à Valbonne, Eaux de la Touche Poupard à Saint-Georges-de-Noisne.

parviennent à se mettre d'accord pour le partage d'une compétence. Ce qui est loin d'être évident.

« Il faut pouvoir rassembler les membres de la SPL. Cela dépend de la volonté de coopération de chaque territoire. Il faut trouver des collectivités qui veulent bien. Il faut être actionnaire. On ne peut pas être actionnaire comme ça, on n'en sort pas comme ça. Tu leur dis : “vous vous interrogez en ce moment sur le mode de gestion de *votre* service et vous me posez la question de la SPL. La SPL, c'est un mode de coopération entre collectivités. Donc si vous ne savez pas avec qui vous voulez coopérer, ce n'est pas la peine de parler de SPL”. À partir du moment où les gens ont compris ce que c'était une SPL, ils en parlent un peu moins. Tu peux avoir toutes les bonnes raisons rationnelles qui t'amènent à coopérer, des fois, les facteurs politiques mettent tout ça à plat parce qu'effectivement, lui c'est un coco, l'autre, il est LR [Les Républicains], “jamais de la vie je ne travaillerai avec lui”. »⁷⁰¹

Les débats, en 2018, autour du report du transfert de la compétence de 2020 à 2026 et du caractère obligatoire du transfert avaient laissé la question de l'intercommunalisation de l'ingénierie en suspens. Depuis l'automne 2017, de nombreuses communautés de communes ont mis un terme aux études de transfert qu'elles avaient lancées. Beaucoup souhaitent retarder au maximum la mise en œuvre de ce transfert et bénéficiaient pour cela du relais du Sénat au Parlement⁷⁰². De nombreuses incitations financières seraient susceptibles de séduire les collectivités (cf. section 1.1.) et de les amener à transférer dès 2018 l'EPA à l'échelle des EPCI-FP. Mais elles sont loin de suffire à produire, partout, l'effet escompté. D'après une enquête de l'AdCF⁷⁰³, en janvier 2018, 70,6 % des communautés de communes et communautés d'agglomération n'exerçaient pas encore la compétence eau potable, 56,9 % n'exerçaient pas la compétence « assainissement collectif » et 25,8 % n'exerçaient pas la compétence « assainissement non collectif ». Les compétences « eau potable » et « assainissement collectif » sont donc encore très largement gérées au niveau communal. Seule la compétence « assainissement non collectif » est une compétence essentiellement communautaire. Les communes qui résistent sont souvent des communes de moins de 3 000 habitants qui bénéficient d'une fongibilité de leurs budgets annexe (le M49) et principal. Parmi elles, certaines estiment que leur budget principal est suffisant pour rémunérer le SPEA sans avoir recours aux subventions de l'agence de l'eau

⁷⁰¹ *Idem.*

⁷⁰² Voir par exemple l'article intitulé « Le Sénat bien décidé à maintenir eau et assainissement dans les compétences optionnelles des communautés » publié sur *Localtis* le 23 juillet 2018.

⁷⁰³ L'AdCF a procédé, en janvier 2018, à une enquête auprès des directeurs généraux des services de 1 236 communautés de communes et communautés d'agglomération. Nombre de réponses : 300. Cf. https://www.adcf.org/contenu-article?num_article=3975&num_thematique=.

(AE) et considèrent qu'il est dans leur intérêt de retarder le transfert⁷⁰⁴. Il en est de même des quelques rares communes qui ont fixé le prix de l'eau de telle sorte que les factures des abonnés puissent rémunérer les coûts du fonctionnement et des investissements du service. Les unes et les autres peuvent donc se permettre de retarder le transfert des compétences « EPA » au niveau intercommunal, ce qui est loin d'avantager systématiquement l'ensemble des communes du territoire.

« Les petites communes [du territoire W] pensent avoir assez d'argent sans avoir recours au financement de l'AE. Je le pense aussi. Donc le chantage [de l'AE] n'a pas d'effet et est malvenu. Par contre, pour les communes Y et Z, c'est important. Elles dépassent le seuil des 3 000 habitants et elles ont donc forcément un M49 séparé tandis qu'il faut financer une canalisation à 2 M€. »⁷⁰⁵

La gestion de l'EPA au niveau communal semble donc avoir encore quelques années devant elle. La généralisation d'une ingénierie intercommunale n'est pas pour demain. D'autant plus que le ministre de la Cohésion des territoires Sébastien Lecornu a présenté, le 17 juillet 2019 en conseil des ministres, un avant-projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et la proximité de l'action publique qui prévoit d'assouplir de nouveau les dispositions de la loi NOTRe. L'avant-projet propose notamment de permettre aux communautés de communes et d'agglomération de subdéléguer tout ou partie de leurs compétences « EPA » à l'une de leurs communes membres⁷⁰⁶. En outre, les petits services peuvent continuer de compter sur le soutien de la FNCCR qui élabore des cahiers des charges types, mais aussi sur le conseil informel délivré, en Lozère par exemple, par les agents de l'ex-ingénierie d'État, sur les réseaux professionnels comme le réseau « Eau » d'IDEAL Connaissances qui a mis en place un système de questions/réponses en ligne et organise des conférences et formations ou l'e-communauté « eau, assainissement et milieux aquatiques » gérée par le Centre national de la Fonction publique territoriale (CNFPT) qui met gratuitement à la disposition des professionnels de l'eau des forums en ligne et des

⁷⁰⁴ À l'inverse, le budget annexe sert parfois à financer des politiques qui ne relèvent pas du domaine de l'eau.

⁷⁰⁵ Extrait d'entretien (décembre 2014), *op. cit.*

⁷⁰⁶ Toutefois, « L'AdCF et les cabinets d'avocats sont donc dubitatifs sur ce point d'autant qu'ils estiment cette disposition inutile dans la mesure où la réglementation actuelle le permet déjà. En effet, les communautés de communes et d'agglomération peuvent confier par convention la gestion d'ouvrages ou de gestion de services relevant de leurs attributions à une ou plusieurs communes membres, à leurs groupements ou à toute autre collectivité territoriale ou établissement public (art. L. 5 214-16-1 et L. 5216-7-1 du CGCT). Ils estiment par ailleurs que le nouveau dispositif proposé dans le projet est plus lourd et plus compliqué ». La citation est extraite d'un article de la Gazette des communes du 27 août 2019 intitulé « Transfert de l'eau et de l'assainissement : une loi de plus pour "encore" changer les règles ».

« webinaires » ou encore sur les services d'AMO que proposent de plus en plus les conseils départementaux (cf. partie II).

3.2. L'augmentation redoutée du coût du service et de sa répercussion sur les factures d'eau

Les élus locaux restent sceptiques quant au recrutement, à terme, d'un personnel intercommunal dédié à l'ingénierie publique dans les territoires ruraux. Le rapport du sénateur Y. Daudigny de 2010 mentionne que, lors 92^e congrès des maires de France qui s'est tenu en novembre 2009, « les intervenants de l'atelier relatif à l'ingénierie ont estimé que les intercommunalités se heurtaient à des réelles difficultés pour recruter des experts [...]. Il a été souligné à de nombreuses reprises [lors des auditions menées par le sénateur] que les moyens financiers des intercommunalités pouvaient être limités, que leur attractivité et leur petite taille pouvaient ne pas permettre le recrutement de personnel qualifié de haut niveau ». Par ailleurs, les observateurs de réformes intercommunales mettent plus souvent en avant les effets pervers des regroupements communaux que leurs avantages⁷⁰⁷. Le transfert de l'EPA aux intercommunalités ne se traduira pas forcément par des économies d'échelle permettant de recruter un personnel technique.

Nous avons relevé, au cours de nos recherches bibliographiques et de terrain, plusieurs limites à la solution d'une ingénierie intercommunale. Tout d'abord, en raison des nombreuses compétences désormais dévolues aux intercommunalités, l'EPA pourraient bien subir un « effet de confinement » (Coulmain, 2018) par rapport aux autres politiques communautaires, une fois le transfert opéré. Ensuite, les transferts de compétences ne vont pas être systématiquement suivis d'un transfert de personnel. Les agents qui n'exercent pas la totalité de leurs fonctions dans un service ou une partie du service transféré ne sont pas transférés d'office à l'EPCI-FP. Or, les communes ont « peu intérêt à être totalement transparentes sur les agents et le temps passé sur l'eau et l'assainissement, qu'elles ont tendance à minimiser. Elles préfèrent en effet conserver ces agents sur leur territoire et leur laisser la possibilité d'intervenir sur d'autres thématiques »⁷⁰⁸. Enfin, l'investissement des élus intercommunaux dans le domaine

⁷⁰⁷ Voir par exemple le rapport de la Cour des comptes *L'intercommunalité en France* publié en 2005. Celui-ci constate « que les transferts de charges entre communes et communautés n'ont pas eu de contreparties équivalentes en termes de transferts de moyens et que cela peut aboutir à une dégradation de leur situation financière » (résumé de présentation du rapport sur le site de ladocumentationfrancaise.fr).

⁷⁰⁸ Cf. S. Barone, 2018, *Impact de la loi NOTRe...*, *op. cit.*

pourrait ne pas être aussi fort que celui des élus communaux qui assurent souvent eux-mêmes des activités de contrôle et de maintenance des réseaux. Les élus de petites structures sont souvent très impliqués. Les instances locales de gestion des cours d'eau et des milieux aquatiques rassemblent en majorité les élus issus de l'échelle communale (Barone *et al.*, 2017). Quant aux infrastructures d'alimentation en eau potable, les maires sont nombreux à effectuer, bénévolement, des travaux de fontainier⁷⁰⁹. Les regroupements intercommunaux devraient donc entraîner une augmentation du coût du service. Le discours sur les vertus de la proximité n'est pas seulement un moyen pour légitimer une politique, celle de la résistance des élus locaux à l'intercommunalisation des politiques publiques. Il nous renseigne également sur l'impact probable du changement d'échelle de la gestion de l'EPA, dans les milieux ruraux, sur les marges de manœuvre des services. Lorsqu'aucun personnel technique déjà présent n'est transféré à l'EPCI-FP, la perte de relais locaux gratuits sur des tâches de contrôle et de maintenance des infrastructures d'eau devrait, au mieux, entraîner le recrutement d'un personnel ou l'achat d'un matériel dédié, au pire supprimer toute capacité à maintenir ces missions. Le coût du personnel recruté devrait diminuer d'autant la capacité à investir de l'EPCI-FP, sauf à répercuter ce coût sur le prix de l'eau. Ce que nous confirme le président de l'AMF 34 et maire de Péret, une commune de 1 012 habitants (2015), rejoint par un agent du conseil départemental de l'Hérault :

« Dans de nombreuses communes rurales, aujourd'hui, la règle coutumière, c'est que l' élu qui habite le hameau, le matin, le soir, à midi, comme il veut, il va jeter un œil au captage pour voir si tout va bien pour un coût de [il fait claquer ses lèvres l'une contre l'autre pour signifier : "zéro"]. Demain, si ça passe à l'intercommunalité, il y a de bonnes chances pour que l' élu du hameau il dise : "bon, maintenant, c'est plus mon problème". Donc l'intercommunalité va mettre en place des systèmes – qui existent, qui sont très performants, mais qui coûtent très chers – de télésurveillance avec des sondes, des caméras et tout ce qu'on veut ou alors on va avoir x fonctionnaires qui vont aller surveiller les installations quotidiennement dans les centaines de points. [La gestion à l'échelle communale] ça marchait parce que l'adjointe y passait 10 h par semaine. Le conseil municipal, il y passait 4 h et puis, s'il manquait quelqu'un, on envoyait la femme de ménage. Et ça coûtait 10 000 €. [...] Et puis les habitants, ils disent : "Quand c'était une petite commune, on ne pouvait pas, mais maintenant que c'est à l'intercommunalité, il y a les moyens de faire ça et de rajouter ça au service". Et le service qui coûtait 10 000, il coûte 20 000. Mais au moment du transfert, la commune, elle a une compensation qui est de 10 000. C'est la perpétuelle problématique du transfert. »⁷¹⁰

⁷⁰⁹ Voir l'article « Gestion de l'eau : la rébellion des maires "fontainiers" de l'Isère », *op. cit.*

⁷¹⁰ Extrait d'entretien avec le président de l'AMF 34 (juillet 2018).

« Les communautés de communes qui commencent à prendre les compétences ont du mal parce qu'elles ne savent pas ce qu'elles ont à faire : mauvaise connaissance du patrimoine, mauvaise connaissance des investissements en eau, pas toujours très clair au niveau des budgets aussi. On est dans la construction d'une prise de compétence. Et devenir un professionnel de la maîtrise d'ouvrage, autant les collectivités les plus importantes savent ce que c'est, autant les petits EPCI, on voit qu'ils n'arrivent pas à prendre la compétence et on voit que ce facteur d'échelle n'est pas encore à la bonne taille. Il faut avoir les moyens de se payer des ingénieurs, des techniciens qui sont en capacité pas forcément de faire le travail, mais de commander ce travail. Ça veut dire qu'on va avoir des dépenses supérieures pour gérer le service et qu'il faudra, évidemment en face, des recettes supérieures. Donc ça veut dire forcément une augmentation du prix de l'eau. »⁷¹¹

Prenons le cas du syndicat intercommunal d'assainissement Virdourle et Bénovie (SIAVB). À cheval sur l'Hérault et le Gard, le syndicat est composé des communes de Boisseron, Saussines, Sommières et Villevieille, ce qui représente au total 9 750 habitants et 4 100 abonnés. Au début des années 2000, l'affaiblissement des DDAF est déjà ressenti par le SIAVB qui commence à se détourner de l'ingénierie publique de l'État au profit du secteur privé. Mais le secteur privé n'est pas plus satisfaisant. Or, le SIAVB souhaite se lancer dans un projet complexe. Les trois stations d'épuration qui traitent les eaux usées collectées dans le réseau d'assainissement des communes membres posent plusieurs problèmes : leur technologie est obsolète, des dysfonctionnements sont fréquents et engendrent des opérations coûteuses, elles ne peuvent faire face aux besoins de la population qui augmente et elles sont situées en zone inondable. Le SIAVB souhaite donc se lancer dans la création d'une nouvelle station d'épuration qui traiterait l'ensemble des eaux usées de son territoire. Les communes membres du SIAVB⁷¹² présentent un potentiel financier qui leur permet de consolider la maîtrise d'ouvrage du SIAVB en recrutant, en 2008, un ingénieur issu du secteur privé qui avait déjà travaillé pour lui en tant qu'AMO et maître d'œuvre. Le SIAVB a ainsi les moyens de contrôler le travail des bureaux d'études et des entreprises privées. Ce tâtonnement entre le recours aux prestations de l'État, puis du privé et, finalement, le recrutement d'un personnel technique semble caractériser les structures intercommunales qui gèrent l'eau potable et/ou l'assainissement. Grâce à ce recrutement, le SIAVB peut se passer des services d'une AMO privée ou départementale (cf. partie II du chapitre). L'ingénieur recruté, pour chaque opération de maîtrise d'ouvrage,

⁷¹¹ Extrait d'entretien avec un agent du Conseil départemental de l'Hérault (juillet 2018).

⁷¹² Respectivement 653 €/hab., 581 €/hab., 717 €/hab. et 692 €/hab. selon les données 2017 de la DGLC.

définit les besoins du syndicat, monte les dossiers de financements, gère les problématiques foncières, lance des études préalables, gère les dossiers règlementaires et les demandes d'autorisation et, pour les projets relativement simples (réseaux), se positionne comme maître d'œuvre. Concernant l'exploitation, il gère les problématiques liées aux dysfonctionnements des ouvrages, suit les prestations du délégataire du service et rédige, chaque année, le RPQS (que le syndicat met d'ailleurs à la disposition de tous sur son site internet).

La construction de la station d'épuration est un projet complexe. Sa maîtrise d'œuvre a été confiée au cabinet d'études René Gaxieu et le marché de travaux au groupement Sources / Wolf. Une étude du choix du mode de gestion qui s'est terminée en 2012 montre que la gestion en régie de la station d'épuration, en raison de la taille modeste du syndicat, serait plus coûteuse que la gestion déléguée, notamment parce qu'elle nécessiterait de nouveaux recrutements. La gestion est donc confiée à la société Véolia Eau-Ruas. Le 1^{er} janvier 2016, la station est inaugurée. Entre-temps, la loi NOTRe de 2015 a remis en cause l'existence du SIAVB. En effet, celui-ci est à cheval sur deux EPCI-FP : la communauté de communes Pays de Lunel (avec Boisseron et Saussines) et la communauté de communes du Pays de Sommières (CCPS) (avec Sommières et Villevieille). Finalement, la loi « Fesneau-Ferrand » de 2018 permet au syndicat de se maintenir et aux communes de se prononcer en majorité pour le report du transfert de l'EPA à 2026. La CCPS vient de lancer une étude de deux ans sur l'opportunité de transférer la compétence à la communauté de communes. Sans présager des conclusions de l'étude, l'ingénieur du SIAVB estime que le transfert permettrait de mutualiser, par exemple, les contrats d'assurance, les logiciels de paie ou encore la comptabilité. Mais, ce transfert devrait également engendrer de nouvelles dépenses, tel que le recrutement de nouveaux agents. Les employés municipaux qui gèrent les SPEA dans les différentes communes de la CCPS ne sont affectés que partiellement, et pour une partie mineure, à ces services. Ils devraient donc rester en mairie et ne pas être transférés. Quant aux élus, dans les communes qui gèrent encore l'une ou les deux compétences « eau potable » et « assainissement », ils s'impliquent beaucoup, car ils sont en première ligne par rapport aux citoyens. Avec le transfert, ce volontariat des élus sera perdu. Globalement, la gestion de l'EPA à l'échelle de la CCPS pourrait coûter plus cher qu'elle ne coûte aujourd'hui. Toutefois, le transfert de la compétence permettrait de structurer davantage la maîtrise d'ouvrage et de l'adapter aux différentes normes de plus en plus nombreuses pour les SPEA. En 2019, soit quatre ans après la loi NOTRe, personne ne sait encore quel avenir sera réservé au SIAVB ni à quelle échelle l'EPA seront

finalement gérées sur ce territoire. Le projet de loi « Engagement et Proximité » ne fait que renforcer ce que de nombreux enquêtés aiment qualifier de « flou artistique ».

L'intercommunalisation de l'ingénierie publique pose la question de l'augmentation du prix de l'eau non seulement pour faire face au recrutement d'un personnel technique, mais aussi parce que, le prix de l'eau étant différent d'une commune à l'autre, il devrait très certainement être harmonisé par le haut. Or, il est difficilement envisageable d'augmenter le prix de l'eau pour des services qui, même regroupés, comptent très peu d'abonnés et quand, parmi ces abonnés, nombreux sont ceux qui disposent d'un faible revenu. Les intercommunalités devront, en outre, payer demain les investissements qui n'ont pas été faits hier :

« Les intercommunalités s'aperçoivent que certaines installations sont très anciennes et que ça va entraîner des problèmes d'investissement énormes. Beaucoup de communes n'ont pas fait leur schéma directeur. Or, les schémas directeurs ça coûte cher, mais ça ne coûte pas très cher. Il faut faire venir un cabinet privé, ça coûte quelques milliers d'euros. Le problème du schéma directeur, c'est qu'il y a une conclusion qui énonce tout ce qu'il y a à faire comme travaux. C'est ça qui coûte cher. »⁷¹³

Malgré les groupements intercommunaux et même en augmentant le prix de l'eau, certains SPEA pourraient ne jamais atteindre la taille critique qui leur permettrait de relancer l'investissement et de se structurer en interne. Le cas de la Lozère est particulièrement éclairant à ce sujet. Le financement des projets par des bailleurs de fonds tels que le conseil départemental ou les AE reste un enjeu de premier plan pour les territoires ruraux, comme le souligne le CGEDD dans un rapport qu'il publie en 2016 : « Les difficultés financières de certains services peuvent devenir insurmontables [...]. L'effort demandé d'assurer l'ensemble des renouvellements [de réseaux] est disproportionné en milieu rural où la faible densité de population ne permet pas de générer suffisamment de recettes pour renouveler un patrimoine qui a été très puissamment subventionné à son installation. Les renouvellements nécessaires ne se feront donc pas dans ces cas s'ils ne sont pas aidés. Les réajustements tarifaires et la restructuration des autorités organisatrices n'apporteront qu'une réponse partielle à ces questions : ce n'est pas parce que les services pourront améliorer leur performance par une plus grande échelle qu'ils n'en seront pas moins structurellement confrontés à la difficulté de la faible densité d'utilisateurs dans certaines zones, et les niveaux de prix qui correspondraient à un effort suffisant de renouvellement

⁷¹³ Extrait d'entretien avec le président de l'AMF 34 (juillet 2018).

sont sans doute inaccessibles »⁷¹⁴. Les regroupements intercommunaux ne sont donc pas nécessairement une solution en soi. Le résultat dépend de l'implication des élus sur ces sujets, mais aussi de la taille de l'EPCI-FP, de son potentiel fiscal et de la densité de son territoire.

L'augmentation du prix de l'eau, qui permettrait de financer un personnel intercommunal dédié à l'ingénierie, est par ailleurs difficile à endosser politiquement. La mesure est impopulaire du point de vue social. Elle l'est aussi par rapport à l'idée qu'un prix de l'eau élevé est parfois le signe de la gabegie. Les affaires de corruption (notamment l'affaire Carignon à Grenoble au tournant des années 1990), la loi du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques dite « loi Sapin », la mise en place d'un Observatoire « loi Sapin » en 1999 pour analyser, chaque année, les procédures de DSP pour les compétences EPA, le début du développement, en 1998, des missions GSP/DSP dans les DDAF et la tendance à la diminution de la part revenant au délégataire à l'issue des renégociations de contrat⁷¹⁵ ont nourri la croyance selon laquelle un prix de l'eau peu élevé est un gage d'efficacité et de défense du service public contre des opérateurs privés trop souvent accusés de capter une rente publique en socialisant les pertes et en privatisant les profits⁷¹⁶. La baisse de la part du prix qui rémunère le délégataire n'est pas toujours perceptible pour l'utilisateur « puisqu'elle est souvent concomitante avec une hausse de la part revenant à la collectivité »⁷¹⁷. A contrario, quand la facture d'eau diminue, les élus ne manquent pas d'en informer leurs administrés, à l'instar de l'importante campagne de publicité orchestrée par Montpellier Méditerranée Métropole en 2015-2016.

Cependant, les récentes déclarations du ministre de la Transition écologique et solidaire Nicolas Hulot et du président du Comité national de l'eau Jean Launay⁷¹⁸ pourraient bien faciliter l'évolution des politiques locales vers une augmentation du prix de

⁷¹⁴ CGEDD, *Eau potable et assainissement : à quel prix ?*, février 2016, p. 94.

⁷¹⁵ En 2014 par exemple, les procédures de DSP qui ont été lancées ont donné lieu à une diminution de 21 % de la part payée au délégataire, cf. Marine Colon, *Impacts des procédures de mise en concurrence dites « loi Sapin » sur les services d'eau et d'assainissement en 2014*, rapport de l'Observatoire des services publics d'eau et d'assainissement, octobre 2017, p. 3.

⁷¹⁶ Marc Laimé, « Une utopie réalisable. Batailles pour l'eau publique », *Le Monde diplomatique*, novembre 2008. Voir aussi le rapport du CGEDD, *Eau potable et assainissement : à quel prix ?*, février 2016, qui évoque ces suspicions de « captation de rente », p. 47.

⁷¹⁷ Marine Colon (2017), *op. cit.*

⁷¹⁸ Jean Launay a également été conseiller général du Lot (1988-1994) puis député du Lot (1998-2017). Il soutient, en 2017, la candidature d'Emmanuel Macron à la présidence de la République ainsi que le mouvement En marche !.

l'eau. Lors de l'audition de N. Hulot à l'Assemblée nationale⁷¹⁹ le 10 juillet 2018, il déclare devant les députés que « la première phase des Assises de l'eau a montré que l'essentiel du financement des infrastructures devait provenir de la facture d'eau ». Cette déclaration a largement été relayée dans les médias⁷²⁰. Elle va dans le sens d'un rapport publié en avril 2018⁷²¹ selon lequel « le financement du renouvellement des équipements, dans le “petit cycle”, a vocation à être assuré, dans le cadre d'un service public industriel et commercial, par le consommateur d'eau, via le prix de l'eau, et non pas au travers d'interventions financières des agences » (p. 6). Quant à Jean Launay qui coordonne les Assises de l'eau de 2018, il déclare à l'Agence France-Presse (AFP), le 16 juillet 2018, qu' « on se dirige vers l'instauration d'un prix plancher de l'eau ». Plusieurs AE conditionnent déjà le versement d'aides aux collectivités à la fixation d'un prix minimum⁷²². Par exemple, le projet de XI^e programme de l'AE RMC prévoit de rendre le dispositif des primes « Assainissement » plus sélectif en conditionnant le versement de la prime à un prix minimum de l'eau. L'idée est de généraliser le principe du conditionnement des aides versées à l'instauration d'un prix plancher. De quoi faciliter l'argumentaire des élus locaux lorsque ceux-ci souhaitent imposer un prix de l'eau plus élevé au moment de l'harmonisation du prix de l'eau consécutive aux regroupements et transferts de compétence. Les présidents d'EPCI-FP pourront faire référence à ces déclarations pour justifier l'augmentation du prix de l'eau sans pour autant en endosser totalement la responsabilité.

3.3. L'ingénierie privée face à l'intercommunalisation de l'ingénierie publique

L'intercommunalisation de l'ingénierie publique n'est pas sans conséquence sur le marché privé de l'eau. Les regroupements intercommunaux et les transferts de compétences ne se traduisent pas pour autant par une disparition du recours à l'ingénierie privée, même pour les SPEA les plus structurés. Les acteurs de l'eau que nous avons pu rencontrer ne

⁷¹⁹ L'audition porte sur le rapport d'application de la loi du 8 août 2016 sur la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages et le rapport d'information sur la ressource en eau

⁷²⁰ Par exemple, *LePoint.fr* titre « Vers une augmentation du prix de l'eau pour financer les réseaux » (16/07/2018), *Letelegramme.fr* « Prix de l'eau. Vers une augmentation pour financer les réseaux » (16/07/2018), *Ladepeche.fr* « Une hausse du prix de l'eau pour financer la rénovation des réseaux » (17/07/2018) et *LeMonde.fr* « La hausse du prix de l'eau est inévitable » (19/07/2018).

⁷²¹ Il s'agit du rapport de l'Inspection générale des finances et du Conseil général de l'environnement et du développement durable remis aux ministres de la Transition écologique et solidaire et de l'Action et des comptes publics en avril 2018 et intitulé *L'avenir des opérateurs de l'eau et de la biodiversité*.

⁷²² Cf. *LePoint.fr*, *op. cit.*

connaissent pas de collectivité territoriale qui fasse tout elle-même, de A à Z. Cela ne semble pas être dans leur intérêt, en particulier lorsqu'il s'agit d'intervenir sur des projets complexes pour une durée de temps limitée. L'externalisation vers le secteur privé évite à la collectivité de gérer une ressource humaine trop lourde lorsque certains de ses besoins ne sont que temporaires. C'est le cas, par exemple, des renouvellements de contrat de DSP ou des travaux d'usine (construction ou extension d'une station de production d'eau potable ou de traitement de l'eau usée par exemple). Même les services les plus structurés, comme ceux de la métropole de Montpellier, ont un intérêt à faire appel à des prestataires privés pour ce qui concerne l'expertise sur les travaux d'usines (eau potable ou assainissement). À ce moment-là, ce sont de gros bureaux d'études, parfois intégrés aux concessionnaires, qui interviennent, comme BRL-i, Egis, Safège ou Artelia. Au contraire, les travaux de réseaux (création, renouvellement...) sont plutôt confiés à des petites et moyennes entreprises (PME) et les SPEA un peu structurés les prennent parfois eux-mêmes en charge. Mais même lorsqu'un SPEA dispose en interne des moyens lui permettant d'assurer lui-même les tâches qu'il externalise, les avantages de recourir au privé sont multiples. Il peut s'agir, par exemple, d'éviter d'avoir à négocier directement avec une entreprise de travaux ou de faire des économies sur les assurances de maîtrise d'œuvre et, en cas d'accident, de pouvoir partager les responsabilités.

« Les communes se regroupent mais ne font rien en interne. Quand vous faites en interne, il y a l'affrontement. Si vous passez par un bureau d'études, vous vous déchargez. Il faut avoir une vraie volonté pour le faire en interne parce que vous prenez des coups aussi. Si vous faites faire ça par le privé, vous payez, ça vous coûte plus cher mais bon, au moins, vous ne mettez pas le nez dedans. »⁷²³

« [Un maître d'ouvrage] peut faire ça [faire appel à un bureau d'études privé] parce qu'il ne veut pas être en frontale avec le concessionnaire, il peut avoir trop de charge de travail lui-même et parce qu'il ne veut pas assumer la confection, les assurances de maîtrise d'œuvre sur des sujets particuliers. Ça, je le retrouve souvent. Ils font de la maîtrise d'œuvre interne sur des petits sujets. Par contre, sur des gros sujets, ils préfèrent prendre un maître d'œuvre. C'est aussi une question de représentation et d'assurance sur la confection, par exemple. [Les bureaux d'études privés,] on a nos assurances qui nous permettent d'assumer les risques s'il y a un problème de défaut de confection : un bassin d'orage, une station d'épuration, etc. Un maître d'ouvrage n'a pas forcément d'assurance. Et s'il y a un avenant sur le montant des travaux, c'est vrai que ça permet au maître d'ouvrage de ne pas être en frontale sur ces sujets-là. Au-delà de ça, quelqu'un qui gère, comme nous, plusieurs marchés publics sur plusieurs

⁷²³ Extrait d'entretien avec un agent de la DDT 84 (décembre 2015).

collectivités, a un moyen de pression sur l'entreprise qui est différent d'une collectivité seule. Ça, c'est un autre intérêt pour le client. »⁷²⁴

L'ingénierie publique est donc, quand elle parvient à se recréer du côté des EPCI-FP, une ingénierie capable d'analyser les besoins du service, de juger de la pertinence de lancer telle ou telle étude et, de plus en plus souvent, de faire elle-même la maîtrise d'œuvre de travaux de faible ampleur et technicité. En revanche, les SPEA recourent aux bureaux d'études privés pour tout ce qui concerne les relations avec les délégataires et la maîtrise d'œuvre de travaux complexes. Cette nouvelle répartition des missions entre ingénierie publique et privée pourrait bien avoir un effet redynamisant sur le marché des études, conseils et travaux. Par ailleurs, la mutualisation des moyens et les péréquations tarifaires entre secteurs urbains et ruraux, lorsque celles-ci se produisent, pourraient conduire à l'émergence de projets plus solides techniquement et financièrement intéressants pour le secteur privé.

Mais ce tableau plutôt positif mérite d'être nuancé. En 2012, 24 162 collectivités étaient chargées de 35 160 SPEA. Avec la mise en œuvre de la loi NOTRe, l'on devrait passer à un nombre très inférieur de services, entre 1 500 et 3 500 SPEA⁷²⁵. Cela signifie qu'il devrait très certainement y avoir, sur le marché privé de l'eau, des clients beaucoup plus gros, mais, en même temps, beaucoup moins nombreux⁷²⁶. De plus, ces clients devraient internaliser un certain nombre de tâches les plus simples. Or, ces tâches sont aussi celles qu'un nombre important d'acteurs privés peuvent prétendre réaliser, ce qui tend à renforcer la tension, déjà largement palpable, sur le marché de l'ingénierie privée. De nombreux EPCI-FP se donnent les moyens (financiers et en personnel) de faire du « tout venant », comme la pose des tuyaux et réduisent de ce fait le recours à l'ingénierie privée sur ce type de prestations :

« Le problème, c'est que nous, dans notre activité, souvent, poser des tuyaux, ça paie le temps qu'on perd à faire des stations d'épurations alors que là, on se retrouve non seulement avec une concurrence exacerbée et on ne peut pas compenser parce qu'on est que sur des dossiers qui prennent du temps. »⁷²⁷

⁷²⁴ Extrait d'entretien avec le directeur d'un cabinet de conseil (juillet 2018).

⁷²⁵ Selon un document d'information publié en mars 2017 par l'AdCF en partenariat avec Suez intitulé « Préparer le transfert des compétences eau potable et assainissement », p. 9.

⁷²⁶ C'est d'ailleurs ce que craignait le SDEE dans le cas de la Lozère (cf. section 2.3.).

⁷²⁷ Extrait d'entretien (juillet 2018), *op. cit.*

Les regroupements intercommunaux ont aussi parfois pour effet de rompre les relations qui s'étaient tissées entre certaines des collectivités ayant fusionné et les bureaux d'études avec lesquelles elles avaient l'habitude de travailler. La peur de ne pas parvenir à se vendre auprès des nouvelles structures pousse les bureaux d'études à proposer des prestations à bas coût et, lorsque leur offre est retenue, à ne pas pouvoir assurer en retour une prestation de qualité.

« Là où c'est délicat pour nous, c'est qu'on avait des clients en collectivité fidèles – là je parle plus en tant que maître d'œuvre – avec qui on travaillait depuis 10 ans, 20 ans, 30 ans et qui ont été absorbés dans des agglomérations. On avait des contrats assez simples avec eux parce qu'on avait des relations de confiance comme un patient et son médecin, un maire et son maître d'œuvre et que dans les agglomérations, cette relation-là a été perdue et nous, les maîtres d'œuvre, on se battait tous en disant : “si je ne travaille pas avec telle communauté d'agglomération, je vais perdre tous mes contrats donc je vais y entrer et je tape encore plus bas, je baisse le prix”. »⁷²⁸

L'ingénierie privée est donc loin de disparaître derrière l'ingénierie qui se structure au niveau intercommunal. Toutes les structures trouvent, à un moment ou à un autre, un intérêt à recourir à un bureau d'études privé. Mais l'intercommunalisation de l'ingénierie publique n'est pas sans impact sur l'état du marché privé de l'EPA. Elle tend, en effet, à accentuer la concurrence entre bureaux d'études, avec toutes les conséquences sur la santé de ces bureaux d'études et la qualité du service rendu que l'on sait (cf. chapitre 5, partie IV).

Conclusion intermédiaire – Intercommunalisation de l'ingénierie publique et inégalités territoriales

La tendance générale à l'intercommunalisation de l'ingénierie publique cache de fortes disparités entre territoires en termes de temporalité et d'impact des transferts de compétence sur la capacité d'action des services. Les cas de Vaucluse, de la Lozère et de l'Hérault montrent que ces différences s'expliquent par des histoires institutionnelles singulières qui s'articulent essentiellement autour de variables matérielles (potentiel fiscal, topographie, répartition des ressources en eau...) et autour des intérêts institutionnels des acteurs de chaque département. La convergence des EPCI-FP vers une maîtrise d'ouvrage

⁷²⁸ Entretien avec le directeur d'un bureau d'études privé (février, 2016).

professionnalisée ne devrait pouvoir se faire, a minima, qu'au prix d'une augmentation du prix de l'eau à laquelle l'ensemble des acteurs n'est pas encore préparé. Cette évolution est pourtant essentielle pour donner la possibilité aux communes qui conservent, pour un temps encore, les compétences « EPA » et aux EPCI-FP auxquels elles ont été transférées de contrôler le travail des prestataires privés et de développer leurs propres capacités d'ingénierie.

En attendant, les inégalités territoriales se creusent entre les EPCI-FP qui montent leurs bureaux d'études internes et les EPCI-FP qui rencontrent des difficultés pour recruter du personnel technique, voire qui ne se sont pas encore vus transférer la compétence. Elles sont toutefois adoucies par l'accompagnement technique, juridique et financier que proposent les conseils départementaux qui prétendent assurer le relais de l'ingénierie publique d'État. Nous tenterons de voir, au-delà du discours fonctionnaliste qui exalte le rôle joué par cette collectivité territoriale⁷²⁹, ce qui incite les Départements à emprunter le chemin d'une redépartementalisation de l'ingénierie publique ou, au contraire, à y renoncer.

II. La redépartementalisation de l'ingénierie publique

L'on assiste, depuis le début des années 2010 et selon des configurations diverses, à une redépartementalisation de l'ingénierie publique. Selon les cas, l'ingénierie départementale contrevient au principe de concurrence libre et non faussée et concourt à l'échec de la privatisation de l'ingénierie ou, au contraire, se limite à vouloir faire émerger des projets sur le territoire et participe à redynamiser le marché. À rebours du projet des gouvernements successifs de vider les Départements de leur substance, ceux-ci résistent. Ils développent même des modalités d'intervention jusque-là peu explorées comme les agences départementales (AD). Par le biais de ces établissements publics administratifs qui séduisent de plus en plus de Départements, ceux-ci font sauter les verrous règlementaires qui entravaient le développement de leurs activités.

⁷²⁹ Le rapport d'Y. Daudigny, 2010, *op. cit.* recommande la création d'agences départementales, considérée comme une « bonne pratique ». Dès 2003, le rapport d'information du député Jean Launay, *La gestion de l'eau sur le territoire*, considérait les Départements comme : « les plus aptes à aider des communes en situation financière difficile et à coordonner et relier les réseaux d'adduction et d'assainissement ».

1. L'intervention des conseils départementaux : un choix politique dans un environnement contraint

Le conseil départemental joue, dans beaucoup de territoires, un rôle déterminant dans le domaine de l'EPA. Mais les modalités et l'intensité de leur intervention varient d'un département à l'autre. Les choix politiques, qui conduisent aux différences observées dans nos trois départements d'études, s'expliquent par un héritage institutionnel, des intérêts et des contraintes matérielles naturelles (zones de montagne, risques inondation...) distincts. Dans le Vaucluse, des organisations présentes avant même les lois Defferre ainsi qu'une culture sectorielle plutôt tournée vers la prévention contre les inondations expliquent que le Département n'ait créé de service dédié au petit cycle de l'eau (1.1.). En Lozère, les caractéristiques du territoire font de l'ingénierie intercommunale et privée des ressources rares, ce qui pousse le Département à s'inscrire comme un partenaire incontournable des porteurs de projets sans pour autant aller jusqu'à la création d'une agence départementale (AD) puisque le Département peut continuer à faire comme avant en dépit des réformes en cours (1.2.). Quant au Département de l'Hérault, porté par une politique volontariste héritée des années 1980 et de plus en plus contraint par les réformes territoriales, il crée une AD et se libère ainsi des chaînes réglementaires qui limitaient peu à peu ses possibilités d'intervention (1.3.).

1.1. Vaucluse : une intervention a minima

Le Département de Vaucluse limite son intervention au financement des projets d'EPA et à la production de connaissances au service de la définition des priorités de financement (1.1.1.). Ce minimalisme s'explique essentiellement par la présence de deux types d'organisations qui, historiquement, font ce que d'autres Départements prennent aujourd'hui eux-mêmes en charge. Il s'agit, d'une part, du syndicat mixte créé dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur qui assure depuis 1979 une assistance technique auprès des exploitants de station d'épuration de Vaucluse et, d'autre part, des quatre grands syndicats d'eau potable qui ont été créés juste après la Seconde Guerre mondiale et desservent une grande partie du territoire (1.1.2.). L'explication ne serait pas complète si nous n'évoquions pas les inondations meurtrières de Vaison-la-Romaine en 1992 qui vont influencer, pour longtemps, l'orientation des politiques menées par le Département (1.1.3.).

1.1.1. Une action limitée aux aspects financiers et à la production de connaissance

L'intervention du conseil départemental de Vaucluse en matière de petit cycle se limite au financement des projets en EPA et à la connaissance produite pour éclairer ces financements. Il n'a jamais développé, en interne, d'assistance technique aux collectivités. Le montant total des subventions accordées par le Département aux maîtres d'ouvrage est de l'ordre de 1,3 M€ entre 2011 et 2018 pour un taux variant de 15 à 70 %⁷³⁰. Il s'est doté, depuis 2002, d'un dispositif de suivi des masses d'eau qui lui permet de prioriser les dossiers de demandes de subvention en fonction de l'impact du rejet des eaux usées sur les milieux aquatiques.

« [La mise en place d'un réseau de suivi en 2002] a correspondu à la directive-cadre européenne sur l'eau (DCE) et à l'objectif de bon état, mais c'était par rapport aux subventions assainissement. Le Département allouait beaucoup d'aides pour l'assainissement et il s'est rendu compte que ce n'était peut-être pas si bon que ça pour l'environnement. En 1997, il y a eu un document de référence, qui a été réalisé sur les milieux aquatiques et l'assainissement, qui a montré qu'on n'avait pas tellement de données qualité d'eaux au regard de toutes les subventions assainissement. Donc il y a eu la décision de créer ce réseau. Ils se sont rendu compte qu'il y avait des stations d'épurations qui n'étaient pas aux normes par rapport à la directive ERU [eaux résiduaires urbaines], mais qui avaient très peu d'impact sur les milieux et des stations aux normes qui ont un gros impact sur le milieu comme par exemple une station dernier cri, géniale, mais qui rejette dans un cours d'eau à sec trois mois dans l'année, ce qui a un énorme impact sur le milieu. »⁷³¹

Le Département coordonne ses points de suivi avec ceux de l'AE pour éviter les redondances et échange avec elle des données. Il récupère aussi celles des syndicats de rivière qui ont également mis en place un réseau de suivi et partage avec ceux qui ne l'ont pas fait les données dont ils disposent.

En 2015, le service « rivières et espaces naturels » du Département compte 7 agents. Parmi ces 7 agents, 5 sont dédiés aux espaces naturels et aux paysages. Seuls deux agents s'occupent de l'eau. Le premier, qui est aussi le chef de service, se consacre à la question de l'aménagement des cours d'eau et à la problématique « inondation ». Le second est un ingénieur en hydrobiologie chargé de mission qualité des eaux et des milieux aquatiques.

⁷³⁰ Informations obtenues auprès d'un agent du conseil départemental 84 qui gère les subventions en matière d'EPA (août 2018).

⁷³¹ Extrait d'entretien avec un agent du conseil départemental 84 (novembre 2015).

Il pilote le réseau de suivi qualité des eaux superficielles et développe le réseau de suivi des eaux souterraines. Aucun agent n'est dédié à l'assistance technique ou au conseil amont. Comment l'expliquer ?

1.1.2. La prise en charge historique de l'EPA à d'autres échelons territoriaux

L'argument qui est revenu plusieurs fois au cours de nos entretiens est celui de la présence historique, sur le territoire de Vaucluse, de 4 grands syndicats d'eau potable (cf. partie I, section 2.1.). Ces syndicats desservait, en 2017, 75 % de la population du département. Quant à l'assainissement, plus largement géré au niveau communal, une autre structure a devancé le conseil départemental de Vaucluse. Il s'agit de l'Agence régionale pour l'environnement (ARPE)⁷³², une structure atypique que l'on ne trouve, à notre connaissance, dans aucune autre région. Ce syndicat mixte est créé en 1978 à l'initiative du conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA). Il réunit à l'époque les 6 conseils généraux⁷³³ de la région. Le conseil régional finançait la construction de stations d'épuration et souhaitait garder un œil sur leur exploitation. Rappelons que la loi du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution avait donné la possibilité aux DDASS et DDAF de créer un service d'assistance technique aux exploitants de station d'épuration (SATESE). Les services de l'État ne se sont pas saisis de cette compétence facultative, contrairement à l'ARPE qui, dès 1979, met en place un SATESE. La Région PACA est donc particulièrement motrice dans le domaine. Le SATESE lui permet de recueillir des informations sur le fonctionnement des stations d'épuration. Il est tout autant un dispositif d'accompagnement à l'exploitation des communes et EPCI présents sur les 6 Départements membres de l'ARPE qu'un outil au service du conseil régional pour lui permettre de récolter des informations techniques à propos des stations d'épuration qu'il finance. Jusqu'en 2000, l'ARPE instruisait également les dossiers de demande de subvention des collectivités, avant que la Région ne reprenne cette activité en propre.

⁷³² Le syndicat mixte était originellement appelé « Cellule régionale antipollution ». Il devient une agence en 1982.

⁷³³ Le conseil départemental portait le nom de conseil général jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires.

Depuis la loi sur l'eau de 2006 et son décret d'application du 26 décembre 2007⁷³⁴, l'assistance technique départementale relève désormais du champ concurrentiel. Autrement dit, elle doit être rendue contre rémunération, dans les conditions fixées par le Code des marchés publics et doit faire l'objet d'une mise en concurrence qui respecte les obligations de publicité. Un régime dérogatoire aux règles de la concurrence est prévu pour les communes et EPCI « qui ne bénéficient pas des moyens suffisants à l'exercice de leurs compétences »⁷³⁵. L'assistance à l'égard de ces communes et de leurs groupements devient obligatoire pour les Départements à partir du moment où les collectivités la sollicitent. Ils peuvent dès lors choisir d'exercer cette compétence en interne ou de la déléguer à un syndicat mixte dont ils sont membres. Le Département de Vaucluse transfère cette compétence obligatoire à l'ARPE qui peut donc poursuivre son activité. L'ingénierie territoriale, dans ce département, repose donc, d'un côté, sur de grandes intercommunalités pour ce qui concerne l'eau potable et, de l'autre, à la fois sur les structures intercommunales et sur l'appui technique fourni par l'ARPE.

Mais le décret de 2007 entraîne une baisse importante des communes et EPCI éligibles au régime dérogatoire du SATESE. Jusqu'en 2008, l'ARPE suivait environ 450 stations d'épuration. En janvier 2016, elle ne suivait plus qu'une petite centaine de stations, dont 24 stations en Vaucluse. Ce n'était pas sans conséquence sur les données recueillies sur le parc de stations d'épuration et donc sur le travail d'instruction, par le conseil général de Vaucluse qui s'appuyait sur ces données, des dossiers de demande de subvention en assainissement. Lorsque l'ARPE intervient dans le champ concurrentiel pour apporter son assistance technique aux exploitants de stations d'épuration, elle travaille désormais au service de l'exploitant et non plus du conseil général. La maîtrise d'ouvrage change, ce qui a des conséquences sur la possibilité de se voir transmettre l'ensemble des données recueillies par l'ARPE. Le Département perd en lisibilité par rapport au fonctionnement des stations d'épuration. Des palliatifs sont trouvés avec l'appui des trois Départements et de l'AE pour que l'ARPE puisse continuer à collecter et à communiquer des données sur le fonctionnement des stations. Le syndicat mixte a mis en place un service « Évaluation et suivi de l'assainissement et des milieux aquatiques » qui permet à son personnel de visiter les stations d'épuration en dehors du cadre du décret de 2007 et de faire des prélèvements en entrée et en sortie pour des analyses physico-chimiques et de mesure de débit. Le service

⁷³⁴ Cf. art. L. 3232-1-1 du CGCT.

⁷³⁵ Cf. art. L. 3232-1-1 du CGCT.

prévoit aussi des visites diagnostiques de station d'épuration pour évaluer l'impact du rejet sur le cours d'eau et proposer un diagnostic de l'état de fonctionnement de la station. L'ARPE a aussi mis en place une mission « Évaluation de techniques innovantes » dans le cadre de laquelle elle procède à l'évaluation de procédés épuratoires nouveaux ou en évolution. Cette évaluation débouche ensuite sur la production de dossiers techniques et sur l'organisation de journées techniques en direction des maîtres d'ouvrage locaux, des bureaux d'études et des opérateurs privés pour faire connaître ces évolutions et proposer des éléments d'aide à la décision. Cette diversification des activités de l'ARPE, au départ réduites au SATESE, a pour but de continuer à apporter des éléments de connaissance au conseil départemental et à l'AE.

Dans le cas de Vaucluse, les acteurs clés de l'EPA sont donc, historiquement, l'ARPE et les grands syndicats d'eau. La DDAF, à la fin des années 2000, n'intervenait plus qu'auprès d'une douzaine de communes qui, aujourd'hui, sont toutes intégrées à un EPCI-FP. Mais l'intervention limitée du Département dans le domaine de l'EPA s'explique aussi par la priorité donnée à la reconstruction de la voirie suite aux inondations de 1992 puis à la prévention contre les inondations (via la structuration de maîtrises d'ouvrage à l'échelle des bassins versants).

1.1.3. L'ombre des inondations de Vaison-la-Romaine

Pour comprendre l'absence de service d'assistance technique ou de conseil amont au sein du Département de Vaucluse, il faut revenir en 1992 à Vaison-la-Romaine. Celui qui allait devenir conseiller général (1994-2001) puis président du conseil départemental de Vaucluse (2001-2015), Claude Haut, est élu maire de ce village 5 jours après que celui-ci ait été frappé par les crues meurtrières de l'Ouvèze du 22 septembre 1992⁷³⁶. L'épisode traumatise les Vaisonnais et une polémique s'ensuit. La commune avait été signalée comme zone dangereuse suite au rapport établi après les inondations de Nîmes du 3 octobre

⁷³⁶ Suite aux inondations du 22 septembre 1992, 63 communes ont été déclarées sinistrées. Elles représentent une population de 300 000 habitants. Dans le département de Vaucluse, on compte 37 victimes et 5 disparus. 50 maisons ont été détruites et 1 350 ont été gravement touchées, cf. Rapport Bourges *et al.* du Conseil général des Ponts et Chaussées, *Crues et inondations du 22 septembre 1992 dans les départements de Vaucluse, de la Drôme et de l'Ardèche*, remis le 20 novembre 1992 aux ministres de l'Environnement et de l'Équipement, du Logement et des Transports, p. 58-59.

1988⁷³⁷. Des mesures de protection (prise en compte du ruissellement des eaux, arrêt des constructions en zone inondable...) avaient-elles été prises suite à la parution de cette étude ? Quelle est la part de responsabilité des élus locaux dans la catastrophe ? Selon Brice Lalonde, ministre de l'Écologie de l'époque, deux permis de construire avaient été accordés dans la zone à risque à peine quelques jours avant les inondations⁷³⁸. Une information judiciaire est ouverte contre X pour homicides involontaires⁷³⁹. Certaines anomalies sont pointées du doigt⁷⁴⁰. Le rapport Bourges⁷⁴¹ conclut à « l'urgence de remise en état des torrents et rivières ». Les inondations ont détruit 13 ponts et 3 grands murs de soutènement et endommagé 26 ouvrages d'art de plus de 2,50 m de portée.

L'EPA n'étaient pas une priorité du conseil général de Vaucluse avant 1992, comme dans la plupart des autres Départements français. Mais elles ne le deviendront pas davantage après, alors que se structurent progressivement ailleurs des services départementaux dédiés à l'EPA. En 1990, un ingénieur issu de l'ENGEES, fort d'une expérience de 5 ans en maîtrise d'œuvre dans le domaine de l'EPA à la DDAF d'un autre département, est mis à disposition du conseil général dans l'Acte I de la décentralisation. Mais le Département, plutôt que de se saisir de cette opportunité pour créer un service dédié à l'EPA, mobilisera cet agent sur une compétence tout autre : l'hydraulique agricole. Le Département crée alors un service d'hydraulique agricole au sein duquel l'ingénieur travaillera 4 ans, de 1990 à 1994, avant de rejoindre la DDAF de Vaucluse. L'agriculture était un secteur important dans le Vaucluse. En 2014 encore, plus de la moitié du territoire était consacrée à l'agriculture (vignes, cultures fruitières et maraîchères, lavande) et le secteur agricole représentait 5 % de l'emploi total et l'industrie, qui en représente 10 %, était essentiellement agroalimentaire⁷⁴².

⁷³⁷ Rapport de la mission technique chargée de tirer les enseignements de la catastrophe de Nîmes du 3 octobre 1988 intitulé « Prévention des inondations urbaines par ruissellement ». Il a été publié le 31 décembre 1990 par le ministère de l'Environnement.

⁷³⁸ Les propos de Brice Lalonde ont été recueillis par France 2 et diffusés au journal de 20h le 25 septembre 1992. Cf. l'archive INA : <http://www.ina.fr/video/CAB92054666>.

⁷³⁹ Cf. l'article « Ouverture d'une information judiciaire après la catastrophe de Vaison-la-Romaine » paru dans *Le Monde* du 27 mars 1993.

⁷⁴⁰ Par exemple, les différents plans d'occupation des sols à Vaison-la-Romaine ne faisaient pas mention de l'Ouvèze et de son régime torrentiel en période de crue et le terrain de camping de la commune, à partir duquel plusieurs personnes ont été emportées par les eaux, était classé en zone constructible en 1983, alors qu'il était classé en zone inondable en 1971. Lire par exemple l'article « Dix-sept mois après la crue de l'Ouvèze (38 morts et 4 disparus). Des plaignants dénoncent des "carences" concernant la sécurité de la population à Vaison-la-Romaine », paru dans *Le Monde*, le 19 février 1994.

⁷⁴¹ Bourges (1992), *op. cit.*, p. 88

⁷⁴² Cf. Philippe Pailler, *Vaucluse : entre localisation stratégique et précarité importante*, Insee, analyses PACA, octobre 2014.

« Les élus [du conseil général de Vaucluse] n'ont jamais voulu s'occuper d'eau et d'assainissement, à part en matière de financement. Ils n'ont pas voulu recruter. Ce ne sont pas leurs compétences propres [...]. J'ai voulu, hein ! Je leur ai proposé mes services. Ils voulaient me mettre éventuellement sur de la voirie, mais pas sur de l'eau et de l'assainissement. Ce n'était pas du tout leur objectif. Ça ne l'est toujours pas. »⁷⁴³

Le début des années 1994 est particulièrement opportun pour que les Départements français se saisissent de la compétence assainissement. C'est ce que feront par exemple le Lot-et-Garonne en 1994, la Lozère en 1996 ou la Seine-Maritime en 1998. Peu avant l'épisode de Vaison-la-Romaine, l'article 40 de la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau indique que « le département peut mettre à disposition des communes ou de leurs groupements une expertise du fonctionnement des dispositifs d'épuration et d'assainissement publics ». Autrement dit, le SATESE, qui était autrefois une compétence facultative des services de l'État devient une compétence facultative des Départements. À la demande des maîtres d'ouvrage, le SATESE, s'il est mis en place, fournit gratuitement « une expertise du fonctionnement des dispositifs d'épuration et d'assainissements publics »⁷⁴⁴. Le Département, à travers le SATESE, est alors habilité à fournir aux communes et EPCI un diagnostic du process et du fonctionnement de leurs stations d'épuration, des conseils techniques et des informations scientifiques. Un peu avant encore, la directive européenne du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux résiduaires urbaines (DERU) impose de nouvelles obligations aux communes en matière d'assainissement dans le but de protéger l'environnement, en particulier les masses d'eau. La DERU fixe, selon la taille de la collectivité et la sensibilité du milieu dans lequel les effluents sont rejetés, des obligations de collecte et de traitement des eaux usées, des niveaux de traitement et des échéances de mise en conformité à respecter. La DERU est transposée dans le droit français par le décret du 3 juin 1994 relatif à la collecte et au traitement des eaux usées. Les élections cantonales qui ont eu lieu en 1994 sont l'occasion de proposer des politiques ambitieuses dans le domaine. Mais après les inondations de 1992, la population et les élus municipaux ont le regard tourné vers la voirie, largement sinistrée par les inondations de 1992. Il reste peu de marges de manœuvre relativement aux finances de la collectivité pour une intervention dans d'autres domaines, en dehors des compétences obligatoires des Départements que sont le social et les collèges⁷⁴⁵.

⁷⁴³ Entretien avec un ingénieur de la DDT de Vaucluse (décembre 2015).

⁷⁴⁴ Cf. art. L. 1331-16 du code de la santé publique.

⁷⁴⁵ La loi du 22 juillet 1983 complétant la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État précise les compétences obligatoires des Départements : « Le département a la charge des collèges. À ce titre, il en assure la construction,

« Quand j'étais au conseil général en 1994, c'était le moment où il y a eu les grosses inondations de Vaison-la-Romaine et donc le conseil général a décidé de remettre tout son financement sur ces priorités qui étaient la voirie, le social et les collèges. Ils ont même arrêté le programme des travaux en irrigation parce que jusqu'à présent ils finançaient. Ils donnaient 50 millions de francs par an en tant que maître d'ouvrage pour faire des travaux d'irrigation. Ils ont tout arrêté au profit de la voirie et des collèges. Ils n'avaient plus d'argent pour faire le reste. »⁷⁴⁶

En 2001, Claude Haut quitte ses fonctions de maire de Vaison-la-Romaine pour devenir président du conseil départemental de Vaucluse. Propulsé par la catastrophe de 1992 qui l'a médiatisé, il construit son mandat départemental en partie autour de la réponse politique à la problématique des inondations (Guerrin, 2014, p. 172). Par ailleurs, Vaison-la-Romaine adhère au syndicat d'eau Rhône-Aygues-Ouvèze depuis 1947. En tant que maire de cette commune, assez faiblement peuplée (5 904 habitants), située au pied des moyennes montagnes, mais dense (218,7 hab./km²)⁷⁴⁷ et au potentiel financier de 1 163 €/hab.⁷⁴⁸, il n'a donc pas fait l'expérience des difficultés que peuvent rencontrer, dans le domaine de l'eau potable, les petites communes rurales isolées et à faibles densité et ressources financières. En outre, les inondations de 1992 ont été déterminantes dans la construction d'une culture politique locale qui fait de la prévention contre les inondations une priorité tant des politiques du Département que des politiques des représentants de l'État en Vaucluse. À ce propos, le directeur d'un syndicat d'assainissement a été particulièrement étonné des différences qui existent dans la manière de traiter les dossiers à la DDT 48 et à la DDTM 13, lorsqu'ils touchent à la question des zones inondables :

« C'est vrai que nous, ce qui nous choque, c'est plus entre DDT(M) comme ils arrivent à ne pas appliquer les mêmes conditions d'un département à l'autre [...]. Quand on rencontre d'autres collectivités... On a eu une formation OIEau⁷⁴⁹ sur le site de la station et on avait invité d'autres collectivités de Vaucluse, mais aussi des Bouches-du-Rhône. Et en discutant réglementation, on s'est rendu compte qu'eux avaient le droit de faire telle ou telle chose, de déclarer telle ou telle chose et, nous, pas du tout. Bouches-du-Rhône et Vaucluse pourtant limitrophes, mais avec une préfecture et des agents de l'État qui n'ont pas forcément la même vision des choses et qui appliquent un texte de manière différente. Je crois qu'en inondation, c'est un retour d'un élu, la police de l'eau de Vaucluse était beaucoup plus dure sur tout ce

l'équipement, les dépenses d'entretien et de fonctionnement [...] » (art. 14, alinéa 2) ; « Le département prend en charge l'ensemble des prestations légales d'aide sociale [...] » (art. 32, alinéa 1).

⁷⁴⁶ Extrait d'entretien (décembre 2015), *op. cit.*

⁷⁴⁷ Données Insee pour l'année 1999.

⁷⁴⁸ Données récupérées sur l'Observatoire des territoires, source : CGET 2017.

⁷⁴⁹ Office international de l'eau.

qui est inondation plutôt que sur les départements limitrophes. On a eu beaucoup de mal à obtenir le permis de construire... d'agrandissement de la station, parce qu'en 2002, la DDT mettait systématiquement un veto sur le projet d'extension. On était dans une situation de blocage parce que la station, on ne pouvait pas la déplacer. Elle était là. Donc eux nous disaient systématiquement : "vous êtes en zone inondable, vous ne pouvez pas vous agrandir", mais ils ne proposaient pas de solution alternative. Et on voyait que dans des départements limitrophes, avec des risques d'inondation de la même ampleur, on peut très bien avoir une station qui s'agrandissait. C'est un risque que la préfecture de Vaucluse ne veut pas endosser. »⁷⁵⁰

Les missions de maîtrise d'œuvre et d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) de l'État prennent définitivement fin, respectivement, le 1^{er} janvier 2012 et le 1^{er} janvier 2016. Deux autres Départements de PACA, les Hautes-Alpes (2013) et les Alpes-de-Haute-Provence (2017), vont alors décider de créer respectivement Ingénierie territoriale 05 (IT05) et Ingénierie et Territoires 04 (IT04). Ces deux agences départementales (AD)⁷⁵¹ leur permettent de ne pas se limiter aux compétences définies par le décret de 2007 en matière d'EPA, de se défaire du champ concurrentiel et de pallier aux conséquences du retrait de l'État. Au début des années 2010, la possibilité de mettre en place une AD a été étudiée par le Département de Vaucluse. Mais le projet n'a pas été jugé réalisable financièrement. S'il est vrai que le budget d'une AD peut très bien être majoritairement abondé par l'apport financier des communes et EPCI membres, en Vaucluse, les grands syndicats n'étaient pas intéressés par le dispositif et le budget de l'AD aurait dû largement reposer sur l'apport du Département ; chose qu'il ne pouvait pas, a priori, se permettre dans un contexte de baisse des dotations globales de fonctionnement versées aux Départements et de priorité donnée au grand cycle de l'eau dans ses politiques environnementales.

C'est donc un ensemble de circonstances politiques, matérielles et organisationnelles qui permettent de comprendre le faible investissement du Département dans le domaine de l'EPA. Finalement, le cas de Vaucluse, qui s'explique en partie par la forte présence du conseil régional à travers l'ARPE et des grands syndicats d'eau, correspond assez bien au projet d'État d'éviter les doublons administratifs et de favoriser les niveaux intercommunal et régional au détriment des niveaux communal et départemental.

⁷⁵⁰ Extrait d'entretien avec le directeur d'un syndicat intercommunal d'assainissement (janvier 2016).

⁷⁵¹ Les AD ont été créées par la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. Les dispositions relatives à l'AD ont été codifiées à l'art. L. 5511-1 du CGCT qui stipule que « le département, des communes et des établissements publics intercommunaux peuvent créer entre eux un établissement public dénommé agence départementale. Cette agence, est chargée d'apporter aux collectivités territoriales et aux établissements publics intercommunaux du département qui le demandent une assistance d'ordre technique, juridique ou financier ». Dans le langage commun, le terme d'agence technique départementale (ATD) est davantage employé que celui d'AD.

1.2. Le conseil départemental : un acteur clé de l'ingénierie lozérienne

Le conseil départemental de la Lozère est un acteur déterminant de l'accompagnement des porteurs de projet. Ces derniers sont peu nombreux à s'être dotés de services dédiés à l'EPA. Contrairement au Département de Vaucluse, celui de la Lozère crée en interne, plusieurs années avant que l'État ne se retire des territoires, deux services d'assistance technique, l'un dédié à l'assainissement, le SATESE, l'autre dédié à l'eau potable, le SATEP (1.2.1.). Devant le déficit de professionnalisation des maîtrises d'ouvrage lozériennes et les difficultés à faire naître des projets, ces services ont discrètement élargi leurs prestations à de l'AMO, sans pour autant la faire passer par les procédures officielles et sans que cela ne dérange les différents acteurs mis dans la confiance, publics comme privés (1.2.2.). Le choix est fait de garder ces services en régie au lieu de les transférer à Lozère ingénierie, une AD créée en 2014. La matérialité du territoire dispense le Département des restrictions imposées par la loi NOTRe en termes d'éligibilité des collectivités pouvant prétendre à l'assistance technique départementale. À cela s'ajoute la défiance de la présidence à l'égard d'un satellite mis en place par son prédécesseur et opposant politique et sur lequel elle estime ne pas pouvoir exercer un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses services internes (1.2.3.). Enfin, avec l'abandon de l'ingénierie publique d'État, les maîtres d'ouvrage ont perdu des acteurs qui jouaient le rôle d'intermédiaire entre eux et la police de l'eau. Notre enquête de terrain nous a permis de découvrir que les agents du conseil départemental de la Lozère récupèrent partiellement ce rôle (1.2.4.).

1.2.1. L'héritage institutionnel de services d'assistance technique exercés en régie

Les SATEP et SATESE sont respectivement créés en 1996 et en 2001, plusieurs années avant la décision de 2008 de supprimer l'ingénierie publique d'État. Le Département de la Lozère mène une politique beaucoup plus volontariste dans le domaine de l'EPA que celui de Vaucluse. Il n'a cependant pas bénéficié, comme nous le verrons dans le département de l'Hérault, d'un transfert d'agents massif à l'issue des premières lois de décentralisation. La constitution des services départementaux est venue plus tardivement en Lozère et ne compte aujourd'hui que 8 agents. 4 agents travaillent pour le SATEP : un

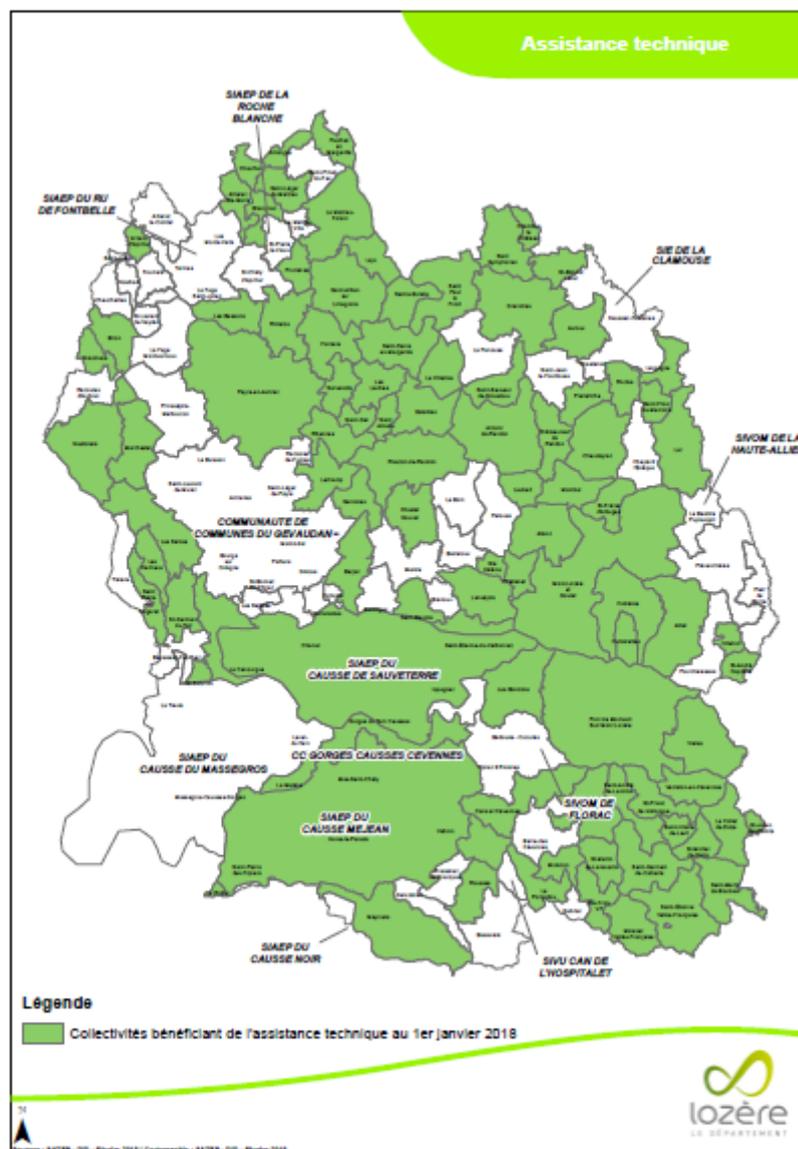
ingénieur responsable du service, deux techniciens qui sont les référents chacun d'une moitié du territoire lozérien et un agent administratif qui fait de l'appui pour le SIG et gère les bases de données. Le SATESE forme également une équipe de 4 agents avec un ingénieur responsable du service, deux techniciens et un appui administratif pour assurer le suivi de 230 stations d'épuration. Le conseil départemental de la Lozère crée le SATESE en 1996. Quelques années plus tard, en 2000, il recrute un ingénieur de la DDAF pour mettre en place le SATEP. Le DGS de l'époque, un ancien ingénieur de la DDAF lui aussi, souhaitait pouvoir subventionner les projets d'EPA en connaissance de cause. Le SATEP décide de réaliser, en 2003, un schéma directeur départemental d'alimentation en eau potable (SDDAEP). L'étude dure trois ans et le SDDAEP est approuvé en 2006. Ce schéma permet au SATEP de mieux connaître les principales infrastructures de production et de distribution de l'eau potable du territoire. Le SDDAEP met en avant les principaux enjeux liés à l'eau sur le territoire : l'urgence de sécuriser, en particulier quantitativement, la desserte en eau potable et l'insuffisante structuration de la gestion publique locale. Ce schéma permet au Département de développer un regard critique sur les dossiers de demande de financements. Suite à cela, le conseil départemental s'est rendu compte que la plupart des maîtres d'ouvrage lozériens n'ont pas de personnel dédié à la maintenance, à la surveillance et à l'entretien de leur patrimoine (surveillance des canalisations, des branchements, des réservoirs et des vannes, contrôle de la qualité et de la quantité de l'eau qui sort au robinet...). L'exploitation est assurée ponctuellement soit par un prestataire privé, soit par l' élu ou le secrétaire de mairie, de manière bénévole. Le Département a alors tenté d'encourager la structuration de la maîtrise d'ouvrage en conditionnant ses aides financières au recrutement d'un référent exploitation et à la tenue d'un carnet d'exploitation. De nombreux projets structurants ont été identifiés par le SATEP via le SDDAEP, mais peu ont abouti faute de volonté politique de la part des maires ou de capacité à financer le projet. Les déficits en eau ont été très peu résorbés depuis et la maîtrise d'ouvrage locale souffre toujours d'un manque de structuration.

Depuis 2008, les conseils départementaux ont l'obligation de proposer une assistance technique dans le domaine de l'EPA aux communes et EPCI qui ne bénéficient pas des moyens suffisants pour l'exercice de leurs compétences. Ces missions sont réalisées dans le cadre de conventions avec les collectivités éligibles, sans mise en concurrence préalable. Elles sont encadrées par le décret d'application de la loi sur l'eau du 26 décembre 2007⁷⁵².

⁷⁵² Cf. art. L. 3232-1-1 du CGCT.

L'assistance est limitée aux communes les plus pauvres qui n'excèdent pas 15 000 habitants pour les groupements de communes et 5 000 habitants pour les communes. Autrement dit, toutes les communes et communautés de communes du département de la Lozère sont éligibles.

Carte 3. Collectivités ayant souscrit à l'assistance technique du SATEP



Source : conseil départemental de la Lozère, février 2018.

L'assistance technique départementale en Lozère est exercée en régie à travers les SATESE et SATEP. Cette assistance comporte l'accompagnement des collectivités à la consultation des bureaux d'études et à la réalisation des demandes d'aides financières, le suivi technique

et administratif des investigations confiées à des prestataires privés et l'avis technique sur les travaux envisagés et réalisés. Plus particulièrement, le SATESE appuie la formation des exploitants, assure le suivi des systèmes d'assainissement auprès des AE et des services de l'État, aide à l'établissement des Rapports sur le prix et la qualité des services (RPQS), met à disposition (des bureaux d'études notamment) des données techniques pour les études préalables. Quant au SATEP, il accompagne les collectivités dans leur démarche de régularisation administrative des captages (mise en œuvre des travaux de protection et suivi des mesures de protection), il les conseille sur les projets et leur(s) solution(s) technique(s) envisagée(s), les renseigne sur la qualité de l'eau...

1.2.2. Une assistance technique départementale discrètement élargie à des prestations d'AMO informelles

« La nature a horreur du vide ». Cet aphorisme attribué à Aristote se trouve très régulièrement repris par nos enquêtés. Quel est ce vide dont il est question et que peu d'acteurs semblent pouvoir combler ? Il s'agit notamment de l'AMO. D'un côté, les maîtres d'ouvrage locaux lozériens peinent à faire émerger des projets en EPA. De l'autre, le Département, à partir du décret de 2007 sur l'assistance technique réglementaire, a pour obligation de contractualiser avec les maîtres d'ouvrage pour fournir des prestations d'AMO. La loi NOTRe de 2015 supprime complètement la possibilité pour les Départements de proposer des prestations d'AMO : elle supprime la clause de compétence générale des Départements or, l'AMO n'entre pas dans le champ de leurs compétences obligatoires. Mais la faiblesse de la structuration des SPEA en Lozère est telle que les agents du Département ont fait, et font encore, sans trop le dire, de l'AMO.

« On avait identifié [dans le SDDAEP] un certain nombre de bassins de vie où la ressource en eau était un facteur limitant au développement. Il fallait réfléchir à des solutions alternatives pour sécuriser l'approvisionnement. Et on avait identifié, dans ce schéma, une quinzaine de projets un peu structurants qui permettaient d'apporter des solutions un peu durables. Là, on s'est proposé de faire de l'AMO, sans le dire, sans avoir de contrat d'AMO. On considère que le Département est assez légitime pour aider l'émergence de ces projets structurants d'AEP, qui sont issus d'un schéma départemental et pour lesquels, de toute façon, c'est l'État qui vient apporter les financements avec les compléments d'aide de l'AE. Donc pour ces projets, effectivement, le SATEP, outre l'assistance technique à l'exploitation pour du patrimoine AEP, et au-delà de l'accompagnement à la protection de la ressource en eau potable, on fait un peu d'AMO pour aider à la définition des besoins, à l'élaboration d'un

programme, pour que la collectivité, ensuite, puisse consulter des maîtres d'œuvre sur quelque chose qui était cadré en amont avec les services du conseil départemental. »⁷⁵³

Cette AMO vient pallier l'insuffisante structuration des maîtres d'ouvrage locaux qui, très souvent, n'ont pas de technicien d'exploitation. Jusqu'à la suppression de la clause de compétence générale, ne pas formaliser ces prestations et ne pas les facturer permettait un fonctionnement souple, sans contrat ni engagement pour la collectivité. Dorénavant, elle permet de contourner, certes de manière informelle, la suppression de la clause générale de compétence. Elle compense parfois le faible niveau de connaissance qu'ont les maîtres d'ouvrage de leur patrimoine et des enjeux supra-communaux et permet d'exiger des bureaux d'études des prestations de meilleure qualité :

« Le rôle du maître d'œuvre privé, c'est de dire : "Monsieur le maire, vous voulez quoi ? Si vous n'êtes pas capable de définir vos besoins, je vais le faire à votre place, mais je serais juge et partie". Quand je suis arrivé en Lozère, j'ai déminé des projets qui m'étaient présentés où le bureau d'études disait : "voilà, M. le maire, vous êtes déficitaire en ressources en eau. Je vais vous mettre 300 m³, vous allez voir, ça va aller beaucoup mieux". Comme si le stockage, en soi, pouvait être une solution pour sécuriser l'alimentation en eau potable, alors que la ressource n'est pas à la hauteur. Mais des projets tellement énormes en termes d'approche technique, de concepts, qu'on se dit qu'il y a un problème à la base. Le maître d'ouvrage, lui, n'a pas de capacité d'analyse critique. Il fait confiance à son maître d'œuvre parce qu'on n'a pas de service technique dans les communes. Donc les communes se retournent vers nous en nous disant : "SATEP, SATESE, qu'est-ce que vous en pensez de ce projet-là ? Est-ce que ça vous paraît être la bonne réponse ?". Du coup, on démine des projets. »⁷⁵⁴

Cet arrangement informel convient en réalité autant aux prestataires privés – qui ne perçoivent pas l'AMO telle que pratiquée par le conseil départemental comme une pratique anticoncurrentielle, en raison du caractère peu rémunérateur de cette prestation – qu'aux maîtres d'ouvrages locaux qui ont tout intérêt à présenter aux bailleurs de fonds, pour espérer être financés, un avant-projet qui tienne la route :

« Donc nous, ce qu'on dit aux communes c'est : "attendez, avant de faire appel à un maître d'œuvre, ce serait quand même dommage de monter un avant-projet qui va être démonté par le financeur ou par le conseil départemental. C'est déjà un gâchis d'ingénierie, alors que si on s'y prenait un peu plus tôt, on vous aurait dit la façon dont il faut aborder le problème et ensuite vous aurez passé une commande plus adéquate au maître d'œuvre pour qu'il apporte les bonnes réponses techniques". Donc on joue un peu ce rôle-là. Ce n'est pas parfait, mais

⁷⁵³ Extrait d'entretien avec un responsable EPA du conseil départemental de la Lozère (janvier 2016).

⁷⁵⁴ *Ibid.*

je pense que les collectivités apprécient, au-delà du financement qu'on peut apporter au projet, mais au moins d'apporter cette expertise technique pour bien border la problématique et essayer de bien cadrer les choses pour que le projet soit le plus pertinent possible. »⁷⁵⁵

Ce bricolage facilite également les relations entre les maîtres d'ouvrage qui soumettent un avant-projet dans le but d'obtenir une subvention du conseil départemental et les agents du conseil départemental qui sont en mesure, grâce à l'AMO, d'accepter plus facilement des projets qui seront bien réfléchis en amont. L'AMO est également un moyen, pour le Département, d'orienter les projets des maîtres d'ouvrage dans le sens des priorités qu'il a identifiées sur le territoire. Ce qui amène certains élus à se poser la question de savoir s'il ne va pas au-delà de son rôle de chef de file de la solidarité territoriale pour endosser celui de tuteur des communes et communautés de communes du département :

« Quand on me dit : “vous faites de l'ingérence”, je dis : “attendez M. le Maire, je suis actionnaire principal, je mets 50 % de l'argent dans votre projet. Vous, vous mettez 20 %, l'AE met 30 %. Quel est le principal bailleur de fonds ? C'est le Département. Bon, alors, on a un droit de regard comme tout actionnaire”. C'est rare quand même qu'on en arrive là. En général, on arrive à s'entendre. Des fois, j'active ce levier, quand je sens que ça tourne au vinaigre. »⁷⁵⁶

1.2.3. Une agence départementale sans la compétence EPA

À l'instar d'autres Départements, le conseil départemental de la Lozère pourrait confier les compétences « EPA » à une agence départementale (AD). Cela lui permettrait de formaliser l'AMO qu'elle dispense sans le dire. Par ailleurs, le conseil administratif de l'AD intégrerait des représentants de communes et d'EPCI, ce qui aurait le mérite de désamorcer la critique de l'ingérence. En Lozère, une telle structure, appelée Lozère ingénierie, fonctionne d'ores et déjà depuis 2014. Elle est cependant limitée au domaine de l'aménagement et de la voirie. Ses agents interviennent ponctuellement sur des enjeux d'EPA en raison de leur forte imbrication avec ceux de l'aménagement. Ils sont parfois amenés à se prononcer, par exemple, sur la nécessité de refaire un réseau d'eau potable en fonction de sa vétusté ou à définir l'emplacement d'un dispositif épuratoire. Mais doter cette agence des compétences « EPA » n'est pas à l'ordre du jour.

⁷⁵⁵ *Ibid.*

⁷⁵⁶ *Ibid.*

Dans la plupart des départements, la loi NOTRe, en raison des nouveaux seuils de l'intercommunalité, du transfert de compétence qu'elle impose, et de la suppression de la clause générale de compétence rend caduque l'assistance technique apportée par les Départements. Mais la reconnaissance par la loi NOTRe du rôle du Département en tant que chef de file de la solidarité territoriale lui permet de continuer à intervenir auprès des collectivités éligibles. Autrement dit, le Département peut poursuivre ses missions d'assistance technique auprès des communes considérées comme rurales et comptant moins de 5 000 habitants et les EPCI de moins de 15 000 habitants⁷⁵⁷. Malgré les regroupements intercommunaux, aucune communauté de communes de la Lozère n'atteint 15 000 habitants et certaines atteignent à peine 5 000 habitants. Le SATEP et le SATESE de la Lozère peuvent donc continuer à fonctionner comme avant. Par ailleurs, ces services ont des effectifs trop réduits pour dégager des ETP dédiés, même en partie seulement, à autre chose que l'assistance technique règlementaire. L'objectif est d'abord de conforter cette activité de base, obligatoire et qui fait d'ores et déjà l'objet de conventions avec les collectivités territoriales ; conventions qu'il s'agit d'honorer. La majorité des communes sont éligibles à l'assistance technique départementale et ont conventionné avec le conseil départemental. L'activité de ces services est donc particulièrement importante en Lozère pour un nombre limité d'ingénieurs et de techniciens. Le contexte budgétaire du conseil départemental de la Lozère ne laisse pas envisager l'augmentation notable des effectifs du service.

Les collectivités lozériennes avaient exprimé un besoin d'assistance technique suite à la suppression de l'ATESAT⁷⁵⁸, dans le domaine de la voirie. Elles se sont également montrées intéressées par la proposition d'une ATD qui interviendrait également dans le domaine de l'EPA. Mais étant donné que les activités des SATEP et SATESE sont préservées et que des prestations d'AMO se font sans problème sans être pour autant formalisées, il y aurait peu à gagner à transférer la compétence à l'ATD. De plus, les collectivités devraient payer une cotisation supplémentaire. La loi NOTRe pourrait également, à terme, permettre aux collectivités de se doter a minima d'un technicien référent dans le domaine de l'EPA. Quelle pourrait être alors la valeur ajoutée de l'ATD ? Par ailleurs, la présidente du conseil départemental, Sophie Pantel (PS), élue en 2015, est

⁷⁵⁷ Se référer à l'art. R. 3232-1 du CGCT.

⁷⁵⁸ Assistance Technique fournie par l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (cf. chapitre 2).

beaucoup moins ouverte au développement de satellites que son prédécesseur Jean-Paul Pourquier (LR).

« La nouvelle présidente du conseil départemental n'est pas trop dans la stratégie de développer les satellites, elle préfère maîtriser la mise en œuvre de ses politiques au sein même du Département, considérant que dès que nous sommes satellites, forcément, on n'a plus la même maîtrise des opérations. Il y a eu pas mal de déboires... La présidente souhaite renforcer ses propres équipes sous son autorité plutôt que d'aller développer des moyens, de donner des dotations nouvelles aux satellites. »⁷⁵⁹

L'enquête reste assez vague à ce sujet mais nous fait comprendre qu'il y a déjà eu des dérives concernant d'autres satellites, lozériens ou non, à propos de dépenses non contrôlées et ayant conduit à du contentieux.

« La présidente dit : "maintenant, ça suffit ! Je veux maîtriser les satellites, je ne leur fais pas confiance". »⁷⁶⁰

Enfin, depuis 2015, le conseil départemental est dirigé par une majorité socialiste. La création d'une agence départementale viendrait concurrencer le SDEE, qui reste, lui, contrôlé par la droite. Sans pour autant soutenir le SDEE, les socialistes ne souhaitent pas empiéter sur ses missions⁷⁶¹.

1.2.4. Le Département : un intercesseur entre maîtres d'ouvrage et police de l'eau

L'abandon de l'ingénierie par l'État a fait perdre à la police de l'eau telle qu'elle est exercée dans les DDT(M) un référent technique et un médiateur pour une application de la réglementation adaptée aux réalités du terrain. L'effet quasi mécanique du désengagement de l'État est donc un durcissement réglementaire et une dégradation des relations entre les services de l'État et les porteurs de projets (cf. chapitre 4) :

« Aujourd'hui, la DDT a perdu le pan ingénierie et ne propose plus que du régalién. Donc ça passe mal, je le dis clairement. C'est nous qui montons au créneau quelques fois pour expliquer à la police de l'eau que ce qu'elle propose, la politique réglementaire, ça va être compliqué, difficile à mettre en œuvre pour telle ou telle raison et qu'il faut regarder la portée concrète de ses propositions [...]. Moi, j'ai le sentiment qu'on a des polices réglementaires

⁷⁵⁹ Extrait d'entretien avec un agent du conseil départemental 48 (janvier 2016).

⁷⁶⁰ *Idem*.

⁷⁶¹ S. Barone, 2018, *Impact de la loi NOTRe...*, *op. cit.*

qui ne font que lire les instructions des décrets, les circulaires... Voilà, il faut faire ceci : petit a, petit b, petit c, mais pas plus que ça, parce qu'ils ne voient pas la traduction. C'est pour ça qu'il faudrait qu'il y ait un rôle de conseil pour leur dire : "ce que vous demandez, dans ce cas particulier, est-ce que vous pensez que c'est pertinent" ? Il faudrait qu'il y ait quelqu'un qui les interpelle. Voilà ce qu'on pourrait attendre d'un nouveau conseil aux territoires [NCT], c'est d'apporter un éclairage technique aux services règlementaires en charge de l'instruction des dossiers police de l'eau. »⁷⁶²

C'est le conseil départemental, fort de sa connaissance de terrain, qui prend ici partiellement le relais. La Lozère ne semble pas être un cas isolé. Le SATESE du Finistère, par exemple, joue également ce rôle. Le responsable du service assainissement collectif de la communauté de communes du pays Landernau-Daoulas (29) affirme que « [le SATESE] nous représente auprès de la police de l'eau avec beaucoup plus de légitimité que nous n'en aurions »⁷⁶³. En Lozère, un fonctionnaire du conseil départemental raconte l'une de ses mésaventures avec la police de l'eau de la DDT 48 :

« C'était limitrophe entre les départements de la Haute Loire et de l'Ardèche sur l'Allier. Une station d'épuration qu'on a dû refaire parce qu'elle n'était pas conforme à la DCE. Donc on pose un process en accord avec le maître d'œuvre qui, normalement, en soit, permettait d'avoir un niveau de performance épuratoire tout à fait compatible avec le milieu. Sauf que là, la police de l'eau demande une zone d'infiltration supplémentaire au-delà de ce qui était prévu en termes d'épuration sous motif d'éviter les rejets directs parce qu'il faut préserver l'Allier, il y a des baignades beaucoup plus en aval, etc. Pour moi, c'était de la spéculation qui n'était pas justifiée, coûteuse et complexe à mettre en œuvre. Les gens ne se rendent pas compte de la portée concrète opérationnelle de ce qu'ils proposent. Il fallait faire une étude hydrogéologique, enfin, on marchait sur la tête ! On a dit au maire : "écoutez, ce n'est pas compliqué, dites à l'État : 'nous, on ne sait pas faire. Économiquement, on sort des clous. Ça devient de la démesure, ce ne nous paraît pas justifié'". On avait le sentiment d'être dans la surenchère, dans la sur-qualité par rapport à ce qui nous paraissait tout à fait acceptable en termes de performance. Donc il arrive des fois qu'on se mette un peu en colère. C'est facile de prescrire, de demander des choses quand... il faudrait que mes collègues de la police de l'eau comprennent la portée concrète de ce qu'ils demandent et réfléchissent bien à la pertinence de leur demande qui, parfois, est extravagante. »

Mais ce rôle d'intercesseur est plus lourd à endosser que du temps de l'ingénierie publique d'État. Avant la réforme de 2008, l'ingénierie était très imbriquée avec la police de l'eau. Les agents partageaient les mêmes locaux et il pouvait arriver qu'un même agent cumule les deux casquettes (ce qui posait d'autres problèmes, cf. chapitre 1). La police de l'eau est

⁷⁶² *Idem.*

⁷⁶³ Propos recueillis par Alexandra Delmolino dans l'article « Quel avenir pour l'assistance technique départementale », paru dans *Hydroplus*, mars-avril 2017, p. 28.

désormais plus isolée de « l'expertise terrain », ce qui engendre retards dans les projets et crispations entre acteurs. La coordination entre les acteurs qui prennent le relais des services de l'État en matière de conseil et la police de l'eau constitue l'un des enjeux des années à venir.

1.3. Hérault ingénierie : la riposte d'un Département face aux réformes territoriales

Le Département de l'Hérault est, parmi nos trois terrains d'études, celui qui va le plus loin dans l'offre d'appui technique qu'il propose aux porteurs de projets locaux. Le passé de cette institution lui a légué une culture interventionniste dans le domaine de l'EPA ainsi que des services techniques particulièrement bien étoffés (1.3.1.). Malgré les nombreuses contraintes règlementaires et financières qui vont l'atteindre à partir de la fin des années 2000 (1.3.2.), le Département saura rebondir, en imitant des solutions qui ont fonctionné ailleurs, pour réaffirmer son rôle auprès des territoires (1.3.3.).

1.3.1. Le rôle historique du Département de l'Hérault dans le domaine de l'EPA

Le conseil départemental de l'Hérault est l'un de ceux dont l'action dans le domaine de l'EPA est la plus ancienne et la plus développée. Un service d'assistance technique aux exploitants de stations d'épuration est mis en place en 1974 à la DDA de l'Hérault. Une douzaine d'ingénieurs, de techniciens et d'agents administratifs est mise à la disposition de la DDA par le conseil général de l'époque. Le service peut également compter sur les agents qui relèvent de la fonction publique d'État. Il dispose donc d'importants moyens humains pour assurer ces missions d'assistance technique. L'importance de l'effectif mis à disposition de la DDA a des conséquences au moment de la mise en œuvre des lois de décentralisation 1982-1983⁷⁶⁴. Le « père » politique des premières lois de décentralisation est Gaston Defferre. Ministre de l'Intérieur sous François Mitterrand et natif de Marsillargues (Hérault), il fréquente Gérard Saumade, président PS (et leader du courant

⁷⁶⁴ Pour rappel, la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, limite le contrôle de tutelle du préfet sur les actes des collectivités territoriales, fait perdre à celui-ci l'exécutif départemental et régional au bénéfice des présidents du conseil général et du conseil régional. Les lois des 7 janvier et 22 juillet 1983 organisent un transfert des compétences (aménagement du territoire, urbanisme, transports, etc.) de l'État vers les collectivités territoriales. Puis, à la suite des lois Defferre, la loi du 26 janvier 1984 crée la fonction publique territoriale.

Fabius) du conseil général de l'Hérault de 1979 à 1998 et ami du couple Mitterrand. L'idée de la décentralisation est mûre dans l'esprit de G. Saumade lorsque l'occasion lui est donnée de doter le conseil général d'une administration propre. Par ailleurs, G. Saumade est à l'époque en situation d'opposition personnalisée avec les deux autres principaux leaders politiques locaux : Georges Frêche⁷⁶⁵, alors maire PS de Montpellier et leader du courant Jospin, et Jacques Blanc, président UDF⁷⁶⁶ du conseil régional de Languedoc-Roussillon. Contrairement aux notables traditionnels « dont la légitimité reposait sur l'enracinement personnel, l'accès privilégié aux représentants de l'État et des réseaux nobiliaires », « les élus de la décentralisation doivent structurer leur légitimité à la fois autour de leur élection et de leurs compétences. À cette fin, ces collectivités ont dû développer un appareil administratif efficace apte à leur fournir une capacité d'expertise propre » (Dedieu, 1995, p. 106). Les lois de décentralisation allaient donner l'opportunité à G. Saumade de faire une démonstration de force en mettant en place des services pourvus de remarquables moyens humains et matériels (véhicules, matériel de topographie, ordinateurs...). Des Algeco sont posés le 17 mai 1987 sur le site choisi pour l'emplacement du conseil général de l'Hérault, à l'ouest de Montpellier, et accueillent les premiers agents. Parmi eux, l'on trouve les agents du service de l'assistance technique qui avaient été mis à disposition de la DDA par le conseil général et qui ont décidé de rejoindre cette collectivité en devenant.

Le partage des moyens humains et matériels entre l'État et le conseil général fut le terrain d'une bataille acharnée entre les deux institutions. Cette rivalité confortera G. Saumade dans le dessein qu'il nourrissait de faire du conseil général une institution forte et interventionniste, y compris dans le domaine de l'EPA. Il allait parvenir à construire un leadership politique autour de sa personne en s'entourant d'une équipe d'ingénieurs et de techniciens expérimentés et à même de le doter des ressources nécessaires pour concurrencer la DDAF⁷⁶⁷ 34. Les services de l'État (DDAF et préfecture) se sont sentis menacés par la proposition faite par le président du conseil général aux agents qu'il avait mis à disposition de la DDA de rejoindre son administration. Jusqu'à la loi constitutionnelle du 28 mars 2003⁷⁶⁸, les transferts de compétences entre l'État et les collectivités territoriales

⁷⁶⁵ À titre d'exemple, pour les élections législatives de 1993, G. Saumade et G. Frêche s'affrontent alors qu'ils sont membres du même parti politique. Sur la rivalité Saumade/Frêche, lire par exemple l'article d'O. Dedieu (1995).

⁷⁶⁶ Union pour la démocratie française.

⁷⁶⁷ Pour rappel, les DDA ont été rebaptisées DDAF à partir de 1984.

⁷⁶⁸ La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République crée l'article 72-2 de la Constitution selon lequel : « Tout transfert de compétences entre l'État et les

pouvaient se réaliser sans attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. L'absence de cadre pour organiser la décentralisation des compétences faisait donc reposer la répartition des moyens sur leurs capacités respectives à négocier. De manière générale, en France, le transfert de l'exécutif du préfet au président du conseil général a suscité de rudes négociations (Rondin, 1985) :

« Le jeu est donc très ouvert et il invite à l'activisme : une manière comme une autre pour les différents partenaires de s'affirmer. » (*ibid.*, p. 291)

« Quelles que soient la solennité et la dignité des interdictions faites à une collectivité d'exercer une tutelle sur une autre, la pratique tend irrésistiblement à faire du choix des projets l'instrument d'un nouveau clientélisme, qui fait du dispensateur de ressources le tuteur tacite de leurs destinataires. » (*ibid.*, p. 292)

Dans l'Hérault, la DDAF et le préfet de département ont déployé un certain nombre de stratagèmes dans l'espoir de conserver leur personnel. Certains épisodes sont particulièrement cocasses :

« À ce moment-là [lorsque G. Saumade propose à l'enquêté de rejoindre l'administration du conseil général], il y a une pression [...]. Je suis convoqué par le directeur de la DDAF qui m'explique qu'il ne faut pas que je parte, qu'il faut que je reste là. Comme j'étais un petit peu le leader, ils essaient de me déstabiliser [...]. J'en réfère au directeur qu'on va partir. Et dans cet espace de jours, on reçoit, chez nous, adressée personnellement, à la maison, une lettre du préfet. Ma femme me téléphone : "tu viens de recevoir une lettre du préfet, je l'ai ouverte". Le préfet disait que, si on partait, il ne payait plus. Bon, je récupère ma lettre le soir, je prends rendez-vous avec le président Saumade, je lui montre ma lettre. Il regarde ça et il me dit : "mais, M. X, mais c'est moi qui vous paie ! Ce n'est pas le préfet". On a donc décidé de partir. Alors là, ça s'est mal passé puisqu'il y a eu des huissiers quand on est partis de la DDAF. On a été fouillés pour voir si on n'emportait rien... »⁷⁶⁹

« Il y en a qui sont restés en DDAF, donc il manquait du monde. Ils [le conseil général] ont ouvert des postes et on a été la première fournée. Eux [les agents qui avaient été mis à la disposition de la DDA et qui ont été récupérés par le conseil général] ont dû basculer mars-avril 1987 et, nous, on est la première génération à être embauchée en août 1987. Ce sont des embauches qui ont été cassées un mois après par le tribunal administratif, puisque c'était la guerre quoi. L'État ne voulait pas laisser partir... On a eu une période assez trouble, pendant 2-3 ans, le temps que ça se stabilise. J'étais recherché par la gendarmerie un mois après parce qu'il y avait des problèmes sur les voitures. Tout était rediscuté. Le Département disait : "j'ai payé, c'est à moi". La DDAF disait : "non, vous me l'avez donnée donc maintenant ça nous

collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice ».

⁷⁶⁹ Extrait d'entretien avec un ingénieur du conseil départemental de l'Hérault (janvier 2015). Il avait été mis à disposition de la DDA 34 dans les années 1970.

appartient, c'est dans notre parc". J'étais en déplacement, on m'a dit : "rentre vite, le DDAF vient de porter plainte pour vol de voiture". »⁷⁷⁰

Les agents qui travaillaient pour la DDAF et qui rejoignent l'administration du Département constituent un véritable atout pour celui-ci. Ils ont en effet accumulé une expérience et des savoir-faire, dans le domaine de la maîtrise d'œuvre notamment, et un carnet d'adresses qui facilite le relationnel avec les collectivités territoriales de l'Hérault. Ces ressources humaines aidant, le conseil général de l'Hérault va s'évertuer à montrer à la fois aux grands élus locaux (G. Frêche et J. Blanc) et aux hauts fonctionnaires d'État (le préfet et le directeur de la DDAF) la puissance de ses services techniques :

« Comme on avait été un petit peu chatouillé par la DDAF, on a fait pas mal de maîtrise d'œuvre pour un peu montrer à la DDAF qu'on avait la technicité, qu'on existait [...]. Quand, en 1987, on vient au Département, on a la confiance de nos élus, notre président, très visionnaire. On a des moyens importants et, aussi, on a un avantage, c'est que, notre territoire, on le connaît parfaitement. On a des acquis sur l'ensemble des problématiques. On a un très bon diagnostic, état des lieux, de tous les domaines de l'eau, de l'assainissement, de l'hydraulique, des déchets. Donc, on est redoutable pour rebondir. Ce qui fait que rapidement, on propose aux élus tout un tas de plans stratégiques sur l'eau, l'environnement, avec des écoutes attentives de nos élus [...]. Et nous, on avait à la fois le conseil, l'ingénierie, le financement... On avait donc tous les outils qu'avait la DDAF avant [...]. En face de nous, on avait des services de l'État très pointus, des DDAF, des DIREN⁷⁷¹, les DRIRE⁷⁷², le SRAE⁷⁷³, les AE. Il fallait qu'on soit très performants techniquement. On avait donc des experts dans tous les domaines. »⁷⁷⁴

Encouragé par ces rivalités de personnes et d'institutions, le conseil général de l'Hérault, dès les années 1980, se positionne donc comme un acteur clé de l'EPA sur le territoire. Si l'on en croit les témoins de l'époque, le Département de l'Hérault est sur ce plan un cas à part.

« Nous, quand on est venu au Département, on a décidé de faire de la maîtrise d'œuvre. On a rencontré les bureaux d'études privés et on leur a expliqué, d'abord, les moyens qu'on avait pour faire de la maîtrise d'œuvre, qui n'étaient pas démesurés et on a clarifié avec eux le volume de la maîtrise d'œuvre en disant : "la place est quand même au privé dans cette affaire-là. Nous, on en fait parce que c'est quand même utile techniquement pour savoir de quoi on parle. Pour former les jeunes, rien ne vaut le chantier". Je vois par exemple les Départements du Gard ou l'Aude. Ils n'ont pas fait de maîtrise d'œuvre dans ces

⁷⁷⁰ Extrait d'entretien avec un agent du conseil départemental de l'Hérault (juillet 2018).

⁷⁷¹ Direction régionale de l'environnement.

⁷⁷² Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement.

⁷⁷³ Service régional d'aménagement des eaux.

⁷⁷⁴ Extrait d'entretien avec un ingénieur du conseil départemental de l'Hérault (janvier 2015).

départements, c'est plutôt le conseil...très peu de...je ne crois pas quand même qu'il y ait eu beaucoup de Départements qui aient fait de la maîtrise d'œuvre comme nous. »⁷⁷⁵

Contrairement au Département de Vaucluse, le Département de l'Hérault estime qu'investir dans le domaine de l'eau est politiquement très rentable, car cela permet de donner de la visibilité à l'action départementale sans pour autant y consacrer un budget excessif :

« On a développé cette compétence parce que pour nous, l'eau [l'EPA et les milieux aquatiques], c'est un facteur vraiment fondamental pour développer les territoires. Ça ne coûte pas très cher par rapport à un budget de 1,4 Md€. Le budget de l'eau c'est 30 M€, en même temps avec une visibilité sur le territoire, avec des retours politiques très importants. Les politiques, quand ils vont parler, ils ne parlent pas du social, très peu. C'est une obligation. Des routes, très peu, c'est une obligation, ils doivent les faire. Les collègues, c'est pareil. Mais pour l'eau, tout était nouveau et volontaire. Et pendant des années, ce qu'on affichait à l'extérieur politiquement, c'était des compétences non obligatoires. »⁷⁷⁶

Mais à la fin des années 2000 et au début des années 2010, le volontarisme politique héraultais est mis à l'épreuve des réformes successives.

1.3.2. Les vicissitudes de l'assistance technique départementale aux collectivités depuis la fin des années 1990

En dépit d'une volonté politique forte en matière d'EPA, le Département de l'Hérault a été progressivement contraint de revoir ses ambitions à la baisse. En 2018, les moyens humains dont dispose le conseil départemental de l'Hérault pour mener à bien sa politique d'assistance technique aux collectivités sont les plus importants de nos trois terrains d'études. Au 1^{er} janvier 2011, si l'on additionne les effectifs (hors personnel administratif) positionnés sur l'assainissement (le SATESE), l'eau potable, le bureau d'études et le management, la Direction de l'assistance technique aux collectivités (DATC) était forte de 25 agents. Un chiffre très important. Mais le Département de l'Hérault n'est pas épargné par la baisse des dotations globales de fonctionnement versées par l'État aux collectivités qui débute en 2012. Le Département stabilise le montant et les taux des subventions accordées chaque année aux projets en EPA des communes et EPCI, voire augmente le

⁷⁷⁵ *Idem.*

⁷⁷⁶ Extrait d'entretien avec un agent du Conseil départemental de l'Hérault (janvier 2015).

montant des subventions en 2018. En revanche, les tarifs de l'assistance technique aux collectivités éligibles dans le cadre du décret de 2007 augmentent.

Tableau 15. Évolution des tarifs de l'assistance technique aux collectivités éligibles (2009-2017)

	Assainissement collectif	Assainissement non collectif	Protection des captages/SDAEP ⁷⁷⁷	Protection des aires d'alimentation
	Tarifs par habitant (en €) selon la population éligible à la dotation globale de fonctionnement			
2009-2011	0,40	0,10	0,60	0,30
2012-2016	0,70	0,15	1,00	0,50
2017	0,80	0,20	1,10	0,60

Source : Rapport d'activité 2017 de la DATC.

On note qu'en 2012, l'augmentation des tarifs a été importante. Cette année correspond à la première année de baisse des dotations de l'État aux collectivités. Le Département prend par ailleurs la décision de trancher dans les effectifs « techniques » de la DATC qui passent, entre 2012 et 2017, de 25 à 19,5 agents.

Tableau 16. Évolution des effectifs « techniques » de la DATC du Département de l'Hérault (2011-2017)

Postes ouverts	01/01/2011	01/01/2012	01/01/2013	01/01/2015	01/01/2017
Assainissement	10	11	11	11	10
Eau potable	6	9,5	9,5	8,5	7,5
Bureau d'études	7	1	0	0	0
Direction	2	1,5	1,5	1,5	2
Effectif total	25	23	22	20	19,5

Source : tableau constitué à partir des chiffres qui nous ont été communiqués par la DATC.

L'effort de réduction des effectifs s'est concentré sur ceux du bureau d'études qui a purement et simplement été fermé en 2013 (cf. tableau 16). Le bureau d'études, initialement monté pour des missions de maîtrise d'œuvre, s'était concentré, ces dernières années, sur de l'AMO. L'activité de maîtrise d'œuvre avait été, pendant deux décennies, la marque de fabrique du Département. Rares étaient les Départements qui avaient autant développé cette activité. Mais la loi sur l'eau du 30 décembre 2006 et son décret d'application du 26 décembre 2007 ont contraint le Département à réduire considérablement ces prestations de maîtrise d'œuvre. Tout ce qui ne rentrait pas dans le cadre des missions obligatoires confiées aux Départements par ce décret devait nécessairement faire l'objet d'une

⁷⁷⁷ Schéma Directeur d'Alimentation en Eau Potable.

procédure de marché public. La maîtrise d'œuvre ne rentrait pas dans ce cadre-là. Par ailleurs, la mise en vigueur du décret de 2007 au 1^{er} janvier 2008 correspond à l'abandon par l'État de ses missions de maîtrise d'œuvre et à la remise en cause par les réformateurs de la légitimité du secteur public à intervenir dans ce champ d'activité. L'activité de maîtrise d'œuvre commence à se réduire et le bureau d'études du conseil départemental de l'Hérault, à l'instar des services de l'État, réoriente ses activités sur de l'AMO. Avec la suppression du bureau d'études, l'AMO est dispatchée dans les services « Assainissement » et « Eau potable » et les prestations sont largement réduites. Pour l'un des agents du conseil départemental que nous avons rencontré, la suppression de ce bureau d'études était une erreur :

« Quand je vais voir les collectivités, elles ont toujours autant de mal à sortir les projets. La question de l'EPA, c'est prioritaire. Qui accepte aujourd'hui de ne pas avoir d'eau dans son robinet ? Pour moi, c'est une erreur parce qu'entre 2011 et 2017, ces collectivités qui n'ont pas les moyens d'exercer leurs compétences, elles ne l'ont toujours pas. Et elles l'ont encore moins quand on est passé, en presque 10 ans, à des baisses budgétaires hyper importantes en ce qui concerne les collectivités. »⁷⁷⁸

L'activité « AMO » est finalement suspendue en 2015, quand la loi NOTRe supprime la clause de compétence générale des Départements. Désormais, ils ne peuvent intervenir que dans le cadre des compétences que la loi leur attribue. Les Départements conservent toutefois une compétence « pour promouvoir les solidarités et la cohésion territoriale sur le territoire départemental »⁷⁷⁹. Mais dans le domaine de l'assainissement et de la protection de la ressource en eau, l'assistance technique est désormais circonscrite « aux communes et établissements publics de coopération intercommunale qui ne bénéficient pas des moyens suffisants pour l'exercice de leurs compétences »⁷⁸⁰. La loi NOTRe a en réalité deux incidences majeures sur les activités du Département de l'Hérault en matière d'EPA. D'une part, elle a des répercussions sur l'étendue des compétences pouvant être exercées. D'autre part, elle limite, par les regroupements communaux auxquelles elle conduit, le nombre de collectivités territoriales éligibles à l'assistance technique départementale, c'est-à-dire qui, a priori, « ne bénéficient pas des moyens suffisants pour l'exercice de leurs compétences ». Contrairement au cas de la Lozère où toutes les communes et communautés de communes du territoire restent éligibles à l'assistance technique départementale, dans l'Hérault, les

⁷⁷⁸ Extrait d'entretien avec un agent du conseil départemental de l'Hérault (juillet 2018).

⁷⁷⁹ Art. L. 3 211-1 du CGCT.

⁷⁸⁰ Art. L. 3 232-1-1 du CGCT.

regroupements intercommunaux, combinés avec la suppression de la clause de compétence générale, diminuent fortement le nombre de collectivités éligibles⁷⁸¹ (cf. tableau 17). L'activité de l'assistance technique aux collectivités connaît une baisse de 40 % au 1^{er} janvier 2018.

Tableau 17. Collectivités éligibles à l'assistance technique départementale

	2014		2017		Sous-total 2014-2017		Total 2014-2017
	Communes	EPCI	Communes	EPCI	Communes	EPCI	Communes et EPCI
Assainissement collectif	250	12	233	10	-17	-2	- 19
Assainissement non collectif	93	7	28	3	-65	-4	- 69
Eau potable	180	14	165	12	-15	-2	-17

Source : tableau que nous avons pu construire grâce aux listes des collectivités éligibles nous a communiqué la DATC du Conseil départemental de l'Hérault.

Par ailleurs, le seuil d'éligibilité imposé par le décret de 2007 ne prend pas en compte les situations particulières :

« Une commune qui passe de 4 970 habitants – qui est donc considérée par le décret comme une commune n'ayant pas les moyens de gérer sa compétence – à 5 030 habitants, elle n'est plus éligible. Mais elle n'a toujours pas les moyens de gérer sa compétence. Le seuil ne peut pas être aussi tranché. On a des communes de 2 000 habitants qui se débrouillent très bien seules, qui ont des moyens suffisants. Même si le critère d'éligibilité tient à la fois compte des seuils de population et de la richesse des communes, dans les faits, les choses ne sont pas si simples. On peut avoir des petites communes riches qui n'ont pas droit à l'éligibilité, pour autant, elles n'ont pas les moyens de se payer des ingénieurs et des techniciens. Et pareil pour des grosses. Une grosse commune pauvre : elle a beau être grosse, elle est toujours pauvre et, pareil, elle ne peut pas se payer des techniciens et des ingénieurs. »⁷⁸²

La DATC est donc de plus en plus contrainte par les évolutions législatives et réglementaires autant sur les collectivités auprès desquelles elle peut intervenir que sur les domaines d'intervention. La suppression de la clause de compétence générale oblige le

⁷⁸¹ La liste des collectivités éligibles à l'assistance technique départementale est établie par l'Observatoire départemental de l'eau, de l'environnement et du littoral (ODEEL), qui est un service du Département de l'Hérault qui agrège un ensemble de données sur l'eau, en lien avec les services de la Préfecture. Les conditions générales d'éligibilité sont fixées au niveau national par l'art. R. 3 232-1 du CGCT. Au moment où nous terminons l'écriture de cette thèse, un décret, publié le 14 juin 2019, relatif à l'assistance technique fournie par les départements à certaines communes et à leurs groupements modifie les dispositions du CGCT en assouplissant les critères d'éligibilité.

⁷⁸² Extrait d'entretien avec un agent du conseil départemental de l'Hérault (juillet 2018).

Département à se recentrer sur une partie limitée du territoire départemental et sur les domaines d'intervention définis par l'assistance règlementaire. Le champ d'intervention de l'assistance règlementaire est relativement large pour ce qui est de l'assistance technique aux exploitants de station d'épuration. À l'inverse, dans le domaine de l'eau potable, elle est restreinte à la protection de la ressource en eau⁷⁸³. Le Département ne peut donc plus intervenir en matière de production, de traitement, de stockage et de distribution de l'eau potable.

« Ces limites-là, à la fois sur les seuils d'éligibilité et sur les missions, elles nous posent au quotidien des problèmes. On peut accompagner la commune dans un suivi de DUP⁷⁸⁴ de captage, par exemple, mais on ne peut pas les accompagner dans un projet de réservoir d'eau qui est lié à ce DUP de captage. Si on ne sait pas faire un DUP de captage, on ne sait pas davantage faire un projet de réservoir d'eau et pareil pour une conduite d'adduction qui va descendre jusqu'au village. »⁷⁸⁵

Le décret de 2007 fait une plus grande place à l'assainissement collectif qu'à l'eau potable. Le Département de l'Hérault avait donc déjà mis d'importants moyens humains sur ce domaine d'intervention. Il maximisait d'ailleurs les effectifs dédiés à l'assainissement collectif en se positionnant également dans le champ concurrentiel pour venir en appui de collectivités qui n'étaient pas éligibles dans le cadre du décret de 2007. Cet accompagnement, qui allait au-delà des obligations règlementaires départementales, permettait à la DATC de matérialiser la « volonté départementale d'être présent sur l'ensemble du territoire »⁷⁸⁶. L'activité de la DATC dans le domaine de l'eau potable, déjà réduite par rapport à l'assainissement, allait l'être encore plus avec la suppression de la

⁷⁸³ D'après les dispositions de l'art. 3 du décret du 30 décembre 2007 relatif à l'assistance technique fournie par les Départements reprises par l'art. L. 3232-1-1 du CGCT, dans le domaine de l'assainissement, les communes ou EPCI peuvent demander à bénéficier d'une « assistance au service d'assainissement collectif pour le diagnostic des ouvrages d'assainissement collectif, d'épuration des eaux usées et de traitement des boues et pour le suivi régulier de ceux-ci », d'une « validation et exploitation des résultats du diagnostic pour évaluer et assurer une meilleure performance des ouvrages », d'une « assistance pour l'élaboration de conventions de raccordement des établissements générant des pollutions d'origine non domestique aux réseaux », d'une « assistance à la programmation des travaux », d'une « assistance au service public d'assainissement non collectif pour la mise en œuvre des contrôles », d'une « assistance pour l'exploitation des résultats pour la définition et la programmation des travaux d'entretien et d'amélioration des ouvrages », d'une « assistance pour l'évaluation de la qualité du service d'assainissement » et « pour l'élaboration de programmes de formation des personnels ». Quant à l'eau potable, l'assistance technique autorisée par le décret ne concerne que la protection de la ressource en eau pour la production d'eau potable et se résume en une ligne : l'« assistance à la définition des mesures de protection des aires d'alimentation des captages d'eau potable et à leur suivi ».

⁷⁸⁴ Déclaration d'utilité publique.

⁷⁸⁵ Extrait d'entretien (juillet 2018), *op. cit.*

⁷⁸⁶ Extrait de la plaquette de présentation de *L'assistance technique départementale dans le domaine de l'eau* distribuée par le Département de l'Hérault et l'AE RMC, 2014.

clause de compétence générale. Seules les actions contribuant à la protection de la ressource⁷⁸⁷ pouvaient être poursuivies. Cependant, la volonté politique de Kléber Mesquida⁷⁸⁸, président PS du conseil départemental de l'Hérault depuis 2015, de préserver une palette d'intervention assez large dans le domaine de l'eau potable ne fait pas de doutes. En 2016, il fait part, publiquement, de son souhait de faire évoluer les dispositions réglementaires relatives à l'assistance technique afin de « compléter le contenu des missions du volet eau potable, actuellement limité à la protection de la ressource, afin de couvrir l'ensemble du système d'alimentation en eau potable depuis la production jusqu'à la distribution »⁷⁸⁹.

1.3.3. Hérault ingénierie : la reconstruction d'une ingénierie départementale

Devant une ingénierie départementale de plus en plus restreinte tant au niveau de ses effectifs que de ses domaines et territoires d'intervention, les élus du conseil départemental prennent la décision, en février 2018, de créer une agence départementale (AD). Elle sera baptisée Hérault ingénierie et voit le jour le 25 juin 2018. Elle a pour objet d'« apporter aux communes et aux EPCI du département de l'Hérault adhérents qui le demandent, une assistance d'ordre technique, juridique et financier, dans les domaines de l'aménagement, de l'équipement, du développement durable des territoires et de la gestion locale. L'Agence pourra intervenir dans tous les domaines d'intervention de ses membres, et notamment en matière de gestion de l'eau (ressources, adduction eau potable, assainissement), et de voirie »⁷⁹⁰. Plusieurs éléments conduisent à cette décision : l'investissement historique du Département dans l'EPA ; la volonté politique toujours prégnante dans l'Hérault qui est celle de faire du Département un acteur clé de l'EPA sur le territoire ; le retrait de l'État et le consensus des différents acteurs publics et privés autour de la nécessité d'une AMO publique à même d'aiguiller les maîtres d'ouvrage locaux et de faire émerger des projets ; les réformes (loi sur l'eau 2006, loi NOTRe 2015) qui restreignent l'action du Département.

⁷⁸⁷ Recherche de nouvelles ressources, obtention des autorisations soumises à DUP, protection des aires d'alimentation des captages, réalisation des dossiers de demande de subventions et des dossiers de consultation des entreprises et pilotage des SDAEP.

⁷⁸⁸ Kléber Mesquida succède à André Vézinhet (PS) à la tête du conseil départemental de l'Hérault. Il a été maire de Saint-Pons-de-Thomières de 1995 à 2012. Saint-Pons-de-Thomières est une commune de 1 892 habitants (Insee, 2015) située en zone de montagne et membre de l'actuelle communauté de communes Minervois-Saint-Ponais-Orb-Jaur.

⁷⁸⁹ Question écrite de Kléber Mesquida, alors député PS de l'Hérault, au ministère de l'Aménagement du territoire, de la Ruralité et des Collectivités territoriales, publiée au journal officiel le 28 juin 2016.

⁷⁹⁰ Extrait de l'article 2 « Objet et mission de l'Agence » des statuts d'Hérault ingénierie.

« L'idée c'est de faire sortir des projets du territoire. C'est ça *le* sujet d'Hérault ingénierie. C'est faire en sorte qu'on puisse apporter l'expertise aux communes, qu'elles puissent verbaliser les problèmes qu'elles ont et qu'on traduise tout ça en commande publique pour aller concevoir et réaliser des travaux sans se soucier de : "est-ce que je suis éligible ?", "Est-ce que je suis trop gros ?", "Est-ce que je suis dans le cadre ou est-ce que je ne suis pas dans le cadre ?". Si j'ai un problème d'EPA, que je sois dans le cadre de ce décret [2007] ou hors cadre, j'ai toujours le même problème. Donc Hérault ingénierie a cet avantage qu'on peut travailler pour une collectivité et on n'a pas besoin d'avoir ces critères d'éligibilité et cette sectorisation des missions. On a un problème général en EPA et on le traite de A à Z sans regarder si on est dans ou en dehors du cadre réglementaire. »⁷⁹¹

L'AD a l'avantage de pouvoir proposer des prestations hors champ concurrentiel à chacun de ses membres. Ces relations entre maîtres d'ouvrages locaux et AD sont qualifiées de relations « *in house* »⁷⁹². L'AD permet des économies d'échelles évidentes, en particulier pour les petits SPEA qui n'ont besoin que d'un appui très ponctuel.

« À la place de prendre un ingénieur à plein temps, le service a accès à un ingénieur à 2 ou 3 % du temps annuel. C'est ça le gros avantage, le facteur d'échelle. Il ne peut pas se payer un ingénieur, donc il fait appel à Hérault ingénierie qui a des ingénieurs et qui va mettre à disposition 2 ou 3 % de son temps un ingénieur pour travailler sur des problèmes que le service ne pourrait financer s'il le payait à 20, 30, 40 ou 50 %. Via Hérault ingénierie, on pourra travailler sur un projet où on a 10 jours d'intervention par an. »⁷⁹³

L'on peut cependant se demander pourquoi le choix des élus s'est arrêté sur la formule de l'AD. Le Département aurait également pu jeter son dévolu sur la formule associative (loi 1901) comme en Savoie, la société publique locale (SPL) comme dans le Var, ou encore le syndicat mixte comme dans le Lot-et-Garonne. Un élément qui a déterminé le choix du Département de l'Hérault est l'analyse des différentes options qui s'offraient aux Départements faite par les cabinets Landot & Associés et Sémaphores expertises. Cette analyse a été rendue publique lors de la Webconférence du 16 juin 2016

⁷⁹¹ Extrait d'entretien avec un agent du conseil départemental de l'Hérault (juillet 2018).

⁷⁹² Le fonctionnement « *in house* » est une dérogation au droit de la commande publique. Dès le 18 novembre 1999, l'arrêt Teckal de la Cour de justice de l'Union européenne autorisait les adjudicateurs, sous certaines conditions, à attribuer des contrats sans appliquer les règles de publicité et de mise en concurrence. La jurisprudence européenne n'était cependant pas suffisamment précise. Une insécurité juridique persistait quant aux cas où les marchés conclus au sein du secteur public pouvaient ne pas être soumis à l'application des règles relatives à la passation des marchés publics. Les trois directives européennes du 26 février 2014 (sur la passation des marchés publics ; relative à la passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux ; sur l'attribution des contrats de concessions) mettent un terme à cette insécurité juridique et précisent les conditions dans lesquelles des relations « *in house* » peuvent être instaurées.

⁷⁹³ *Idem.*

qui s'intitule « ATD, SATESE, ingénierie territoriale... Quelles solutions pour les départements et les territoires ? » La Webconférence était organisée par le réseau professionnel « eau » animé par la société IDEAL Connaissances⁷⁹⁴. Le tableau comparatif des différentes options indique que seule l'AD permet d'offrir des prestations à toutes les communes et EPCI et non uniquement aux collectivités qui auront été préalablement jugées « éligibles » et dont le nombre devrait diminuer à l'avenir. Par ailleurs, contrairement à la régie départementale, au syndicat mixte ouvert, à l'association ou à la SPL, l'AD peut fournir tout type d'assistance d'ordre technique, juridique ou financier et n'est pas restreinte aux domaines d'interventions définis par le décret de 2007. Une SPL départementale paraît délicate à mettre en place « sauf “pirouettes” juridiques complexes », précise le document. En effet, une SPL ne peut intervenir que dans le cadre des compétences de ses membres. Le Département pourrait intervenir dans le cadre de sa compétence « solidarité territoriale ». Mais ce que renferme cette compétence demeure flou et reste à la libre appréciation du juge administratif en cas de contentieux. Le document de la Webconférence diffusé par IDEAL connaissances incite finalement les Départements à choisir la solution de l'AD. L'une des diapositives est titrée « L'Agence départementale d'ingénierie : un outil qui a fait ses preuves ». Le document indique aussi que « plus de 25 % des agences ont été créées au cours des 2 dernières années et essentiellement sous forme d'EPA⁷⁹⁵ ». Il montre ainsi que l'AD est une option qui remporte la préférence dans de nombreux départements. Enfin, le document présente l'AD comme une solution « partenariale », qui emporte l'adhésion des collectivités territoriales⁷⁹⁶ sans pour autant diluer l'image du Département et tout en préservant la « forte légitimité du conseil départemental comme acteur à part entière ». Dans le cadre d'une AD, « le Département *partage*⁷⁹⁷ la gouvernance d'un outil puissant et évolutif ». Comme le mentionne l'art. L. 5511-1 du CGCT, « le département, les communes et EPCI peuvent créer *entre eux*⁷⁹⁸ [...] ». Le conseil d'administration de l'AD sera distinct du conseil d'administration du Département et les communes et EPCI y seront représentés. Le Département de l'Hérault semble particulièrement sensible à cet argument partenarial qui lui semble favorable à l'adhésion des collectivités au projet d'une

⁷⁹⁴ IDEAL Connaissances est une société par actions simplifiées qui met à disposition des formations professionnelles, des webconférences et des rencontres techniques. Elle donne accès à 40 communautés professionnelles – parmi lesquelles l'on trouve le réseau « eau » – via une plateforme collaborative (communautes.idealconnaissances.com). Elle organise également des colloques et des salons.

⁷⁹⁵ Établissement public administratif.

⁷⁹⁶ Le document indique « un taux d'adhésion moyen des communes proche de 80 % pour la soixantaine d'agences existantes ».

⁷⁹⁷ Nous soulignons.

⁷⁹⁸ *Idem*.

redépartementalisation de l'ingénierie publique. Les élus locaux ont le souvenir de la douloureuse mise en place d'Hérault énergie, dans les années 1990. Ce syndicat impliquait un véritable transfert de compétences jusque-là détenues par de très nombreux syndicats d'électricité et avait suscité des mécontentements de la part des présidents de syndicats. Cette fois-ci, le Département cherche avant tout l'adhésion des collectivités et de leurs élus. En outre, l'idée de créer une AD était déjà là en 1987, au moment de la mise en place, par le conseil général de l'époque, de son administration. L'objectif était d'afficher, auprès des collectivités territoriales héraultaises, des services administratifs relativement autonomes vis-à-vis des élus départementaux :

« Quand on a commencé à travailler ici, 1987, il y a eu cette idée. Moi, j'ai travaillé à écrire les statuts de l'AD qui était de dire en gros... parce que ce qui était craint, c'est que le Département soit trop en première ligne et ne puisse pas... soit trop marqué peut-être politiquement, soit jugé incontournable et que ça pénalise un peu l'action publique. Le fait d'avoir une agence à côté, ça permettait d'avoir des élus plus dans leur rôle et puis que l'agence soit, entre guillemets, plus "indépendante". »⁷⁹⁹

Les fortes rivalités qui perduraient entre G. Saumade, G. Frêche et J. Blanc ont sans doute eu raison de cette idée avant-gardiste. La volonté de donner à voir la collectivité départementale naissante comme une puissante administration sur laquelle les élus départementaux gardaient la main devait prendre le pas sur le projet de l'AD. En 2018, les priorités semblent avoir évolué. L'heure est au partenariat. La courte intervention de K. Mesquida à l'ouverture de l'Assemblée constitutive d'Hérault ingénierie le 25 juin 2018 a pour objectif de le rappeler :

« Depuis de très nombreuses années, certains Départements, j'ai en mémoire la Haute-Garonne, avaient créé une agence technique départementale, mais qui n'était pilotée que par le Département. Nous, on a fait le choix de créer un établissement public autonome avec un conseil d'administration distinct du conseil départemental. Certes, le Département est représenté par ses délégués, mais les communes et les EPCI sont aussi représentés dans la gouvernance de cet établissement public autonome. »⁸⁰⁰

L'aspect partenarial est dès le départ mis en exergue. Le président du conseil départemental oppose l'expérience de la Haute-Garonne et celle de l'Hérault. Il insiste sur l'aspect collectif de la démarche en utilisant également les pronoms personnels « nous » et « on ».

⁷⁹⁹ Extrait d'entretien avec un agent du conseil départemental de l'Hérault (janvier 2015).

⁸⁰⁰ Extrait de l'intervention de Kléber Mesquida devant l'Assemblée constitutive d'Hérault ingénierie le 25 juin 2018.

Il tient enfin à montrer la distance qui existe entre l'AD et le Département de l'Hérault par l'emploi, à deux reprises, du qualificatif « autonome ». Il s'agit d'une rhétorique bien rodée dans le but de susciter l'adhésion d'un maximum de communes et d'EPCI au projet d'Hérault ingénierie. Cette rhétorique n'hésite pas à travestir quelque peu la réalité. Un rapide coup d'œil sur le site de l'agence technique départementale de Haute-Garonne (ATD31) nous permet en effet de voir que cet établissement public administratif a été créé, en 1985, sur le fondement de l'art. 32 de la loi de décentralisation de 1982 (art. L. 5511 du CGCT). Il s'agit des mêmes textes sur lesquels repose Hérault ingénierie. Par ailleurs, à l'instar de l'AD héraultaise, le conseil d'administration de l'ATD31 est composé de deux collèges : un collège des représentants du conseil départemental et un collège des représentants des communes et de leurs groupements. Hérault ingénierie est donc aussi autonome vis-à-vis du Département de l'Hérault que l'ATD31 l'est vis-à-vis du Département de la Haute-Garonne.

Encadre 17. Hérault ingénierie : « ce n'est pas une agence départementale » ?

Le nom donné au nouveau dispositif n'est pas neutre. Il aurait aussi bien pu être baptisé « agence technique départementale de l'Hérault ». Le choix d'« Hérault ingénierie » témoigne d'une volonté du Département de ne pas se mettre trop en avant et de présenter l'AD comme un projet collectif. Nous avons commencé à prendre conscience de l'importance de cet aspect partenarial lors de l'Assemblée générale constitutive d'Hérault ingénierie qui s'est tenue le 25 juin 2018 dans les locaux du Département. Après le vote des statuts, nous avons eu l'occasion d'échanger avec K. Mesquida lors du pot organisé par le Département. C'est alors que nous employions le terme d'« agence départementale » en nous adressant à K. Mesquida. Celui-ci nous a aussitôt corrigés : « Ce n'est pas une agence départementale ». Surpris, nous n'avons pas insisté. Soit nous étions passés à côté de la nature de la nouvelle structure, ce qui nous semblait peu probable, soit le terme d'« agence départementale » avait quelque chose de gênant. La présence d'élus à proximité lors de notre échange pouvait expliquer la réaction de K. Mesquida. Sans doute tenait-il à employer un vocabulaire à même de susciter l'adhésion des élus locaux au nouveau dispositif. Ce jour-là, environ 40 % des communes avaient manifesté leur souhait d'être membres de l'AD. Le travail de conviction n'était pas terminé. Après une rapide vérification du statut d'Hérault ingénierie qui nous confirmait qu'il s'agissait bien d'une AD⁸⁰¹, notre seconde hypothèse semblait de plus en plus vraisemblable. Quelques jours plus tard, nous rencontrons Christian Bilhac, président de l'AMF 34. Lors de cet entretien, nous évoquions l'épisode du 25 juin au cours duquel le président du conseil départemental nous affirmait qu'« Hérault ingénierie » n'était pas une agence départementale. La réaction du président de l'AMF 34 nous surprit davantage encore :

« N'oublions pas qu'Hérault ingénierie, ils ont un conseil d'administration qui est composé de conseillers départementaux et de maires et de présidents d'EPCI. Le 1^{er} vice-président, mon collègue Frédéric Roig, le maire de Pégairolles-de-l'Escalette⁸⁰² sera là pour rappeler que les communes, elles attendent un service et non des injonctions. Ce n'est *pas* une agence départementale ! Une agence départementale, c'est un service du département. »

Nous lui rétorquons alors que le statut d'Hérault ingénierie est bien celui d'une AD. Voici sa réponse :

« Ça, ça n'existe pas ! Le statut, c'est syndicat mixte je pense. Dans le conseil d'administration, il y a des représentants... Mais ce n'est pas une émanation départementale. Vous prenez Hérault sport, là, oui. Hérault ingénierie, c'est quand même quelque chose qui est co-piloté. Le Département porte le projet, mais les maires sont partie prenante à la gestion. »

Le président de l'AMF 34 ne connaissait donc pas le statut d'Hérault ingénierie. La stratégie de communication de K. Mesquida avait tout particulièrement bien fonctionné. Quelques jours plus tard, nous rencontrons un agent du conseil départemental pour discuter de l'AD. Nous revenions avec lui sur l'épisode du 25 juin. Il fut surpris autant que nous de la réaction de son président. Il s'essaya à imaginer une explication, que nous pensons probablement fidèle à l'image que K. Mesquida souhaite donner d'Hérault ingénierie :

« Ce que Mesquida voulait dire, c'est que c'est un outil qui est à disposition de tout le monde. »

⁸⁰¹ Une brochure du conseil départemental de l'Hérault distribuée lors des Rencontres territoriales « Les enjeux de l'Hérault » qui ont eu lieu en mars/avril 2018 est titrée : « Une agence départementale pour les collectivités » et parle à deux reprises d'« agence technique départementale ». Les statuts d'Hérault ingénierie sont titrés « Statuts de l'Agence départementale Hérault ingénierie » et l'article 1 des statuts indique : « en application de l'article L. 5511-1 du Code général des collectivités territoriales, il est créé [...] un Établissement public administratif dénommé : "Hérault ingénierie", ci-après désigné par "l'Agence" ».

⁸⁰² Député de l'Hérault jusqu'en 2017, F. Roig est le maire d'une commune 151 habitants, caractérisée par une très faible densité (4,7 hab./km²) et située au creux d'une vallée.

Le Département de l'Hérault fait donc le choix d'une AD, que les élus départementaux préféreraient sans doute qualifier d'établissement public administratif partenarial ou « autonome ».

Une démarche de benchmarking a ensuite été entreprise par les services départementaux concernés pour se renseigner sur la manière dont avaient été mises en place les AD existantes et sur le contenu de leurs prestations. L'idée était de mettre en place un outil qui fonctionnait bien ailleurs tout en l'adaptant aux circonstances locales. À la question de savoir si Hérault ingénierie a pris une autre AD pour modèle, voici la réponse du directeur de la DACT :

« Non, il a fallu piocher et vraiment l'appliquer à notre territoire, pour tout : modèle économique, prestations, les coûts... Il n'y a pas un établissement public administratif qui peut réagir de la même manière. Finalement, on rencontre les autres pour voir ce qu'ils ont fait et tirer de chacun l'exemple, l'élément, l'argument qui va nous servir pour l'application de ce que, nous, on veut faire. »⁸⁰³

Le Département décide, dans un premier temps et pour ce qui concerne l'EPA, de transférer deux de ses services : le SATESE (11 agents) et l'AMO en eau potable reconstituée pour l'occasion (9 agents). L'ensemble de ces agents (ingénieurs, techniciens et personnel administratif) seront mis à disposition d'Hérault ingénierie pour 100 % de leur temps de travail. Il met donc à disposition de l'AD des structures existantes. Il fait également le choix de ne pas proposer de prestation de maîtrise d'œuvre afin de ne pas empiéter sur le marché de la maîtrise d'œuvre privée, bien développé dans l'Hérault. L'AD n'interviendra pas non plus en matière de formation des élus locaux. Ce service est déjà pris en charge par un syndicat mixte dont le Département fait partie : le Centre de formation des maires et élus locaux (CFMEL)⁸⁰⁴, présidé par Christian Bilhac. Grâce à l'AMO, Hérault ingénierie devrait faciliter l'émergence de projets en EPA. Les agents de ce service aideront les maîtres d'ouvrage à préparer les dossiers de demande de subvention, à rédiger leurs cahiers des charges et à suivre les maîtrises d'œuvre. Hérault ingénierie pourra jouer un rôle d'intercesseur entre les maîtres d'ouvrage et les bureaux d'études privés comme nous le

⁸⁰³ Extrait d'entretien avec un agent du conseil départemental de l'Hérault (juillet 2018).

⁸⁰⁴ Le CFMEL, créé en 1986, est le bras armé actuel de l'AMF 34. Il a pris de l'importance au fur et à mesure que le droit s'est complexifié et que l'État s'est retiré. Au 1^{er} trimestre 2018 par exemple, le CFMEL proposait une formation sur l'actualité des marchés publics et une autre sur la prévention et la gestion du contentieux.

montre le retour de terrain suivant : au cours de l'un de nos entretiens avec un agent du conseil départemental de l'Hérault, le téléphone sonne. Un maire est au bout du fil. Il souhaite bénéficier de l'accompagnement d'Hérault ingénierie. Même si son problème concerne le domaine du bâtiment, son cas est assez éclairant. Notre enquêté nous en fait part après avoir raccroché :

« Là, il y a un maître d'ouvrage qui a un projet de bâtiment aux alentours de 750 000 € et se retrouve en délicatesse sur l'opération. Les travaux ont augmenté de 20 ou 25 % par rapport à la commande initiale. Le cabinet de maîtrise d'œuvre a été racheté. Administrativement, il ne sait pas comment se sortir du sujet. Il devrait avoir une salle de spectacle qui est terminée et il n'y a rien qui est fini. Il a dépassé son montant de marché. Ce gars, il était entouré par du privé, des entreprises et il se retrouve avec un coût qui a augmenté de 20 % et il ne sait pas comment traiter la situation, parce qu'il ne sait pas tout ce Monsieur. Ce n'est pas un maître d'ouvrage spécialisé dans la conduite d'une opération d'aménagement du territoire avec un marché public, un maître d'œuvre, des éléments de conception, de coordination qu'il faut avoir anticipés. Et ça, il n'y a qu'un professionnel de la construction qui sait le faire. Comment il va faire ? Il va demander à Hérault ingénierie de l'aider. »⁸⁰⁵

Nos trois départements d'études nous offrent donc des cas contrastés de redépartementalisation de l'ingénierie publique. Ils nous montrent que celle-ci n'a pas lieu partout ni selon les mêmes modalités. Nos premières observations tendent à confirmer la thèse de la différenciation territoriale. Essayons maintenant de tirer de notre enquête quelques éléments d'analyses plus généraux et voyons si nous pouvons identifier d'éventuels éléments de convergence.

2. Entre ingénierie départementale et prestations privées : un équilibre difficile à trouver

« À aucun moment [depuis 2008] on a réellement cessé de discuter de l'ingénierie publique, des rapports entre l'ingénierie publique et l'ingénierie privée », déclare, au cours d'un entretien⁸⁰⁶, un représentant de la Fédération professionnelle de l'ingénierie, Syntec-Ingénierie. De nombreux articles de la presse professionnelle relèvent les inquiétudes de ceux à qui la réforme devait en théorie profiter⁸⁰⁷. De nouvelles structures se mettent en

⁸⁰⁵ Extrait d'entretien avec un agent du Conseil départemental de l'Hérault (juillet 2018).

⁸⁰⁶ Réalisé en février 2016.

⁸⁰⁷ Voir par exemple l'article publié le 7/04/2015 sur *Lemoniteur.fr* et intitulé « Comment l'ingénierie publique cannibalise le privé » ou encore l'article publié le 12/11/2013 dans *Lagazettedescommunes.com* intitulé « Quand l'ingénierie privée voit l'ingénierie publique comme une menace ». Ces articles s'intéressent

place dans les collectivités⁸⁰⁸, notamment à l'échelon départemental. Elles concurrencent parfois le secteur privé. En mars 2015, 28 % des bureaux d'études privés considèrent être en concurrence avec une forme ou une autre d'ingénierie publique dans le domaine de l'EPA⁸⁰⁹. Pourtant, des rapports sénatoriaux⁸¹⁰ relayent les discours des conseils départementaux et de l'AMF⁸¹¹ qui déplorent l'insuffisance de l'offre privée, surtout dans les zones les plus rurales. Le journaliste Marc Laimé, connu dans le milieu professionnel de l'eau pour ses articles coups de poing et pour son ouvrage sur « le lobby de l'eau » (Laimé, 2014), va jusqu'à parler des « graves défaillances du conseil privé »⁸¹² qui viendraient justifier la mise en place d'une nouvelle ingénierie publique territorialisée. Le directeur environnement d'Espelia, un cabinet de conseil privé, émanation de l'AMF dans les années 1990, est formel : « les SATESE, les syndicats mixtes ouverts et les agences techniques départementales qui interviennent en assistance technique des collectivités ne prennent pas la place du conseil privé sur leur territoire, mais ils parent au contraire à leur carence »⁸¹³.

L'articulation harmonieuse entre intervention publique et privée est loin d'être évidente. Des organisations professionnelles comme Cinov⁸¹⁴ ou Syntec-Ingénierie se font les porte-parole des bureaux d'études privés en mal de projets dans le domaine de l'EPA. Selon leurs représentants, l'offre privée serait suffisante pour couvrir l'ensemble du

à l'ingénierie publique en général (aménagement, voirie...), mais l'inquiétude du secteur privé vaut également, bien que dans une moindre mesure, pour l'ingénierie publique dans le domaine de l'EPA, les structures ad hoc qui se sont constituées étant moins nombreuses dans ce secteur, mais pouvant être très handicapantes selon les territoires pour les entreprises privées.

⁸⁰⁸ Ces structures sont les syndicats mixtes, les SPL, les AD, les pôles intersyndicaux... Voir à ce propos l'article d'A. Brochet (2015) sur la création de SPL ou encore notre article (Barone, Dedieu, Guérin-Schneider, 2016) qui comprend une section sur les initiatives *ad hoc* des collectivités territoriales. La communication « Intercommunalité et mutualisation : quels outils pour quelles finalités ? » de Régis Taisne, chef du département « eau et assainissement » de la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies, le 13 juin 2014, offre un panorama plutôt exhaustif des différentes formes de mutualisation recensées. Cette présentation a eu lieu à l'occasion de la journée scientifique et technique organisée par l'UMR GESTE et l'ENGEES et portait sur le thème : *14 000 services d'eau potable : un héritage en question*.

⁸⁰⁹ Selon l'étude « Baisse de l'investissement public et développement de l'ingénierie (para)publique. Quelles conséquences sur l'ingénierie privée ? » (mars 2015) réalisée par le cabinet Kyu pour l'Observatoire paritaire des métiers de l'informatique, de l'ingénierie, des études et du conseil (Opiiec).

⁸¹⁰ Le rapport d'A. Bertrand, 2014, *L'hyper-ruralité. Un pacte national en 6 mesures et 4 recommandations pour « restaurer l'égalité républicaine »*, remis au ministre du Logement et de l'Égalité des territoires et le rapport d'Y. Daudigny, 2010, *op. cit.*

⁸¹¹ Une enquête de l'AMF sur la cessation des activités d'ingénierie d'État dans le champ concurrentiel du 2 décembre 2009 indique que 25 % des communes ayant répondu à l'enquête connaît des difficultés à trouver des prestataires, ce qui les conduit à différer leurs projets.

⁸¹² Marc Laimé, « Gestion de l'eau : fin de l'ingénierie publique et faillite du conseil privé », paru dans *Les blogs du « Diplo »* le 11 décembre 2012.

⁸¹³ Propos de Nicolas Crinquant parus dans *Hydroplus*, supplément d'*Environnement magazine*, mars-avril 2017, p. 26.

⁸¹⁴ Fédération des syndicats des métiers de la prestation intellectuelle du conseil, de l'ingénierie et du numérique.

territoire national et les collectivités situées en zones rurales pourraient massifier leurs commandes et tirer profit des regroupements intercommunaux en cours et à venir pour gagner en capacité de montage de projet, d'élaboration d'un cahier des charges, d'analyse des offres et de contrôle des prestations⁸¹⁵. L'intervention publique ne serait donc pas une nécessité. Les bureaux d'études privés seraient prêts à se positionner sur de petites affaires :

« J'ai fait des statistiques pour mon propre compte, dans mon bureau d'études. Daudigny, dans son rapport, il dit : "les bureaux d'études, pour des missions de...", je crois que c'est 5 000 € qu'il disait, un truc comme ça, "ils ne se déplacent pas". Moi, 45 % de mon chiffre d'affaires, ce sont des contrats de moins 5 000 € et je crois que j'avais 62 % de mes factures qui faisaient moins de 500 €. Il faut dire que ce n'est pas vrai... Ça [le rapport Daudigny] a été fait pour que les élus départementaux continuent à avoir des pouvoirs sur les élus ruraux. Sous-entendu : "aide-moi à être élu et je pourrais te financer ton dossier". »⁸¹⁶

L'équilibre entre les deux types d'intervention dépend en réalité des territoires considérés. Selon les départements, les acteurs des ingénieries privée et publique sont tour à tour concurrents ou complémentaires. Certains conseils départementaux tentent de dynamiser le marché. En Haute-Saône, par exemple, l'offre privée est extrêmement réduite. L'agence d'ingénierie propose par conséquent des prestations de maîtrise d'œuvre et même de maîtrise d'ouvrage déléguée en se plaçant délibérément au-dessus des prix du marché afin d'attirer d'éventuels bureaux d'études. D'autres départements, en proposant des prix largement en dessous de ceux du marché ou en mettant en place des AD, tendent à assécher le marché de la maîtrise d'œuvre privée sur leur territoire. Dans un contexte de raréfaction de la commande publique, les représentants de Syntec-Ingénierie estiment que la concurrence exacerbée « n'est pas forcément dramatique pour le public. Par contre, pour le privé, ça devient une question de survie »⁸¹⁷. Mais cette « question de survie » pourrait tout aussi bien s'appliquer à la situation des conseils départementaux.

⁸¹⁵ À cet égard, lire l'étude de l'Opiiec, *op. cit.* Voir aussi les prises de position des organisations des métiers de la maîtrise d'œuvre comme la fédération Cinov. Par exemple, le communiqué de presse du 5 novembre 2013 « L'ingénierie publique menace l'ingénierie privée » signé par la Cinov, l'Union des architectes Unsa et les économistes de la construction, Untec.

⁸¹⁶ Extrait d'un entretien avec un directeur de bureau d'études (février 2016).

⁸¹⁷ Extrait d'un entretien avec un représentant de Syntec-Ingénierie (février 2016).

3. Le Département : une collectivité pleine de ressources

Les conseils départementaux sont régulièrement confrontés, depuis la fin du 20^e siècle, aux velléités des gouvernements successifs d'affaiblir voire de faire disparaître cet échelon (Roncayolo, 1992 ; Offner, 2006 ; Grégory, 2015). Pourtant, cette collectivité territoriale est, jusqu'ici, restée « insubmersible » (Estèbe, 2005). Même lorsque la réforme administrative de 1964 crée la Région, elle provoque en même temps le resserrement des solidarités anciennes (entre bureaucrates et notables) qui vient renforcer le Département (Grémion, Worms, 1969 ; Grémion, 1976). Plus récemment, P. Le Lidec (2007b) titrait son article : « Le département n'est pas insubmersible, même si l'acte II l'a consolidé ». Le Département paraît avoir été toujours en tension entre, d'une part, des réformes déstabilisantes et, d'autre part, des réponses institutionnelles permettant de dépasser ces tentatives de déstabilisation.

Dans le domaine de l'EPA, le Département reste au cœur de la gouvernance locale. Pourtant, ces dernières années, l'idée de supprimer cette collectivité territoriale a été exprimée à plusieurs reprises⁸¹⁸. Comme nous l'avons vu, la loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006 et son décret d'application du 26 décembre 2007 ont fait entrer les services départementaux d'assistance technique aux exploitants de station d'épuration (SATESE) et à l'eau potable (SATEP) dans le champ concurrentiel. Ces changements avaient de quoi bousculer le rôle du Département auprès des maîtres d'ouvrage locaux. Lors des débats autour de la loi sur l'eau de 2006, le Sénat était parvenu à faire reconnaître le SATESE comme « service économique d'intérêt général » (SIEG), par analogie avec les dispositions de la loi MURCEF du 11 décembre 2001 pour le domaine de la voirie. Les SATESE ont pu alors être soumis aux règles de la concurrence « dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie »⁸¹⁹. Reste qu'une partie de l'offre d'assistance départementale est, depuis, soumise au code des marchés publics. Les communes et EPCI-FP désormais éligibles à l'assistance technique départementale correspondent aux

⁸¹⁸ Le rapport de 2008 de la Commission pour la libéralisation de la croissance française présidée par Jacques Attali proposait de faire disparaître en 10 ans l'échelon départemental. Le Premier ministre Manuel Valls annonçait en avril 2014, dans sa déclaration de politique générale, vouloir supprimer les Départements à l'horizon 2021 avant de faire volte-face en novembre 2014.

⁸¹⁹ Dispositions de l'art. 86, alinéa 2 de la version consolidée du 24/12/2002 du Traité instituant la communauté européenne.

communes rurales dont le potentiel financier est inférieur à 1,3 fois le potentiel financier moyen par habitant des communes de moins de 5 000 habitants et aux EPCI de moins de 15 000 habitants majoritairement composés de communes éligibles⁸²⁰. Or, les EPCI-FP, suite à la loi NOTRe, comptent tous, sauf exception (cas de la Lozère par exemple), plus de 15 000 habitants et la compétence devraient, à terme (2020 ou 2026) leur être transférée. Cela représente déjà dans certains territoires une réduction drastique du nombre de collectivités éligibles à l'assistance technique départementale et donc une réduction du périmètre d'intervention des SATESE et SATEP et une dévalorisation de leurs missions. De nombreux acteurs se sont mobilisés pour que ce seuil d'éligibilité soit revu à la hausse. En juin 2016, le président du conseil départemental de l'Hérault, Kléber Mesquida, posait la question au ministère de l'Aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales du possible relèvement du seuil d'éligibilité des collectivités territoriales voire de sa suppression pure et simple. La réponse du ministère, publiée en octobre 2016, mentionne la possibilité pour les EPCI à faible densité démographique ou situés en zone de montagne d'adapter le seuil minimal de structuration des EPCI, comme cela a été le cas sur le territoire lozérien. Le gouvernement n'estimait donc pas nécessaire de revoir le seuil d'éligibilité relatif à l'assistance technique départementale. Cette réponse ne satisfait pas l'Association nationale des services d'assistance technique des collectivités territoriales à l'épuration et au suivi des eaux et l'Assemblée des départements de France (ADF). Ce mécontentement est notamment relayé par le sénateur Gérard Longuet (Meuse), qui demande le relèvement du seuil de l'éligibilité des EPCI à 25 000 habitants et par le conseiller départemental Didier le Gac (Finistère), qui réclame le relèvement du seuil à 50 000 habitants. La pression de ces différents acteurs conduit finalement le gouvernement à promettre une révision du décret du 26 décembre 2007 durant l'année 2018. Dans ce contexte, les conseils départementaux cherchent à rester un acteur clé de leurs territoires et à occuper leurs fonctionnaires d'ores et déjà présents au sein des SATESE et SATEP en répondant à des appels d'offres lancés par des adjudicateurs non éligibles à l'assistance technique départementale. Certains conseils départementaux vont jusqu'à casser les prix du marché pour rester dans la course, comme le montre l'exemple présenté dans l'encadré ci-dessous. Finalement, les Départements obtiennent l'assouplissement des conditions

⁸²⁰ Voir l'art. R. 3 232-1 du CGCT.

d'éligibilité des communes et EPCI-FP à l'assistance technique départementale⁸²¹. Le seuil des 15 000 habitants est abandonné et remplacé par celui de 40 000 habitants.

Encadré 17. Une attribution de marché litigieuse

La communauté P. publie un avis d'appel public à la concurrence⁸²² pour des visites de stations d'épuration. Le candidat victorieux aura largement de quoi occuper son personnel : l'offre prévoit une centaine de visites de stations sur 2 ans. Le SATESE du Département est retenu. Le représentant d'un bureau d'études que nous avons rencontré avait lui aussi fait une offre pour décrocher cette mission. Cette défaite a pour lui un goût amer :

« Le Département a eu le marché avec un prix qui était la moitié du nôtre. J'ai écrit au médiateur des marchés publics pour lui signifier le problème. Je lui ai envoyé le dossier, je lui ai envoyé les justificatifs de tous mes coûts horaires, de toutes mes charges prévues pour ce marché (prix des analyses, prix des déplacements...). Il a bien vu qu'il y avait une distorsion entre notre offre et celle du conseil départemental. Il a écrit aux deux parties en essayant de trouver un accord. Il a utilisé les justificatifs de mes coûts horaires pour les faire remonter au service duquel il dépend pour montrer les distorsions qu'il y avait entre le coût journalier qui est pratiqué, certaines fois, par les collectivités et notre coût journalier à nous, quand on doit payer les salaires, les charges, les assurances... Je ne suis pas allé plus loin parce qu'en fait, le médiateur ne donne qu'un avis consultatif. J'ai dit : "ça va durer trop longtemps". »⁸²³

Avec un peu de recul, notre enquêté estimait la partie perdue d'avance :

« C'était des prestations que le conseil départemental faisait depuis toujours. Ils ont un service avec des gens pour faire ça. S'ils perdent ces marchés-là, c'est vrai que ces gens-là, ils ne savent pas trop ce qu'ils vont en faire, et donc ils avaient absolument besoin de prendre ce marché. Le SATESE, il ne se faisait pas payer. C'était une mission qui était gratuite [avant l'obligation de mise en concurrence à partir de fin 2007 pour les collectivités non éligibles]. Dans le budget du conseil départemental, ça y était, donc ils pouvaient le faire à n'importe quel prix. Il fallait qu'ils aient une activité pour utiliser leur personnel. »

Le bilan financier réalisé par le conseil départemental pour l'année 2014 montre que cet acteur public de l'appui technique est loin de s'être retiré du marché, malgré l'entrée d'une partie des prestations de son SATESE dans le champ concurrentiel. Il a en effet réalisé, au titre du domaine concurrentiel, et sur la seule année 2014, des prestations auprès de 25 collectivités et pour 62 stations d'épurations pour un montant total de 54 972 €⁸²⁴. Cet exemple montre bien que ni l'entrée de l'assistance technique des Départements dans le champ concurrentiel ni le retrait de l'État des prestations d'ingénierie n'ont mis fin à l'intervention publique dans le secteur, au grand regret des acteurs de l'ingénierie privée.

Les Départements ont en réalité plusieurs cordes à leur arc. Leur rôle de financeur peut les conduire à exercer une forme de chantage, plus ou moins explicite, auprès des maîtres d'ouvrage locaux dans le but de remporter un appel d'offres :

« Ils se battent dans leurs services pour garder de l'activité de maîtrise d'œuvre parce que ça leur donne du boulot, de la discussion avec des entreprises. Ils ont un discours qui est très facile sur [la communauté de communes Y] : "vous voulez les subventions, vous nous la donnez [l'étude]". Et puis ils se connaissent depuis des années. »⁸²⁵

⁸²¹ Cf. le décret du 14 juin 2019 relatif à l'assistance technique fournie par les départements à certaines communes et à leurs groupements.

⁸²² Le cadre concurrentiel s'appliquait aux communes rurales dont le potentiel financier par habitant retenu pour l'année 2013 était supérieur à 963,898 € et aux EPCI de plus de 15 000 habitants.

⁸²³ Extraits d'un entretien avec un représentant de BE (février 2016).

⁸²⁴ Ces éléments sont présentés dans *Satese Drôme – Ardèche. Rapport d'activité 2014. Rapport d'orientation 2015*.

⁸²⁵ Extrait d'entretien avec le directeur d'un cabinet de conseil (février 2016).

« Quand vous avez le conseil départemental [X], par exemple, qui fait une AMO qui est intéressée [le ton de l'enquête monte, il est remonté contre le Département en question], c'est-à-dire qu'en gros, même si c'est une collectivité publique, elle est intéressée sur le chiffre d'affaires annuel qu'elle fait. Enfin, intéressée... Elle ne fait pas des sous pour faire des sous, mais elle contractualise *sans marché public* [il insiste] des montants beaucoup plus importants que 25 000 €⁸²⁶. En AMO toujours. *Mais*, ils commissionnent, dans [le Département X], cette AMO, de manière assez perverse, sur le fait qu'ils octroient des subventions derrière sur les projets. Ils disent, ce n'est pas écrit évidemment : "si vous passez par nous en AMO, nous, on vous trouvera des subventions pour vos projets". J'ai des exemples précis. J'ai récupéré tous les coûts et j'ai une AMO qui coûte plus cher qu'une mission de maîtrise d'œuvre. Ça, ce n'est pas la bonne "AMO" entre guillemets. C'est un truc de fou ! Ils souscrivent des missions à 50 000 boules sans marché public ! Donc il faudra qu'on me dise où est le respect de la loi de l'ingénierie concurrentielle. »⁸²⁷

N'oublions pas que le conseil départemental est également un maître d'ouvrage, ce qui peut décourager les prestataires privés de se positionner comme concurrents lors d'un appel d'offres.

« Je sentais bien que si je me proposais de faire de la maîtrise d'œuvre, je perdais tous les marchés attribués par le conseil général X, puisque j'allais leur piquer une affaire. »⁸²⁸

Se plaindre ouvertement des pratiques déloyales est particulièrement risqué :

« Depuis que j'ouvre ma bouche, je ne suis plus trop consulté par le conseil départemental qui, lui, agit sans consultation. Alors là, je ne suis pas stratégique pour un sou, mais je suis désolé, j'ai ma conscience pour moi. Et donc, du coup, je ne suis pas dans les trois ou les cinq consultés. Alors ça dépend des gens, il y a des gens qui reviennent vers nous. Comme ils savent qu'on fait du bon travail, ils nous consultent. Ça dépend des personnes au sein même du conseil départemental. C'est un truc de fou, hein ?! C'est un truc de fou. »⁸²⁹

Il arrive cependant que des acteurs de l'ingénierie privée perçoivent l'intervention des Départements comme tout à fait légitime. Certains vont jusqu'à faire la démarche de prendre en compte le positionnement du conseil départemental pour juger de l'opportunité de répondre à un appel d'offres sur un territoire donné :

⁸²⁶ Seuil à partir duquel la publicité des marchés des collectivités territoriales devient obligatoire. Voir l'art. 34 du décret du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics.

⁸²⁷ Extrait d'entretien avec le directeur d'un bureau d'études privé (juillet 2018).

⁸²⁸ Extrait d'entretien (février 2016), *op. cit.*

⁸²⁹ Extrait d'entretien (juillet 2018), *op. cit.*

« Il y a des moments où on se trouve en concurrence, mais je dirais qu'on se trouve en concurrence potentielle. Si on se trouve en concurrence, c'est par méconnaissance. Le fait qu'on n'a pas identifié que, sur le territoire, un acteur public était présent ou on a oublié de demander à la collectivité. Du coup, on est allé répondre à la consultation alors qu'il n'y avait pas lieu de répondre parce qu'économiquement, ils sont moins chers, et même si, économiquement, on est une structure qui doit pouvoir vivre, pour autant, je ne ferais pas de reproche à la collectivité de bénéficier de ce conseil. »⁸³⁰

Mais si le Département est parfois critiqué pour son « ingérence » dans les affaires des collectivités locales et pour le chantage au financement qu'il est parfois tenté de faire, son action n'en est pas moins bienvenue pour de nombreux maîtres d'ouvrage. À travers l'assistance technique qu'il fournit, il conforte son rôle d'« intercesseur territorial » (Béhar, 2002 ; Ghiotti, 2006). Il se pose comme un intermédiaire entre les communes rurales d'un côté et les bureaux d'études privés, les AE et la police de l'eau de l'autre. La capacité des Départements à rester dans le jeu (Grégory, 2015) est remarquable. Elle s'appuie sur des relais nationaux puissants (grands élus, sénateurs, associations d'élus) pour limiter les impacts des politiques de réformes qui leur sont, au départ, défavorables. Les Départements jouent également sur les différentes casquettes (financeur, client, « intercesseur territorial ») dont ils peuvent tour à tour se prévaloir pour remporter un marché ou pour s'attirer les bonnes grâces des acteurs du territoire. Bien que concurrencé par les Régions, les AE, les intercommunalités et les établissements publics territoriaux de bassin, le Département résiste (Grandgirard *et al.*, 2009) et parvient même à redépartementaliser l'ingénierie publique.

4. Le consensus autour d'une AMO départementale

L'AMO est un sujet à fort enjeu politique. L'existence d'une AMO et la manière dont cette prestation est assurée conditionnent la capacité du secteur public à garder la main sur les choix opérés pour les SPEA. Laisser les maîtres d'ouvrages locaux sans assistance technique publique, alors que ceux-ci ne sont pas suffisamment structurés, pourrait conduire à une perte totale de contrôle politique sur les choix opérés et sur la qualité du service rendu, le pilotage du SPEA devenant la prérogative du privé :

« À partir du moment où la collectivité, elle n'a pas en son sein les interlocuteurs qui peuvent avoir du répondant par rapport au conseil, on se pose la question de la qualité du conseil qui

⁸³⁰ Extraits d'un entretien avec un consultant (juin 2018).

sera apporté, du libre arbitre des élus, du regard critique sur le conseil qui est fourni. Parce que, quoi qu'il en soit, le conseil qui est fourni par un bureau d'études, c'est un business. On peut avoir des valeurs, pour autant, on n'est jamais à l'abri de prises d'intérêt du conseil par rapport à ses recommandations, par rapport à sa part de marché qu'il aura conquis. Il aura envie de faire entendre au président [d'EPCI] ce qu'il aura envie d'entendre, voire ce qu'auront envie d'entendre d'autres opérateurs. Donc, le conseil venant se substituer aux moyens de la collectivité, moi, pourtant je ne suis pas dogmatique sur le sujet, mais on pourrait parler de privatisation du service. Quand je parle de privatisation du service, ce serait la situation où le minimum, c'est-à-dire définir son besoin, le pilotage du service et son organisation, n'existent plus dans la collectivité et qu'on fasse reposer la réalisation des projets uniquement sur le recours aux prestataires. Plus cette portion sera fine, plus on doit s'interroger sur : à quel moment le prestataire n'est-il pas en train de prendre la place des services de la collectivité sur le pilotage des services ? C'est là où il y a un intérêt de l'assistance du Département, ou sous d'autres formes [SPL, AD...], et de la complémentarité aussi à la fois des moyens de la collectivité, de "l'assistance publique", entre guillemets, et du conseil privé. »⁸³¹

Le terme de « privatisation du service » utilisé par cet enquêté est fort. Il met cependant le doigt sur les enjeux démocratiques et d'efficacité des services que soulève une maîtrise d'ouvrage insuffisamment structurée. Un acteur privé est moins regardant vis-à-vis des grands enjeux du secteur (environnement, santé publique, coût pour la collectivité, le contribuable et les générations futures) que de la rentabilité de ses prestations.

« On peut espérer que l'ingénierie publique qui peut se constituer, elle évite justement ce travers-là. L'avantage d'une assistance qui est apportée par une institution publique, pour peu qu'il y ait une constance dans les effectifs et la présence humaine, c'est de pouvoir accompagner les collectivités dans le long terme et d'être en capacité de pouvoir, à un moment donné, indiquer à un élu s'il fait fausse route ou saisir l'opportunité d'un projet pour l'inciter à penser plus global par rapport à son service et, moins au coup par coup. Mais ça veut dire aussi : est-ce que les organisations qui se mettent en place ont conscience d'où peut être leur plus-value ? Il y a des territoires où, effectivement, faire de la maîtrise d'œuvre, c'est utile mais il ne faudrait surtout pas que l'ingénierie publique se positionne dans une vision de leur métier qui colle à celui des bureaux d'études privés. Si on leur demande aussi d'établir des tableaux de bord avec des notions d'équilibre économique et de rentabilité... »⁸³²

Le retrait de l'ingénierie publique d'État a exacerbé les difficultés de pilotage des SPEA par les communes et leurs groupements. La relation entre les services de l'État et les collectivités territoriales s'inscrivait dans la durée et le conseil apporté aux collectivités n'était pas toujours formalisé. Illustrons cela par le cas, rapporté par l'un de nos enquêtés,

⁸³¹ Extrait d'entretien avec un consultant (juin 2018).

⁸³² *Idem.*

d'un SPEA qui aimerait se doter d'un nouveau réservoir d'eau potable. Au cours d'une procédure de négociation de contrat, il en informe subitement les bureaux d'études candidats et leur demande de chiffrer ce nouveau réservoir. Un candidat consciencieux demande au service s'il est certain que ce nouveau réservoir lui serait utile. Le service ne sait pas. Il n'a pas fait d'études préalables. Il n'est pas en mesure d'indiquer la capacité que devrait avoir le réservoir ni l'endroit où il pourrait être positionné. Les offres que l'adjudicateur reçoit ne sont donc pas forcément adaptées au besoin de la collectivité, car la demande est trop imprécise.

« Et c'est pour ça qu'on voit très régulièrement des bureaux d'études de maîtrise d'œuvre qui sont très présents localement, qui ont tissé des liens avec des élus, qui sont dans ce rapport de confiance, se substituer, effectivement, au service des collectivités dans la conduite et le pilotage des services »⁸³³

Mais pour le privé aussi, l'AMO publique et, pourquoi pas, départementale, est bienvenue. Elle pourrait bien remédier à la faiblesse numérique des projets dans le domaine de l'EPA. Nous avons vu dans le Chapitre 5 que les prestations d'AMO intéressent peu les bureaux d'études privés qui les jugent peu rentables. Or, le retrait de l'État de ses missions d'AMO a alimenté la crise de la commande publique qui handicape le secteur privé. La reconstitution d'une AMO publique permettrait à de nombreux projets de voir le jour. C'est pourquoi Syntec-Ingénierie admet que l'intervention des conseils départementaux « aurait une raison d'être en matière d'AMO »⁸³⁴. L'AMO départementale devrait aussi pouvoir limiter les risques juridiques que prennent les bureaux d'études lorsqu'ils répondent à des appels d'offres peu précis.

« Avec des cahiers des charges flous, le juge va bien avoir du mal à déterminer les principes de responsabilité. C'est là où le privé prend beaucoup de risques. 1^{er} risque : dans la prise de commande. Je dis que ça coûte 500 €, mais la commande n'est tellement pas claire et ça va peut-être m'en coûter 50 000. 2^e problème, pour moi plus important : quand arrive la conception et la réalisation, si jamais il y a un problème sur mon ouvrage, qui a tort, qui a raison, je risque, en matière de responsabilité devant un juge administratif, en tant que sachant, d'être beaucoup plus responsabilisé financièrement que le maître d'ouvrage. »⁸³⁵

⁸³³ *Idem.*

⁸³⁴ Extrait d'entretien avec un représentant de Syntec-Ingénierie (février 2016).

⁸³⁵ Extrait d'entretien avec un agent du conseil départemental de l'Hérault (juillet 2018).

Un cabinet lozérien nous confiait également que l'AMO départementale lui permettait, lors de prestations de maîtrise d'œuvre, de se limiter à cette seule mission de maîtrise d'œuvre. A contrario, en l'absence du Département et de relais technique au sein des collectivités clientes, le cabinet en vient malgré lui à jouer le rôle d'AMO, ce qui exige plus de travail de sa part.

Avec l'AMO départementale, le conseil amont apporté aux maîtres d'ouvrages ne change pas d'échelle par rapport à l'AMO qui était pratiquée par les agents des DDAF. L'on passe d'un service public départemental d'État à un service public départemental territorial. Il ressort toutefois des entretiens que nous avons menés que le contenu du conseil amont dispensé par le conseil départemental est de nature différente de celui qui était donné par les services de l'État, en particulier concernant l'assainissement. Cette différence tiendrait à la présence d'un SATESE au Département. Les agents du SATESE suivent régulièrement les ouvrages d'assainissement collectif. À travers cela, ils développeraient ce que l'un de nos enquêtés a appelé une « vision d'exploitation ». Autrement dit, le conseil amont tel qu'il est pratiqué par les agents du conseil départemental prendrait davantage en considération la répercussion des choix effectués en amont sur l'entretien et l'exploitation à long terme des ouvrages. Les solutions avancées tiendraient compte des cas particuliers auxquels elles s'appliquent, plus que ne le faisaient, semble-t-il, les agents de l'État.

« On avait vu qu'à certains endroits, soit en raison de la maîtrise d'œuvre de l'État, soit en raison de la maîtrise d'œuvre privée, on orientait les communes vers des solutions qui, au départ, n'étaient pas plus onéreuses que d'autres, mais qui se révèlent, à l'entretien, très coûteuses [...]. Moi, il a fallu que je me batte il y a 17 ans de ça quand j'ai fait ma station d'épuration parce que les services de l'État n'étaient pas du tout d'accord avec moi. Ils voulaient m'imposer une station physico-chimique tandis que, moi, je voulais faire un lagunage. Le lagunage, je le délègue au privé. Ça me coûte 210 €/an. La station physico-chimique, c'est trois zéros de plus ! Même si parfois le technique l'emporte sur le pragmatisme, ils [les agents du conseil départemental] sont quand même plus près. »⁸³⁶

« Le SATESE, l'essence de son travail, c'est d'aider les collectivités à mieux gérer l'entretien et l'exploitation. Forcément, il a cette connaissance qui vient se retranscrire sur des éléments d'investissement. »⁸³⁷

⁸³⁶ Extrait d'entretien avec le maire d'une petite commune de l'Hérault (juillet 2018).

⁸³⁷ Extrait d'entretien avec un agent du conseil département de l'Hérault (juillet 2017).

La critique des services de l'État est la même que celle qui est adressée aux bureaux d'études privés. Ni les uns ni les autres ne passeraient suffisamment de temps sur le terrain pour connaître véritablement les ouvrages et les situations locales.

« Le conseil qu'on apporte, je pense qu'il est fort utile parce qu'on a la connaissance du terrain. Ce n'est pas de l'ingénierie rapportée. Et nous, on a quand même ce retour très négatif de l'ingénierie qui vient faire des coups pour prendre des affaires, sans trop connaître l'état des lieux. D'autant plus que souvent, en exploitation, on [les maîtres d'ouvrage] est souvent à des niveaux de connaissance très, très faibles, et que nous [les services d'assistance technique départementaux], on compense un peu ce niveau de connaissance par notre expertise de terrain, puisqu'on rencontre les collectivités très régulièrement, on passe beaucoup de temps sur le terrain avec les exploitants et donc, pour concevoir un projet de qualité, le prérequis est de connaître le sujet et le patrimoine sur lequel on va travailler. »⁸³⁸

Nos enquêtés considèrent également que le conseil départemental est plus près des maîtres d'ouvrages locaux que ne l'étaient les DDAF :

« On a des conseillers généraux qui représentent des communes. Ces gens-là, on les connaît. On les voit souvent au travers des commissions. On échange. Ils nous posent des questions. Ils nous demandent d'aller à des réunions. Ils rencontrent les maires locaux et ils nous disent d'aller les voir. Quand on dialogue, ils nous expliquent leurs problèmes, quand on revient dans nos bureaux, on est super motivés pour les aider. À la DDAF, on avait une relation plus technique, moins humaine...moins...enfin, moins humaine... comment dire, on n'avait pas toutes les cartes en main pour régler leurs problèmes. »⁸³⁹

L'AMO départementale semble donc faire l'unanimité, tant que celle-ci reste « non-intéressée » et se limite à faire naître les projets des territoires. Elle peut prendre des formes diverses. Il semble toutefois que la formule de l'AD est de plus en plus celle qui remporte la préférence des conseils départementaux.

5. Les agences départementales. Vers une standardisation de l'offre publique d'ingénierie ?

De plus en plus d'agences départementales (AD) sont mises en place par les conseils départementaux depuis le retrait de l'État, laissant penser une tendance à la standardisation de l'offre publique d'ingénierie. Alors qu'ils semblaient en perte de vitesse au lendemain

⁸³⁸ Extrait d'entretien avec un agent du conseil départemental de la Lozère (janvier 2016).

⁸³⁹ Extrait d'entretien avec un agent du conseil départemental de l'Hérault et ex-agent de la DDAF 34 (janvier 2015).

de la loi NOTRe, les conseils départementaux jouent finalement un rôle de premier plan dans les recompositions de la gouvernance locale de l'eau. Cette territorialisation de l'ingénierie publique s'inscrit dans une longue tradition d'intervention des conseils départementaux en matière d'EPA (Grandgirard *et al.*, 2009 ; Barbier *et al.*, 2016). Les conseils départementaux jouent un rôle majeur en la matière dès les années 1950. Ils participent à la création de syndicats d'alimentation en eau potable (Roussary, 2010) et donnent par ce biais l'impulsion nécessaire à la mise en place de réseaux d'adduction d'eau potable dans les territoires ruraux qui n'étaient jusque-là pas desservis. Malgré l'investissement historique des départements dans le domaine de l'eau, la mise en place d'une ingénierie publique départementale peut surprendre. Comme nous l'avons vu, la collectivité n'a cessé, depuis la fin du 20^e siècle, d'être l'objet de critiques et de velléités de suppression. Pourtant, les Départements sont aujourd'hui des acteurs majeurs de l'ingénierie publique.

Les Départements peuvent choisir d'intervenir dans le cadre de structures très diverses. Certains conseils départementaux choisissent la formule du syndicat mixte départemental. C'est le cas, par exemple, du Pas-de-Calais, du Lot-et-Garonne ou encore des Côtes-d'Armor. Le conseil départemental de la Savoie a, lui, créé, en 1976, une association loi 1901, l'Agence savoyarde d'aménagement, de développement et d'aide aux collectivités (Asadac). Si l'association n'intervient pas directement dans le domaine de l'EPA, elle assiste cependant les collectivités dans le cadre de leurs contrats (marchés publics, DSP) et, suite à la loi NOTRe, les accompagne dans la prise de compétence EPA. L'Association pour la mutualisation des moyens d'eau (Asmeau 71) dont est membre le Département de Saône-et-Loire exerce depuis 2014 les compétences AMO et maîtrise d'œuvre dans le domaine de l'eau potable. La formule de l'Association loi 1901 est cependant très peu choisie par les Départements. D'autres Départements encore deviennent actionnaires de sociétés publiques locales (SPL)⁸⁴⁰, une possibilité qui leur est offerte depuis 2010. En juillet 2016, nous avons recensé, en France métropolitaine, 12 SPL pérennes – dont 6 SPL qui comptent le Département parmi leurs membres – avec au moins une compétence dans le domaine de l'EPA. De nouvelles SPL intercommunales verront sans doute le jour dans les années à venir mais, pour ce qui est de la participation des Départements, la suppression de la clause de compétence générale devrait rendre caduque

⁸⁴⁰ Voir la loi du 28 mai 2010 pour le développement des sociétés publiques locales et la section 1.3.1. du chapitre.

leur participation : « si le seul fondement légal de l'intervention d'un département dans le capital d'une SPL était sa clause de compétence générale, il devra se retirer du capital de la SPL, son intervention au sein de la SPL n'étant plus fondée juridiquement »⁸⁴¹. Un flou juridique persiste au sujet de la compétence « solidarité territoriale » qui pourrait ou non justifier le maintien du Département au sein de la SPL. Les Départements actionnaires d'une SPL se retirent actuellement de ces structures et cherchent des solutions alternatives. Lors de notre rencontre avec un agent du conseil départemental de l'Hérault en juillet 2018, nous avons appris que le conseil départemental du Var, qui a mis en place une SPL en 2012⁸⁴² (SPL ID 83), dans le domaine de l'aménagement du territoire et des infrastructures routières rencontrera Hérault ingénierie en septembre 2018 pour en savoir plus sur la manière dont le Département de l'Hérault a mis en place l'AD.

En définitive, l'évolution la plus notable de l'intervention des Départements dans le domaine de l'EPA concerne la mise en place, par les conseils départementaux, de satellites appelés par le législateur agences départementales (AD) et plus communément nommées agences techniques départementales (ATD). En juillet 2016, nous avons recensé 19 Départements de France métropolitaine qui ont mis en place et qui financent des AD compétentes dans le domaine de l'eau potable et/ou de l'assainissement. Ces agences permettent aux conseils départementaux de proposer aux collectivités présentes sur leur territoire, quels que soient leurs tailles et leurs potentiels financiers, des prestations d'ingénierie qui échappent au champ concurrentiel. Une solution intéressante dans un contexte de réduction du périmètre d'intervention de l'assistance technique réglementaire. La formule de l'AD tend à se développer, comme nous l'avons vu avec les Départements des Alpes-de-Haute-Provence et de l'Hérault qui rejoignent, en 2017 pour le premier, en 2018 pour le second, le club des Départements ayant mis en place une AD.

⁸⁴¹ Cf. la circulaire des ministres de l'Intérieur, de la Décentralisation et de la Fonction publique et du secrétaire d'État à la Réforme territoriale intitulée *Instruction du Gouvernement relative aux incidences de la suppression de la clause de compétence générale des départements et des régions sur l'exercice des compétences des collectivités territoriales*, 22 décembre 2015.

⁸⁴² Ce qui semblait raisonnable à l'époque. Le rapport Daudigny (2010) conseillait alors aux Départements d'opter pour cette solution.

Encadré 18. La DSP : le parent pauvre de l'assistance départementale

L'accompagnement des maîtres d'ouvrage dans une procédure de délégation de leur(s) service(s) à un opérateur privé est une compétence que l'on retrouve dans très peu de Départements. Ce type d'accompagnement comporte en effet un risque juridique qui n'existe pas dans les prestations de suivi de contrats de délégation, d'assistance à la programmation des investissements ou encore de définition des projets. Il arrive qu'une entreprise candidate perdante conteste l'attribution du contrat et la procédure. Assister les collectivités dans la passation de DSP demande un bagage juridique que n'ont pas forcément les agents départementaux et, en cas de contentieux, il peut être désagréable et chronophage d'être aux côtés du maître d'ouvrage. Un consultant privé spécialisé dans l'ingénierie contractuelle se rappelle :

« Il y a quelques années, on avait eu des contacts avec le conseil départemental de la Gironde qui se posait des questions sur le repositionnement du SATESE, et qui avait pendant un temps envisagé que ses agents du SATESE se mettent à faire des procédures DSP. J'avais discuté avec un agent il y a 2-3 ans, très récemment, et il était paniqué à l'idée d'aller faire ça. Le gars, c'était un technicien du SATESE. Il savait faire le boulot d'un SATESE, mais il était paniqué à l'idée de bien dérouler les choses, d'avoir la connaissance nécessaire et du risque juridique derrière. »⁸⁴³

Le retrait de l'État n'est donc pas entièrement compensé par l'offre d'accompagnement des AD qui se mettent en place.

Rappelons que certaines DDAF avaient particulièrement bien développé un logiciel informatique, appelé « GSP », en partenariat avec l'entreprise informatique Diadème. Celui-ci devait faciliter la production de RPQS et fournir aux collectivités territoriales des outils d'aide à la décision dans leurs rapports avec les délégataires. Il permettait en particulier d'évaluer les coûts réels d'exploitation en fonction de paramètres multiples propres au service. À partir de 2011, une version du logiciel, appelée GSEA⁸⁴⁴, est commercialisée par Diadème auprès des collectivités. Depuis le retrait de l'État, la maintenance informatique du logiciel était assurée par Diadème.

L'achat du logiciel a permis à des syndicats départementaux et des AD de développer des missions d'accompagnement aux procédures DSP. C'est le cas de l'ATD'EAU 53 de Mayenne qui propose des prestations de conduite de la procédure DSP pour le compte de la collectivité. En janvier 2018, l'on comptait 18 collectivités utilisatrices (essentiellement de grandes structures : syndicats départementaux, régies départementales, AD...) du logiciel GSEA. Aujourd'hui, l'outil informatique est en passe d'être repris et animé par le cabinet de conseil Espelia qui prévoit de refonder entièrement le logiciel pour l'actualiser, le moderniser et le commercialiser. Espelia passe avec les collectivités utilisatrices des conventions qui visent à répartir les coûts du développement du logiciel entre elles et Espelia.

« On s'est toujours posé la question de dire, sur les collectivités de petite taille, on n'y va pas, sur les collectivités de taille moyenne, on ne va pas forcément y aller parce qu'ils ne peuvent pas en fait se payer notre conseil. Pour autant, ça, c'est une question qui revient fréquemment chez les salariés d'Espelia : "pourquoi on ne répond pas à ce type de collectivité ? Quelque part, on est en train de faire de la ségrégation, on ne travaille que pour les grosses". On ne travaille pas que pour les grosses, on travaille aussi sur les collectivités moyennes, mais il y a une vraie question de savoir comment, par rapport à nos valeurs, on arrive à proposer un conseil à tous. Ce n'est pas nous qui allons apporter du conseil aux petites collectivités, mais si, effectivement, on arrive à doter les assistances départementales, les gros syndicats, les SPL en outillage pour faire ce conseil-là, on aura apporté notre pierre à l'édifice »⁸⁴⁵.

L'ergonomie modernisée du logiciel, l'ajout de fonctionnalités, la capitalisation des données, le benchmark par moissonnage pourraient bien inciter le développement du conseil en matière de DSP-GSP, tant au niveau des Départements qui proposent d'ores et déjà des prestations de conseil que de celui des intercommunalités auxquelles sont transférées les compétences « EPA » et qui pourraient s'orienter vers des contrats de délégation, plus facilement envisageables à l'échelle intercommunale que communale.

⁸⁴³ Extrait d'entretien avec un consultant privé (janvier 2016).

⁸⁴⁴ Gestion des services de l'eau et de l'assainissement.

⁸⁴⁵ Extrait d'entretien avec un consultant privé d'Espelia (juin 2018).

Tableau 18. Caractéristiques principales⁸⁴⁶ des agences départementales recensées en 2016

Départ.	Date de création	Appartenance partisane du président du Conseil départemental à la date de création	Type d'intercommunalités*	Compétences eau		Autres compétences (voirie, ouvrages d'art, déchets,...)	Types d'intervention (eau)	
				Eau potable	Assainissement		Assistance à maîtrise d'ouvrage	Maîtrise d'œuvre
Ain	2014	PS	Faible	×	×	×	×	
Aude	2014	PS	Moyenne et urbaine	×	×	×	×	
Aveyron	2014	UDI	Proche de la moyenne nationale	×	×	×	×	
Cantal	2012	UMP	Moyenne et urbaine	×	×	×	×	
Cher	2016	LR	Proche de la moyenne nationale	×	×	×	×	
Corrèze	2013	PS	Moyenne et urbaine	×	×	×	×	×
Cote d'Armor	2012	PS	Plutôt forte et urbaine		×	×	×	
Dordogne	1983**	PS	Proche de la moyenne nationale		×	×	×	
Eure et Loir	2012	UMP	Proche de la moyenne nationale		×	×	×	
Hautes-Alpes	2013	UMP	Très faible	×	×	×	×	
Hautes-Pyrénées	2013	PRG	Très faible	×	×	×	×	
Haute-Saône	2011	PS	Faible	×	×	×	×	×
Mayenne	2011	Alliance centriste	Faible	×			×	
Moselle	2014	UDI	Faible	×	×	×	×	
Orne	2014	UMP	Proche de la moyenne nationale		×	×	×	
Rhône	2015	UDI	Forte, plutôt rurale, peu polarisée	×	×	×	×	
Saône-et-Loire	2010	PS	Forte, plutôt rurale, peu polarisée	×	×	×	×	
Vosges	2014	UMP	Très faible	×	×	×	×	
Yonne	2015	UDI	Proche de la moyenne nationale	×	×	×	×	

* Barbier et Roussary (2016), *op. cit.* Cf. Introduction de la thèse, note de bas de page n° 79.

** Prise de la compétence eau en 2014.

Les prémisses d'une forme de standardisation semblent ici à l'œuvre et touchent aussi bien les territoires ruraux qu'urbains, de gauche que de droite (cf. Tableau 18) sans pour autant être le produit d'une politique volontariste de l'État. On remarquera cependant l'absence d'AD dans les départements caractérisés par une forte intercommunalité très

⁸⁴⁶ Tableau effectué à partir des données que nous avons pu recueillir.

polarisée, comme cela est le cas, par exemple, de Vaucluse. La standardisation territoriale observée se distingue du type de standardisation décrit par R. Epstein (2012) qui l'associe à une libre conformation des territoires aux solutions préconisées par l'État dans le cadre du « gouvernement à distance ». Tandis que R. Epstein analyse un processus de standardisation induit par des mécanismes verticaux comme l'appel à projets, dans notre cas, la standardisation s'opère plutôt par des mécanismes horizontaux de mimétisme et de diffusion de pratiques.

P. Di Maggio et W. Powell (1983, 1991) ont développé la notion d'isomorphisme institutionnel pour analyser les mécanismes du changement organisationnel. Ils montrent que ces mécanismes ont évolué. Le changement organisationnel avait jusque-là pour principaux moteurs la compétition et l'efficacité dans un contexte d'économie capitaliste de marché. Ils observent désormais que les organisations deviennent de plus en plus semblables (car confrontées à des pressions politiques, de fortes incertitudes et à des processus de professionnalisation) sans pour autant être plus efficaces. Ce processus d'homogénéisation serait alimenté par la compétition que se livreraient les organisations entre elles, moins pour accroître leurs ressources et leur clientèle (*isomorphisme concurrentiel*) que pour conquérir le pouvoir politique et/ou la légitimité institutionnelle (*isomorphisme institutionnel*). Les auteurs décomposent l'isomorphisme institutionnel en plusieurs types : coercitif, mimétique et normatif. Les types mimétique et normatif d'isomorphisme nous paraissent heuristiques pour comprendre la tendance à la standardisation qui se manifeste ici. Comme eux, nous refusons d'expliquer l'adoption d'une forme particulière d'organisation par les vertus intrinsèques d'efficacité et de rationalité que les acteurs lui attribuent.

Selon les auteurs, l'isomorphisme peut être *mimétique*. Face à l'incertitude de l'environnement, une organisation se dirige plus facilement vers des solutions de type « prêt-à-porter ». Cette forme de mimétisme institutionnel se retrouve dans le cas des ATD, comme l'illustre le verbatim suivant :

« Pendant la mission de préfiguration, j'avais regardé un peu ce qu'il s'était fait. Notamment, c'était l'ATD de la Corrèze et du Cantal. Des départements un peu similaires, qui avaient la même philosophie et puis je me suis beaucoup appuyé sur le Cantal parce que, quand nous on s'est posé la question de la mettre en place, eux, ça faisait un an qu'ils fonctionnaient. Du coup, ils avaient un peu ce recul. Ils avaient la méthodologie de la mise en place. C'était un

département similaire. On s'est inspiré un peu de ce qu'ils avaient fait eux et on s'est inspiré sur la méthode, sur ce qu'avait fait la Corrèze. »⁸⁴⁷

Ensuite, la professionnalisation croissante du personnel des collectivités (cf. Arnaud *et al.*, 2006) et le dynamisme des associations professionnelles ont pu conduire à un processus isomorphe de type *normatif*. Ce type d'isomorphisme se développe en raison de la standardisation de la formation des professionnels d'un même secteur et du développement de réseaux professionnels par le biais desquels des modèles d'organisation se diffusent, comme nous l'avons vu dans le cas de la mise en place d'Hérault ingénierie. Dans le cas des AD, des rencontres et séminaires où se retrouvent élus locaux et fonctionnaires territoriaux ont contribué à faire circuler ces modèles d'organisation⁸⁴⁸. Contrairement à la standardisation volontariste du « centre » associée à une vision unitaire et centralisée de « la périphérie » qui caractérisait les premières décennies qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale (Douillet *et al.*, 2012), la standardisation que l'on observe ici est donc le fruit de dynamiques horizontales.

Comment expliquer le succès de cette formule au-delà du seul mimétisme institutionnel ? Pourquoi les SPL ne connaissent-elles pas un engouement semblable au niveau départemental ? L'AD répond tout d'abord à une demande adressée par les petites communes et leurs groupements de trouver un substitut à l'ingénierie publique d'État. Or, ces collectivités territoriales constituent un élément fort de légitimité des conseils départementaux qui cherchent à y répondre tout en évitant que cela ne pèse trop sur leurs finances. La formule de l'AD permet ce compromis. Certes, le conseil départemental met, dans la plupart des cas, du personnel, des locaux et du matériel à disposition de l'AD et peut être amené à subventionner fortement l'AD, mais les prestations que cet établissement propose sont rémunérées et cette rémunération, qui s'ajoute aux cotisations des adhérents, doit permettre de couvrir (dans l'idéal) en plus ou moins grande partie les dépenses de l'agence⁸⁴⁹. L'AD permet en outre de mettre le politique (autrement dit, les élus du conseil départemental) « à distance » et de proposer un outil partenarial (cf. section 1.3.3.) qui n'implique pas de transfert de compétence, contrairement aux syndicats départementaux.

⁸⁴⁷ Entretien avec le directeur de Lozère Ingénierie (décembre 2015), une AD spécialisée dans le domaine de la voirie, mais qui s'interrogeait sur la possibilité d'élargir ses compétences au domaine de l'eau.

⁸⁴⁸ Qu'il s'agisse de colloques sur les questions de gouvernance aux thématiques assez larges ou de séminaires davantage ciblés. À ce titre, citons par exemple la Rencontre Technique organisée par le réseau « Juriste » du réseau IDEAL Connaissances le 28 septembre 2016 et intitulée *Agences techniques départementales : création, mise en œuvre et retours d'expérience*.

⁸⁴⁹ L'on observe cependant un équilibre financier difficile à atteindre dans les premières années de vie de ces AD. Les subventions d'équilibre permettent très souvent à l'AD de continuer de fonctionner.

Mais, au-delà de cet aspect, la formule de l'AD permet largement au conseil départemental de garder la main, institutionnellement et politiquement, sur la structure. Dans la plupart des cas, des agents du conseil départemental sont mis à disposition des AD et partagent leur temps de travail entre l'une et l'autre organisation. Par ailleurs, les communes et EPCI ont un statut d'adhérents et non pas d'actionnaires comme dans le cas des SPL, ce qui permet aux conseils départementaux de conserver une marge d'autonomie. Le président du conseil départemental (ou son représentant) est, de droit, président du conseil d'administration. Après avoir consulté celui-ci, c'est également le président du conseil départemental qui nomme son directeur. Enfin, l'AD permet de poursuivre une assistance technique réduite à peau de chagrin dans de nombreux Départements, où les EPCI-FP dépassent le seuil de 15 000 habitants au-delà duquel, avant le décret du 14 juin 2019, ils n'étaient plus éligibles à l'assistance technique départementale. Les équipes du SATESE et du SATEP peuvent donc être redéployées au sein de l'AD pour ne plus être limitées par les différentes restrictions règlementaires. Le conseil départemental, nous l'avons vu, aide parfois les collectivités à définir leurs besoins dans le cadre de prestations informelles et non rémunérées. L'intégration de ces prestations dans le cadre d'une AD permettrait au département d'encadrer légalement une activité qu'il pratique parfois de manière informelle. L'action du Département serait plus visible et le rôle de l'institution dans le domaine de la solidarité territoriale, en matière d'EPA notamment, serait conforté.

Par ailleurs, le changement ne se fait pas par la simple copie d'un modèle mais par l'articulation entre ce modèle et les modèles précédents d'organisation (Sahlin-Andersson, 1996). L'AD-type a été mise en place dans les années 2010, exerce des compétences en EPA, mais aussi dans d'autres domaines, et fait de l'AMO. L'ajustement du modèle s'opère par rapport aux configurations territoriales. C'est la raison pour laquelle on peut trouver sur le territoire français des AD spécialisées uniquement dans l'eau potable comme l'ATD de l'eau dans le département de la Mayenne, aussi bien que des agences qui diversifient leurs domaines d'intervention comme dans le cas de l'ATD des Hautes-Alpes qui, en dehors de l'EPA, intervient également sur la gestion des cours d'eau, les déchets, les espaces naturels sensibles, les sports de nature, les bâtiments publics, le développement numérique, les politiques culturelles... De même, certaines AD, comme celle du Cher, se limitent à des missions d'AMO dont l'objectif principal est de faire émerger des projets, tandis que d'autres se spécialisent dans le contrôle des compagnies fermières comme l'ATD de la Mayenne, ou vont jusqu'à assurer des missions de maîtrise d'œuvre (direction de l'exécution des travaux, réception...) comme en Corrèze. Il y a autant d'AD que de contenus

et de fonctionnements différents. Tout dépend de l'analyse que le conseil départemental fait des besoins des collectivités, du marché local de l'ingénierie, de son budget et de ses propres intérêts institutionnels et politiques, en particulier dans le maintien des liens avec les petites communes.

La tendance semble bien être à la standardisation des dispositifs institutionnels de substitution à l'ingénierie publique d'État dans les départements historiquement ambitieux en matière d'EPA, même si les moyens humains et financiers freinent parfois leur développement⁸⁵⁰. Après la suppression de l'ingénierie publique, les conseils départementaux ont travaillé à légitimer le niveau départemental comme échelle pertinente de l'action publique locale en avançant l'idée selon laquelle le privé ne serait pas en capacité de prendre partout le relais de l'ingénierie publique d'État. La création des AD est neutre en termes de changement d'échelle. L'ingénierie publique territoriale départementale se substitue à l'ingénierie publique des directions départementales de l'État. Toutefois, si nous assistons à une forme de redépartementalisation de l'ingénierie publique via l'expansion du dispositif de l'AD, le processus de standardisation observé est lui-même, on l'a vu, traversé par des mécanismes de différenciation.

⁸⁵⁰ En 2015, le social (RSA, aide sociale à l'enfance, aides aux personnes âgées et handicapées) représente à lui seul 64 % des dépenses des Départements selon le rapport *L'aide et l'action sociale en France* publié en mai 2017 par la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques. Entre 2010 et 2016, les dépenses sociales ont augmenté de 25 % selon le rapport *Les finances publiques locales. Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics* publié par la Cour des comptes en octobre 2017. Les conseils départementaux disposent donc d'une latitude assez faible pour s'investir dans des politiques publiques facultatives comme la politique de l'eau.

Conclusion du chapitre 6

Deux grandes tendances sont à l'œuvre dans les territoires depuis le retrait de l'État. D'une part, en organisant le transfert des compétences « EPA » aux intercommunalités, l'État favorise la structuration d'une ingénierie à cette échelle. Ce changement d'échelle de l'ingénierie publique est cependant encore loin de toucher l'ensemble des territoires. Les réformes intercommunales ne suffisent parfois pas à structurer une ingénierie communautaire, voire fragilisent des arrangements locaux basés sur le bénévolat et qui permettent aux communes d'économiser sur le recrutement d'un personnel qualifié. Les difficultés de l'État à imposer sa préférence pour l'intercommunalité se traduit par un processus de différenciation territoriale qui s'opère entre une ingénierie intercommunale déjà structurée qui tend à se renforcer comme dans le Vaucluse et une ingénierie intercommunale quasi inexistante et qui ne montre presque pas de signe d'évolution comme en Lozère. D'un autre côté, l'ingénierie publique tend à se reconstituer du côté des Départements. L'EPA constituent parfois un véritable instrument pour réaffirmer leur rôle de chefs de file de la solidarité territoriale. Dans ce cas, le changement d'échelle n'a pas lieu. Ici, la différenciation territoriale se joue entre les Départements qui n'interviennent pas dans le domaine de l'EPA (comme dans le Vaucluse) et ceux qui mettent en place une agence départementale (comme dans l'Hérault) et qui ont la liberté d'ouvrir leurs prestations à tout type d'EPCI-FP, les métropoles comprises.

L'exacerbation des différences entre territoires consécutive au retrait de l'État s'explique en tenant ensemble trois variables : le politique, les institutions et la matérialité. Chacune de ces variables s'exprime avec plus ou moins de force selon les départements. L'histoire institutionnelle apparaît comme la variable la plus importante dans le Vaucluse, le leadership politique et l'intérêt du Département ont été déterminants dans l'Hérault, tandis que c'est la matérialité qui permet de comprendre le mieux la situation lozérienne. Mais ces tendances à la différenciation territoriale coexistent avec une standardisation de la formule de l'agence départementale qui séduit toujours plus de Départements.

Une ingénierie publique territoriale semble se structurer partout en France, soit sous la forme d'une ingénierie intercommunale, soit sous celle d'une ingénierie départementale. Mais les deux types d'ingénierie n'ont pas les mêmes implications. L'ingénierie intercommunale bénéficie inégalement aux communes membres, selon le poids de la commune au sein de l'intercommunalité et selon la manière dont la ressource en eau est

répartie sur le territoire. La mise en commun des ressources humaines fragilise le volontariat des élus municipaux. Lorsqu'une ingénierie intercommunale parvient à se structurer, elle confirme la capacité de l'État à institutionnaliser l'action collective. L'ingénierie départementale permet au contraire à chaque commune, jusqu'à un certain point, de gérer son eau de manière indépendante vis-à-vis des communes voisines. Elle implique aussi la perpétuation d'une sorte de tutelle technique sur les communes et leurs groupements. Le Département continue par ailleurs de cumuler le subventionnement des projets en EPA et des missions de conseil. Cependant, il est à même de proposer une vision plus large de la gestion de l'EPA qu'une intercommunalité. Enfin, il est un projet impulsé par les territoires, et non par l'État. Or, l'évolution la plus significative de l'ingénierie territoriale se trouve du côté des Départements. La capacité de l'État à mettre en place des cadres pour rendre possible l'action collective est, en fin de compte, particulièrement inégale.

Conclusion de la troisième partie

Les faiblesses de l'État gestionnaire des autorités non étatiques

Dans les deux premières parties de la thèse, nous avons vu que l'État s'est retiré entièrement de ses missions d'ingénierie et que ce retrait fragilise l'intervention de l'État dans le secteur de l'EPA. Dans cette dernière partie, nous avons montré que la capacité de l'État à initier, à coordonner et à compléter l'action des acteurs non étatiques est très inégale. Depuis la suppression de ses missions d'ingénierie, l'État ne participe plus à dynamiser le marché. Il ne met pas non plus en place un cadre régulateur qui permettrait de redresser les distorsions créées par la privatisation. Par ailleurs, l'ingénierie publique territoriale qui tend à se structurer depuis 2008 est beaucoup plus le résultat de l'action de conseils départementaux que celui de l'intervention de l'État. La capacité de l'État à imposer ses solutions pour organiser l'action collective varie selon les territoires. Parfois, la territorialisation se fait avec l'État, qui se pose en architecte, parfois, elle se fait sans lui, voire contre son projet d'organisation.

Pour de nombreux acteurs, tout laissait penser, en 2008, que l'ingénierie privée prendrait le relais de l'ingénierie publique d'État. Ce pronostic était crédible. Il allait dans le sens d'une « extension du marché » (Lorrain, Stoker, 1994), une tendance que l'on observe depuis plusieurs décennies en France et à l'international (Ikenberry, 1990). Notre terrain confirme partiellement l'hypothèse d'une privatisation, mais il montre en même temps qu'elle s'est opérée de manière anarchique, ce qui n'est pas sans conséquence sur les bureaux d'études et les projets dans le domaine de l'EPA. Si l'ingénierie publique d'État est partiellement privatisée, elle est aussi partiellement « republicisée ». La suppression de l'ingénierie publique d'État favorise la prise en charge de l'ingénierie par de « nouveaux » acteurs publics qui interviennent parfois là où la carence du secteur privé n'est pas attestée.

Dans les départements, les différences institutionnelles se renforcent suite au retrait de l'État. Les mutations de l'action publique ne se traduisent pas partout par un changement d'échelle. Dans les départements où une forte intercommunalité de l'eau préexistait, comme dans le Vaucluse, le retrait de l'État conforte une ingénierie intercommunale déjà structurée. Dans les départements très ruraux comme la Lozère, la compétence EPA devrait progressivement changer d'échelle, mais pas l'ingénierie publique qui, elle, devrait rester

pour quelques temps encore essentiellement départementale. Dans un département contrasté comme l'Hérault, l'ingénierie publique change d'échelle dans les territoires où la compétence EPA a été transférée à un niveau intercommunal et où les ressources financières et en personnel sont telles que la structuration d'une ingénierie intercommunale peut se faire rapidement (cas de la communauté de communes de la Vallée de l'Hérault par exemple). Ailleurs, l'ingénierie publique est essentiellement départementale. Cette différenciation territoriale coexiste avec une tendance à l'isomorphisme institutionnel. Les agences départementales se multiplient sous l'effet du mimétisme, de la diffusion du modèle, mais aussi du calcul rationnel que font les Départements dans le contexte institutionnel contraint dans lequel ils agissent. Ici, la standardisation n'est plus le fait de l'État, mais de mécanismes beaucoup plus horizontaux et territorialisés. Les agences départementales sont ensuite elles-mêmes le lieu d'une nouvelle différenciation, en fonction, notamment, du type de prestations qu'elles proposent.

Le retrait de l'État, la mise en œuvre de la loi NOTRe et la crise de la commande publique, en plus d'accroître les disparités territoriales, conduisent également à creuser les inégalités. D'une part, les territoires ruraux à faible potentiel fiscal ne parviennent pas à structurer une maîtrise d'ouvrage capable, a minima, de définir ses propres besoins. D'autre part, pour les territoires urbains ou qui associent des territoires urbains et ruraux, une mutualisation des moyens rend possible le transfert ou le recrutement d'agents dédiés à l'EPA et le dégagement de moyens financiers pour relancer l'investissement. L'intervention des conseils départementaux, quand elle existe, ne compense – du moins pour l'instant – qu'imparfaitement la perte d'un accompagnement public sur les procédures de DSP et celle d'un relais technique auprès des services règlementaires des DDT(M). Elle permet cependant de proposer aux territoires une AMO publique enrichie de la « vision exploitation » grâce à la présence des SATESE et des SATEP dans les Départements.

Des solutions existent pour redynamiser la commande publique. Il est toujours temps, pour l'État, de reréguler le marché, cette fois-ci intentionnellement. Le Premier ministre Édouard Philippe à l'occasion du discours de clôture des Assises de l'eau le 29 août 2018, présentait des solutions déjà connues des acteurs privés :

« Près des 2/3 des 2 500 maires et des présidents de syndicat qui ont répondu au questionnaire national qui a été adressé à ces responsables ont fait part d'un besoin d'accompagnement. Ce soutien, cet accompagnement, nous allons le leur apporter par l'intermédiaire des agences [de l'eau]. Il va prendre plusieurs formes : assistance à maîtrise d'ouvrage, marchés-cadres avec des bureaux d'études, constitution de groupements de commandes ».

L'un des enjeux principaux des années à venir se situe essentiellement dans l'articulation entre l'ingénierie privée et l'ingénierie publique territoriale pour les amener à devenir plus complémentaires que concurrentes.

CONCLUSION GÉNÉRALE

La mise en garde de M. Weber (1963), annoncée en introduction de la thèse, à propos du « résultat final de l'activité politique » (p. 165) nous a servi de fil d'Ariane tout au long de ce travail. Elle nous a initialement rendus attentifs à l'écart structurel qui existe entre discours et pratiques politiques dans l'action publique. Elle nous a ensuite orientés vers les paradoxes qu'un tel écart donne à voir. Pour nous interroger sur ce qui a motivé la politique de retrait étudiée, en analyser ses résultats et en tirer des leçons analytiques, il nous a fallu construire un modèle d'analyse dont cette conclusion rappelle les différents ingrédients. Nous proposons ensuite que ce modèle soit testé dans d'autres configurations d'action publique.

En commençant par rechercher ce qui a motivé la politique de retrait en question, nous avons montré que l'analyse doit prendre en compte à la fois les logiques de changement qui s'inscrivent dans le temps long, celles qui s'inscrivent dans le temps court ou intermédiaire des réformes précédentes et celles qui résultent du contexte immédiat de la réforme étudiée. Dans le domaine de l'EPA, de petits changements graduels et successifs ont préparé la décision de 2008, sans pour autant la déterminer complètement. Mais le long déshabillage de la mission dans la seconde moitié du XX^e siècle ne suffit pas à expliquer le retrait de l'État. Au début du XXI^e siècle, plusieurs voies sont encore possibles. La suppression de cette mission apparaît finalement comme une option de facilité dans un contexte décisionnel fortement contraint. La stratégie des réformateurs de 2008 consiste à dégager des marges de manœuvre budgétaires qui devront permettre à l'État non pas de redéployer la mission, mais sous une forme renouvelée, mais de conforter ses politiques publiques « prioritaires ». Cependant, la décision de 2008 est prise sans penser les interdépendances entre celles-ci et les missions supprimées. Ce défaut de réflexion rend la consolidation des missions prioritaires de l'État incertaine.

Notre étude montre ensuite que les réformes de l'État ne peuvent se résumer à des politiques de maintien. La littérature insiste souvent sur des changements qui, sous l'apparence d'un retrait de l'État, ne conduisent qu'à une recomposition ou à un maintien, par d'autres moyens, de son emprise sur la société. Or, la restriction du champ d'intervention de l'État doit être prise au sérieux. Dans le cas étudié, la suppression de l'ingénierie publique d'État conduit à un retrait partiel de l'État dans le domaine de l'EPA. En effet, elle réduit la capacité de l'État à produire du sens pour ses agents, à maintenir un

relationnel suffisamment dense avec les collectivités territoriales, à juger de l'opportunité locale de l'application de la réglementation sur l'eau et à produire du savoir sur les SPEA pour mieux les réguler. Le calcul qui consiste à envisager la suppression d'un service public comme un moyen mécanique de dégager des marges de manœuvre, en termes d'effectifs et de budget, pour conforter d'autres missions reste aveugle à deux aspects fondamentaux. Le premier de ces aspects concerne le devenir des fonctionnaires techniques après la réforme. À ce sujet, plusieurs éléments ont été négligés : le nombre de fonctionnaires susceptibles de se repositionner au sein de l'administration publique d'État, les modalités de leur accompagnement, leur capacité à se former rapidement sur d'autres missions, leur âge, leur statut, leurs motivations, ainsi que les missions qui pourraient leur être confiées. Le deuxième aspect qui ne semble pas avoir été pensé est relatif aux conséquences de l'interdépendance entre les différentes missions de l'État et, plus particulièrement, entre des missions qui concernent un même service déconcentré et une même thématique. L'absence de réflexion sur ces sujets en amont de la décision confirme le caractère « industriel » de la réforme (Bezes, 2009, p. 417). Elle témoigne également de la difficulté des administrations centrales à disposer d'une connaissance fine de leurs personnels et de leurs services et à concevoir une stratégie de gestion des ressources humaines et des missions.

L'analyse des conséquences de la décision de 2008 montre enfin que le retrait de l'État n'est pas toujours compensé par sa capacité à coordonner et à compléter l'action des acteurs non étatiques. Cette vision impliquerait que l'État conserverait, tout en changeant de position, une même autorité active sur un secteur. Elle supposerait aussi que les dynamiques sectorielles fonctionneraient comme un jeu à somme nulle : l'État, en se retirant, donnerait naissance à autant d'initiatives privées que d'activités qu'il prenait auparavant directement en charge. En réalité, les réformes de l'État conduisent parfois au phénomène inverse. Les autorités non étatiques dépendent encore certainement du soutien de l'État, mais celui-ci n'est pas automatique et il ne conduit pas à des constats homogènes. D'une part, la privatisation de l'ingénierie publique d'État n'est pas encadrée. La politique de retrait non seulement ne conduit pas à un meilleur fonctionnement du marché, mais, au contraire, elle le dérégule et le déstabilise. D'autre part, les stratégies de recomposition au sein de la puissance publique donnent à voir des incohérences et des paradoxes. Ainsi, l'action de l'État est particulièrement orientée vers l'incitation au regroupement intercommunal. L'objectif est de faire de l'échelon intercommunal le niveau commun de prise en charge de la compétence EPA et de structuration d'une maîtrise d'ouvrage

professionnalisée. Or, la tendance à la standardisation de l'action publique que nous observons se trouve assez peu du côté de la structuration d'une ingénierie intercommunale. Par contre, elle est manifeste du côté des Départements qui mettent en place des agences départementales proposant des prestations d'ingénierie. Finalement, là où l'État s'absente, les acteurs privés pâtissent d'un défaut de régulation, tandis que là où il se pose en architecte, il ne parvient pas à imposer et à faire accepter, partout, son projet d'organisation.

L'une des originalités de notre thèse réside dans le dialogue que nous instaurons entre, d'une part, les travaux sur les recompositions de l'État et, d'autre part, ceux sur les politiques de l'eau. Nous souhaitons maintenant revenir sur l'intérêt d'aborder l'objet « eau » sous l'angle de l'analyse de l'action publique (I) et sur celui d'étudier le domaine de l'eau pour enrichir cette analyse (II). Notre thèse apporte enfin un éclairage singulier sur les politiques de retrait de l'État, que la littérature existante aborde peu comme telles (III).

I. Étudier l'eau sous l'angle de l'analyse de l'action publique

Notre thèse montre l'intérêt d'aborder les infrastructures d'eau potable et d'assainissement sous l'angle de l'analyse de l'action publique. Celle-ci permet de prendre en compte les interactions entre un ensemble d'acteurs qui contribuent à les façonner. L'un de ces acteurs est étrangement peu pris en compte par la littérature qui s'intéresse à l'action publique dans le domaine de l'eau : l'État. Pourtant, celui-ci a joué, particulièrement en France, un rôle déterminant dans l'histoire de l'eau organisée en infrastructures et, plus précisément, dans les institutions, les représentations et les intérêts qui se sont construits autour d'elles.

Il n'y a toutefois rien d'évident à analyser le petit cycle de l'eau sous cet angle. Il s'agit en effet d'un domaine pétri de représentations très diverses, mais qui résistent, chacune à leur manière, à l'observation sociologique. L'eau du robinet, pour le citoyen ordinaire français, a toutes les apparences du naturel. Elle est là, accessible. Vitale, elle est aussi, d'une certaine manière, indiscutable. Son éventuel gaspillage appelle de rigoureuses leçons de morale. Les eaux usées sont traitées parce qu'il est généralement admis que la santé publique et l'environnement méritent d'être protégés. L'empire de la nécessité oriente les analyses vers le fonctionnalisme et l'hégémonie de la solution technique. Il dévalue d'autant la réflexion critique sur les enjeux organisationnels, sociologiques et politiques.

Ces représentations naturalisantes, morales ou fonctionnalistes sont discutées lorsque nous faisons un détour par la sociologie de l'action publique. Elles passent du statut de schème (parfois implicite) de pensée à celui d'objet d'analyse. Nous découvrons alors que la tarification de l'eau, la lutte contre son gaspillage, le choix de son mode de gestion et les solutions techniques sont en partie déterminés par les rapports de force entre acteurs, leurs intérêts, leurs représentations et leurs histoires. Ces rapports de force sont particulièrement intéressants à observer dans le cadre d'un processus aussi singulier que celui d'un retrait de l'État, un moment où les ressources sont redistribuées, où les idées, les intérêts et les institutions évoluent, et où ce qui semblait naturel et intangible devient tangible et politique. Les phases où l'État se retire sont donc aussi des configurations privilégiées pour l'observateur qui s'intéresse à l'analyse de l'action publique et aux théories de l'État.

II. Tirer des leçons analytiques à partir de l'objet « eau »

L'analyse de l'action publique sort enrichie d'une étude qui prend l'eau pour objet. Plusieurs leçons analytiques peuvent être tirées de notre étude de cas. Une première leçon a trait à la manière d'arbitrer entre les différentes théories du changement pour expliquer une politique de retrait. Les travaux contemporains ont tendance à privilégier la théorie du changement graduel transformateur. D'autres, moins nombreux, continuent de s'inspirer de la théorie de l'équilibre ponctué ou de la fenêtre d'opportunité. D'autres encore proposent de prendre en compte le temps court des séquences de réforme qui précèdent la réforme étudiée. Nous pensons que chacune de ces théories apporte quelque chose à l'analyse du changement et qu'il est contre-productif de les opposer. Pour comprendre les politiques de retrait de l'État, il faut donc articuler les changements graduels transformateurs, les séquences précédentes de réformes, l'histoire immédiate des politiques de retrait où apparaissent des changements rapides et radicaux et la fenêtre d'opportunité qui les rend possibles.

La deuxième leçon que nous pouvons tirer concerne l'intérêt de mobiliser le cadre d'analyse « *exit, voice, loyalty... and apathy* » pour étudier les trajectoires des agents affectées par les politiques de retrait. Trop souvent, les travaux sur les recompositions de l'État négligent le devenir concret des « bureaucraties professionnelles » pour se concentrer sur leur perte d'autonomie, la fragilisation de leurs pratiques, la perte de sens et l'évolution de leurs relations avec les usagers. Lorsqu'ils s'intéressent au devenir des agents, ils le font

rapidement et sans prendre en compte l'ensemble des corps de fonctionnaires impliqués. Par ailleurs, ce cadre analytique peut être particulièrement heuristique lorsque les comportements observés sont expliqués en prenant en compte les habitus des agents. Ces habitus sont fonction du corps d'appartenance, de l'âge, de la génération, ainsi que des contraintes et opportunités indissociables des configurations territoriales.

Nous proposons ensuite d'enrichir la notion de « loyauté ». Dans le cas d'une politique de retrait, la *loyauté organisationnelle* peut être comprise comme le comportement qui consiste à rester au sein de l'organisation qui est ciblée par la politique de retrait. Cette forme de loyauté peut être soit spontanée, soit contrainte (et, dans ce cas, se transformer éventuellement en apathie). La *loyauté institutionnelle* peut être comprise comme le comportement qui consiste à être en cohérence avec l'institution amenée à disparaître au sein de l'État. Les agents persévèrent dans leurs pratiques et restent attachés à l'ensemble des croyances ou des représentations qui concernent ces pratiques et qui tendent à justifier leur perpétuation. Cette forme de loyauté peut donner lieu à l'*exit*. Mais l'agent peut aussi rester au sein de l'organisation ciblée par la politique de retrait. Dans ce cas, la coexistence entre les deux formes de loyauté conduit à la protestation, discrète ou frontale.

Enfin, nous souhaitons retenir de cette thèse l'idée que l'étude des politiques de l'eau peut alimenter les discussions théoriques autour des mouvements de différenciation et de standardisation territoriales. En effet, ces politiques ont accompagné les politiques nationales d'équipements menées par l'État keynésien des années 1960 et apprivoisées par le pouvoir périphérique. Elles ont ensuite particulièrement évolué sous l'effet de la décentralisation, de la mise à l'agenda de nouveaux problèmes publics, de la relance de l'intégration européenne et des politiques constitutives de l'État. À partir du domaine de l'eau, nous observons un nouvel épisode du desserrement du verrou de l'État sur les territoires, alors que d'autres voient au contraire, dans les réformes néo-managériales des années 2000, un resserrement de ce verrou. Or, la littérature scientifique analyse les périodes de desserrement et de resserrement de l'emprise de l'État sur les territoires comme des moments propices à l'inversion de la tendance à la différenciation ou à la standardisation. Elle tend aussi à interpréter l'histoire française comme une succession des phases de standardisation et de différenciation. Ce n'est qu'à de rares exceptions (Faure, Douillet, 2005 ; Douillet *et al.*, 2012), lorsqu'elle adopte une approche comparative interterritoriale, qu'elle arrive à penser la coexistence entre les deux mouvements.

L'étude des recompositions de l'ingénierie territoriale suite au retrait de l'État confirme l'intérêt de penser simultanément les deux mouvements. Elle invite également à ne pas voir les tendances à la standardisation comme le seul produit de l'action de l'État auquel les acteurs territoriaux se conformeraient librement. La standardisation territoriale peut même s'affirmer contre un projet d'État. Les résultats de notre étude incitent aussi à être attentifs au niveau d'observation retenu. Les tendances observées concernent-elles les acteurs qui prennent en charge un problème public, les structures dans le cadre desquelles il est géré ou le contenu de l'action visant à le résoudre ? L'étude des politiques de l'eau montre donc tout l'intérêt de la comparaison territoriale pour comprendre, tout particulièrement dans une période où l'État se retire, comment les mouvements de standardisation et de différenciation s'articulent, mais aussi ce qui les meut et ce qu'ils impliquent quant aux marges de manœuvre des territoires, à l'égalité territoriale et aux rapports de force entre acteurs.

III. Pour une théorie du retrait de l'État

Les réformes de l'État suscitent depuis longtemps l'intérêt des chercheurs en science politique. En France, elles ont permis d'étudier l'État au moment de la construction et de la consolidation de ses différents monopoles, mais aussi au moment où il a cherché à réinventer son mode de gouvernement pour mieux se maintenir dans un environnement changeant. Pourtant, une même interprétation scientifique traverse les périodes : l'État, sous l'effet des réformes, se recomposerait sans se retirer. Lorsqu'il perd son monopole sur la gestion effective des affaires publiques, il retrouverait une capacité d'action dans la régulation de celles-ci, en institutionnalisant l'action collective par exemple. Lorsqu'il se retire de tous les territoires, il mettrait en place des dispositifs qui lui permettraient de gouverner à distance. Et, quand ces dispositifs ne lui permettent pas de gouverner à distance, l'État réussirait quand même à se maintenir dans les têtes, par le crédit qui lui est encore accordé ou par la perpétuation de valeurs, de normes ou d'instruments. Ainsi, à l'issue des politiques de réforme, l'État ne serait ni plus fort ni plus faible, il serait simplement différent, mais toujours là. C'est ce point précis que nous souhaiterions maintenant discuter.

Nous proposons à celles et ceux qui s'intéressent aux transformations de l'État d'oser inverser la focale pour se concentrer sur ce qui se retire plutôt que sur ce qui se maintient.

Cette posture nous a permis de penser les différentes échelles de ces transformations. À l'échelle globale, l'État est encore bien présent, mais il gouverne différemment. Cependant, la réforme que nous avons étudiée montre qu'à l'échelle du secteur, une partie des dimensions matérielle, immatérielle et relationnelle de l'État se retire. Le personnel et les budgets sont redéployés en grande partie à l'intérieur du secteur. Mais la réforme réduit les ressources d'expertise de l'État et fragilise la motivation de ses fonctionnaires. En retirant à l'État son rôle d'opérateur, elle enlève du même coup à l'État régalien et à l'État régulateur des ressources qui lui permettraient d'agir effectivement dans les territoires. Les croyances autour des capacités de l'État s'effritent. Enfin, à l'échelle de la mission d'ingénierie publique, l'État se retire clairement. Les réformes contemporaines sont donc aussi des réformes qui affaiblissent la puissance publique. Or, la littérature cherche à saisir ce qu'est l'État en l'étudiant aux moments de son essor, de sa relative hégémonie, de sa stabilité et de ses réinventions, mais, en France notamment, elle s'est assez peu intéressée au moment de son retrait. Nous pensons pourtant qu'il s'agit d'un moment tout aussi important si l'on souhaite avancer dans la compréhension de ce dont l'État est fait.

À partir du seul cas de l'eau, la politique de retrait que nous avons étudiée nous permet de voir que l'État est finalement une combinaison variable de ressources matérielles, immatérielles et relationnelles interdépendantes. Avec le retrait de l'État, ce sont tous ces éléments qui se trouvent en effet remis en cause : difficultés à gérer les ressources humaines et à donner du sens, perte d'expertise, de légitimité et de crédit, moindre efficacité des instruments d'action publique, durcissement des relations avec les acteurs territoriaux... La politique de retrait nous permet également de voir les limites de recettes néo-managériales descendantes, « prêt-à-porter » et souvent inspirées par l'enjeu de réduction de la dette publique. Elle montre les impasses de la loyauté institutionnelle, de la privatisation et de l'intercommunalisation.

Finalement, si nous devons dresser le parcours type du retrait de l'État, on pourrait le découper en quatre séquences principales. La première de ces séquences correspondrait à une phase de lent dépeçage de l'État opérateur. Les moyens mis à sa disposition se réduisent. Les solutions qu'il propose sont remises en cause. Ceux qui ont un intérêt à le voir perdurer sont de moins en moins nombreux. Au cours de la deuxième séquence, l'État opérateur perdrait de son efficacité. D'autres acteurs sembleraient aussi bien, voire mieux placés que lui pour agir directement dans les territoires. L'État opérateur se retirerait alors : c'est la troisième séquence. Enfin, quatrième et dernière séquence : la perte de ressources matérielles, immatérielles et relationnelles fragiliserait l'État régalien et régulateur.

Progressivement, le « gouvernement à crédit » serait, à son tour, affecté. Dans le domaine considéré, l'État perdure, mais fortement diminué.

Prendre au sérieux le retrait de l'État nous a donc permis de proposer une grille d'analyse adaptée pour étudier les transformations de l'action publique en mettant notamment à l'épreuve les théories du maintien paradoxal de l'État « autrement ». Cette grille d'analyse propose d'articuler les différentes théories du changement pour comprendre l'origine de ces transformations. Elle propose aussi d'étudier les conséquences de ces transformations en mobilisant les notions de loyautés organisationnelle et institutionnelle, d'*exit*, de *voice* et d'*apathy* et en articulant ces notions avec le concept d'*habitus*. Enfin, elle invite à penser la coexistence entre les mouvements de standardisation et de différenciation territoriales pour mieux saisir leurs implications respectives.

Bien entendu, l'État en retrait n'a pas livré tous ses secrets par le biais de cette thèse focalisée sur les politiques de l'eau. Il ouvre cependant de nouvelles perspectives de recherche qui pourront se nourrir de l'étude de politiques de retrait dans d'autres secteurs de l'action publique et dans d'autres pays. Nous pouvons raisonnablement faire l'hypothèse que le retrait de l'État, dans l'action publique, est doublement contingent. Il l'est une première fois en fonction des secteurs étudiés : et le discours et les phénomènes de retrait ne sont sans doute pas les mêmes au gré des différentes attributions contemporaines de l'État et de leur inscription dans la société. Le retrait de l'État dans le domaine de l'agriculture ou de l'équipement s'analyse différemment de celui qui toucherait à la culture ou à la sécurité. Il est contingent une seconde fois selon une perspective comparée interétatique. Si la place de l'État s'analyse différemment selon les pays, il est logique de penser que son retrait répond à des processus eux-mêmes différents, et en cela passionnants à étudier.

Liste des cartes, des tableaux et des figures

- Cartes -

Carte 1. Périmètre du bassin de l'agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse	106
Carte 2. État du transfert de la compétence « assainissement » aux EPCI-FP dans l'Hérault	423
Carte 3. Collectivités ayant souscrit à l'assistance technique du SATEP.....	468
Carte 4. Évolution des services d'eau potable en Vaucluse (2012-2014).....	593
Carte 5. Évolution des services d'assainissement en Vaucluse (2012-2014)	594
Carte 6. EPCI-FP au 1er janvier 2014	595
Carte 7. EPCI-FP selon le SDCI de mars 2016	596
Carte 8. Le potentiel financier par habitant en 2017. Les départements de Vaucluse, de l'Hérault et de la Lozère	597
Carte 9. Les potentiels fiscaux agrégés des EPCI-FP de l'Hérault.....	598
Carte 10. Les fusions et extensions de périmètres prévues par le SDCI 2016 de l'Hérault	599
Carte 11. La disponibilité de la ressource dans le territoire de l'Hérault (2015).....	600
Carte 12. Collectivités ayant la compétence en alimentation en eau potable	601
Carte 13. Les fusions obligatoires en Lozère.....	602
Carte 14. Les communautés de communes créées par le SDCI 2016-2021	603
Carte 15. Entités gestionnaires de l'AEP en Lozère (mars 2018).....	604

-Tableaux -

Tableau 1. Les origines contextuelle et institutionnelle du changement institutionnel....	97
Tableau 2. Une typologie des acteurs du changement.....	99
Tableau 3. Principales caractéristiques des départements comparés	107
Tableau 4. Répartition géographique et appartenance institutionnelle des enquêtés.....	112
Tableau 5. Présence des corps des Ponts et du GREF dans les divers cercles de réformateurs entre 2002 et 2009 (%)......	238
Tableau 6. La reconversion des agents du ministère de l’Agriculture positionnés sur de l’ingénierie publique (IP) (31 décembre 2011).....	265
Tableau 7. La reconversion des agents positionnés sur de l’ingénierie publique dans les départements de l’Hérault, de Vaucluse et de la Lozère (31 décembre 2011)	267
Tableau 8. Mobilité géographique des agents recensés en IAE entre 2008 et 2011.....	281
Tableau 9. Bilan quantitatif de la reconversion des IGREF (au 31 décembre 2011)	283
Tableau 10. Évolution des missions des 18 agents repositionnés au sein des DDT(M) entre 2008 et 2014.....	301
Tableau 11. Taux de remplissage des indicateurs sur SISPEA entre 2008 et 2017.....	342
Tableau 12. Le financement des SPEA en 2006.....	373
Tableau 13. Répartition des parts de marché entre conseil privé et conseil public selon le nombre de prestations et le chiffre d’affaires entre 2011 et 2015 (en %).....	389
Tableau 14. Communautés de communes devant fusionner au 1er janvier 2017.....	424
Tableau 15. Évolution des tarifs de l’assistance technique aux collectivités éligibles (2009-2017)	480
Tableau 16. Évolution des effectifs « techniques » de la DATC du Département de l’Hérault (2011-2017)	480
Tableau 17. Collectivités éligibles à l’assistance technique départementale.....	482
Tableau 18. Caractéristiques principales des agences départementales recensées en 2016	506

- Figures -

Figure 1. Les acteurs en rapport avec les maîtres d'ouvrage locaux au centre des travaux sur la gouvernance de l'eau en France	77
Figure 2. À l'origine des modes de changement institutionnel	97
Figure 3. Répartition des IAE dans les différentes structures en 2006 en fonction de leur corps d'origine	277
Figure 4. Effectifs d'élèves fonctionnaires et civils de l'ENGEES par année de sortie ..	317
Figure 5. Évolution de la commande publique des collectivités et de leurs groupements dans le domaine de l'assainissement (2012-2016).....	369
Figure 6. Évolution de la commande publique des collectivités et de leurs groupements dans le domaine de l'eau (2012-2016).....	369
Figure 7. Baisse des dotations de l'État aux collectivités territoriales	374

Bibliographie

- Abbott A., 1988, *The System of Professions: An Essay on the Division of Expert Labor*, Chicago, University of Chicago Press, 438 p.
- Adams J., 1994, "The Familial State: Elite Family Practices and State-Making in the Early Modern Netherlands", *Theory and Society*, vol. 23, n° 4, p. 505-539.
- Aguilera T., 2014, « Innover par les instruments ? Le cas du gouvernement des squats à Paris », in Halpern C., Lascoumes P., Le Galès P. (dir.), *L'instrumentation de l'action publique. Controverses, résistances, effets*, p. 417-444.
- AIGGREF, 2013, *Des "préfets verts" aux ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts. Le corps des ingénieurs du génie rural, des eaux et des forêts. Histoire et témoignages. 1965-2009*, Monts, Éditions Cêtre et AIGGREF.
- AIGREF, 2001, *Des officiers royaux aux ingénieurs d'État dans la France rurale (1219-1965). Histoire des corps des Eaux et forêts, Haras, Génie rural, Services agricoles*, Paris, Éditions Tec & Doc.
- Alliès P., 1980, *L'invention du territoire*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble.
- Alliès P., 1991, « Que sont nos notables devenus », *Autrement*, 122.
- Allison G., 1971, *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston, Little, Brown.
- Alpe Y., 2008, « École rurale », in Van Zanten A. (dir.), *Dictionnaire de l'éducation*, Paris, Quadrige.
- Anderson J., Brook C., Cochrane A. (eds.), 1995, *A Global World? Re-ordering Political Space*, Oxford, Oxford University Press.
- Andrianjafy H., Vaulont I., 2000, « 1966. Création du ministère de l'Équipement », *Actes de la journée d'étude de l'association Blaise Pascal*, Paris, Ministère de l'Équipement, CGPC, Secrétariat du Comité d'Histoire.
- Ansaloni M., Smith A., 2017, « Des marchés au service de l'État ? », *Gouvernement et action publique*, vol. 4, n° 4, p. 9-28.
- Antoine S., 2007, « De l'interministériel au ministère de l'Environnement », *Responsabilité & Environnement*, vol. 46.
- Ar Goff O., 2010, « Comment l'État se débarrasse en secret de ses fonctionnaires. Le cas du ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Pêche », in Pelletier W., Bonelli

- L. (dir.), *L'État démantelé. Enquête sur une révolution silencieuse*, Paris, La Découverte, p. 211-219.
- Aristote, 1994, *Éthique à Nicomaque*, Paris, Vrin.
- Arnaud L., Le Bart C., Pasquier R., 2006, « Does ideology matter ? Standardisation de l'action publique territoriale et recompositions du politique », in Le Bart C., Pasquier R., Arnaud L. (dir.), *Idéologies et action publique territoriale. La politique change-t-elle encore les politiques ?*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.
- Aron R., 1960, « Science et conscience de la société », *European Journal of Sociology*, vol. 1, n° 1, p. 1-30.
- Arthur M. B., Rousseau D. M. (eds.), 1996, *The Boundaryless Career: a New Employment Principle for a New Organizational Era*, New York, Oxford University Press.
- Artioli F., 2017, « Les politiques du retrait territorial de l'État. Réformes de la carte militaire et gestion des mobilisations locales (1989-2012) », *Gouvernement et action publique*, vol. 6, n° 1, p. 81-106.
- Aubenque P., 1963, *La prudence chez Aristote*, Paris, PUF.
- Audette-Chapdelaine M., Tremblay B., Dupré J.-P., 2009, « Les partenariats public-privé dans le secteur des services d'eau », *Revue française d'administration publique*, vol. 2, n° 130, p. 233-248.
- Aust J., Cret B., 2012, « L'État entre retrait et réinvestissement des territoires. Les Délégués régionaux à la recherche et à la technologie face aux recompositions de l'action publique », *Revue française de sociologie*, vol. 1, n° 53, p. 3-33.
- Avant D. D., 2005, *The market for force: the consequences of privatizing security*, New York, Cambridge University Press.
- Badie B., 1978, *Le développement politique*, Paris, Economica, 155 p.
- Badie B., Birnbaum P., 2004 [1982], *Sociologie de l'État*, Paris, Hachette.
- Bajoit G., 1988, « Exit, voice, loyalty... and apathy. Les réactions individuelles au mécontentement », *Revue française de sociologie*, vol. 29, n° 2, p. 325-345.
- Barbier R., 2018, « Recomposer les territoires de l'eau potable : histoire et leçons d'une expérience française », in Baraqué B. (dir.), *Gestion durable de l'eau urbaine : Observations et échanges France-Brésil*, Éditions Quae, p. 97-110.
- Barbier R., Roussary A. (dir.), 2016, *Les territoires de l'eau potable. Chronique d'une transformation silencieuse (1970-2015)*, Éditions Quae, 147 p.
- Barjot D., 1989, « Innovation et travaux publics en France (1840-1939) », *Histoire, économie et société*, 8^e année, n° 3, p. 403-414.

- Barone S., 2008, *Le train des régions. Régionalisation des transports collectifs et recompositions de l'action publique*, Thèse de science politique, Université de Montpellier.
- Barone S., 2011, « Le TER et la politique. Ce que les élus font aux politiques ferroviaires régionales », in Barone S. (dir.), *Les politiques régionales en France*, Grenoble, La Découverte, p. 85-109.
- Barone S., 2012, « SCOT est-il plus SAGE ? Gestion de l'eau et aménagement du territoire en France depuis la loi du 21 avril 2004 », *VertigO. La revue électronique en sciences de l'environnement*, vol. 12, n° 2.
- Barone S., 2018, « L'impunité environnementale. L'État entre gestion différentielle des illégalismes et désinvestissement global », *Champ pénal*, vol. 15 [en ligne].
- Barone S., Bouleau G., 2011, « La directive-cadre sur l'eau et ses traductions : que nous apprennent les sites "innovants" ? », *Pôle Sud*, vol. 35, n° 2, p. 43-58.
- Barone S., Dedieu C., 2015, « GEMAPI : la réforme de l'eau au milieu du gué », *Pouvoirs Locaux*, n° 106.
- Barone S., Dedieu C., Guérin-Schneider L., 2016, « La suppression de l'ingénierie publique d'État dans le domaine de l'eau : les effets paradoxaux d'une réforme néo-managériale », *Politiques et Management public*, vol. 33, n° 1, p. 49-67.
- Barone S., Guerrin J. (dir.), 2018, « Politiques environnementales et *New Public Management* », *Pôle Sud*, vol. 1, n° 48, p. 5-89.
- Barone S., Mayaux P.-L., Guerrin J., 2018, « Que fait le *New Public Management* aux politiques environnementales ? », *Pôle Sud*, vol. 1, n° 48, p. 5-25.
- Barone S., Sannier B., Razès M., Campardon M., Guérin-Schneider L., Richard-Ferroudji A., 2017, « Qui sont les "élus de l'eau" ? À propos de l'investissement sectoriel des élus locaux », *Développement durable et territoires* [En ligne], vol. 8, n° 2.
- Barraqué B., 1995a, *Les politiques de l'eau en Europe*, Paris, La Découverte.
- Barraqué B., 1995b, « Les politiques de l'eau en Europe », *Revue française de science politique*, vol. 45, n° 3, p. 420-453.
- Barraqué B., 1997, « Gouverner en réseau en France : les agences de l'eau », in Gariépy M., Marié M. (dir.), *Ces réseaux qui nous gouvernent ?*, Paris, L'Harmattan, p. 253-284.
- Barraqué B., 2001, « Les enjeux de la Directive-cadre sur l'eau de l'Union européenne », *Flux*, vol. 46, n° 4, p. 70-75.

- Barraqué, B., 2011, « Chapitre 8. Sociologie du compteur d'eau », in Mathieu N., Guermont Y. (dir.), *La ville durable, du politique au scientifique*, Éditions Quæ, p. 119-127.
- Barraqué B., Laigneau P., 2017, « Agences de l'eau : rétrospection prospective », *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, vol. 87, n° 3, p. 114-120.
- Barrault-Stella L., 2016, « Produire un retrait de l'État acceptable. Les politiques de fermetures scolaires dans les mondes ruraux contemporains », *Gouvernement et action publique*, vol. 3, n° 3, p. 33-58.
- Barrère A., 2013, « Un management bien tempéré : l'expérience des chefs d'établissement de l'enseignement secondaire français », *Éducation et sociétés*, vol. 2, n° 32, p. 21-34.
- Barrier J., Musselin C., 2015, « La réforme comme opportunité professionnelle ? Autonomie des établissements et montée en puissance des cadres administratifs des universités », *Gouvernement et action publique*, vol. 4, n° 4, p. 127-151.
- Barrier J., Pillon J.-M., Quéré O., 2015, « Les cadres intermédiaires de la fonction publique. Travail administratif et recompositions managériales de l'État », *Gouvernement et action publique*, vol. 4, n° 4, p. 9-32.
- Barro R., 1990, "Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth", *Journal of Political Economy*, vol. 95, n° 5, p. 103-125.
- Barroche J., 2007, « La subsidiarité chez Jacques Delors. Du socialisme chrétien au fédéralisme européen », *Politique européenne*, vol. 3, n° 23, p. 153-177.
- Barroche J., 2012, « Discours et pratique de la subsidiarité européenne depuis le traité de Maastricht jusqu'à nos jours », *Droit et Société*, vol. 1, n° 80, p. 13-29.
- Bauby P., 2011, *L'européanisation des services publics*, Paris, Les Presses de Sciences Po.
- Baumgartner F. R., Jones B. D., 1991, "Agenda Dynamics and Policy Subsystems", *The Journal of Politics*, vol. 53, n° 4, p. 1 044-1 074.
- Baumgartner F. R., Jones B., D., 1993, *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago, University of Chicago Press.
- Baumgartner F. R., Foucault M., François A., 2011, « Chapitre 6 / L'incrémentalisme et les ponctuations budgétaires en France », in Bezes Ph. (dir.), *Gouverner (par) les finances publiques*, Presses de Sciences Po, p. 299-322.
- Bazzana B., 1999, « Le "modèle" espagnol de transition vers la démocratie à l'épreuve de la chute du mur de Berlin », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 30, n° 1, p. 105-138.

- Beaud S., 1996, « L'usage de l'entretien en sciences sociales. Plaidoyer pour l'«entretien ethnographique» », *Politix*, vol. 9, n° 35, p. 226-257.
- Becker H. S., 1963, *Outsiders. Studies in the Sociology of Deviance*, New York, The Free Press of Glencoe.
- Becker H. S., 1970, *Sociological Work. Methods & Substance*, Chicago, Aldine Publishing Co., 358 p.
- Becker H. S., 2002, *Les ficelles du métier. Comment conduire sa recherche en sciences sociales*, Paris, La Découverte, 352 p.
- Bedhome S., 2012, *Reconstruire le Chemin des Dames (1919-1939)*, Thèse en sciences de l'homme et société/histoire, Université Paul Valéry, Montpellier.
- Béhar D., 2002, « Le département : nouvel intercesseur territorial », in Floquet C. (dir.), *Pour en finir avec la dé-centralisation*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube.
- Belorgey N., 2010, *L'hôpital sous pression. Enquête sur le « nouveau management public »*, La Découverte, « TAP / série histoire contemporaine », 336 p.
- Benamouzig D., Besançon J., 2007, « Les agences, alternatives administratives ou nouvelles bureaucraties techniques ? Le cas des agences sanitaires », *Horizons stratégiques*, vol. 1, n° 3, p. 10-24.
- Bendix R., 1978, *Kings or People: Power and the Mandate to Rule*, Berkeley, Los Angeles, London, University of California Press, 704 p.
- Bensoussan M., Barbier R., 2013, « Le métier de chef de projet comme activité prudentielle », *Travail et Emploi*, n° 134, p. 41-58.
- Berrevin R., Musselin C., 1996, « Les politiques de contractualisation entre centralisation et décentralisation : le cas de l'équipement et de l'enseignement supérieur », *Sociologie du travail*, vol. 38, n° 4, p. 575-596.
- Berthonnet A., 2003, « L'électrification rurale ou le développement de la "fée électricité" au coeur des campagnes françaises dans le premier XX^e siècle », *Histoire et Sociétés Rurales*, vol. 1, n° 19, p. 193-219.
- Bezes Ph., 2002a, « Aux origines des politiques de réforme administrative sous la V^e République : la construction du "souci de soi de l'État" », *Revue française d'administration publique*, vol. 102, n° 2, p. 307-325.
- Bezes Ph., 2002b, « La "mission Picq" ou la tentation de l'architecte. Les hauts fonctionnaires dans la réforme de l'État », in Nay O., Smith A. (dir.), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action publique*, Paris, Économica, coll. Études politiques, p. 111-147.

- Bezes Ph., 2005, « Le modèle de “l’État-stratège” : genèse d’une forme organisationnelle dans l’administration française », *Sociologie du travail*, n° 47, p. 431-450.
- Bezes Ph., 2009, *Réinventer l’État. Les réformes de l’administration française (1962-2009)*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Bezes Ph., 2010, « Morphologie de la RGPP. Une mise en perspective historique et comparative », *Revue française d’administration publique*, vol. 4, n° 136, p. 775-802.
- Bezes Ph., 2012, « État, experts et savoirs néo-managériaux. Les producteurs et diffuseurs du *New Public Management* en France depuis les années 1970 », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 193, n° 3, p. 16-37.
- Bezes Ph., Demazière D., Le Bianic T., Paradeise C., Normand R., Benamouzig D., Pierru F., Evetts J., 2011, « NPM et professions dans l’État : au-delà des oppositions, quelles recompositions ? », *Sociologie du travail*, vol. 3.
- Bezes Ph., Demazière D., Le Bianic T., Paradeise C., Normand R., Benamouzig D., Pierru F., Evetts J., 2012, « New public management and professionals in the public sector: What new patterns beyond opposition? », *Sociologie du Travail*, vol. 54, supplément 1, p. e1-e52.
- Bezes Ph., Le Lidec P., 2010, « L’hybridation du modèle territorial français. RGPP et réorganisations de l’État territorial », *Revue française d’administration publique*, vol. 4, n° 136, p. 919-942.
- Bezes Ph., Musselin C., 2015, « Le New Public Management : entre rationalisation et marchandisation ? », in Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P. (dir.), *Une “French Touch” dans l’analyse des politiques publiques ?*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 128-151.
- Bezes Ph., Palier B., 2018, « Le concept de trajectoires de réforme. Comment retracer le processus de transformation des institutions », *Revue française de science politique*, vol. 68, n° 6, p. 1 083- 1 112.
- Bezes Ph., 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*, vol. 2, n° 2, p. 41-87.
- Bickerton C. J., 2012, *European Integration. From Nation-States to Member States*, Oxford, Oxford University Press, 240 p.
- Birnbaum P., 1985a, « La fin de l’État ? », *Revue française de science politique*, n° 6, p. 981-998.

- Birnbaum P., 1985b, « L'action de l'État. Différenciation et dédifférenciation » in Grawitz M., Leca J. (dir.), *Traité de science politique. Tome 3*, Paris, PUF, p. 643-682.
- Birnbaum P., 2011, « Défense de l'État "fort". Réflexions sur la place du religieux en France et aux États-Unis », *Revue française de sociologie*, vol. 52, n° 3, p. 559-578.
- Blatrix C., 2009, « La démocratie participative en représentation », *Sociétés contemporaines*, vol. 2, n° 74, p. 97-119.
- Blau P. M., 1955, *The Dynamics of Bureaucracy*, Chicago, University of Chicago Press.
- Blau P. M., 1960, « Orientation towards Clients in a Public Welfare Agency », *Administrative Science Quarterly*, vol. 5, n° 3, p. 341-361.
- Blau P. M., Scott W. R., 1962, *Formal Organizations*, San Francisco, Chandler.
- Blond S., 2016, « Révoquer pour réformer. La fondation du corps des Ponts et Chaussées par l'arrêt du Conseil du 1^{er} février 1716 », *Pour mémoire*, n° 18, p. 10-16.
- Blondiaux L., 1999, « Représenter, délibérer ou gouverner ? Les assises politiques fragiles de la démocratie participative de quartier », in Blondiaux L., Marcou G., Rangeon F. (dir.), *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, PUF, p. 367-404.
- Boin A., James O., Lodge M., 2006, « The New Public Sector Management "Revolution" in Political Control of the Public Sector: Promises and Outcomes in Three European Prison Systems », *Public Policy and Administration*, vol. 21, n° 2, p. 81-100.
- Bonelli L., 2010, Les modernisations contradictoires de la police nationale, in Bonelli L., Pelletier W. (dir.), *L'État démantelé. Enquête sur une révolution silencieuse*, Paris, La Découverte.
- Bonelli L., Pelletier W. (dir.), 2010, *L'État démantelé. Enquête sur une révolution silencieuse*, Paris, La Découverte.
- Bonnaud L., Martinais E., 2018, « Le New Public Management au concret : nouvelles recettes pour vieux problèmes ? Le cas de l'inspection des installations classées », *Pôle Sud*, vol. 1, n° 48, p. 27-42.
- Borowski I., Le Bourhis J.-P., Pahl-Wostl C., Barraqué B., 2008, "Spatial misfit in participatory river basin management: effects on social learning. A comparative analysis of German and French case studies", *Ecology and Society*, vol. 13, n° 1.
- Borraz O., Cabane L., 2017, "States in Crisis", in King D., Le Galès P. (eds.), *Reconfiguring European States in Crisis*, Oxford, Oxford University Press, p. 394-412.
- Borraz O., Guiraudon V. (dir.), 2008, *Politiques publiques 1. La France dans la gouvernance européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 268 p.

- Bouffartigue P., 1994, « Ingénieurs débutants à l'épreuve du modèle de carrière. Trajectoires de socialisation et entrée dans la vie professionnelle », *Revue française de sociologie*, vol. 35, n° 1, p. 69-100.
- Bouffartigue P., Gadéa C., 1990, « Le temps des déstabilisations », in Bouffartigue P. (dir.), *Sociologie des cadres*, Paris, La Découverte, p. 71-102.
- Bouffartigue P., Gadéa C., 1997, « Les ingénieurs français. Spécificités nationales et dynamiques récentes d'un groupe professionnel », *Revue française de sociologie*, vol. 38, n° 2, p. 301-326.
- Bouleau G., 2007, *La gestion française des rivières et ses indicateurs à l'épreuve de la directive cadre*, Thèse en sciences de l'Homme et société, AgroParisTech.
- Bouleau G., 2008, « L'épreuve de la directive-cadre », *Responsabilité et environnement*, n° 49, p. 84-91.
- Bouleau G., 2009, « La contribution des pêcheurs à la loi sur l'eau de 1964 », *Économie rurale*, vol. 309, p. 9-21.
- Bouleau G., 2015, « L'agence n'est pas un guichet. Allouer des aides dans les agences de l'eau : un travail de composition », in Ardin I., Bouleau G., Candau J., Richard Ferroudji A. (dir.), *Activités professionnelles à l'épreuve de l'environnement*, Toulouse, Octarès.
- Bouleau G., 2019, *Politisation des enjeux écologiques. De la forme au motif environnemental*, Londres, ISTE (à paraître).
- Bouleau G., Gramaglia, C., 2015, « De la police de la pêche à celle de l'environnement : l'évolution d'une activité professionnelle dédiée à la surveillance des milieux aquatiques », in Arpin I., Bouleau G., Candau J., Richard-Ferroudji A. (dir.), *Activités professionnelles à l'épreuve de l'environnement*, Toulouse, Octares.
- Bouleau G., Richard S., 2009, *Les lois sur l'eau à la lumière de la directive-cadre : évolution récente de la réglementation française de l'eau*, Paris, Éd. AgroParisTech-Engref, 114 p.
- Bouleau G., Richard-Ferroudji A., Wery C., 2011, « Chapitre 2. Patrimoines à réapprécier », in Bouleau G., Guérin-Schneider L. (dir.), *Des tuyaux et des hommes. Les réseaux d'eau en France*, Éditions Quæ, p. 49-65.
- Bourblanc M., 2018, « Sous-traiter au sein de l'administration publique de l'eau en Afrique du Sud. Les métamorphoses d'un réseau de politique publique », *Gouvernement et action publique*, vol. 2, n° 2, p. 75-94.
- Bourdieu P., 1980, *Le sens pratique*, Paris, Éditions de Minuit, 474 p.

- Bourdieu P., 1986, « L'illusion biographique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 62, n° 1, p. 62-72.
- Bourdieu P., 1987, *Choses dites*, Paris, Éditions de Minuit, 229 p.
- Bourdieu P., 1990, « Droit et passe-droit. Le champ des pouvoirs territoriaux et la mise en œuvre des règlements », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 81-82, p. 86-96.
- Bourdieu, 1993, « Esprits d'État. Genèse et structure du champ bureaucratique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 96-97, p. 49-62.
- Bourdieu P., Chamboredon J.-C., Passeron J.-C., 1968, *Le métier de sociologue. Préalables épistémologiques*, Paris, Mouton/Bordas, 431 p.
- Boussard V., Demazière D., Milburn Ph. (dir.), 2010, *L'injonction au professionnalisme. Analyses d'une dynamique plurielle*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 176 p.
- Boyer R., 2015, *Économie politique des capitalismes. Théorie de la régulation et des crises*, Paris, La Découverte.
- Boyer R., 2017, « Orthodoxie, hétérodoxies et capitalismes contemporains », *Revue de la régulation*, n° 22, 2^d semestre [en ligne].
- Brenner N., 2004, "Urban governance and the production of new State spaces in Western Europe, 1960-2000", *Review of international political economy*, vol. 11, n° 3, p. 447-488.
- Brenot-Ouldali A., Quarré D., 1984, « Les effectifs des agents de l'État de 1975 à 1982 », *Économie et statistique*, vol. 167, p. 17-33.
- Breunig C., Koski C., 2006, "Punctuated Equilibria and Budgets in the American States", *Policy Studies Journal*, vol. 34, n° 3, p. 363-379.
- Brint, S. G., 1994, *In an Age of Experts. The Changing Role of Professionals in Politics and Public Life*, Princeton, Princeton University Press.
- Broche A., 2015, « La création de Sociétés Publiques Locales pour gérer les services d'eau des agglomérations françaises : une nouvelle forme d'organisation innovante ? », *La revue innovatiO*, n° 3 [en ligne].
- Brochet A., 2017, *Les résistances territorialisées aux réformes de modernisation des services d'eau. Le cas de l'agglomération grenobloise*, Thèse en architecture, aménagement de l'espace, soutenue à l'Université de Grenoble Alpes.
- Bruno I., 2008, « La recherche scientifique au crible du benchmarking. Petite histoire d'une technologie de gouvernement », *Revue d'histoire moderne & contemporaine*, vol. 55-4 bis, n° 5, p. 28-45.

- Bruno I., Didier E., 2013, *Benchmarking. L'État sous pression statistique*, Zones Éditions, Paris, 205 p.
- Burdeau G., 2009 [1970], *L'État*, Éditions du Seuil.
- Busemeyer M. R., Trampush C., 2013, "Liberalization by Exhaustion: Transformative Change in the German Welfare State and Vocational Training System", *Zeitschrift für Sozialreform*, vol. 59, n° 3, p. 291-312.
- Cadin L., Bender A.-F., de Saint Giniez V., 2003, *Carrières nomades : les enseignements d'une comparaison internationale*, Vuibert, Paris.
- Caillosse J., 2009, *Les « Mises en scène » juridiques de la décentralisation. Sur la question du territoire en droit public français*, Paris, LGDJ-Lextenso éditions.
- Camilleri J. A., Falk J., 1992, *The End of Sovereignty? The Politics of a Shrinking and Fragmenting World*, Hants (Engl.), Edward Elgar Publishing Limited, 320 p.
- Camp R., 1989, *Benchmarking: The Search for Industry Best Practices That Lead to Superior Performance*, Milwaukee (WI), Quality Press / White Plains (NY), Quality Resources.
- Campbell J. L., 2009, "Institutional Reproduction and Change", in Morgan G., Campbell J. L., Crouch C., Pederson O. K., Whitley R. (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis*, Oxford, Oxford University Press, p. 87-116.
- Canneva G., Guérin-Schneider L., 2011, « La construction des indicateurs de performance des services d'eau en France : mesurer le développement durable ? », *Natures Sciences et Sociétés*, vol. 19, n° 3, p. 213-223.
- Canneva G., Pezon C., 2008, « Des communes aux communautés, la révolution invisible des services d'eau en France », *Flux*, vol. 74, n° 4, p. 56-67.
- Caouette D., 2011, « Oligarchisme et caciquisme : dérives et attributs de l'État philippin contemporain », in Bach D. C., Gazibo M. (dir.), *L'État néopatrimonial : genèse et trajectoires contemporaines*, Les Presses de l'Université d'Ottawa.
- Casella Colombeau S., 2010, « Types de politiques publiques », in Boussaguet L. et al., *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 657-665.
- Cépède M., Weill G., 1965, *L'agriculture*, Presses Universitaires de France, 526 p.
- Césari S., 2004, *La "nouvelle" police de l'eau et des milieux aquatiques. Ingénieurs et techniciens de l'État dans la mise en œuvre de l'action réglementaire (1992-1998)*, Thèse de science politique, soutenue à Grenoble 2.
- Champy F., 2011, *Nouvelle théorie sociologique des professions*, Paris, PUF, 284 p.
- Champy F., 2012, *La sociologie des professions*, Paris, PUF, p. 258.

- Champy F., 2014, « Faut-il parler de déprofessionnalisations au pluriel ? », *Recherche et formation*, n° 75, p. 133-146.
- Champy F., 2017, « Décrire des activités prudentielles pour aider à les réhabiliter ? Enjeux théoriques et pratiques d'enquêtes qualitatives sur la prise en charge de malades précaires dans les permanences d'accès aux soins de santé en France », *Recherches qualitatives*, vol. 36, n° 2, p. 153-172.
- Chanut V. *et al.*, 2016, « Le phénomène corporatiste au prisme de l'analyse des professions. Le cas des ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts : une profession résiliente ? », *Revue de gestion des ressources humaines*, vol. 2, n° 100, p. 61-78.
- Chapon J., 1979, « Éditorial. Réflexions sur la réforme du régime des rémunérations accessoires », *PCM*, n° 11, p. 12-14.
- Chapus R., 1992, *Droit administratif général. T.2*, Montchrestien, 6^e éd., Paris.
- Charvolin F., 2003, *L'invention de l'environnement en France. Chroniques anthropologiques d'une institutionnalisation*, Paris, La Découverte.
- Châtelain R., 1954, « Le Ministère des Agronomes », *Revue administrative*, juin, n° 39, p. 278-279.
- Chatzis K., Ribeill G., 2005, « L'espace des carrières des ingénieurs de l'équipement dans le public et le privé (1800-2000) », *Revue française d'administration publique*, vol. 4, n° 116, p. 651-670.
- Chevalier G., 1996, « Volontarisme et rationalité d'État. L'exemple de la politique de la ville », *Revue française de sociologie*, vol. 2, n° 37, p. 209-235.
- Chevallier J., 1978, « L'intérêt général dans l'administration française », *Revue internationale des sciences administratives*, vol. 41, n° 4, p. 325-339.
- Chevallier J., 2004, « L'État régulateur », *Revue française d'administration publique*, vol. 3, n° 111, p. 473-482.
- Chevallier J., 2010, « Révision générale des politiques publiques et gestion des ressources humaines », *Revue française d'administration publique*, vol. 4, n° 136, p. 907-918.
- Cohen M. D., March J. G., Olsen J. P., 1972, "A Garbage Can Model of Organizational Choice", *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, n° 1, p. 1-25.
- Comte A., 2001 [1822], *Plan des travaux nécessaires pour réorganiser la société*, Paris, L'Harmattan, 170 p.
- Corcuff P., Lafaye C., 1989, « Une relecture critique du *Pouvoir périphérique* », *Politix*, vol. 2, n° 7-8, p. 35-45.

- Coulmain C., 2018, « L'eau et la formation d'une institution intercommunale : retour sur la genèse et l'évolution des services urbains de l'eau au Grand Lyon », in Barone S., Barbier R., Destandau F., Garin P. (dir.), *Gouvernance de l'eau : un mouvement de réforme perpétuelle ?*, Paris, L'Harmattan.
- Coutard O., 1997, « Quinze ans de dérèglementation des services publics : les exemples de l'électricité et des télécommunications », *Sociologie du Travail*, vol. 39, n° 1, p. 91-104.
- Coward E. W., 1980, "Irrigation Development: Institutional and Organizational Issues", in Coward E. W. (ed.), *Irrigation and Agricultural Development in Asia: Perspectives from the Social Sciences*, Ithaca and London, Cornell University Press.
- Cowles M. G., Caporaso J. A., Risse T. (eds.), 2001, *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Ithaca, Cornell University Press.
- Crespy C., Simoulin V., 2016, « Le gouvernement à crédit. Tâtonnements des gouvernants, aveuglement des gouvernés ? », *L'Année sociologique*, vol. 66, n° 2, p. 465-492.
- Crouch C., 2008, "What will follow the demise of privatized Keynesianism?", *The political quarterly*, vol. 74, n° 4, p. 476-487.
- Crouch C., 2013, *Post-démocratie*, Zürich, Diaphanes, 140 p.
- Crozier M., 1963, *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Seuil.
- Crozier M., 1965, « Pour une analyse sociologique de la planification française », *Revue française de sociologie*, vol. 6, n° 2, p. 147-163.
- Crozier M., 1966, « Crise et renouveau dans l'administration française », *Sociologie du travail*, n° 3, p. 227-248.
- Crozier M., Thoenig J.-C., 1975, « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France », *Revue française de sociologie*, vol. 16, n° 1, p. 3-32.
- Crozier M., Friedberg E., 1981 [1977], *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective*, Paris, Seuil, 436 p.
- Dalmasso A., 2013, « SOGREAH (Société Grenobloise d'Etudes et d'Applications Hydrauliques) : du laboratoire à l'ingénierie indépendante (1923-2010) », *Entreprises et Histoire*, vol. 2, n° 71, p. 23-38.
- Daniel J.-M., 1992, « La politique salariale de l'État », *Revue de l'OFCE*, vol. 42, p. 77-93.
- Debar A., 2009, « La gestion des hommes dans l'administration territoriale de l'État : entre bricolage gestionnaire et travail sur le sens », *Revue française d'administration publique*, vol. 4 n° 132.

- Debar A., 2011, *Les transformations de l'État territorial (2007-2010)*, Thèse en sociologie, Université Paris-Est.
- Debar A., 2013, « Les directeurs départementaux sont-ils encore les “patrons” de l'État local ? », *Sciences de la société*, n° 90, p. 42-57.
- Decrop G., 1998, *De l'expertise scientifique au risque négocié. Le cas du risque en montagne*, Paris, CEMAGREF Éditions.
- Dedieu O., 1995, « Les notables en campagne : luttes et pouvoirs dans la fédération socialiste de l'Hérault », *Pôle Sud*, n° 2, p. 101-120.
- Dedieu C., 2018, « De l'ingénierie publique d'État à l'ingénierie publique territoriale : histoire d'une redépartementalisation ? », in Barone S., Barbier R., Destandau F., Garin P. (dir.), *La gouvernance locale de l'eau. Le temps des recompositions*, Paris, L'Harmattan.
- Defeuilley C., 2014, « Légitimité de l'intervention privée dans un service public. Le renouvellement du contrat des eaux de la banlieue de Paris », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 203, n° 3, p. 48-59.
- Defeuilley C., 2017, *L'Entrepreneur et le Prince. La création du service public de l'eau*, Paris, Presses de Sciences Po, 336 p.
- Dehaene S., 2018, *Apprendre ! Les talents du cerveau, le défi des machines*, Paris, Odile Jacob, 380 p.
- Delmas C., 2011, *Sociologie politique de l'expertise*, Paris, La Découverte.
- Delors J., 1992, *Le nouveau concert européen*, Paris, O. Jacob.
- Del Vecchio K., Mayaux P.-L., 2017, « Gouverner les eaux souterraines au Maroc. L'État en aménageur libéral », *Gouvernement et action publique*, vol. 1, n° 1, p. 107-130.
- Demazière D., Gadéa C. (dir.), 2009, *Sociologie des groupes professionnels. Acquis récents et nouveaux défis*, Paris, La Découverte, 466 p.
- Demazière D., Lessard C., Morrissette J., 2013, « Introduction. Les effets de la Nouvelle Gestion Publique sur le travail des professionnels : transpositions, variations, ambivalences », *Éducation et sociétés*, vol. 2, n° 32, p. 5-20.
- Dépigny B., 2011, *L'agencification et la recomposition des scènes locales d'action publique. L'Agence nationale pour la rénovation urbaine comme nouvelle bureaucratie technique ? (France, début XXI^e siècle)*, thèse de science politique, Université de Lyon.
- Derex J.-M., 2016, « Les ingénieurs des Ponts et Chaussées et la question hydraulique dans la seconde moitié du XIX^e siècle », *Pour mémoire*, n° 18, p. 62-69.

- Desage F., 2005, *Le « consensus » communautaire contre l'intégration intercommunale. Séquences et dynamiques d'institutionnalisation de la communauté urbaine de Lille (1964-2003)*, thèse de science politique, Université du Droit et de la Santé - Lille II.
- Desage F., Guéranger D., 2011, *La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Éditions du Croquant, 247 p.
- Desaleux D., Langumier J., Martinais E., 2011, « Enquêter sur la fonction publique d'État. Une approche photosociologique des lieux de travail de l'administration », *Ethnographiques.org*, n° 23, [en ligne].
- De Visscher C., 2004, « Autorités politiques et haute administration : une dichotomie repensée par la NGP ? », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 11, n° 2, p. 205-224.
- DiMaggio P. J., Powell W. W., 1983, "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields", *American Sociological Review*, vol. 48, n° 2, p. 147-160.
- DiMaggio P. J., Powell W. W. (dir.), 1991, *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Dolowitz D., Marsh D., 2000, "Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making", *Governance*, vol. 13, n° 1, p. 5-24.
- Donzelot J., Estèbe P., 1994, *L'État animateur : essai sur la politique de la ville*, Paris, Le Seuil, 238 p.
- Douillet A.-C., 2003, « Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique », *Revue française de science politique*, vol. 53, n° 4, p. 583-606.
- Douillet A.-C., 2015, « Chapitre 13 / Trois regards sur les politiques publiques vues du local », in Boussaguet L. et al., *Une French Touch dans l'analyse des politiques publiques ?*, Presses de Sciences Po, p. 319-348.
- Douillet A.-C., Halpern C., Leresche J.-P., 2012, « Introduction générale. Penser la différenciation dans l'action publique locale », in Douillet A.-C., Faure A., Halpern C., Leresche J.-P. (dir.), *L'action publique locale dans tous ses états. Différenciation et standardisation*, Paris, L'Harmattan.
- Dreyfus J., 1976, *La ville disciplinaire - essai sur l'urbanisme*, Paris, Galilée, 215 p.
- Dubet F., 2008, *Faits d'école*, Paris, Éditions de l'EHESS.
- Dubet F., 2010, « Déclin de l'institution et/ou néolibéralisme ? », *Éducation et sociétés*, vol. 25, n° 1, p. 17-34.

- Dubois V., 2009, « Le paradoxe du contrôleur. Incertitude et contrainte institutionnelle dans le contrôle des assistés sociaux », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 178, n° 3, p. 28-49.
- Du Gay P., Scott A., 2011, « Transformation de l'État ou changement de régime ? De quelques confusions en théorie et sociologie de l'État », *Revue française de sociologie*, vol. 52, n° 3, p. 537-557.
- Dulong D., 1997, *Moderniser la politique. Aux origines de la V^e République*, Paris, L'Harmattan.
- Dunleavy P., Margetts H., Bastow S., Tinkler J., 2006, "New Public Management is dead – Long live digital-era governance", *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 16, n° 3, p. 467-94.
- Dupuy C., 2010, *Politiques publiques, territoires et inégalités. Les politiques régionales d'éducation en France et en Allemagne (1969-2004)*, Thèse de science politique, IEP de Paris/Université de Milan-Bicocca.
- Dupuy C., 2011, « Y a-t-il de la politique dans les politiques régionales d'éducation ? », in Barone S. (dir.), *Les politiques régionales en France*, Paris, Grenoble, La Découverte, p. 65-83.
- Dupuy C., Pollard J., 2013, « Les limites du pouvoir de l'État dans les territoires. Les politiques de l'État dans le secteur de l'éducation et du logement en France », *Sciences de la société*, n° 90, p. 21-44 [en ligne].
- Dupuy C., Pollard J., 2014, "A Dethroned King? The Limits of the Infrastructural Power in France", *Public Administration*, vol. 92, n° 2, p. 359-374.
- Dupuy F., Thoenig J.-C., 1983, *Sociologie de l'administration française*, Paris, Armand Colin, 207 p.
- Dupuy F., Thoenig J.-C., 1985, *L'administration en miettes*, Paris, Fayard, 316 p.
- Duran P., 1999, *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ.
- Duran P., 2001, « L'Équipement, une administration de gestion en recherche de mission », *Annales des Ponts et Chaussées*, n° 99, p. 66-72.
- Duran P., 2006, « Les pannes de la déconcentration : l'échec du rapprochement des directions départementales de l'équipement et des directions départementales de l'agriculture et de la forêt en 1993 », *Revue française d'administration publique*, vol. 4, n° 120, p. 757-776.
- Duran P., Hérault B., 1992, « L'Administration à la découverte du politique : l'équipement en décentralisation », *Annuaire des collectivités locales*, tome 12, p. 5-25.

- Durkheim E., 1893a, « Sur la définition du socialisme », *Revue Philosophique*, n° 36, p. 506-512.
- Durkheim E., 1893b, *De la division du travail social*, Paris, PUF.
- Durkheim E., 1895, « La règles de la méthode sociologique (4^e article 1.). Règles relatives à l'administration de la preuve », *Revue philosophique de la France et de l'Étranger*, T. 38, p. 168-182.
- Eberlein B., 1999, « L'État régulateur en Europe », *Revue française de science politique*, n° 2, p. 205-230.
- Eisenstadt S. N., Rokkan S., 1973, *Building States and Nations*, Beverly Hills, Sage Publications, 506 p.
- Eldredge N., Gould S. J., 1972, "Punctuated equilibria: an alternative to phyletic gradualism", in Schopf T. J. M. (ed.), *Models in Paleobiology*, San Francisco, Cooper & Compagny, p. 82-115.
- Elias N., 1985 [1969], *La société de cour*, Paris, Flammarion, 338 p.
- Elias N., 2003, [1939], *La dynamique de l'Occident*, Paris, Presses pocket, 320 p.
- Emery F. E., Trist E. E., 1969, « Socio-Technical Systems », in Emery F. E. (ed.), *Systems Thinking*, Harmondsworth, Penguin Books, 398 p.
- Epstein R., 2001, « Les équipements de la nuit à l'épreuve de la critique techno », *Annales des Ponts et Chaussées*, n° 99.
- Epstein R., 2005, « Gouverner à distance : quand l'État se retire des territoires », *Esprit*, n° 319, p. 96-111.
- Epstein R., 2010, « Des chiffres de la politique à la politique du chiffre. Entretien avec Renaud Epstein », *Mouvements*, vol. 62, n° 2, propos recueillis par P. Simon, p. 137-142.
- Epstein R., 2012, « De la différenciation territoriale à la libre conformation », in Douillet A.-C., Faure A., Halpern C., Leresche J.-P., *L'action publique locale dans tous ses états. La démocratie à l'épreuve de la différenciation*, Paris, L'Harmattan, p. 127-138.
- Epstein R., 2013a, « L'État local, de la résistance à la résidualisation. Les services extérieurs à l'épreuve des réformes administratives », in Eymeri-Douzans J.-M., Bouckaert G., *La France et ses administrations : un état des savoirs*, Bruxelles, Bruylant, p. 585-603.
- Epstein R., 2013b, *La rénovation urbaine : démolition-reconstruction de l'État*, Paris, SciencesPo les presses, 377 p.

- Epstein R., 2015, « La gouvernance territoriale : une affaire d'État. La dimension verticale de la construction de l'action collective dans les territoires », *L'Année sociologique*, vol. 65, n° 2, p. 457-482.
- Escoube P., 1976, *Les grands corps de l'État*, 2^e édition, Paris, PUF.
- Estèbe P., 2001, « La fin de l'emprise agricole. Les campagnes et la politique », *Pouvoirs Locaux*, vol. 1, n° 48, p. 72-76.
- Estèbe P., 2005, « Le département insubmersible », *Informations sociales*, n° 121.
- Evans P., 1995, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton, Princeton University Press.
- Evans P., 1997, "The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of Globalization", *World Politics*, vol. 50, n° 1, p. 62-87.
- Evans P., Rueschemeyer D., Skocpol T., 1985, *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Evers H.-D., Benedikter S., 2009, "Hydraulic bureaucracy in a modern hydraulic society – Strategic group formation in the Mekong delta, Vietnam", *Water Alternatives*, vol. 2, n° 3, p. 416-439.
- Eymeri-Douzans J.-M., 2000, « De la souplesse dans la rigidité : les corps administratifs à la française », *Eipascope*, vol. 2, p. 1-17.
- Eymeri-Douzans J.-M., 2008, « Les réformes administratives en Europe : logiques managériales globales, acclimations locales », *Pyramides*, n° 15, p. 71-94.
- Eymeri-Douzans J.-M., 2013, "Administrative Reforms: Is France within the World Movement?", in Eymeri-Douzan J.-M., Bouckaert G. (eds.), *La France et ses administrations. Un état des savoirs*, Bruylant, Bruxelles.
- Eyraud C., 2013, *Le Capitalisme au cœur de l'État : comptabilité privée et action publique*, Bellecombe-en-Bauges, Éditions du Croquant.
- Faure A., 1994, « Les élus locaux à l'épreuve de la décentralisation. De nouveaux chantiers pour la médiation politique locale », *Revue française de science politique*, vol. 44, n° 3, p. 462-479.
- Faure A., 1997, « La subsidiarité rampante des territoires en politique », in Faure A. (dir.), *Territoires et subsidiarité. L'action publique locale à la lumière d'un principe controversé*, Paris, L'Harmattan, p. 227-251.
- Faure A., Douillet A.-C. (dir.), 2005, *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 300 p.

- Faure A., Muller P., 2007, « Introduction générale. Objet classique, équations nouvelles », in Faure A., Leresche J.-P., Muller P. (dir.), *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, Paris, L'Harmattan.
- Favereau O. et al., 2009, « Des raisons de l'efficacité supérieure d'un ordre institutionnel sur l'ordre marchand », *Revue du MAUSS*, vol. 33, n° 1, p. 363-384.
- Favre P., 2003, « Qui gouverne quand personne ne gouverne ? », in Favre P., Schemeil Y., Hayward J., *Être gouverné. Études en l'honneur de Jean Leca*, Paris, Presses de Sciences Po, 368 p.
- Fazal T., 2007, *State Death: The Politics and Geography of Conquest, Occupation, and Annexation*, Princeton, Princeton University Press.
- Fillieule O., 2001, « Propositions pour une analyse processuelle de l'engagement individuel. Post scriptum », *Revue française de science politique*, vol. 51, n° 1, p. 199-215.
- Fligstein N., 2001, *The Architecture of Markets. An Economic Sociology of Twenty-First-Century Capitalist Societies*, Princeton, Princeton University Press.
- Foucault M., 1975, *Surveiller et punir : naissance de la prison*, Paris, Gallimard.
- Foucault M., 1994 [1978], « La "Gouvernementalité" », *Dits et écrits. Tome IV*, Paris, Gallimard.
- Fourquet F., Murard L., Vernet-Stragiotti M.-T., 1973, *Recherches - Généalogie du capital I. Les équipements du pouvoir*, n° 13.
- François P., 2007, « Le rôle de l'action publique dans le développement du monde de la musique ancienne », *Revue française de science politique*, vol. 57, n° 5, p. 629-647.
- Freidson E., 2001, *Professionalism. The Third Logic. On the practice of knowledge*, Chicago, University of Chicago Press.
- Friedberg E., 1997 [1993], *Le pouvoir et la règle : dynamiques de l'action organisée*, Paris, Seuil, 422 p.
- Friedman M., 1962, *Capitalism and Freedom*, Chicago, University of Chicago Press.
- Garcia S., 2008, « L'expert et le profane : qui est juge de la qualité universitaire ? », *Genèses*, vol. 70, n° 1, p. 66-87.
- Garrigou A., 2001, *Les élites contre la République. Science Po et l'ENA.*, Paris, La Découverte.
- Garrigou A., 2010, « La formation des élites d'État et l'avènement d'une nouvelle "classe rapace", in Pelletier W., Bonelli L. (dir.), *L'État démantelé. Enquête sur une révolution silencieuse*, Paris, La Découverte p. 42-53.

- Gaudin J.-P., 1995, « Politiques urbaines et négociations territoriales. Quelle légitimité pour les réseaux de politiques publiques ? », *Revue française de science politique*, n° 1, p. 31-56.
- Gaudin J.-P., 2007 [1999], *Gouverner par contrat*, Paris, Presses de Sciences Po, 280 p.
- Genieys W., 2003, « Le leadership vu du territoire pour une sociologie de l'action politique des élus locaux », in Smith A., Sorbets C. (dir.), *Le leadership politique et le territoire : Les cadres d'analyse en débat*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.
- Genieys W., Smith A., Baraize F., Faure A., Négrier E., 2000, « Le pouvoir local en débats. Pour une sociologie du rapport entre leadership et territoire », *Pôle Sud*, n° 13, p. 103-119.
- Genschel P. Zangl B., 2011, « L'État et l'exercice de l'autorité politique. Dénationalisation et administration », *Revue française de sociologie*, vol. 52, n° 3, p. 509-535.
- Genschel P., Zangl B., 2017, "The Rise of Non-State Authority and the Reconfiguration of the State", in King D., Le Galès P. (eds.), 2017, *Reconfiguring European States in Crisis*, Oxford, Oxford University Press, p. 62-77.
- Gervais J., 2007, « Former des hauts fonctionnaires techniques comme des managers de l'action publique. L'"identité managériale", le corps des Ponts et Chaussées et son rapport à l'État », *Politix*, vol. 3, n° 79, p. 101-123.
- Gervais J., 2008, « Le corps des Ponts et Chaussées aux prises avec le débat public. L'apprentissage de la concertation comme outil de re-légitimation d'un grand corps technique », in Le Bianic T., Vion A. (dir.), *Action publique et légitimités professionnelles*, Paris, LGDJ, p. 136-144.
- Gervais J., 2009, « Souffrances des hauts fonctionnaires comme produit et moteur des réformes administratives », *Pyramides*, n° 17, p. 175-194.
- Gervais J., 2010, « Fusionner pour durer ? Légitimité institutionnelle et rétributions matérielles dans les recompositions de corps en France », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 76, n° 3, p. 453-468.
- Ghiotti S., 2001, *La place du bassin versant dans les dynamiques contemporaines du développement territorial : les limites d'une évidence. Approche comparée en Ardèche et dans les Hautes-Alpes*, Thèse de géographie soutenue à Grenoble 1.
- Ghiotti S., 2006, « Les Territoires de l'eau et la décentralisation. La gouvernance de bassin versant ou les limites d'une évidence », *Développement durable et territoires*, Dossier 6.

- Ghiotti S., 2011, « La directive-cadre sur l'eau (DCE) et les pays méditerranéens de l'Union européenne. Une simple question de ressources en eau ? », *Pôle Sud*, vol. 35, n° 2, p. 21-42.
- Giannetti D., Lefebvre R., 2015, « Adoption, institutionnalisation et diffusion des primaires ouvertes. Une approche comparée franco-italienne », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 22, n° 3, p. 371-395.
- Giddens, 1979, *Central Problems in Social Theory. Action, Structure and Contradiction in Social Analysis*, Berkeley, University of California Press, p. 294.
- Giddens, 1987a, "What do sociologists do", in Giddens A., *Social Theory and Modern Sociology*, Stanford, Stanford University Press.
- Giddens A., 1987b [1984], *La Constitution de la société. Éléments de la théorie de la structuration*, Paris, PUF.
- Gilbert C., Henry E., 2012, « La définition des problèmes publics : entre publicité et discrétion », *Revue française de sociologie*, vol. 53, n° 1, p. 35-59.
- Gobe E., 2015, *Jalons pour une sociologie des ingénieurs au Maghreb*, Aix-en-Provence, Ireman, 150 p.
- Goffman E., 1968 [1961], *Asiles. Étude sur la condition sociale des malades mentaux et autres reclus*, Paris, Les Éditions de Minuit, 447 p.
- Goldthorpe J. H., Lockwood D., Bechhofer F., Platt J., 1968, *The Affluent Worker: Industrial Attitudes and Behaviour*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Golub J. (ed.), 1998, *New Instruments for Environmental Policy in the EU*, Londres, Routledge.
- Goubert J.-P., 1986, *La conquête de l'eau. L'avènement de la santé à l'âge industriel*, Paris, Les hommes et l'histoire, Robert Lafont.
- Gouldner A.W., 1954, *Patterns of Industrial Bureaucracy: a case study of modern factory administration*, New York, The Free Press.
- Gouldner A.W., 1959, "Organizational analysis", in Merton R. K., Broom L., Cottrel L. S. (eds.), *Sociology Today*, New York, Basic Books, p. 400-428.
- Gourevitch P., 1989, *Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crisis*, Ithaca, Cornell University Press.
- Gourgouillat S., 2006, *Les mutations de l'ingénierie publique au ministère de l'Équipement. Une contribution à une sociologie de la réforme de la gestion publique territoriale*, Université Lumière, Lyon 2.

- Grandgirard A., Barbier R., Tsanga Tabi M., 2009, « Le Département, un acteur clé de la politique de l'eau », *Économie rurale*, n° 309, p. 22-33.
- Grateau Ph., 2001, *Les cahiers de doléances : une relecture culturelle*, Rennes, Presses universitaires de Rennes [En ligne].
- Greenspan A., 2013, *The Map and the Territory: Risk, Human Nature, and the Future of Forecasting*, New York, Penguin Book.
- Grégoire R., 1954, *La fonction publique*, Paris, Colin.
- Grégory M.-A., 2015, *La cause départementaliste : genèses et réinventions d'une controverse politique française*, Thèse en science politique, I.E.P. Aix-en-Provence.
- Grémion C., 1979, *Profession, décideur. Pouvoir des hauts fonctionnaires et réforme de l'État*, Paris, Gauthier-Villars.
- Grémion, C., 1992. Que reste-t-il des administrations déconcentrées ?, in Muller P. (dir.), *L'administration française est-elle en crise ?*, Paris, L'Harmattan, p. 187–194.
- Grémion P., 1970, « Introduction à une étude du système politico-administratif local », *Sociologie du Travail*, n° 1, p. 51-73
- Grémion P., 1976, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil, 477 p.
- Grémion P., Worms J.-P., 1969, *Les Institutions régionales et la société locale*, Paris, CNRS.
- Griset P., 2011, *Du Cemagref à Irstea. Un engagement pour la recherche environnementale*, Versailles, Éditions Quae.
- Grujard É., 2003, « La gestion de l'eau à l'épreuve des territoires », *Hérodote*, vol. 3, n° 110, p. 47-69.
- Guengant A., Josselin J.-M., 2005, « Grants to Local Governments under National Fiscal Discipline: the Case of France », *Urban Public Economic Review*, vol. 3, p. 66-88.
- Guéranger D., 2008, « L'intercommunalité, créature de l'État », *Revue française de science politique*, vol. 58, n° 1, p. 595-616.
- Guérin-Schneider L., 2001, *Introduire la mesure de la performance dans la régulation des services d'eau et d'assainissement en France. Instrumentation et régulation*, thèse de gestion – sciences de l'eau, Paris, ENGREF.
- Guérin-Schneider L., 2011, « Histoire des services publics d'eau potable et d'assainissement : entre stabilité et reconfiguration », in Bouleau G., Guérin-Schneider L. (dir.), *Des tuyaux et des hommes. Les réseaux d'eau en France*, Éditions Quae, p. 21-47.

- Guérin-Schneider L. *et al.*, 2003, « Dix ans de loi Sapin dans les services d'eau et d'assainissement : évolutions et perspectives du modèle de délégation à la française », *Responsabilité & Environnement Annales des Mines*, vol. 31, p. 44-57.
- Guérin-Schneider L., Nakhla M., 2003, « Les indicateurs de performance : une évolution clé dans la gestion et la régulation des services d'eau et d'assainissement », *Flux*, vol. 2-3, n° 52, p. 55-68.
- Guérin-Schneider L., Lorrain D., 2003, « Note de recherche sur une question sensible. Les relations puissance publique - firmes dans le secteur de l'eau et de l'assainissement », *Flux*, vol. 52-53, n° 2, p. 35-54.
- Guerrin J., 2014, *Une inondation négociée ? Politisation d'un risque naturel sur le Rhône*, Thèse de science politique soutenue à l'Université Montpellier.
- Guillaume A., 1996, « Chemins, routes, autoroutes », *Les cahiers de médiologie*, vol. 2, n° 2, p. 117-129.
- Hall P. A., 1993, "Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policy-Making in Britain", *Comparative Politics*, vol. 3, n° 25, p. 275-298.
- Hall P. A., Taylor R., 1997, « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue française de science politique*, n° 3-4, p. 469-496.
- Hall P. A., Soskice D., 2001, "An introduction to Varieties of Capitalism", in Hall P. A., Soskice D. (eds.), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford, Oxford University Press, p. 1-68.
- Halpern C., Le Galès P., 2011, « Pas d'action publique autonome sans instruments propres. Analyse comparée et longitudinale des politiques environnementales et urbaines de l'Union européenne », *Revue française de science politique*, vol. 61, n° 1, p. 51-78.
- Hassenteufel P., 2007, « L'État mis à nu par les politiques publiques ? », in Badie B., Deloye Y. (dir.), *Le temps de l'État. Mélanges en l'honneur de Pierre Birnbaum*, Fayard, p. 311-329.
- Hassenteufel P., 2008, *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin, 318 p.
- Hassenteufel P., 2011, « Les transformations du mode de gouvernement de l'assurance maladie : une comparaison France/Allemagne », *La Revue de l'Ires*, vol. 3, n° 70, p. 3-32.
- Hassenteufel P., Smith A., 2002, « Essoufflement ou second souffle ? L'analyse des politiques publiques "à la française" », *Revue française de science politique*, 52^e année, n° 1, p. 53-73.
- Hayek F. A. (von), 1973, *Law, legislation and liberty*, London, Routledge & K. Paul.

- Hayward J., 1996, « Groupes d'intérêt, pluralisme et démocratie », *Pouvoirs*, vol. 79.
- Hellier E., 2018, « Vers des *regional communities* des services d'eau ? Entre trajectoires nationales et principes européens (France, Italie, Roumanie) », *Flux*, vol. 113, n° 3, p. 60-75.
- Henry C., 1997, *Competition and the regulation of public utilities in the European Union*, Cahiers du Laboratoire d'Économétrie, École Polytechnique.
- Henry, O., Pierru F., 2012, « Les consultants et la réforme des services publics », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 193, n° 3, p. 4-15.
- Herzog R., 2002, « Le ménage à trois : État, collectivités locales et Sécurité sociale, ou pourquoi l'autonomie fiscale des collectivités locales ne progressera pas ! », *Annuaire des collectivités locales*, Tome 22, p. 61-74.
- Hibou B., 1999, *La privatisation des États*, Paris, Karthala, 400 p.
- Higley J., Burton M., 2006, « Disunited Elites and Unstable Regimes », in Higley J., Burton M., *Elite Foundation of Liberal Democracy*, Lanham, Rowman & Littlefield.
- Hirschman A. O., 1984, *L'économie comme science morale et politique*, Paris, Seuil, 111 p.
- Hirschman A. O., 1995 [1970], *Exit, voice, loyalty. Défection et prise de paroles*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 158 p.
- Hix S., Goetz K., 2000, "Introduction: European Integration and National Political System", *West European Politics*, vol. 23, n° 4.
- Hood C., 1983, *The Tools of Government*, London, Macmillan.
- Hood C., 1991, "A Public Management for all Seasons?", *Public Administration*, vol. 69, p. 3-19.
- Hood C., 1995, "The 'New Public Management' in the 1980s: Variations on a Theme", *Accounting, Organizations and Society*, vol. 20, n° 2-3, p. 93-109.
- Huber E., Lange M., Leibfried S., Levy J. D., Nullmeier F., Stephens J. D., 2015, "Introduction. Transformations of State", in Leibfried S. et al. (eds.), *The Oxford Handbook of Transformations of the State*, Oxford, Oxford University Press, 898 p.
- Hughes E. C., 1996, *Le regard sociologique : essais choisis*, Paris, Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales, 344 p.
- Hui V., 2005, *War and State Transformation in Ancient China and Early Modern Europe*, Cambridge, Harvard University Press.
- Huntington S. P., 1961, *The Common Defense: Strategic Programs in National Politics*, New York, Columbia University Press, 500 p.

- Ihl O., 2007, *Le Mérite et la République. Essai sur la société des émules*, Paris, Gallimard, 495 p.
- Ikenberry G. J., 1990, "The international spread of privatization: inducements, learning, and 'policy bandwagoning'", in Suleiman E. N., Waterbury J. (eds.), *The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization*, Westview Press, 388 p.
- Immergut E. M., 1995, *Health Politics, Interests and Institutions in Western Europe*, New York, Cambridge University Press.
- Inserguet J.-F., 2001, « Vers la disparition de l'ingénierie publique ? » *Revue juridique de l'Ouest*, p. 317-341.
- Jacquot H., 1988, « L'évolution institutionnelle des services extérieurs de l'équipement à l'heure de la décentralisation », in Costa J.-P., Jegouzo Y. (dir.), *L'administration française face aux défis de la décentralisation*, Paris, éditions STH.
- Jeannot G., 2001, « L'impossible fin de la "solution équipement" », *Annales des Ponts et Chaussées*, n° 99, p. 4-14.
- Jeannot G., 2005, « De la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) aux cadres statutaires : la progressive émergence de la notion de "métier" dans la fonction publique d'État en France », *Revue française d'administration publique*, vol. 4, n° 116, p. 595-608.
- Jessop B., 2002, *The future of the capitalist State*, Cambridge, Polity Press.
- Jobert A., 1998, « L'aménagement en politique. Ou ce que le syndrome NIMBY nous dit de l'intérêt général », *Politix*, vol. 11, n° 42, p. 67-92.
- Jobert B., 1985, « L'État en action. L'apport des politiques publiques », *Revue française de science politique*, n° 4, p. 654-682.
- Jobert B., 1994, *Le tournant néolibéral en Europe*, Paris, L'Harmattan.
- Jobert B., Damamme D., 1995, « La politique de la ville ou l'injonction contradictoire en politique », *Revue française de science politique*, n°1, p. 3-30.
- Jobert B., Muller P., 1987, *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, Presses universitaires de France.
- Jones B. D., Baumgartner F. R., 2005, *The Politics of Attention*, Chicago, University of Chicago Press.
- Jones B. D., Baumgartner F. R., Breunig C., Wlezien C., Soroka S., Foucault M., François A., Green-Pedersen C., Koske C., John P., Mortensen P. B., Varone F., Walgrave S., 2009, "A General Empirical Law of Public Budgets: a Comparative Analysis", *American Journal of Political Science*, vol. 54, n° 3, p. 855-873.

- Jordan A., Wurzel R. K. W., Zito A. (eds.), 2003, *New Instruments of Environmental Governance*, Londres, Frank Cass.
- Jouve B., Lefèvre C., 1999, « De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes ? Permanence ou recomposition des cadres de l'action publique en Europe », *Revue française de science politique*, n° 6, p. 835-854.
- Kalaora B., Vlassopoulou C. A., 2013, *Pour une sociologie de l'environnement : environnement, société et politique*, Seyssel, Champ Vallon, 301 p.
- Kaufman V., Jemelin C., 2008, « La motilité, une forme de capital permettant d'éviter les irréversibilités socio-spatiales ? », in Sechet R., Garat I., Zeineidi D. (dir.), *Espaces en transaction*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, p. 83-91.
- Kaufman V., Schuler M., Crevoisier O., Rossel P., 2004, « *Mobilité et motilité : de l'intention à l'action*, consultation de recherche « mobilité et territoires urbains », coll. « Cahier du Lasur ».
- Kessler M.-C., 1994, *Les grands corps de l'État*, Paris, Presses universitaires de France.
- Kessler M.-C., 1999, « Pourquoi n'y a-t-il pas de grand corps de l'environnement ? », in Lascoumes P. (dir.), *Instituer l'environnement. Ving-cinq ans d'administration de l'environnement*, Paris, L'Harmattan.
- King D., Le Galès P., 2011, « Sociologie de l'État en recomposition », *Revue française de sociologie*, vol. 52, n° 3, p. 453-480.
- King D., Le Galès P. (eds.), 2017, *Reconfiguring European States in Crisis*, Oxford, Oxford University Press, 496 p.
- King D., Lieberman R. C., 2011, « L'État aux États-Unis : nouvelles perspectives de politique comparée. Pour en finir avec le mythe de l'État "faible" », *Revue française de sociologie*, vol. 52, n° 3, p. 481-507.
- Kingdon J. W., 1984, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston, Little, Brown and Co.
- Kitchener M., Gask L., 2003, "NPM merger mania. Lessons from an early case", *Public Management Review*, vol. 5, n° 1, p. 19-44.
- Kitschelt H., 2000, « State Failure, Political Party, and Electorate », *European Journal of Political Research*, vol. 2, n° 37, p. 149-179.
- La Boétie E. (de), 2008 [1549], *Discours de la servitude volontaire*, Paris Gallimard, 182 p.
- Laffont J.-J., 2001, *The Theory of Incentives: The Principal-Agent Model*, Princeton (N. J.), Princeton University Press.

- Lagroye J., François B., Sawicki F., 2006 [1991], *Sociologie politique*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Lagroye J., Gaïti B., Sawicki F., 1997, « On ne subit pas son rôle. Entretien avec Jacques Lagroye », *Politix*, vol. 10, n° 38, p. 7-17.
- Laigneau P., Formiga-Johnsson R. M., Barraqué B., 2018, « Les agences de l'eau au Brésil et en France : les défis d'une gestion de l'eau en tant que bien commun à l'échelle des bassins versants », *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, vol. 92, n° 4, p. 50-54.
- Lange M., 2009, *Lineages of Despotism and Development: British Colonialism and State Power*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Langumier J., 2005, « Des ouvriers de la fonction publique d'État face aux réformes de modernisation. Enquête auprès des agents d'exploitation de la DDE », *Sociétés contemporaines*, vol. 2, n° 58, p. 65-84.
- Larrieu V., 2017, « Quand la sécurité maritime vire de bord. Sa mise en marché par l'État : désengagement ou nouvel interventionnisme ? », *Gouvernement et action publique*, vol. 4, n° 4, p. 29-49.
- Lascoumes P., 1994, *L'éco-pouvoir. Environnements et politiques*, Paris, La Découverte, 317 p.
- Lascoumes P., 2008, « Les politiques environnementales », in Borraz O., Guiraudon V. (dir.), *Politiques publiques 1. La France dans la gouvernance européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 29-67.
- Lascoumes P., Bonnaud L., Le Bourhis J.-P., Martinais E., 2014, *Le développement durable. Une nouvelle affaire d'État*, Paris, PUF.
- Lascoumes P., Le Bourhis J.-P., 1997, *L'Environnement ou l'administration des possibles : la création des directions régionales de l'environnement*, Paris, L'Harmattan, 253 p.
- Lascoumes P., Le Bourhis J.-P., 1998, « Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures », *Politix*, vol. 11, n° 42, p. 37-66.
- Lascoumes P., Le Galès P., 2010, « Instrument », in Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P., *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 325-335.
- Laval C., Vergne F., Clément P., Dreux G., 2011, *La nouvelle école capitaliste*, Paris, La Découverte.
- Lawrence P., Lorsch J., 1969, *Organization and Environment*, Homewood, Richard D. Irwin.

- Le Bart C., Lefebvre R., 2005, « Présentation », *Mots. Les langages du politique. Proximité*, vol. 77, p. 7-10.
- Le Bourhis J.-P., 2004, *La publicisation des eaux. Rationalité et politique dans la gestion de l'eau en France (1964-2003)*, Thèse en science politique, Université Panthéon-Sorbonne - Paris I.
- Le Bourhis J.-P., 2007, « Du savoir cartographique au pouvoir bureaucratique. Les cartes des zones inondables dans la politique des risques (1970-2000) », *Genèses*, vol. 3 n° 68, p. 75-96.
- Le Bourhis J.-P., 2009, « DRE, DRAE, DIREN, DREAL : éléments pour une histoire de l'administration territoriale de l'Environnement en France », *Pour mémoire. Revue du comité d'histoire du MEEDDM*, n° 6.
- Leca J., 1994, « L'État creux », in DATAR, *Les intellectuels et l'an 2015*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, p. 91-104
- Leca J., 2010, « État », in Laurie Boussaguet, Jacquot S., Ravinet P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, p. 231-247.
- Leca J., 2012, « L'état entre politics, policies et polity ou peut-on sortir du triangle des Bermudes ? », *Gouvernement et action publique*, vol. 1, n° 1, p. 59-82.
- Lefèvre C., 2013, « Gouverner les métropoles : l'improbable gouvernement métropolitain », *Sociologie et sociétés*, vol. 2, n° 45, p. 223– 242.
- Le Galès P., 1995a, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, vol. 45, n° 1, p. 57-95.
- Le Galès P., 1995b, « Aspects idéologiques et politiques du partenariat public-privé », *Revue d'économie financière. Hors-série, Partenariat public-privé et développement territorial*, p. 51-63.
- Le Galès P., 1999, « Le desserrement du verrou de l'État », *Revue internationale de politique comparée*, n° 3, p. 627-652.
- Le Galès P., 2003, *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 454.
- Le Galès P., 2004, « Contrôle et surveillance. La restructuration de l'État en Grande-Bretagne », in Lascoumes P., Le Galès P. (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 237-271.
- Le Galès P., Thatcher M. (dir.), 1995, *Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*, Paris, L'Harmattan, 272 p.

- Leibfried S. *et al.* (eds.), 2015, *The Oxford Handbook of Transformations of the State*, Oxford, Oxford University Press, 898 p.
- Le Lidec P., 2001, *Les maires dans la République. L'association des maires de France, élément constitutif des régimes politiques français depuis 1907*, Thèse de science politique, Université de Paris I.
- Le Lidec P., 2007a, « Le jeu du compromis. L'État et les collectivités territoriales dans la décentralisation en France », *Revue française d'administration publique*, vol. 1-2, n° 121-122, p. 111-130.
- Le Lidec P., 2007b, « Le département n'est pas insubmersible, même si l'acte II l'a consolidé », *Pouvoirs Locaux*, n° 75.
- Le Lidec P. 2011, « La décentralisation, la structure du financement et les jeux de transfert de l'impopularité en France », in Bezes Ph. (dir.), *Gouverner (par) les finances publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 149-192.
- Lemoine B., 2008, « Entre fatalisme et héroïsme. La décision politique face au "problème" de la dette publique (2003-2007) », *Politix*, n° 82, p. 119-145.
- Lemoine B., 2017, "Measuring and Restructuring the State: Debt Metrics and the Control of Present and Future Political Order", in King D., Le Galès P. (eds.), *Reconfiguring European States in Crisis*, Oxford, Oxford University Press, p. 313-330.
- Lepage H., 1978, *Demain le libéralisme*, Paris, Pluriel, 449 p.
- Leroy M., 1999, « La négociation de l'action publique conventionnelle dans le contrat de plan État-région », *Revue française de science politique*, vol. 49, n° 4-5, p. 573-600.
- Le Saout R., Segas S., 2011, « La domination politique par les dispositifs financiers. L'exemple de la dotation de solidarité communautaire (DSC) », *Politix*, vol. 1, n° 93, p. 141-165.
- Lévy J. D. (ed.), 2006, *The State after Statism. New State Activities in the Age of Liberalization*, London, Harvard University Press.
- Levy J. D., Leibfried S., Nullmeier F., 2015, "Changing perspective on the State", in Leibfried S. *et al.* (eds.), *The Oxford Handbook of Transformations of the State*, Oxford, Oxford University Press, 898 p.
- Light P. C., 1995, *Thickening of Government: Federal Hierarchy and the Diffusion of Accountability*, Washington DC, The Brookings Institution.
- Lindblom C. E., 1959, "The Science of 'Muddling Through'", *Public Administration Review*, vol. 19, n° 2, p. 79-88.

- Linhart D. (dir.), 2006, *Les différents visages de la modernisation du service public. Enquête sociologique sur les valeurs des agents de la fonction publique du Nord*, Paris, La documentation française, 221 p.
- Linhart D., 2012, « L'émergence d'une "précarité subjective" chez les salariés stables », in Fortino S., Tejerina F., Cavia B., Caldéron J. (dir.), *Crises sociales et précarité. Travail, modes de vie et résistances en France et en Espagne*, Nîmes, Champ social, p. 127-144.
- Linz J., Stepan A., 1996, "Authoritarian Communism, Ethical Civil Society, and Ambivalent Political Society: Poland", in Linz J., Stepan A., *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Lorrain D., 1987, « Le grand fossé ? Le débat public/privé et les services urbains », *Politiques et management public*, vol. 5, n° 3, p. 83-102.
- Lorrain D., 1989a, « La montée en puissance des villes », *Économie et humanisme*, n° 305, p. 6-21.
- Lorrain D., 1989b, « Parler vrai ou produire juste. La dimension politique dans la politique municipale », *Politix*, n° 7/8, p. 91-103.
- Lorrain D., 1991, « De l'administration républicaine au gouvernement urbain », *Sociologie du travail*, n° 4, p. 461-484.
- Lorrain D., 1992a, "The French model of urban services", *West European Politics*, vol. 15, n° 2, p. 77-92.
- Lorrain D., 1992b, « Le modèle ensemblier en France (la production urbaine après la décentralisation) », Campagnac E. (dir.), *Les grands groupes de la construction. De nouveaux acteurs urbains ?*, Paris, L'Harmattan, p. 71-82.
- Lorrain D., 1993, « Après la décentralisation, l'action publique flexible », *Sociologie du travail*, vol. 3.
- Lorrain D., 1995, « La grande entreprise urbaine et l'action publique », *Sociologie du travail*, vol. 37, n° 2, p. 199-220.
- Lorrain D., 2003a, « Eau : le temps d'un bilan », *Flux*, vol. 2, n° 52-53.
- Lorrain D., 2003b, « Les quatre compétitions dans un monopole naturel. Qu'est-il en train d'arriver au secteur de l'eau ? », *Flux*, vol. 2, n° 52-53.
- Lorrain D., 2008, « La naissance de l'affermage : coopérer pour exister », *Entreprises et Histoire*, n° 50, p. 67-85.
- Lorrain D., Stoker G. (dir.), 1994, *La privatisation des services urbains en Europe*, Paris, La Découverte, 218 p.

- Lorrain D., Thoenig J.-C., Urfalino Ph., 1989, « “Does local politics matter?” ». Débat entre D. Lorrain, J.-C. Thoenig et P. Urfalino », *Politix*, vol. 2, n° 7-8, p. 115-123.
- Lowi T. J., 1964, « American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory », *World Politics*, vol. 4, n° 16, p. 677-715.
- Lowi T. J., 1972, « Four Systems of Policy, Politics and Choice », *Public Administration Review*, vol. 4, n° 32, p. 298-310.
- Lowi T. J., Harpham E. J., 1997, “Political Theory and Public Policy. Marx, Weber, and a Republican Theory of the State”, in Monroe K. R. (ed.), *Contemporary Empirical Political Theory*, Berkeley, University of California Press, p. 249-278.
- Mabileau A., 1991, *Le système local en France*, Paris, Montchrestien, 157 p.
- Mabileau A., 1997, « Les génies invisibles du local. Faux-semblants et dynamiques de la décentralisation », *Revue française de science politique*, 47^e année, n° 3-4, p. 340-376.
- Mahoney J., Thelen K. (eds.), 2010, *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency and Power*, New York, Cambridge University Press, 254 p.
- Maillard J. [de], 2004, *Réformer l’action publique. La politique de la ville et les banlieues*, Paris, LGDJ, 242 p.
- Maillard J. [de], 2011, « Ville (politique de la ville) », in Pasquier R., Guigner S., Cole A., *Dictionnaire des politiques territoriales*, Presses de Sciences Po, p. 519-525.
- Majone G., 1997, “From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance”, *Journal of Public Policy*, vol. 2, n° 17, p. 139-167.
- Manin B., 1983, « Friedrich-August Hayek et la question du libéralisme », *Revue française de science politique*, 33^e année, n° 1, p. 41-64.
- Mann M., 1984, *The autonomous power of the state*, Oxford, Blackwell.
- Mann M., 1993, *The sources of social power, vol 2*, Cambridge, Cambridge University Press.
- March J. G., Olsen J., 1989, *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York, The Free Press.
- Marié M., 1992, « L’ingénieur et le terroir. Le cas de l’hydraulique provençale », *Culture technique*, n° 26, p. 157-163.
- Marié M., 1995, « La guerre, la colonie, la ville et les sciences sociales », *Sociologie du travail*, n° 2, p. 277-299.
- Marié M., 1996, « Aménager ou ménager le territoire ? », *Annales des ponts et chaussées*, n° 77, p. 67-76.

- Marié M., Gariépy M., 1997, « Introduction générale », in Gariépy M., Marié M. (dir.), *Ces réseaux qui nous gouvernent ?*, Paris, L'Harmattan, p. 13-30.
- Marx K., 1971 [1844], *Contribution à la Critique de la philosophie du droit de Hegel*, Paris, Aubier-Montaigne.
- Mas B., Pierru E., Smolski N., Torrielli R., 2011, *L'hôpital en réanimation*, Paris, Éditions du Croquant, 368 p.
- Massardier G., 2003, *Politiques et action publiques*, Paris, Armand Colin, 302 p.
- Mathis C.-F., Mouhot J.-F., 2013, *Une protection de l'environnement à la française ? (XIX^e-XX^e siècles)*, Seyssel, Champ Vallon.
- Mattieu N., 1990, « La notion de rural et les rapports ville-campagne en France. Des années cinquante aux années quatre-vingts », *Économie rurale*, n° 197, p. 35-41.
- Mayet P., Vallemont S., 1979, « La réforme des rémunérations accessoires », *PCM*, n° 11, 76^e année, p. 15-17.
- Mazeaud A., 2011, « Quel est le bon débit de l'eau ? Les régulations territoriales sur les usages de l'eau à l'épreuve de la DCE », *Pôle Sud*, vol. 35, n° 2, p. 59-75.
- Mazzucato M., 2013, *The Entrepreneurial State: debunking public vs. private sector myths*, London, Anthem Press.
- Méda D., Vendramin P., 2010, « Les générations entretiennent-elles un rapport différent au travail ? », *SociologieS* [en ligne].
- Melleray G., 1983, « La suppression des tutelles ? », in Bon P., Moderne F. (dir.), *La nouvelle décentralisation*, Paris, Sirey.
- Mény Y. (dir.), 1993, *Les politiques du mimétisme institutionnel : la greffe et le rejet*, Paris, L'Harmattan.
- Merton R., 1940, "Bureaucratic Structure and Personality", *Social Forces*, n° 18, p. 560-568.
- Mettler S., Valelly R., 2016, "Introduction. The Distinctiveness and Necessity of American Political Development", in Lieberman R., Metter S., Valelly R. (eds.), *The Oxford Handbook of American Political Development*, New York, Oxford University Press, p. 1-23.
- Migeon F.-D., 2010, « La méthode RGPP : placer le changement au cœur de l'administration », *Revue française d'administration publique*, vol. 4, n° 136, p. 985-994.
- Mills C. W., 1956, *The Power Elite*, New York, Oxford University Press.

- Milly B., 2012a, « L'écologie déstabilisée de l'Équipement », in Milly B., *Le travail dans le secteur public. Entre institutions, organisations et professions*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 231 p.
- Milly B., 2012b, « De l'équipement au développement durable. Les transformations institutionnelles de l'aménagement du territoire », in Bonny Y., Chantraine-Demilly L. (dir.), *L'institution plurielle*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, p. 139-167.
- Mintzberg H., 1979, *The Structuring of Organizations: A Synthesis of the Research*, Englewoods Cliffs, NJ, Prentice Hall.
- Molle F., Mollinga P. P., Wester F., 2009, « Hydraulic Bureaucracies and the Hydraulic Mission: Flows of Water, Flows of Power », *Water Alternatives*, vol. 2, n° 3, p. 328-349.
- Mollinga P. P., Bolding A., (eds.), 2004, *The politics of irrigation reform. Contested policy formulation and implementation in Asia, Africa and Latin America*, Aldershot, Ashgate.
- Moquay P., 1998, *Coopération intercommunale et société locale*, Paris, L'Harmattan.
- Mougeot F., 2015, *La pratique infirmière en psychiatrie : entre contraintes managériales et résistances cliniques*, Thèse de doctorat en sociologie soutenue à Lyon 2.
- Muller P., 1984, *Le technocrate et le paysan. Essai sur la politique française de modernisation de l'agriculture, de 1945 à nos jours*, Paris, Les éditions ouvrières.
- Muller P., 1989, « La transformation des modes d'action de l'État à travers l'histoire du programme Airbus », *Politiques et Management Public*, vol. 7, n° 1, p. 247-272.
- Muller P., 1990, « Les politiques publiques entre secteurs et territoires », *Politiques et management public*, vol. 8, n° 3, p. 19-33.
- Muller P., 1992, « Entre le local et l'Europe. La crise du modèle français de politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol. 42, n° 2, p. 275-297.
- Muller P., 2000, « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, 50^e année, n° 2, p. 189-208.
- Muller P., 2005, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1, p. 155-187.
- Muller P., 2010, « Référentiel », in Boussaguet L. et al., *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) « Références », p. 555-562.

- Müller W., Wright V. (eds.), 1994, "The State in Western Europe. Retreat or Redefinition?", *West European Politics*, vol. 17, n° 3.
- Musselin C., 2008, « Les politiques d'enseignement supérieur », in Borraz O., Guiraudon V. (dir.), *Politiques publiques 1. La France dans la gouvernance européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 147-172.
- Nasser F., 1971, *Gestion prévisionnelle de l'ingénierie*, Paris, Éditions Technip.
- Nativel C., 2010, « Workfare et culture gestionnaire : la refonte du service public de l'emploi en Grande-Bretagne », in Pelletier W., Bonelli L. (dir.), *L'État démantelé. Enquête sur une révolution silencieuse*, Paris, La Découverte, p. 92-101.
- Nay O., 1994, « Les enjeux symboliques du développement local : l'exemple de la politique de communication de Montpellier », *Politiques et management public*, vol. 12, n° 4, p. 51-69.
- Négrier E., 1995, « Intégration européenne et échanges politiques territorialisés », *Pôle Sud*, n° 3, p. 38-54.
- Négrier E., 1997, « Subsidiarité et échange politique régionalisé », in Faure A. (dir.), *Territoires et subsidiarité. L'action publique locale à la lumière d'un principe controversé*, Paris, L'Harmattan, p. 253-272.
- Négrier E., 2004, « L'agglomération change-t-elle la politique ? Une application aux politiques culturelles », in Le Saout R., Madoré F., *Les effets de l'intercommunalité*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, p. 129-143.
- Nordlinger E. A., Lowi T. J., Fabrini S., 1988, "The Return to the State: Critiques", *American Political Science Review*, vol. 82, n° 3, p. 875-901.
- Norman E. S., Bakker K., 2009, "Transgressing Scales: Water Governance Across Canada-U.S. Borderland", *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 99, n° 1, p. 99-117.
- Obinger H., Schmitt C., Starke P., 2013, "Policy Diffusion and Policy Transfer in Comparative Welfare State Research", *Social Policy and Administration*, vol. 47, n° 1, p. 111-129.
- Offerlé M., 2009, « Groupes d'intérêt(s) », in Fillieule O., Mathieu L., Péchu C. (dir.), *Dictionnaire des mouvements sociaux*, Paris, Références, Presses de Sciences Po.
- Offner J.-M., 2000, « Réseaux et dynamiques urbaines : le filigrane trompeur des maillages techniques », in Paquot T., Lussault M., Body-Gendrot S. (dir.), *La Ville et l'urbain. L'état des savoirs*, Paris, La Découverte, p. 137-145.

- Offner J.-M., 2003, « Les réseaux techniques, une politique du lien territorial », in Musso P. (dir.), *Réseaux et société*, Paris, PUF, p. 171-184.
- Offner J.-M., 2006, « Les territoires de l'action publique locale. Fausses pertinences et jeux d'écarts », *Revue française de science politique*, vol. 56, n° 1, p. 27-47.
- Olsson C., 2013, « France: Making both ends meet? », in Leander A. (ed.), *Commercialising Security. Political consequences for European military operations*, Routledge, p. 141-160.
- Ostrom E., 1992, *Crafting Institutions for Self-Governing Irrigation Systems*, San Francisco, Institute for Contemporary Studies.
- Ouattara F., 2004, « Une étrange familiarité. Les exigences de l'anthropologie "chez soi" », *Cahiers d'études africaines*, vol. 3, n° 175, p. 635-658.
- Palant-Frapier C., 2013, « L'émergence des bureaux d'études techniques en France autour de 1950 », *Entreprises et Histoire*, vol. 2, n° 71, p. 100-110.
- Palier B., Surel Y., 2005, « Les "trois I" et l'analyse de l'État en action », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1, p. 7-32.
- Paradeise C., 1984, « La marine marchande française : un marché du travail fermé ? », *Revue française de sociologie*, vol. 25, n° 3, p. 352-375.
- Paradeise C., 1985, « Rhétorique professionnelle et expertise », *Sociologie du travail*, vol. 27, n° 1, p. 17-31.
- Parri L., 1990, "Territorial Politics and Political Exchange: American Federalism and French Unitarianism Reconsidered", in Marin B. (ed.), *Governance and Generalized Exchange. Self-Organizing Policy Networks in Action*, Frankfurt, Campus Verlag.
- Pasquier R., 2012, *Le Pouvoir régional. Mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Pasquier R., 2016, « Crise économique et différenciation territoriale. Les régions et les métropoles dans la décentralisation française », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 3, n° 3, p. 327-353.
- Paugam S., 2012, « S'affranchir des prénotions », in Paugam S. (dir.), *L'enquête sociologique*, PUF, p. 5-26.
- Paugam S., 2013, *Le lien social*, Paris, Puf.
- Peters G., 1993, « Managing to hollow State », in Eliassen K., Kooiman J. (eds.), *Managing Public Organizations*, Sage.

- Petit S., 1999, « De l'eau du Rhône à l'eau de la Ville. La mise en place d'un réseau de distribution d'eau potable à Givors (1899-1935) », *Recherches contemporaines*, n° 5, p. 109-142.
- Pezon C., 2002, « La dérégulation discrète de la distribution d'eau potable en France et l'émergence d'un nouvel acteur collectif, les abonnés », *Flux*, vol. 48-49, n° 2, p. 62-72.
- Pezon C., 2005, « De l'apparition à la gestion d'un modèle marchand des services d'eau potable en France (1850-2000) », *Sciences de la société – Société civile et marchandisation de l'eau. Expériences internationales*, n° 64, p. 75-97.
- Pezon C., 2009, « Organisation et gestion des services d'eau potable en France hier et aujourd'hui », *Revue d'économie industrielle*, n° 127, p. 131-154.
- Pezon C., Canneva G., 2009, « Petites communes et opérateurs privés : généalogie du modèle français de gestion des services d'eau potable », *Espaces et sociétés*, vol. 139, n° 4, p. 21-38.
- Pfeffer J., Salancik G. R., 1978, *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*, New York, Harp & Row.
- Pflieger G., 2003, *Consommateur, client, citoyen : l'usager dans les nouvelles régulations des services en réseaux. Les cas de l'eau, de l'électricité et des télécommunications en France*, thèse en sciences appliquées, urbanisme et aménagement de l'École nationale des ponts et chaussées, Marne-la-Vallée.
- Pichault F., Pleyers M., 2012, « Pour en finir avec la génération Y... enquête sur une représentation managériale », *Annales des Mines - Gérer et comprendre*, vol. 2, n° 108, p. 39-54.
- Picon A., 2016, « La pensée sociale et politique des ingénieurs des Ponts et Chaussées », *Pour mémoire*, n° 18, p. 24-32.
- Pierre J., Peters B. G., 2000, *Governance, Politics and the State*, New York, St Martin's Press, 231 p.
- Pierru F., 2007, *Hippocrate malade de ses réformes*, Boissieux, Éditions du Croquant.
- Pierru F., 2012, « Le mandarin, le gestionnaire et le consultant. Le tournant néolibéral de la politique hospitalière », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 194, n° 4, p. 32-51.
- Pierson P., 1994, *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Cambridge, Cambridge University Press, 213 p.
- Pierson P., 1996, « The New Politics of the Welfare State », *World Politics*, vol. 48, n° 2, p. 143-179.

- Pierson P., 2000, « Inscreasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics », *The American Political Science Review*, vol. 94, n° 2, p. 251-267.
- Pierson P., 2004, *Politics in Time. History, Institutions and Social Analysis*, Princeton, Princeton University Press, p. 208.
- Pinson G., 2006, « Projets de ville et gouvernance urbaine. Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes », *Revue française de science politique*, vol. 56, n° 4, p. 619-651.
- Pinson G., 2015, « Gouvernance et sociologie de l'action organisée. Action publique, coordination et théorie de l'État », *L'Année sociologique*, vol. 65, n° 2, p. 483-516.
- Pinson G., Sala Pala V., 2007, « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? », *Revue française de science politique*, vol. 57, n° 5, p. 555-597.
- Piroux A., 2011, « La privatisation de l'éthique administrative », *Pyramides*, n° 22, p. 43-70.
- Pissaloux J.-L., Wulf A., 2010, « Les agences de l'eau : un outil incitatif au service des usagers et du milieu aquatique », in *Droit et gestion des collectivités territoriales. Tome 30. Les enjeux de la gestion locale de l'eau*, p. 203-221.
- Poggi G., 1977, "The constitutional State of the nineteenth century: an elementary conceptual portrait", *Sociology*, n° 11, p. 311-332.
- Poggi G., 1978, *The Development of the Modern State: A Sociological Introduction*, Stanford, Stanford University Press, 192 p.
- Polanyi K., 2009 [1944], *La grande transformation. Aux origines politiques et économiques de notre temps*, Paris, Gallimard, 467 p.
- Pollak M., 1975, « L'efficacité par l'ambiguïté », *Sociologie et société*, vol. 7, n° 1, p. 29-50.
- Pollitt C., 2001, "Clarifying Convergence. Striking Similarities and Durable Differences in Public Management Reform", *Public Management Review*, vol. 3, n° 4.
- Pollitt C., Bouckaert G., 2011, *Public Management Reform. A comparative analysis: New Public Management, Governance and the Neo-Weberian State*, New York, Oxford University Press.
- Poupeau F.-M., 2004, *Le service public à la française face aux pouvoirs locaux. Les métamorphoses de l'État jacobin*, Paris, CNRS Éditions, 246 p.
- Poupeau F.-M., 2011, « (Con)fusion dans l'État départemental : la mise en place des directions départementales des territoires (et de la mer) », *Revue française d'administration publique*, vol. 3, n° 139, p. 517-535.

- Poupeau F.-M., 2013, « L'émergence d'un État régional pilote », *Gouvernement et action publique*, vol. 2, n° 2, p. 249-277.
- Poupeau F.-M., 2017, *Analyser la gouvernance multi-niveaux*, Fontaine, PUG, 253 p.
- Pressman J. L., Wildavsky A., B., 1973, *Implementation*, Berkeley, University of California Press.
- Préteceille E., 1975, *Équipements collectifs, structures urbaines et consommation sociale*, CSU, 161 p.
- Prudhomme-Deblanc C., 2002, *Un ministère français face à l'Europe. Le cas du ministère de l'Équipement, des Transport et du Logement*, Paris, L'Harmattan.
- Przeworski A., Teune H., 1970, *The Logic of Comparative Social Inquiry*, New York, Wiley & Sons.
- Putnam R. D., 1977, "Elite Transformation in Advanced Industrial Societies. An Assessment of the Theory of Technocracy", *Comparative Political Studies*, vol. 10, n° 3, p. 383-412.
- Quéré O., 2017, « Construire l'État par son milieu. Les transformations du mandat des cadres intermédiaires de l'administration », *Sociologie du travail*, vol. 59, n° 3 [en ligne].
- Rangeon F., 2005, « Peut-on parler d'un intérêt général local ? », in Le Bart C., Lefevre R. (dir.), *La Proximité en politique. Usages, rhétoriques, pratiques*, Rennes, PUR, p. 45-65.
- Ravelli Q., 2008, « Cadres, techniciens et ouvriers : mobilités professionnelles et privilège spatial », *Espaces et sociétés*, vol. 4, n° 135, p. 157-171.
- Reigner H., 2002, « Le pluralisme limité de l'action publique territoriale : le ministère de l'Équipement entre adaptations et continuité », in Fontaine J., Hassenteufel P. (dir.), *To change or not to change? Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 305 p.
- Reinhard W., 2007, *Geschichte des modernen Staates. Von den Anfängen bis zur Gegenwart*, Munich, C. H. Berg Verlag, 128 p.
- Reisner M., 1993, *Cadillac desert: The American West and its disappearing water*, New York, Penguin Books.
- Renou Y., 2017, « Indicateurs de performance et nouvelle gouvernamentalité des services de l'eau en France », *Revue internationale des sciences administratives*, vol. 83, n° 2, p. 385-402.

- Restier-Melleray C., 1990, « Experts et expertise scientifique. Le cas de la France », *Revue française de science politique*, vol. 40, n° 4, p. 546-585.
- Rhodes R. A. W., 1980, « Analysing intergovernmental relations », *European Journal of Political Research*, vol. 8, n° 3, p. 289-322.
- Rhodes R. A. W., 1981, *Control and Power in Central-Local Government Relations*, Aldershot, Gower.
- Richard S., Rieu T., 2009, « Vers une gouvernance locale de l'eau en France : analyse d'une recomposition de l'action publique à partir de l'expérience du schéma d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE) de la rivière Drôme en France », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, vol. 9, n° 1 [en ligne].
- Riddell P., 1983, *The Thatcher government*, Oxford, Martin Robertson, 262 p.
- Risse T., Cowles M. G., Caporaso J., 2001, "Europeanization and Domestic Change: Introduction", in Cowles M. G., Caporaso J. A., Risse T. (eds.), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Ithaca, Cornell University Press.
- Robert C., 2008, « Expertise et action publique », in Borraz O., Guiraudon V. (dir.), *Politiques publiques 1. La France dans la gouvernance européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 309-335.
- Roncayolo M., 1992, « Le département », in Nora P. (dir.), *Les lieux de mémoire. Tome I. Conflits et partage*, Paris, Gallimard, p. 885-929.
- Rondin J., 1985, *Le sacre des notables. La France en décentralisation*, Paris, Fayard, 335 p.
- Roqueplo Ph., 1997, *Entre savoir et décision, l'expertise scientifique*, Paris, INRA Éditions.
- Rouban L., 2010, « Les élites de la réforme », *Revue française d'administration publique*, vol. 136, n° 4, p. 865-879.
- Roussary A., 2010, *Vers une recomposition de la gouvernance de la qualité de l'eau potable en France : de la conformité sanitaire à l'exigence de qualité environnementale*, Thèse de sociologie, Toulouse 2.
- Sahlin-Andersson K., 1996, "Imitating by editing success. The construction of organizational fields and identities", in Czarniawska B., Sevón G. (eds.), *Translating organizational change*, New-York, Berlin, Walter de Gruyter, p. 69-92.
- Sainsaulieu R., 1977, *L'identité au travail*, Paris, PFNSP.
- Sandholtz W., Zysman J., 1989, "1992 : Recasting the European Bargain", *World Politics*, vol. 42, n° 1, p. 95-128.

- Sappington D. E. M., 1991, "Incentives in Principal-Agent Relationships", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 5, n° 2, p. 45-66.
- Sarfatti Larson M., 1988, « À propos des professionnels et des experts ou comme il est peu utile d'essayer de tout dire », *Sociologie et sociétés*, vol. 20, n° 2, p. 23-40.
- Saurugger S., 2010, *Théories et concepts de l'intégration européenne*, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), « Références », 488 p.
- Selznick P., 1957, *Leadership in administration. A sociological interpretation*, New York, Harper and Row.
- Selznick P., 1966, *TVA and the Grass Roots. A study in the Sociology of Formal Organization*, New York, Harper & Row.
- Scharpf F. W., 2000, « Institutions in Comparative Policy Research », *Comparative Political Studies*, vol. 33, n° 6-7, p. 762-790.
- Scott W. R., 1981, *Organizations. Rational, Natural, and Open Systems*, Thousand Oaks, Sage.
- Sharpe L.J., Newton K., 1984, *Does Politics Matter? The Determinants of Public Policy*, Oxford, Clarendon Press.
- Shepsle K. A., 1989, « Studying Institutions: Some Lessons from the Rational Choice Approach », *Journal of Theoretical Politics*, vol. 1, n° 2, p. 131-147.
- Siwek-Pouydesseau J., 2009, « Les syndicats de la fonction publique et les réformes managériales depuis 2002 », *Revue française d'administration publique*, vol. 132, n° 4, p. 745-756.
- Skocpol Th., 1992, *Protecting Soldiers and Mothers: the Political Origins of Social Policy in the United States*, Cambridge, Mass., Belknap Press of Harvard University Press.
- Simon H. A., 1997 [1947], *Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*, New York, The Free Press, p. 368.
- Simmons B. A., Dobbin F., Garrett G. (eds.), 2008, *The Global Diffusion of Markets and Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Smith R., 2006, « Which Comes First? The Ideas or the Institutions? », in Shapiro I., Skowronek S., Galvin D. (eds.), *Rethinking Political Institutions: The Art of the State*, New York, New York University Press, p. 91-113.
- Smith R., 2008, « Historical Institutionalism and the Study of Law », in Whittington K. E., Kelemen R. D., Caldeira G. A. (eds.), *The Oxford Handbook of Law and Politics*, Oxford, Oxford University Press, p. 46-59.

- Soifer H., 2008, "State Infrastructural Power: Approaches to Conceptualization and Measurement", *Studies in Comparative International Development*, vol. 43, n° 3-4, p. 231-251.
- Stoker G., 1998, « Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance », *Revue internationale des sciences sociales*, n° 155, p. 19-30.
- Stopford J. M., Strange S., Henley J. S., 1991, « The New Diplomacy », in Stopford J. M., Strange S., Henley J. S., *Rival States, Rival Firms. Competition for World Market Shares*, Cambridge University Press, p. 1-31.
- Strange S., 1996, *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 218 p.
- Streeck W., Thelen, K. (eds.), 2005, *Beyond Continuity. Institutionnal Change in Advanced Political Economics*, Oxford, Oxford University Press, 312 p.
- Streeck W., 2014, *Buying Time. The Delayed Crisis of Democratic Capitalism*, Londres, Verso.
- Suleiman E. N., 1976, *Les hauts fonctionnaires et la politique*, Paris, Éditions du Seuil, 239 p.
- Sullivan S. E., Arthur M. B., 2006, « The Evolution of the Boundaryless Career Concept: Examining Physical and Psychological Mobility », *Journal of Vocational Behaviour*, vol. 69, n° 1, p. 19-29.
- Sundström, G., 2006, "Management by Results: its origin and development in the case of the Swedish state", *International Public Management Journal*, vol. 9, n° 4, p. 399-427.
- Swyngedouw E., 1999, « Modernity and Hybridity: Nature, Regeneracionismo, and the Production of the Spanish Waterscape, 1890-1930 », *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 89, n° 3, p. 443-465.
- Szarka J., 2002, "Environmental policy and neo-corporatism in France", *Environmental Politics*, vol. 9, n° 3, p. 89-108.
- Tavernier Y., 1967, « Une nouvelle administration pour l'agriculture : la réforme du ministère », *Revue française de science politique*, n° 5, p. 889-917.
- Tellier T., 2009, « Synthèse des témoignages oraux », *Pour mémoire, revue du comité d'histoire du MEEDDM. L'Équipement et la décentralisation (1981-1992). Actes de la journée d'études du 8 juin 2009*.
- Terressac (de) G., 2011, « Savoirs, compétences et travail », in Barbier J.-M. (dir.), *Savoirs théoriques et savoirs d'action*, Presses Universitaires de France, p. 223-247.

- Thelen K., 2009, "Institutional Change in Advanced Political Economies", *British Journal of Industrial Relations*, vol. 47, n° 3, p. 471-498.
- Thoenig J.-C., 1987 [1973], *L'ère des technocrates. Le cas des ponts et chaussées*, Paris, L'Harmattan.
- Thoenig J.-C., 1995, « L'incertitude en gestion territoriale », *Politiques et Management Public*, vol. 13, n° 3, p. 1-27.
- Thoenig J.-C., 2009, « Les DDE face à la décentralisation », *Pour mémoire, revue du comité d'histoire du MEEDDM. L'Équipement et la décentralisation (1981-1992). Actes de la journée d'études du 8 juin 2009*.
- Thoenig J.-C., Duran P., 1996, « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, 46^e année, n° 4, p. 580-623.
- Tilly C., 1990, *Coercion, Capital and European States: Ad 990-1992*, Cambridge Mass.: Basil Blackwell, 269 p.
- Tindon C., 2018, « Engagement militant, associations et gestion de l'eau potable : essor et épreuves d'une régulation civique du secteur », in Barone S., Barbier R., Destandau F., Garin P. (dir.), *Gouvernance de l'eau : un mouvement de réforme perpétuelle ?*, Paris, L'Harmattan, p. 221-242.
- Tindon C., Barbier R., 2018, « Se mobiliser pour l'eau potable : une forme de régulation civique ? », *Participations*, vol. 21, n° 2, p. 143-162.
- Tobelem-Zanin C., 1995, *La qualité de la vie dans les villes françaises*, Mont-Saint-Aignan, Publications de l'Université de Rouen.
- Tocqueville A., 1865, « Mélanges littéraires. Notes et voyages. État social et politique de la France avant et depuis 1789 », in Tocqueville M. M., *Œuvres complètes d'Alexis de Tocqueville. Vol. 8*, Paris, Michel Lévy Frères.
- Tocqueville A., 1952 [1856], *L'Ancien régime et la Révolution*, Paris, Gallimard, 378 p.
- Tocqueville A. (de), 1992 [1835], *De la Démocratie en Amérique, tome 1*, Paris, Gallimard, 506 p.
- Trepos J.-Y., 1996, *La Sociologie de l'expertise*, Paris, PUF.
- Trice H., Morand D., 1991, « Cultural Diversity: Subcultures and Countercultures in Work Organizations », in Miller G. (ed.), *Studies in Organizational Sociology*, Greenwich, JAI Press, p. 69-105.
- Tsebelis G., 1995, "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism", *British Journal of Political Science*, vol. 5, n° 3, p. 289-325.

- Turner R. H., 1957, « The Normative Coherence of Folk Concepts », *Research Studies of the State College of Washington*, vol. 25, p. 127-36.
- Uhel M., 2013, *Eau et pouvoir. Les échelles des mouvements contestataires et révolutionnaires en Bolivie et au Venezuela*, Thèse en géographie, Université de Caen.
- Vadelorge L., 2009, « Des CODER à Defferre : l'Équipement au coeur du débat sur la décentralisation », *Pour mémoire, revue du comité d'histoire du MEEDDM. L'Équipement et la décentralisation (1981-1992). Actes de la journée d'études du 8 juin 2009*.
- Vallemont S., 2004, *Une vie d'ingénieur aux Ponts et chaussées, 1951-1995 : chroniques d'un témoin engagé*, Paris, Presses de l'École nationale des Ponts et Chaussées.
- Van der Heijden J., 2010, "A Short History of Studying Incremental Institutional Change: Does Explaining Institutional Change Provide any New Explanations?", *Regulation & Governance*, vol. 4, n° 2, p. 230-243.
- Van der Heijden J., 2011, "Institutional Layering: a Review of the Use of the Concept", *Politics*, vol. 31, n° 1, p. 9-18.
- Venot J.-P., Torou B. M., Daré W., 2014, « Territorialisation ou spatialisation : les agences et comités locaux de l'eau au Burkina Faso », *L'Espace géographique*, tome 43, n° 2, p. 148-163.
- Vignon S., 2010, « Les élus des petites communes face à la "démocratie d'expertise" intercommunale. Les "semi-professionnels" de la politique locale », in Barone S., Troupel A. (dir.), *Battre la campagne*, Paris, L'Harmattan.
- Vigreux P., 2004, « Le rôle des ingénieurs dans l'agriculture, les forêts et l'équipement rural au Maghreb (1890-1970) », in Gobe E. (dir.), *L'Ingénieur moderne au Maghreb (XIX^e-XX^e siècles)*, Tunis, Institut de recherche sur le Maghreb contemporain, p. 141-158.
- Villeneuve J., 1997, « Bilan de la loi du 6 février 1992 », in Rangeon F. (dir.), *L'intercommunalité - Bilan et perspectives*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Vinokur A., 2008, « Vous avez dit "autonomie" ? », *Mouvements*, vol. 3, n° 55-56, p. 72-81.
- Watson N., Deeming H., Treffny R., 2009, "Beyond bureaucracy? Assessing institutional change in the governance of water in England", *Water Alternatives*, vol. 2, n° 3, p. 448-460.
- Weaver K., 1996, "Deficits and Devolution in the 104th Congress", *Publius*, vol. 26, n° 3, p. 45-85.

- Weber E., 1983, *La fin des terroires. La modernisation de la France rurale : 1870-1914*, Paris, Fayard.
- Weber M., 1963 [1919], *Le Savant et le Politique*, Paris, Plon.
- Weber M., 1965 [1922], *Essais sur la théorie de la science*, Paris, Plon.
- Weber M., 1995 [1922], *Économie et société*, Paris, Plon.
- Wehr K., 2004, *America's fight over water: The environmental and political effects of large-scale water systems*, New York and London, Routledge.
- Weiss L., 1995, "Governed interdependence: Rethinking the government-business relationship in East Asia", *The Pacific Review*, vol. 8, n° 4, p. 589-616.
- Weiss L., 1998, *The Myth of the Powerless State. Governing the Economy in a Global Era*, Cambridge, Cambridge University Press, 260 p.
- Wester P., 2008, *Shedding the waters: Institutional change and water control in the Lerma-Chapala basin, Mexico*, PhD thesis, Wageningen University, Wageningen, the Netherlands.
- Willke H., 1992, *Ironie des Staates. Grundlinien einer Staatstheorie polyzentrischer Gesellschaft*, Frankfurt, Suhrkamp, 399 p.
- Wittfogel K. A., 1957, *Oriental despotism: A comparative study of total power*, New Haven, Yale University Press.
- Woll C., 2011, *Le Lobbying à rebours : l'influence du politique sur la stratégie des grandes entreprises*, Paris, Presses de Sciences Po, 278 p.
- Worms J.-P., 1966, « Le préfet et ses notables », *Sociologie du travail*, n° 3, p. 249-275.
- Worster D., 1985, *Rivers of empire: Water, aridity, and the growth of the American West*, Oxford, Oxford University Press.
- Wright V., Cassese V. (dir.), 1996, *La recomposition de l'État en Europe*, Paris, La Découverte, p. 240.

ANNEXES

Annexe n° 1

Liste des entretiens

	Statut	Date et lieu	SD/ND ⁸⁵¹	Durée	Enregistrement ⁸⁵²
National	Membre de l'AFEID	Toulouse Janvier 2015	SD	3h30	A
	Représentant de l'ADF	Siège ADF (Paris), Mai 2015	SD	1h	A
	Chef du bureau des polices de l'eau et de la nature, ministère de l'Environnement	Entretien au ministère de l'Environnement, Juin 2015	SD	1h30	A
	Consultant – Pôle Environnement, Espelia	Siège d'Espelia (Paris) Juin 2015	SD	1h	A
	Chef du département « eau et assainissement » de la FNCCR	Siège FNCCR (Paris), Juin 2015	SD	2h15	A
	Ancien directeur de Service Public 2000	Domicile de l'enquêté Juin 2015	SD	3h	A
	Chargé de mission du corps des IPEF, ministère de l'Environnement	Entretien au ministère de l'Environnement, Juin 2015	SD	1h15	A
	Directeur adjoint du cabinet du ministre de l'Environnement	Entretien au ministère de l'Environnement, Janvier 2016	SD	1h	A
	Conseiller du secrétaire général du ministère de l'Environnement	Ministère de l'Environnement, Janvier 2016	SD	1h	A
	Consultant à A Propos	Locaux d'A Propos (Montpellier) Janvier 2016	SD	2h	A
	Conseiller technique « budget et réforme de l'État » au ministère de l'Agriculture	Entretien téléphonique Février 2016	SD	1h	A
	Chef de la mission « Pilotage des services » au secrétariat du ministère de l'Équipement	Entretien téléphonique Février 2016	SD	1h40	A
	Conseiller pour le développement durable au cabinet du Premier ministre	Marseille Février 2016	SD	1h40	A
	Représentant de Syntec-Ingénierie	Entretien téléphonique Février 2016	SD	30 min	A

⁸⁵¹ Entretien semi-directif (SD) ou non directif (ND).

⁸⁵² A : audio. M : Manuel.

	Secrétaire général du SNITEAT-UNSA	Entretien téléphonique Mars 2016	SD	45 min	A
	Représentant de CINOV	Entretien téléphonique Mars 2016	SD	1h	A
	Représentant du SYAC-CGT	Entretien téléphonique Avril 2016	SD	30 min	A
	Chef du service de la qualité et des professions à la DGUHC du ministère de l'Équipement	Entretien téléphonique Avril 2016	SD	2h	A
	Sous-directeur de la modernisation et des services au ministère de l'Agriculture	Entretien téléphonique Avril 2016	SD	1h45	A
	Chef du bureau de l'organisation des services et responsable du pilotage de l'ingénierie au ministère de l'Agriculture	Entretien téléphonique Avril 2016	SD	1h30	A
	Représentant du SYAC-CGT	Entretien téléphonique Mai 2016	SD	40 min	A
	Secrétaire général du ministère de l'Agriculture	Entretien téléphonique, Mai 2016	SD	1h20	A
	Responsable du département « Environnement » à la Fédération des Établissements publics locaux	Entretien téléphonique Juin 2018	SD	40 min	A
	Consultant d'un grand cabinet de Conseil	Montpellier Juin 2018	SD	2h20	A
Région PACA	Responsable de pôle, DREAL	Locaux de la DREAL (Aix-en-Provence) Novembre 2014	SD	2h	A
	Laboratoire d'hydrobiologie de la DREAL	Locaux de la DREAL (Aix-en-Provence) Novembre 2014	SD	1h20	A
	Coordinatrice d'unité à l'ARPE	Entretien téléphonique Janvier 2016	SD	40 min	A
	Directeur régional d'un grand cabinet d'études	Entretien téléphonique Juillet 2018	SD	1h20	A et M
Région LR	Chef du service « eau et prévention des	Au siège conseil régional (Montpellier)	SD	1h	A

	risques naturels », conseil régional	Novembre 2014			
	Directeur du service « eau et milieux aquatiques » de la DREAL	Au siège de la DREAL, Montpellier Novembre 2014	SD	1h10	A
	IGAPS	Maison de l'Agriculture (Montpellier) Novembre 2014	SD	1h40	A
	Directeur d'un cluster régional	Entretien téléphonique Janvier 2018	SD	1h10	A
	Directeurs de deux cabinets d'études régionaux	Montpellier Février 2018	SD	2h40	A
Hérault	Directeur d'un EPCI (grand cycle)	Au siège du syndicat Décembre 2014	SD	1h30	A
	Chargé de mission « ressources en eau », communauté de communes	Au siège de la communauté de communes Décembre 2014	SD	3h	M
	Directeur de service DDT(M)	DDT(M) Montpellier Décembre 2014	SD	2h30	A
	Directeur de service, DDT(M)	DDT(M) Montpellier Décembre 2015	SD	2h10	A
	Responsable de la direction de l'assistance technique de l'eau, conseil départemental	Conseil départemental (Montpellier) Novembre 2014	SD	3h	A
	Conseiller auprès du DGS sur les politiques de l'eau	Conseil départemental (Montpellier) Janvier 2015	SD	2h20	A
	Deux responsables de l'eau au conseil départemental	Conseil départemental (Montpellier) Janvier 2015	SD	1h40	A
	Directrice d'un EPCI (grand cycle)	Siège du syndicat Octobre 2015	SD	1h10	A
	DGS d'un EPCI	Entretien téléphonique Février 2016	SD	1h30	A
	Ex-agent de l'ingénierie publique (n° 1)	Entretien téléphonique Mai 2017	SD	40 min	A
	Ex-agent de l'ingénierie publique (n° 2)	Locaux de la DDTM Juin 2017	SD	1h15	A
	Ex-agent de l'ingénierie publique (n° 3)	Entretien téléphonique Juin 2017	SD	1h	A

	Représentant de l'AMF 34	Locaux de l'AMF (Montpellier) Juillet 2018	SD	1h30	A
	Responsable d'Hérault Ingénierie	Locaux du conseil départemental Juillet 2018	SD	3h20	A
	Adjoint au maire d'une petite commune	Dans la commune Novembre 2018	ND	3h30	M
	Maire d'une petite commune	Mairie Novembre 2018	SD	2h30	A
	Ingénieur au sein d'un syndicat intercommunal (petit cycle)	Entretien téléphonique Août 2019	SD	1 h	M
Lozère	Chef d'unité à la DDT	Locaux de la DDT (Mende) Novembre 2015	SD	2h15	A
	Adjoint à un responsable de pôle territorial de la DDT	Locaux de la DDT (Mende) Novembre 2015	SD	2h10	A
	Responsable de service au SDEE	Locaux du SDEE (Mende) Novembre 2015	SD	1h15	A
	Directeur de Lozère Ingénierie	Locaux de l'agence départementale (Mende) Décembre 2015	SD	1h10	A
	Chef d'unité à la DDT	Locaux de la DDT (Mende) Janvier 2016	SD	1h20	A
	Chef de service, conseil départemental	Locaux du conseil départemental (Mende) Janvier 2016	SD	2h10	A
	Service contentieux du conseil départemental	Entretien téléphonique Février 2016	SD	30 min	A
	Ex-agent de l'ingénierie publique (n° 1)	Entretien téléphonique Janvier 2017	SD	30 min	A
	Ex-agent de l'ingénierie publique (n° 2)	Entretien téléphonique Juin 2017	SD	45 min	A
	Ex-agent de l'ingénierie publique (n° 3)	Entretien téléphonique Juin 2017	SD	40 min	A
	Ex-agent de l'ingénierie publique (n° 4)	Entretien téléphonique Juillet 2017	SD	40 min	A
	Directeur d'un cabinet d'études	Entretien téléphonique Août 2018	SD	10 min	A
	Vaucluse	Chef de service à la DDT	Locaux de la DDT (Avignon)	SD	1h

		Novembre 2014			
	Chef de service au conseil départemental	Locaux du conseil départemental Novembre 2014	SD	3h10	A
	Ingénieur au conseil départemental	Locaux du conseil départemental Novembre 2015	SD	1h20	A
	Chef d'unité à la DDT (n° 1)	Locaux de la DDT (Avignon) Décembre 2015	SD	1h40	A
	Chef d'unité à la DDT (n° 2)	Locaux de la DDT (Avignon) Décembre 2015	SD	1h45	A
	Chef de mission à la DDT	Locaux de la DDT (Avignon) Décembre 2015	SD	1h50	A
	DGS d'un EPCI-FP	Entretien téléphonique Décembre 2015	SD	1h40	A
	Directeur d'un syndicat (petit cycle)	Dans les locaux du syndicat Janvier 2016	SD	1h	A
	Directeur adjoint des services techniques d'un EPCI-FP	Dans les locaux de l'EPCI-FP Janvier 2016	SD	1h30	A
	Ex-agent de l'ingénierie publique (n° 1)	Locaux de la DDT (Avignon) Mai 2017	SD	2h	A
	Ex-agent de l'ingénierie publique (n° 2)	Locaux de la DDT (Avignon) Mai 2017	SD	1h30	A
	Ex-agent de l'ingénierie publique (n° 3)	Locaux de la DDT (Avignon) Mai 2017	SD	1h20	A
	Ex-agent de l'ingénierie publique (n° 4)	Locaux de la DDT (Avignon) Mai 2017	SD	1h15	A
Bassin Rhône-Méditerranée et Corse	Directeur de la délégation régionale de l'AE à Montpellier	Montpellier Avril 2015	SD	2h	A
Bouches-du-Rhône	Chef de service, DDTM	Entretien téléphonique Mai 2014	SD	1h40	A
Gard	Ex-agent de l'ingénierie publique, DDTM	Salon Hydrogaïa (Montpellier) Mai 2014	SD	1h20	A
	Chef de service, DDTM (n° 1)	Locaux de la DDTM Mai 2014	SD	2h	A
	Chef de service, DDTM (n° 2)	Locaux de la DDTM Mai 2014	SD	1h40	A

Midi-Pyrénées	Chef de service de la DREAL	Locaux de la DREAL (Toulouse) Juin 2014	SD	1h	A
Région Nord	IGAPS	Direction régionale de l'Agriculture (Cachan) Juin 2015	SD	1h27	A

Annexe n° 2

Avis n° 88-A-15 du Conseil de la concurrence

Avis n° 88-A-15 du Conseil de la concurrence relatif à la concurrence entre les services techniques de l'Etat et les cabinets privés d'ingénierie vis-à-vis des collectivités locales et de leurs groupements

NOR : ECOC8810146V

(B.O.C.C.R.F. n° 22 du 29 octobre 1988)

Le Conseil de la concurrence,

Vu la lettre enregistrée le 27 novembre 1987 par laquelle la chambre des ingénieurs-conseils de France a saisi le conseil d'une demande d'avis portant sur « le problème de la concurrence des services techniques de l'Etat vis-à-vis de l'ingénierie privée pour les marchés d'études et de travaux des collectivités locales » ;

Vu l'ordonnance n° 86-1243 du 1^{er} décembre 1986 relative à la liberté des prix et de la concurrence, modifiée, et notamment son article 5, ensemble le décret n° 86-1309 du 29 décembre 1986 modifiée ;

Le rapporteur, le rapporteur général et le commissaire du Gouvernement entendus,

Est d'avis :

De répondre à la question posée dans le sens des observations qui suivent :

1° L'offre d'ingénierie est assurée à la fois par des entreprises du secteur privé et par les directions départementales de l'équipement et les directions départementales de l'agriculture et de la forêt.

Les entreprises exerçant en France, à titre principal, une activité d'ingénierie technique étaient en 1986 au nombre de 15 000 et réalisaient un chiffre d'affaires supérieur à 52 milliards de francs. La répartition de ce chiffre d'affaires entre les trois principaux domaines d'intervention de l'ingénierie s'effectuait à raison de 61,8 p. 100 pour l'industrie, 15,4 p. 100 pour le bâtiment, 11,7 p. 100 pour l'infrastructure. Le secteur public est le principal client dans ce dernier domaine.

La chambre des ingénieurs-conseils de France, qui regroupe environ 1 000 cabinets, estime représenter environ le tiers des cabinets d'ingénierie « indépendants », c'est-à-dire ceux qui ne sont pas intégrés dans les entreprises participant à la réalisation des ouvrages ou qui n'ont pas de liens financiers avec de telles entreprises. De taille généralement moyenne, ces cabinets, dont la zone d'intervention dépasse rarement le cadre régional, attachent de l'importance à la clientèle des collectivités locales et de leurs groupements (syndicats intercommunaux, districts, communautés urbaines) laquelle constitue une part importante, encore qu'elle ne puisse être déterminée avec précision, de leur activité. Ils ressentent donc particulièrement la concurrence que sont susceptibles de leur faire les services techniques de l'Etat vis-à-vis de ces maîtres d'ouvrage.

Les directions départementales de l'équipement et les directions départementales de l'agriculture et de la forêt sont, en effet, habilitées à intervenir au profit des collectivités locales et de leurs groupements. L'aide technique ainsi apportée par les services de l'Etat aux collectivités locales était déjà autorisée par un décret du 7 fructidor an XII. Elle est actuellement prévue et organisée par deux lois : la loi n° 48-1530 du 29 septembre 1948 réglementant l'intervention des fonctionnaires des ponts et chaussées dans les

affaires intéressant les collectivités locales et divers organismes, la loi n° 55-985 du 26 juillet 1955 réglementant l'intervention des fonctionnaires du génie rural dans les affaires intéressant les collectivités locales et divers organismes. L'article 3 de la loi du 29 septembre 1948 dispose que « les ingénieurs des ponts et chaussées et les agents placés sous leurs ordres ont droit à l'allocation d'honoraires à la charge des intéressés, lorsqu'ils prennent part, à la demande des départements, communes, chambres de commerce, sociétés nationales, associations syndicales et autres collectivités ou établissements publics, à des travaux à l'égard desquels leur intervention n'est pas rendue obligatoire par les lois et règlements généraux ». Un arrêté interministériel du 7 mars 1949 relatif aux conditions générales d'intervention du service des ponts et chaussées a précisé les conditions d'application de la loi. La loi précitée du 26 juillet 1955 rend applicable aux fonctionnaires du génie rural les dispositions de la loi du 29 septembre 1948 et de l'arrêté interministériel du 7 mars 1949. De nombreux textes réglementaires ont ultérieurement modifié les conditions précises d'intervention et de rémunération des services susmentionnés. Notamment, leur collaboration aux travaux de voirie communale est entrée dans le champ des lois du 29 septembre 1948 et du 26 juillet 1955 lorsque la gestion des voies des communes a été mise à la charge de celles-ci en application de l'ordonnance n° 59-115 du 7 janvier 1959.

Les services techniques de l'Etat n'apportent leur concours que lorsque celui-ci est sollicité. Un accord doit ensuite être conclu entre l'Etat et la collectivité ou l'organisme qui demande ce concours. Auparavant, une décision d'autorisation de concours doit être délivrée par le préfet ou, lorsque le montant estimé du projet ou des travaux dépasse 20 millions de francs, par le ministre dont relève le service. Les rémunérations dues aux services en contrepartie du concours sont versées au crédit de comptes ouverts dans les trésoreries générales. Les sommes ainsi collectées sont ensuite réparties entre les agents selon des critères et des règles définies par arrêté ministériel.

Les prestations que peuvent fournir les services de l'Etat au titre des concours sont définies très largement par les textes mais ne comprennent pas les prestations d'architecture. On a coutume de distinguer les concours occasionnels et les concours permanents. Ces derniers portent sur des tâches de gestion, de conseil et de contrôle accomplies régulièrement par les services. Les concours occasionnels sont apportés pour la réalisation d'ouvrages bien définis et consistent soit en des missions de conducteur d'opération - que peuvent seuls accomplir des services techniques publics - soit en des missions de maîtrise d'œuvre, semblables à celles qui pourraient être confiées à des prestataires de droit privé. 15 500 concours occasionnels ont été ainsi prêtés à des collectivités ou à leurs groupements en 1986 par les directions départementales de l'équipement : ces concours, qui portaient sur des travaux d'un montant global de 9,6 milliards de francs, ont donné lieu à la perception d'« honoraires » s'élevant à 377 millions de francs. La même année, 8 840 concours occasionnels de maîtrise d'œuvre ont été apportés à des collectivités locales ou à leurs groupements par les directions départementales de l'agriculture et de la forêt. Le montant des travaux faisant l'objet de ces concours s'élevait à 6,78 milliards de francs et le montant correspondant des honoraires à 255,5 millions de francs. Si les services techniques de l'Etat sont également habilités à intervenir au profit d'autres collectivités ou organismes que les collectivités locales et leurs groupe-

ments, la part de ces derniers dans le total des concours accordés est nettement prépondérante et peut être évaluée globalement à plus de 80 p. 100.

2° Les conditions de rémunération par les collectivités locales des prestataires de droit privé et des services techniques de l'Etat ne sont pas les mêmes. La rémunération des prestations assurées par les architectes et ingénieurs privés au profit des maîtres d'ouvrages publics était jusqu'en 1973 définie à proportion du coût des travaux réalisés. Le décret n° 73-207 du 28 février 1973 relatif aux conditions de rémunération des missions d'ingénierie et d'architecture remplies pour le compte des collectivités publiques par des prestataires de droit privé a mis fin à ce système préjudiciable à la bonne gestion des deniers publics. Le régime alors mis en place repose sur le principe d'une rémunération qui est définie non plus *a posteriori*, en fonction du coût final de l'ouvrage, mais *a priori*, en fonction d'un « coût d'objectif », sur lequel s'engage le concepteur, qui comprend la rémunération de celui-ci ainsi que l'estimation prévisionnelle de toutes les prestations nécessaires pour mener à son terme la réalisation de l'ouvrage, à l'exclusion de celle contenue dans la mission du concepteur. Si le coût constaté en fin d'opération diffère, au-delà d'un certain seuil déterminé par un « taux de tolérance », du coût d'objectif, la rémunération normalement due au concepteur est diminuée, et ce d'autant plus que le coût constaté dépasse le coût maximal toléré. La rémunération que perçoit le concepteur, si celui-ci ne subit pas de pénalisation en raison du non-respect du coût d'objectif, est déterminée par des taux applicables au coût d'objectif et dégressifs en fonction de son montant. De très nombreux taux ont été ainsi fixés, qui varient non seulement par rapport au coût d'objectif mais aussi selon la nature des travaux - classés en trois catégories : infrastructure, bâtiment, industrie - la complexité de l'ouvrage - définie par trois « classes de complexité » et dix « notes de complexité » - l'étendue de la mission confiée au concepteur.

Si le décret du 28 février 1973 continue à s'appliquer aux marchés d'ingénierie et d'architecture passés par l'Etat et ses établissements publics administratifs, il a cessé d'être obligatoire pour les collectivités locales à compter du 4 mars 1984, date à laquelle est entré en vigueur l'article 21-II de la loi du 2 mars 1982 abrogeant l'article L. 315-2 du code des communes qui rendait applicable aux communes la réglementation issue du décret du 28 février 1973. Par ailleurs, la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée, qui instaure un nouveau régime de rémunération et dont les dispositions devaient s'appliquer aux collectivités locales et à leurs établissements publics, n'est pas entrée en application.

Les collectivités locales ne sont donc actuellement soumises à aucune réglementation définissant les règles selon lesquelles elles rémunèrent les maîtres d'œuvre privés auxquels elles font appel. La plupart continuent, cependant, à appliquer le décret du 28 février 1973 et les textes qui l'ont accompagné. Le régime de rémunération précédemment décrit persiste donc dans les faits à régir les relations entre les collectivités locales et la maîtrise d'œuvre privée. Les taux de rémunération définis en 1973 sont considérés toutefois par les professionnels comme ne correspondant pas à l'évolution de leurs coûts. Pour compenser en partie ce phénomène, les notes de complexité ont tendance, depuis plusieurs années déjà, à devenir plus élevées pour des ouvrages comparables.

Les concours des services de l'Etat n'entrent pas dans le champ d'application des textes relatifs aux marchés publics d'ingénierie et d'architecture. La rémunération de ces concours obéit à des règles particulières définies initialement par l'arrêté susmentionné du 7 mars 1949, substantiellement modifié par un arrêté du 23 septembre 1977 et deux arrêtés du 7 septembre 1979. La rémunération des services, d'abord définie en pourcentage du montant constaté des travaux, est, depuis l'intervention des arrêtés de 1977 et 1979, soumise à des conditions qui se rapprochent de celles qui avaient été fixées pour les prestataires de droit privé, toutefois avec des différences importantes. L'arrêté du 23 septembre 1977, d'une part, a lié la rémunération du service au respect, dans certaines limites, d'une estimation prévisionnelle des dépenses nécessaires à la réalisation de l'ou-

vrage sur laquelle s'engage le service et, d'autre part, a sensiblement relevé les tranches du barème de rémunération. La réforme introduite en 1979 a dissocié le régime applicable aux concours apportés aux collectivités locales et à leurs groupements et le régime des concours apportés aux autres collectivités et organismes. Pour ces derniers concours, un premier arrêté a rendu applicable les dispositions du décret du 28 février 1973 susmentionné, sous certaines réserves : ainsi, la note de complexité attribuée à l'ouvrage est unique à l'intérieur de chaque classe de complexité et correspond à la note la plus basse que prévoit, à l'intérieur de chaque classe, le décret du 28 février 1973. Le second arrêté du 7 décembre 1979, qui ne traite que des concours aux collectivités locales et à leurs groupements, ne fait aucune référence au décret du 28 février 1973. S'il s'inspire, cependant, de certaines règles fixées par ce décret, il maintient des différences notables portant essentiellement sur les points suivants : en premier lieu, le service s'engage sur un « prix d'objectif » qui, à l'inverse du « coût d'objectif » ne comprend pas la rémunération du concepteur ; en second lieu, la note de complexité la plus basse est attribuée à l'intérieur de chaque classe de complexité ; enfin, les taux de rémunération sont, toutes choses égales par ailleurs, plus faibles que ceux établis en 1973 pour les prestataires de droit privé. Un arrêté du 31 juillet 1985 a procédé à une augmentation de ces taux qui restent toutefois inférieurs à ceux du secteur privé.

L'écart existant entre les rémunérations des services de l'Etat et celles de l'ingénierie privée, tel qu'il résulte des textes qui régissent ces rémunérations, est, pour des missions comparables, de l'ordre de 25 à 30 p. 100. Entre d'autres termes, pour un même projet, le coût de la maîtrise d'œuvre sera théoriquement, pour une collectivité locale qui choisit de recourir aux services de la direction départementale de l'équipement ou de la direction départementale de l'agriculture, de 25 à 30 p. 100 inférieur au coût qu'entraînerait le choix d'un maître d'œuvre privé.

3° Les services techniques de l'Etat et les cabinets privés d'ingénierie sont en situation de concurrence directe sur le marché de la maîtrise d'œuvre des ouvrages réalisés pour le compte des collectivités locales et de leurs groupements ; ils ont, les uns et les autres, intérêt à développer leurs interventions au profit de ces maîtres d'ouvrage. Le souci d'éviter que le développement de cette concurrence n'aboutisse à nuire exagérément aux maîtres d'œuvre du secteur privé avait d'ailleurs conduit le ministre de l'intérieur à recommander aux préfets de veiller à ce que l'intervention des services de l'Etat ne permette pas à ceux-ci de concurrencer abusivement l'activité normale des techniciens privés. La difficulté de mettre en œuvre une telle recommandation n'a pas permis de lui donner une véritable portée pratique. Les autorisations de concours ne sont quasiment jamais refusées et les interventions des services techniques de l'Etat sont en constante augmentation.

Il est vraisemblable que ces services bénéficient vis-à-vis des collectivités locales d'une position privilégiée. Cette situation ne résulte pas seulement de la disparité des conditions de rémunération de prestations proposées. Elle s'explique aussi par le fait que les services extérieurs de l'Etat sont bien implantés localement et couvrent l'ensemble du territoire, qu'ils interviennent traditionnellement dans certains domaines où leur compétence est connue, qu'ils constituent un relai indispensable entre l'administration décentralisée et l'administration d'Etat. L'ancienneté des relations établies entre les collectivités locales et les services constitue aussi un atout pour ceux-ci.

S'il est vrai que la faveur dont jouissent les services techniques de l'Etat auprès des collectivités locales n'est donc pas uniquement l'effet de l'économie qui en résulte quant au coût de la maîtrise d'œuvre, il n'en demeure pas moins que cette économie est un atout supplémentaire pour ces services. Si une collectivité locale n'est pas convaincue que le cabinet privé peut lui apporter une prestation supérieure justifiant un sacrifice au niveau des prix, elle n'a aucun intérêt à faire le choix de ce prestataire.

4° De ce qui précède, trois observations se dégagent :

a) La possibilité conférée aux agents de l'Etat d'être des prestataires de services des collectivités locales selon des règles qui ne relèvent pas d'une logique de marché a pour

conséquence qu'une part des marchés d'ingénierie des collectivités locales échappe aux cabinets privés quels que soient leurs efforts pour améliorer le rapport qualité-prix de leurs prestations.

b) La faculté qu'ont les collectivités locales de recourir aux services techniques de l'Etat selon des modalités de financement privilégiées augmente leur liberté de choix et est de nature à inciter les cabinets privés à présenter des offres aussi compétitives que possible par rapport à celles des fonctionnaires concernés.

c) Les conditions de fonctionnement du marché du fait de la présence sur celui-ci des agents de l'Etat ne sont pas pour les cabinets privés celles du libre jeu de l'offre et de la demande.

Dès lors que le principe de l'intervention des ingénieurs des services techniques de l'Etat sur les marchés des collectivités locales n'est pas remis en cause, les tentatives pour remédier aux difficultés rencontrées par les cabinets d'ingénierie privée visent à l'établissement d'une norme qui serait applicable aux offres des services de l'Etat aux collectivités locales et qui correspondrait pour les différents types de travaux considérés à une rémunération « correcte » des cabinets privés.

Mais, à défaut d'être en harmonie avec les prix des offres qui seraient observables si la concurrence existait sur les marchés concernés - prix qui sont inconnus -, cette norme

ou ne répondrait pas à son objet ou entraînerait des effets pervers sur la concurrence. Si elle était fixée à un niveau trop bas pour assurer une rémunération convenable des cabinets privés, la situation de ceux-ci ne serait pas modifiée par rapport à celle constatée actuellement. En revanche, si elle était fixée à un niveau trop élevé, elle pourrait, en incitant les cabinets privés à s'aligner sur elle, limiter le champ de la concurrence par les prix sur les marchés considérés.

En l'espèce, compte tenu de la nature et des modalités de l'intervention des agents de l'Etat sur le marché de l'ingénierie pour collectivités locales, intervention dont il n'appartient pas au conseil d'apprécier l'opportunité, le souci d'égalisation des conditions d'offres entre les différents types de prestations de services n'apparaît pas nécessairement compatible avec le bon fonctionnement de la concurrence sur ce marché.

Délibéré en section sur le rapport de M. A. de Malafosse dans sa séance du 28 septembre 1988, où siégeaient : M. Pineau, vice-président, président, MM. Azema, Cortesse, Gaillard, Sargos, membres.

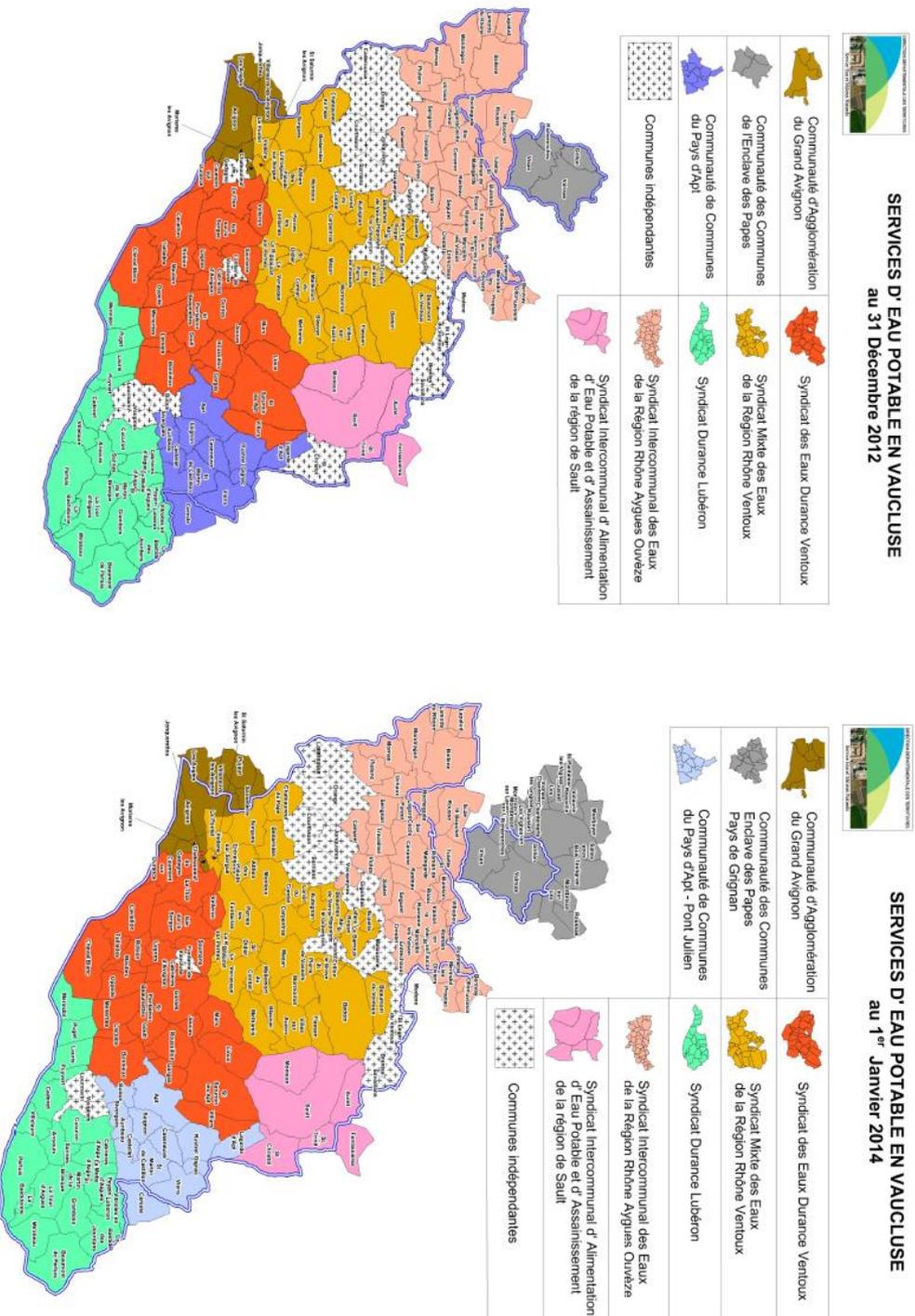
Le rapporteur général.
F. JENNY

Le vice-président.
J. PINEAU

Annexe n° 3

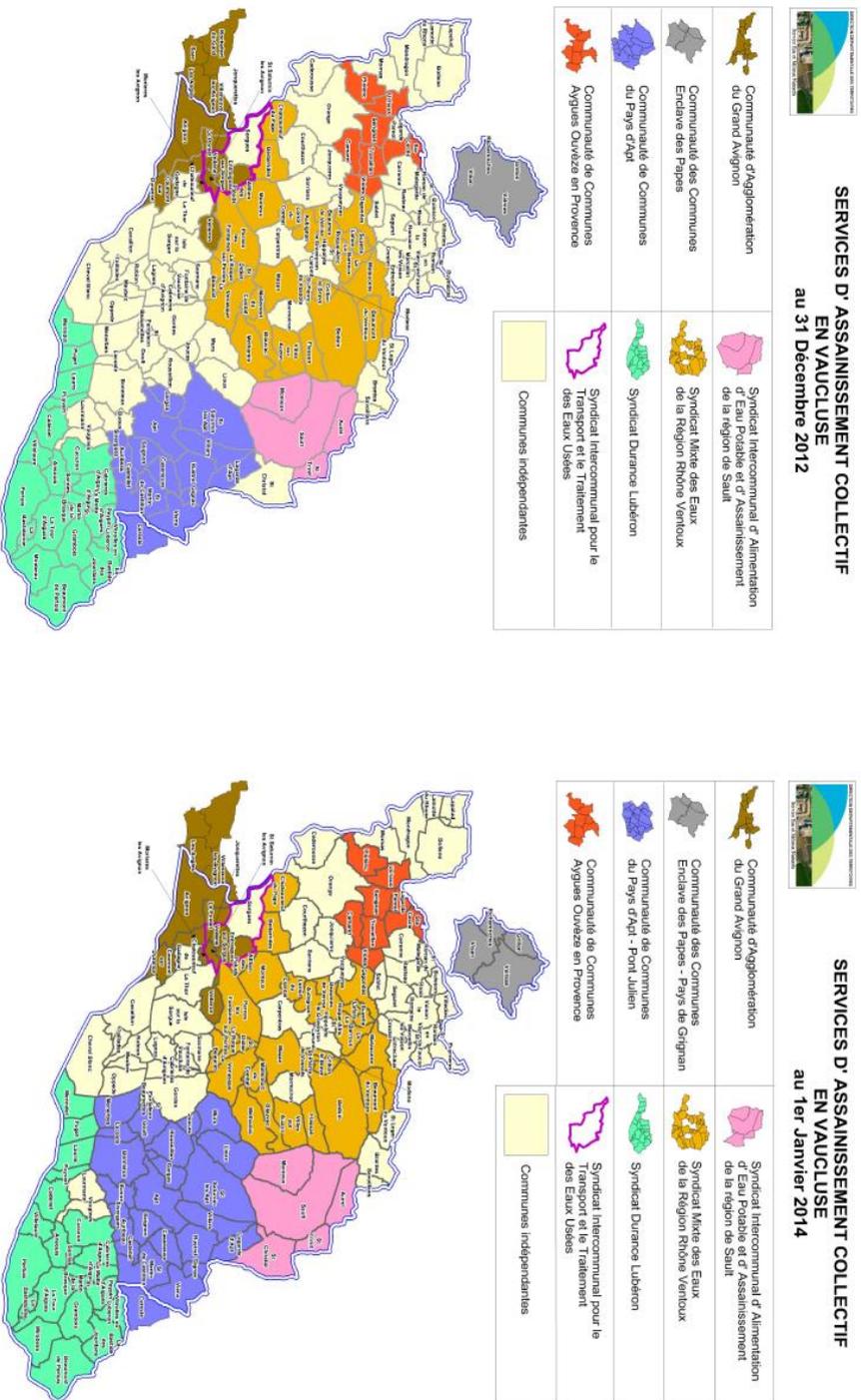
Cartes mentionnées dans la thèse

Carte 4. Évolution des services d' eau potable en Vaucluse (2012-2014)



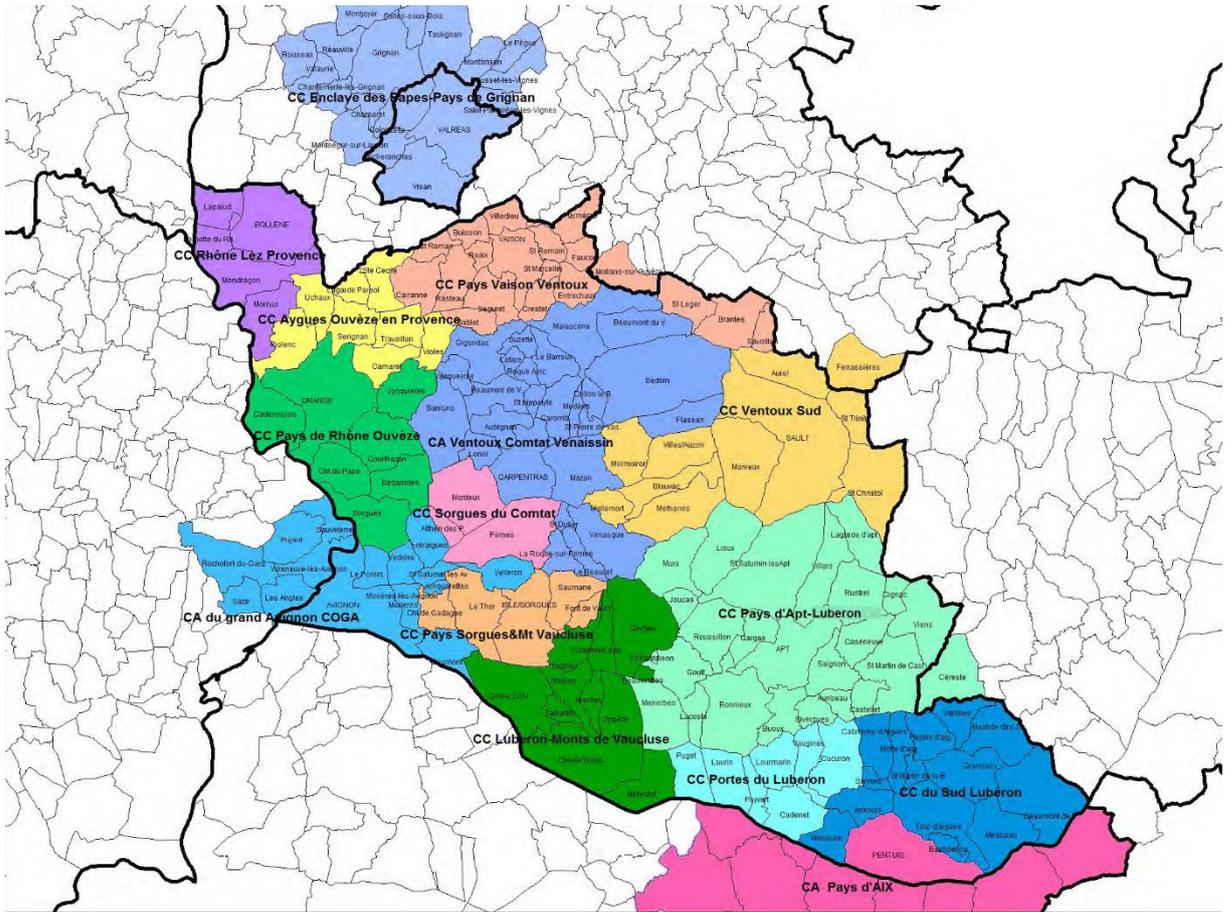
Source : Observatoire de l' eau en Vaucluse, mars 2015.

Carte 5. Évolution des services d' assainissement en Vaucluse (2012-2014)



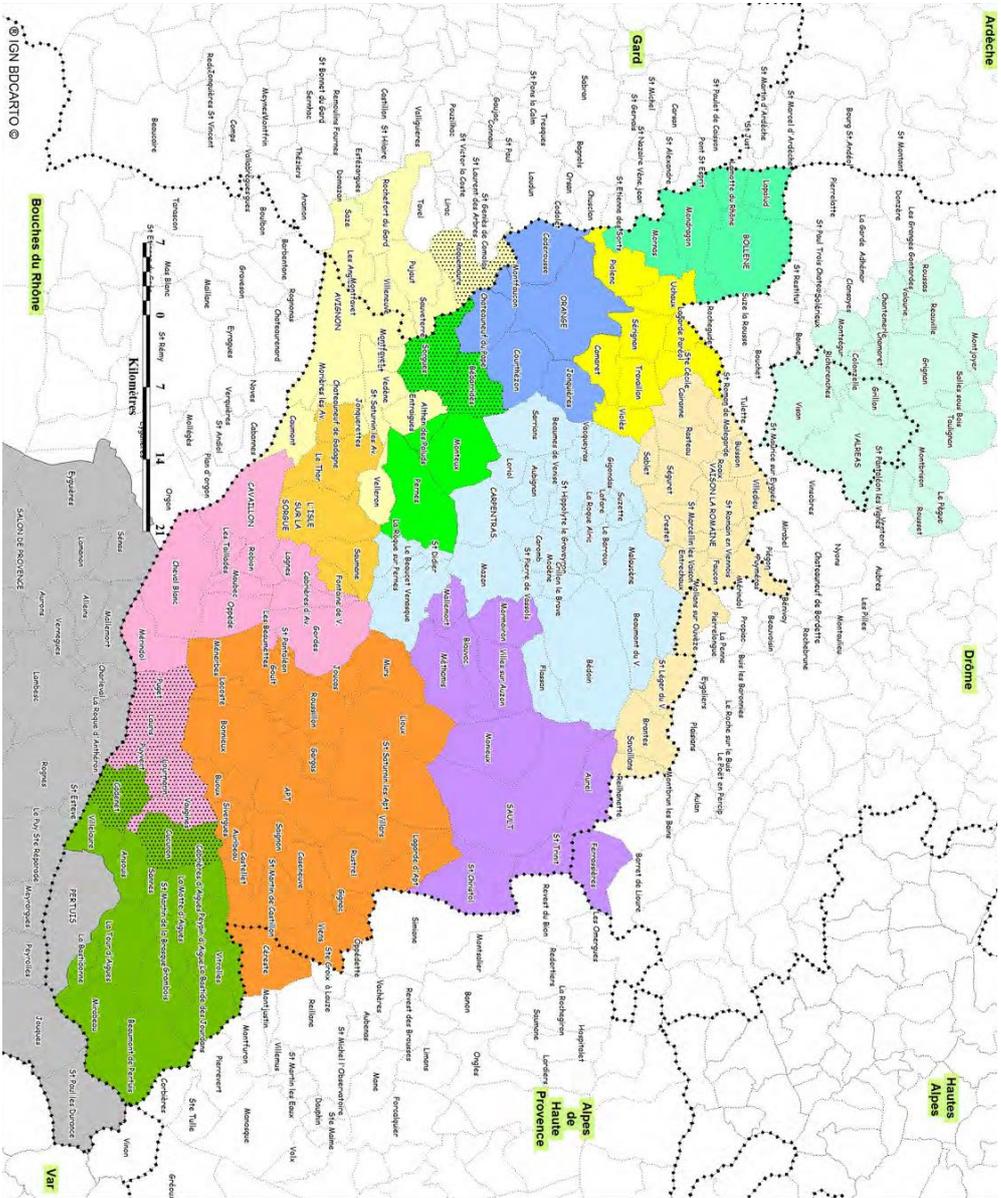
Source : Observatoire de l' eau en Vaucluse, mars 2015.

Carte 6. EPCI-FP au 1er janvier 2014



Source : SDCI 2016.

Carte 7. EPCI-FP selon le SDCI de mars 2016



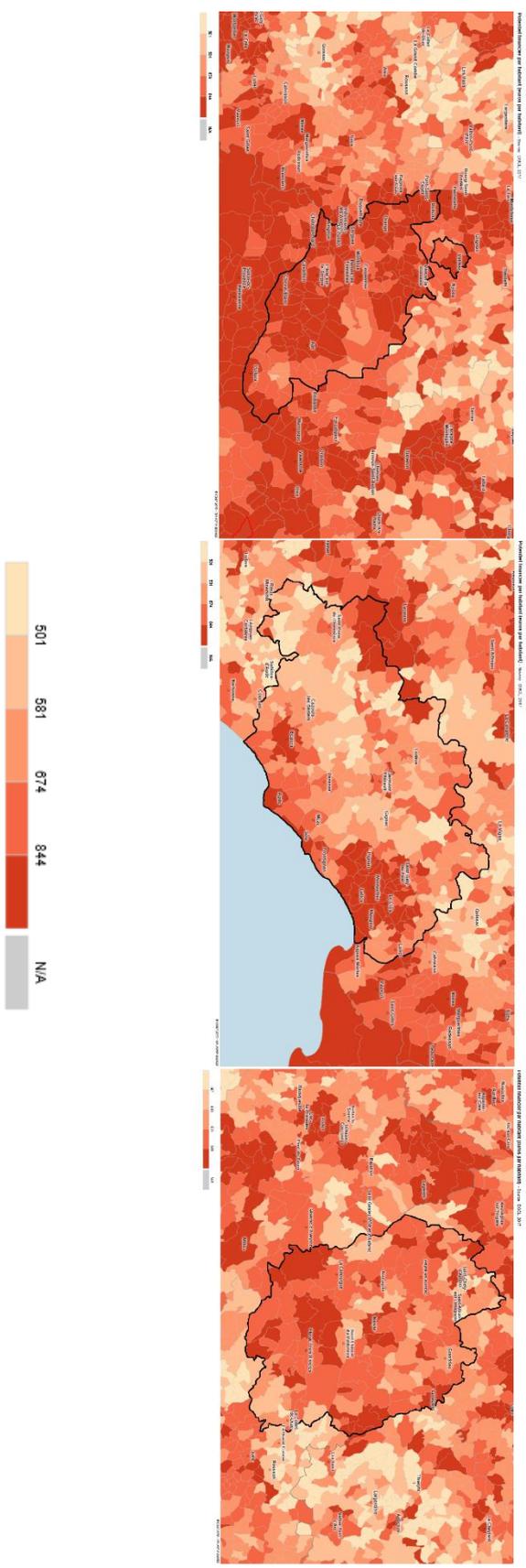
Source : SDCI 2016.

**E.P.C.I.
à fiscalité propre
des communes
du Vaucluse
et des communes
limitrophes**

- SDCI de mars 2016
- CC Entente des Pays de Vaucluse
 - CC Rionne Les Provençales
 - CC Argens ouvèze en Provence
 - CC Pays de Vaison
 - CC Pays de la ruche Ouvèze
 - CC Ventoux
 - CC Ventoux sud
 - CC Serjans du Comtat
 - CC du Grand Avignon
 - CC Pays des Sorgues Mont de Vaucluse
 - CC Luberon
 - CC Pays d'Apt Luberon
 - CC Communauté Territoriale sud Luberon
 - MAI Luberon Aix-Marseille-Provence
 - Communes qui changent d'EPCI-FP

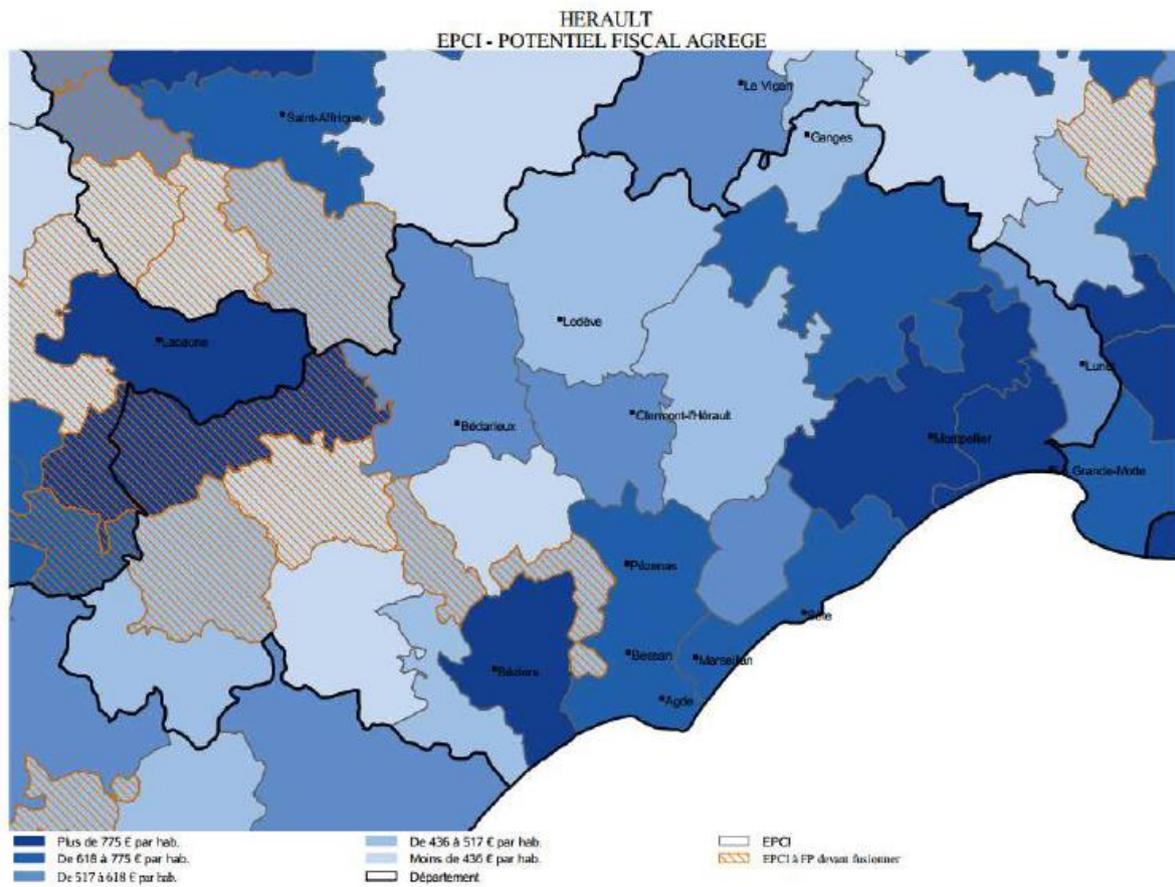


Carte 8. Le potentiel financier par habitant en 2017. Les départements de Vaucluse, de l' Hérault et de la Lozère (euros par habitant)



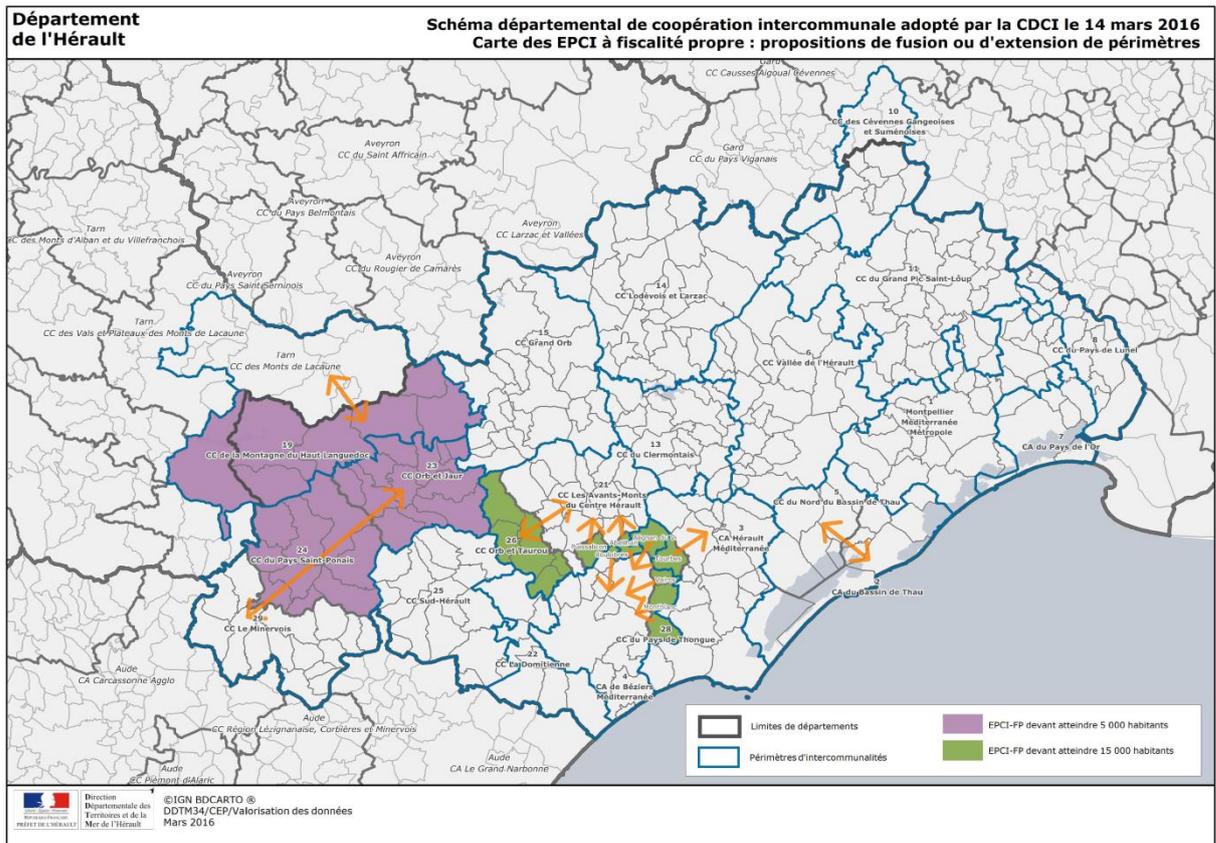
Source : DGCL 2017 / Observatoire des territoires.

Carte 9. Les potentiels fiscaux agrégés des EPCI-FP de l'Hérault



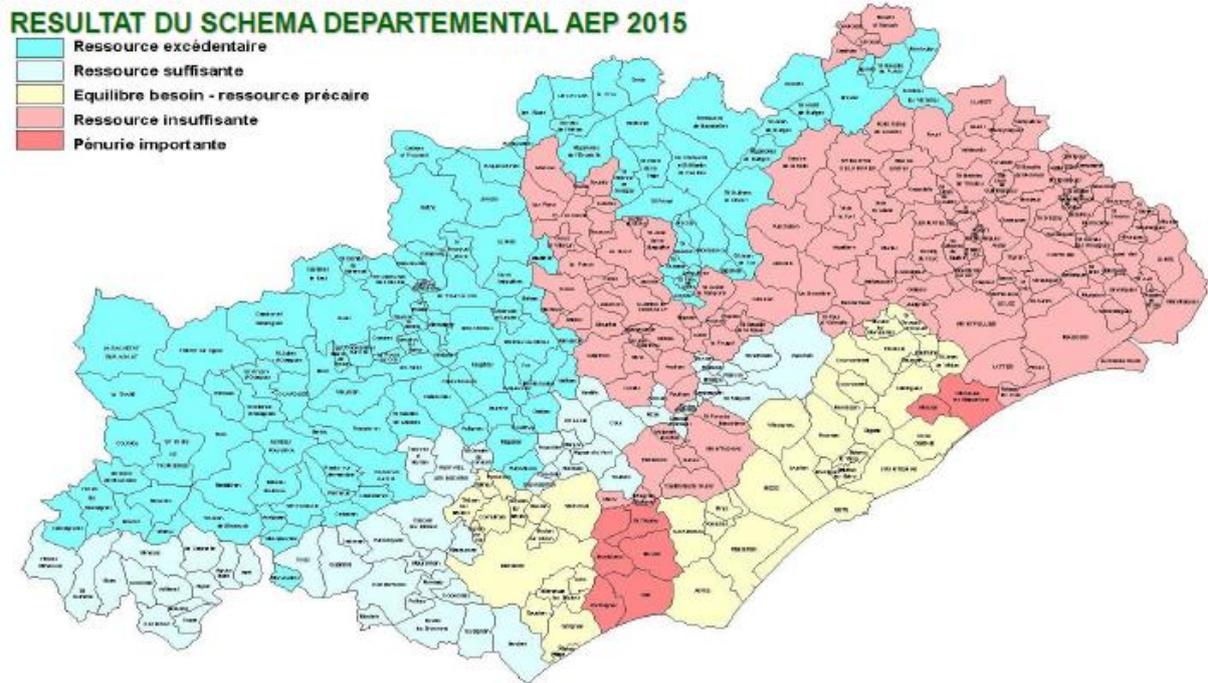
Source : SDCI 2016, Hérault.

Carte 10. Les fusions et extensions de périmètres prévues par le SDCI 2016 de l'Hérault



Source : Annexe du SDCI 2016 de l'Hérault.

Carte 11. La disponibilité de la ressource dans le territoire de l'Hérault (2015)



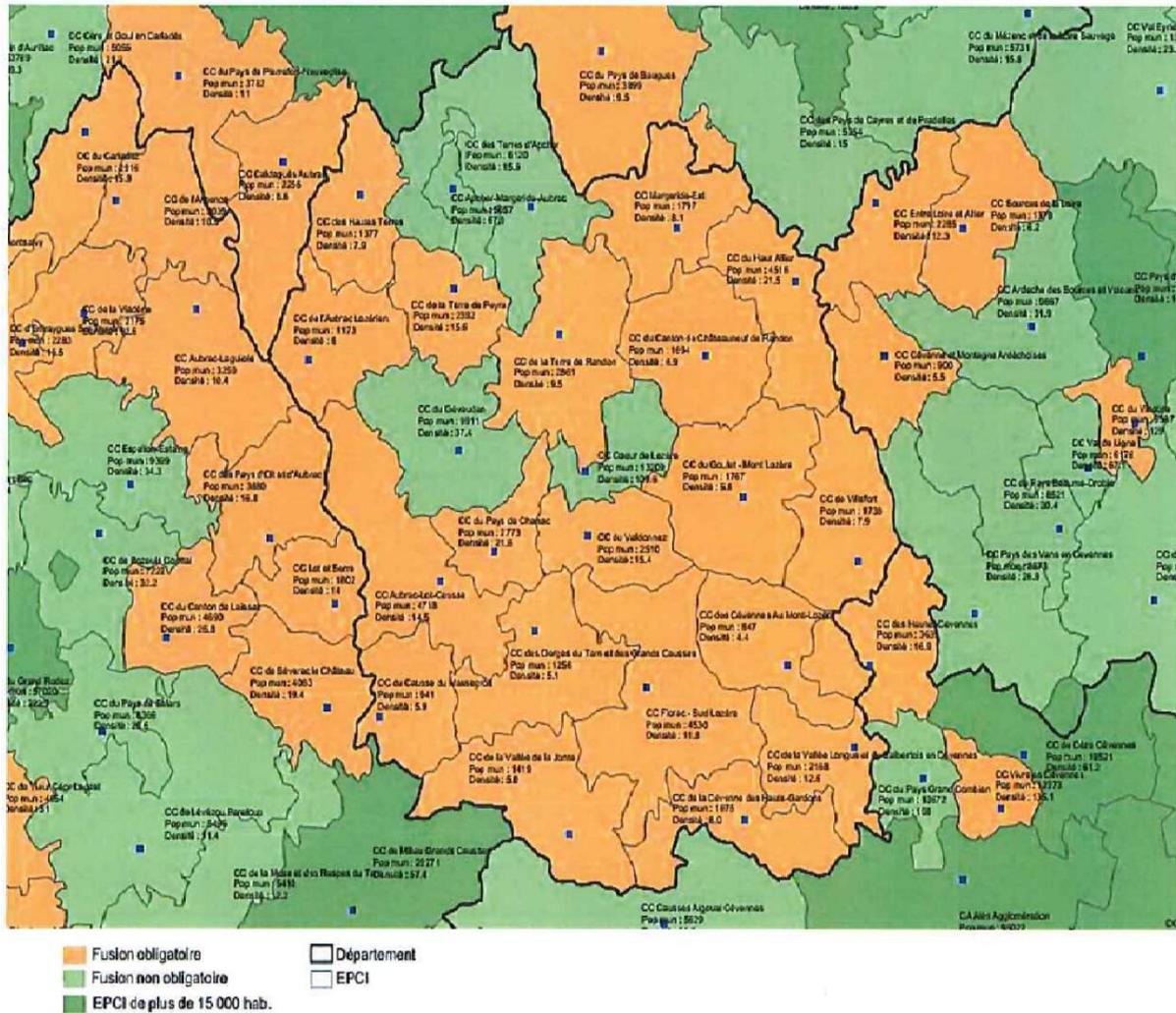
Source : conseil départemental de l'Hérault.

Carte 12. Collectivités ayant la compétence en alimentation en eau potable



Source : SDCI Lozère 2016-2021.

Carte 13. Les fusions obligatoires en Lozère

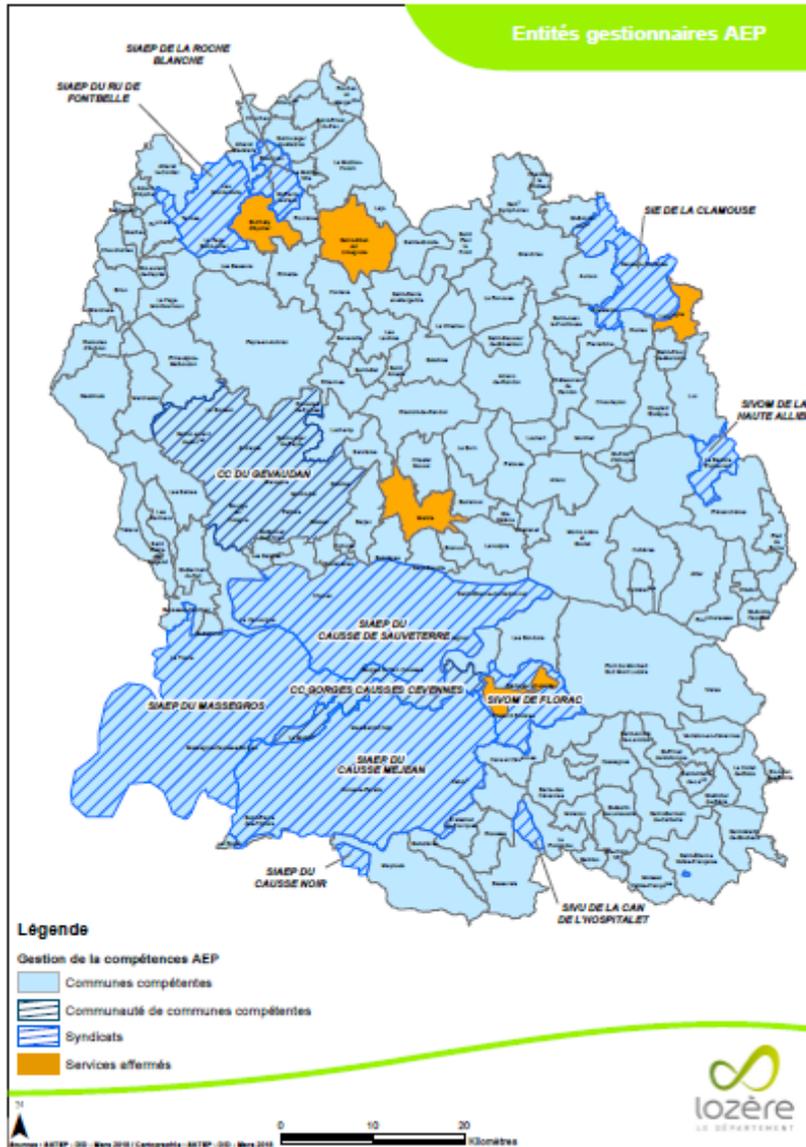


Carte 14. Les communautés de communes créées par le SDCI 2016-2021



N°	Population municipale (nb. d'hab. en 2016)	N°	Population municipale (nb. d'hab. en 2016)
1	5 804	6	14 930
2	10 157	7	5 769
3	5 303	8	7 691
4	5 302	9	7 315
5	9 886	10	5 171
		11	29 820

Carte 15. Entités gestionnaires de l'AEP en Lozère (mars 2018)



Source : conseil départemental de la Lozère, mars 2018.

Annexe n° 4

Mon résumé de thèse en BD⁸⁵³

⁸⁵³ Cette planche de BD a été réalisée dans le cadre d'une formation proposée par le collège doctoral de l'Université de Montpellier avec la participation de l'association CoSciences, de Guillaume Bagnolini et de Morgane Arrieta.

QUAND ON OUVRE UN ROBINET, L'EAU JAILLIT SANS PROBLÈME.

POURTANT, TOUTE LA MACHINE POLITIQUE ET ADMINISTRATIVE QUI PERMET CE MIRACLE NE COULE PAS DE SOURCE !

TOUT D'ABORD, IL FAUT DISTINGUER LE GRAND CYCLE DE L'EAU (CRUES, INONDATIONS, GROSSES PLUIES, ETC.) DU PETIT CYCLE DE L'EAU.

LE PETIT CYCLE CONCERNE, LUI, LA DISTRIBUTION DE L'EAU POTABLE, L'ASSAINISSEMENT DES EAUX USÉES, ETC.

C'EST CE CYCLE LÀ QUE J'ÉTUDE, AINSI QUE SA LOOOONGUE HISTOIRE CONCERNANT LES POLITIQUES PUBLIQUES ET D'INVESTISSEMENT DE L'ÉTAT.

DEPUIS L'ANCIEN RÉGIME, LES INGÉNIEURS DE L'ÉTAT PARTICIPENT À LA MISE EN PLACE D'INFRASTRUCTURES DANS DES DOMAINES TOUJOURS PLUS VARIÉS (PONTS, VOIRIE, BARRAGES, ÉLECTRICITÉ...).

ILS ONT ÉTÉ PROGRESSIVEMENT AMENÉS À JOUER UN RÔLE MAJEUR DANS LE DÉVELOPPEMENT DE L'ALIMENTATION EN EAU POTABLE ET DE L'ASSAINISSEMENT DES EAUX USÉES. L'INGÉNIERIE PUBLIQUE D'ÉTAT ÉTAIT LA CLÉ DE VOÛTE DES POLITIQUES DE GESTION DE L'EAU.

LES INGÉNIEURS AVAIENT ACQUIS DE MULTIPLES COMPÉTENCES ET PORTAIENT PLUSIEURS CASQUETTES. ILS DISPENSAIENT DES SUBVENTIONS, CONSEILLAIENT LES ÉLUS SUR LES TRAVAUX À ENTREPRENDRE ET CONTRÔLAIENT LE RESPECT DE LA RÉGLEMENTATION TOUT AU LONG DES PROJETS.

CES FONCTIONNAIRES INCARNAIENT UN ÉTAT FORT ET TRÈS PRÉSENT.

SANTÉ!

MAIS VERS LA FIN DES ANNÉES 90, SOUS LA PRESSION DE L'EUROPE ET DES REPRÉSENTANTS DU SECTEUR PRIVÉ, LA SITUATION A COMMENCÉ À CHANGER. AU NOM DU DROIT À LA CONCURRENCE, ET DANS UN CONTEXTE DE DÉCENTRALISATION, L'ÉTAT S'EST PEU À PEU DÉSENGAGÉ...

BEN ÇA ALORS!! LES BRAS M'EN TOMBENT !!

... JUSQU'À LA DISPARITION PROGRESSIVE DE L'INGÉNIERIE PUBLIQUE D'ÉTAT À PARTIR DE 2008. LES EMPLOYÉS ONT VU LEUR CHAMP D'ACTION TOUJOURS PLUS LIMITÉ, PASSANT DU RÔLE GRATIFIANT DE GARANT DU PROGRÈS À CELUI DE CONTRÔLEUR PROCÉDURIER.

J'INTERROGE CES ANCIENS INGÉNIEURS PUBLICS MAIS AUSSI LES INGÉNIEURS PRIVÉS ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, AFIN D'ÉTUДИER LES EFFETS DU RETRAIT PROGRESSIF DE L'ÉTAT.

RECONVERSION DIFFICILE...

PERTE DE SENS...

PLAN SOCIAL

OBLIGATION DE CASSER LES PRIX

TÂCHES RÉPARATIVES

PROJET À L'ARRÊT

J'OBSERVE AUSSI LES CONSÉQUENCES DU RETRAIT DE L'ÉTAT SUR LA RÉORGANISATION DES TERRITOIRES.

AINSI, DANS LE VAUCLUSE, L'INTERCOMMUNALITÉ DE L'EAU EST FORTE ET SEMBLE POUVOIR REMPLACER LE TRAVAIL DES INGÉNIEURS ET TECHNICIENS DE L'ÉTAT.

ALORS QUE LA LOZÈRE, QUI EST PLUS RURALE...

... NE BÉNÉFICIE PAS D'UNE STRUCTURATION INTERCOMMUNALE AUSSI FORTE. C'EST LE CONSEIL DÉPARTEMENTAL QUI PREND LE RELAIS DE L'ÉTAT (COMME LE FINANCEMENT OU LE CONSEIL EN AMONT DES PROJETS).

AH!! PRÉVEZ LE DÉPARTEMENT LES GARS! IL Y A PEUT-ÊTRE DE L'EAU LÀ!

TOUTE SOLUTION A SES LIMITES BIEN ENTENDU, ET C'EST POUR CELA QUE JE TRAVAILLE SUR CES RÉORGANISATIONS TERRITORIALES. JE ME DEMANDE AUSSI DANS QUELLE MESURE LE PRIVÉ PEUT INTÉGRALEMENT REMPLACER L'ÉTAT.

L'ABANDON PAR L'ÉTAT DE L'INGÉNIERIE PUBLIQUE BOULEVERSE LES THÉORIES DE LA SCIENCE POLITIQUE QUI SOUTIENNENT QUE LES RÉFORMES DE L'ÉTAT, MÊME SOUS LES APPARENCES DU RETRAIT, CONSTITUENT TOUJOURS POUR LUI UN MOYEN DE SE MAINTENIR...

... PAR EXEMPLE EN RENFORÇANT SES CAPACITÉS DE GOUVERNEMENT DEPUIS SES ADMINISTRATIONS CENTRALES ET SES AGENCES. OR, MON ÉTUDE DE CAS MONTRÉ QUE L'ÉTAT SE RETIRE BEL ET BIEN. CELA POURRAIT DONC ÊTRE ÉGALEMENT LE CAS DANS D'AUTRES SECTEURS DE L'ACTION PUBLIQUE.

IL SEMBLE DIFFICILE DE REMPLACER L'ÉTAT À L'IDENTIQUE.

AVEC SON RETRAIT, CE SONT DES ÉLÉMENTS ESSENTIELS À L'ÉMERGENCE ET AU BON DÉROULEMENT DES PROJETS D'INFRASTRUCTURES QUI SE PERDENT...

EN PARTICULIER POUR LES TERRITOIRES RURAUX.

MAIS!! MAIS NON! TU NE PEUX PAS ME COUPER LES ROBINETS COMME ÇA!

ATTENDS MOI!

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES ABBRÉVIATIONS	15
INTRODUCTION	21
<i>I. Étudier les mutations de l'État contemporain par l'analyse d'une politique publique .25</i>	
1. De la construction de l'État moderne à l'État recomposé : des théories du maintien de l'État.....	28
1.1. L'État moderne : un acteur monopolistique différencié.....	29
1.2. Le « système politico-administratif local » : une approche relationnelle	30
1.3. Les approches relativistes de l'État	32
1.4. La thèse de l'État recomposé.....	41
1.4.1. Les origines des transformations de l'État.....	41
1.4.1.1. Les facteurs internationaux.....	41
1.4.1.2. Les facteurs internes	42
1.4.1.3. Les structures préexistantes de l'État	43
1.4.2. Les dimensions des transformations de l'État	46
1.4.2.1. Le champ et l'étendue de l'intervention de l'État	48
1.4.2.1.1. La diversité des réorganisations selon les secteurs.....	48
1.4.2.1.2. Le redéploiement différencié de l'État selon les territoires	53
1.4.2.2. La capacité de l'État à agir	55
1.4.3. La temporalité et l'intensité des changements.....	58
2. Réconcilier les recherches sur les recompositions de l'État et les politiques de l'eau ..	61
2.1. Réintroduire l'État dans les approches sur la gouvernance locale de l'eau	62
2.1.1. L'État : un acteur mis à l'écart dans les travaux sur la gouvernance locale de l'eau	62
2.1.1.1. La conquête technique de l'eau et le pouvoir des États : une approche macrosociologique	63

2.1.1.2. Prendre la bureaucratie de l'eau française comme objet d'étude.....	64
2.1.1.3. La concurrence des acteurs non étatiques	66
2.1.1.4. « L' élu, l' usager et le délégué » : un tropisme tenace	69
2.1.2. L' importance de l' État hier et aujourd' hui dans la gouvernance locale de l' eau	70
2.1.2.1. L' appui financier	71
2.1.2.2. L' appui technique	71
2.1.2.3. Le choix du mode de gestion.....	72
2.1.2.4. La régulation des services	72
2.1.2.5. La réorganisation des services.....	74
2.1.2.4. La production et la mise en application des normes.....	75
2.1.3. Conclusion intermédiaire.....	76
2.2. Réintroduire l' eau dans les travaux de recherche sur les transformations de l' État	78
3. Saisir l' État à partir de l' évolution de l' ingénierie publique : un choix heuristique.....	79
II. Analyser une politique de retrait de l' État.....	87
III. Une grille d' analyse institutionnelle	88
1. Prendre au sérieux les éléments formels des organisations	88
2. Au-delà d' une approche formaliste : de l' organisation à l' institution	89
3. L' organisation : un « système ouvert »	90
4. Prendre en considération les cadres de l' action	92
IV. Hypothèses de recherche.....	101
V. Méthodes et terrains.....	104
1. Une approche comparative à partir des cas de l' Hérault, de la Lozère et de Vaucluse	104
2. Le recueil des données : analyse documentaire et entretiens semi-directifs.....	108
3. Enquêter sur l' ingénierie publique tout en travaillant à l' Irstea	114
3.1. Rapport aux valeurs et précision de l' objet de recherche.....	115

3.2. Neutralité axiologique ou traitement équitable des jugements sur les faits ?	116
3.3. Travailler à Irstea : une ressource pour l'enquête	118

VI. Organisation de la thèse.....	120
--	------------

PREMIÈRE PARTIE 123

CHAPITRE 1. L'INGÉNIERIE EN PERSPECTIVE HISTORIQUE : DU MONOPOLE D'ÉTAT À SA CONTESTATION131

I. La construction d'un monopole d'État (1881-1945) 132

1. Des éléments stabilisateurs	132
1.1. Une conception des problèmes et de leur solution	132
1.1.1. Des problèmes sanitaires, sociodémographiques et politiques.	132
1.1.2. Les solutions « équipement » et « service public d'État ».....	133
1.2. La mise en place d'une institution déconcentrée au sein du ministère de l'Agriculture	135
1.3. L'intérêt au statu quo des grands corps techniques de l'État	137
2. Les talons d'Achille de l'ingénierie publique d'État	138
2.1. L'ingénierie publique au ministère de l'Agriculture : une activité surnuméraire.....	139
2.2. Un outil de mise sous tutelle technique des communes et de leurs groupements	140
2.3. Les rémunérations d'ingénierie publique	141
2.3.1. Une entorse à l'idéal d'impartialité du bureaucrate	141
2.3.2. L'instrument d'une concurrence déloyale	142
Conclusion intermédiaire	144

II. Réformer le « ministère des agronomes » (1961-1965)..... 145

1. Les objectifs de la réforme Pisani	146
1.1. Améliorer la capacité de pilotage des services.....	146
1.2. Favoriser une conception économique des politiques agricoles	148

2. La contre-mobilisation des agronomes	149
2.1. Un contexte cognitif, législatif et institutionnel favorable à l'ingénierie publique.....	150
2.1.1. Les Trente Glorieuses de la « solution équipement ».....	150
2.1.2. La légitimité juridique de l'ingénierie publique.....	151
2.1.3. La prééminence du Génie rural sur les Services agricoles	152
2.2. L'inflexion de la réforme en faveur du Génie rural	153
2.3. La consolidation du monopole du Génie rural	155
3. De petits changements transformateurs	156
3.1. La perte de centralité de la « solution équipement ».....	157
3.2. La remise en cause de l'autonomie des services du Génie rural.....	158
3.3. L'évolution des intérêts du Génie rural.....	159
Conclusion intermédiaire	160

III. L'ingénierie publique en eaux troubles (1968-1998) 161

1. La « solution équipement » face aux problèmes publics de la fin du XX ^e siècle.....	161
1.1. La maîtrise des effectifs de la fonction publique : un souci croissant de l'État.....	162
1.2. Les « nouveaux » problèmes de l'Agriculture	163
1.2.1. L'économie agricole.....	163
1.2.2. L'environnement	165
1.3. La fragilisation de la « solution équipement »	168
2. L'amplification de la contestation de la « solution service public d'État ».....	173
2.1. Le fonctionnement traditionnel de l'administration publique d'État à l'épreuve des critiques internes	174
2.2. Le service public d'État à l'épreuve de « la crise du modèle français de politiques publiques ».....	177
2.2.1. La prise de distance relative des collectivités territoriales avec l'ingénierie publique d'État	178
2.2.2. L'amplification de la contestation par le secteur privé	184
2.2.2.1. L'ingénierie publique d'État : l'ennemi à abattre.....	184
2.2.2.2. Le détour par l'Europe.....	187
3. La fragilisation des groupes de soutien.....	192

3.1. L'attitude des grands corps techniques face aux réformes : de l'opposition aux concessions.....	193
3.2. La conversion institutionnelle pour une nouvelle légitimité.....	197
3.3. L' <i>exit</i> : le choix opportuniste des hauts fonctionnaires techniques...	200
Conclusion du chapitre 1.....	203

CHAPITRE 2. LA SUPPRESSION DE L'INGÉNIERIE PUBLIQUE D'ÉTAT : LES CONTRADICTIONS D'UNE RÉFORME D'INSPIRATION NÉO-MANAGÉRIALE
.....**205**

<i>I. La « modernisation » de l'ingénierie publique : se réformer pour durer.....</i>	205
1.1. L'intégration des critiques	207
1.2..La conformité des nouvelles pratiques avec les principes du <i>New Public Management</i>	209
1.3. Les fonctionnaires techniques au cœur de la réforme.....	212
1.3.1. La « modernisation » de l'ingénierie publique : l'affaire de hauts fonctionnaires techniques	213
1.3.2. Le poids des syndicats dans l'orientation de la réforme	216
Conclusion intermédiaire	223

<i>II. Si l'histoire compte, elle n'explique pas tout.....</i>	224
1. La problématisation endogène de l'ingénierie publique d'État	224
1.1. Les attermolements de la conversion fonctionnelle	224
1.2. La perpétuation du débat sur la « plus-value de service public »	228
2. La problématisation pathologique de la dette publique	230
3. Des solutions alternatives et crédibles à l'ingénierie publique d'État	232
4. Un rapport de force favorable au retrait de l'État	234
4.1. Des « insurgés » à la tête de l'État	235
4.2. Un entourage administratif favorable à la radicalisation de la réforme de l'État	236
4.2.1. La marginalisation inédite des hauts fonctionnaires techniques au profit des hauts fonctionnaires administratifs	237

4.2.2. La culture privative des hauts fonctionnaires administratifs ...	240
4.3. La « <i>voice</i> » : une stratégie limitée pour les fonctionnaires techniques ..	
.....	246
Conclusion du chapitre 2.....	250
CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE	251
DEUXIÈME PARTIE	255
CHAPITRE 3. LES TRAJECTOIRES DES FONCTIONNAIRES APRÈS LA	
RÉFORME.....	263
<i>I. La « loyalty » : un comportement majoritaire parmi les fonctionnaires de l'État</i>	264
1. Les trajectoires des agents de l'ex-ingénierie publique d'État en France.....	264
2. Les trajectoires des agents dans l'Hérault, la Lozère et le Vaucluse : l'importance des repositionnements internes confirmée	266
<i>II. Des repositionnements dans un contexte contraint.....</i>	267
1. Une gestion tendue des effectifs au sein de la fonction publique d'État	268
2. Des freins à l' <i>exit</i>	271
3. L'absence d'un accompagnement collectif.....	272
<i>III. Des trajectoires différenciées en fonction du corps d'appartenance</i>	275
1. Les contraintes et opportunités liées aux corps.....	276
1.1. Les mobilités structurelle et sectorielle	276
1.2. La mobilité hiérarchique	278
1.3. La mobilité géographique.....	280
2. Des comportements liés aux habitus des fonctionnaires techniques	282
2.1. Un attachement au service de l'État	282
2.2. « Management » et « mobilité » : mots-clés pour une carrière réussie chez les IPEF	285

2.3. Une valorisation des compétences techniques et de l’ancrage local chez les IAE-TR et les techniciens	287
IV. Les différences de trajectoires au-delà des appartenances de corps	289
1. L’âge des agents.....	290
2. Les différences générationnelles.....	292
3. Les caractéristiques des territoires	294
Conclusion du chapitre 3.....	296
CHAPITRE 4. UN REDÉPLOIEMENT PROBLÉMATIQUE	299
I. Une fragilisation de l’administration territoriale de l’État	300
1. Un bilan des repositionnements au sein des DDT(M)	300
2. Les missions de l’État en DDT(M) : une navigation à vue.....	305
3. L’émergence d’un gouvernement local distant.....	310
4. Des agents résignés au service d’une administration affaiblie	317
5. Des formes discrètes de protestation.....	325
II. Les déconvenues d’un projet de régulation nationale.....	329
1. SISPEA : un instrument de régulation ?	330
2. Les conséquences de la suppression de l’ingénierie publique sur SISPEA.....	335
3. Un dispositif qui ne remplit pas ses objectifs	339
3.1. L’insuffisance des données recueillies	339
3.1.1. La méconnaissance du dispositif	340
3.1.2. L’appréhension quant à l’utilisation des données	344
3.2. L’incertitude sur la fiabilité des données	346
4. Les agences de l’eau : le lieu du gouvernement à distance de l’État ?	348
Conclusion du chapitre 4.....	355
CONCLUSION DE LA DEUXIÈME PARTIE	357
TROISIÈME PARTIE.....	361

CHAPITRE 5. LES IMPASSES DE LA PRIVATISATION367

I. Le retrait de l'État : la perte d'un acteur central pour l'émergence des projets368

II. La raréfaction des principales sources de financement des SPEA372

1. La baisse des dotations de l'État aux collectivités territoriales373

2. La réduction des aides des agences de l'eau375

3. Une baisse globale des financements des conseils départementaux376

III. Une actualité législative peu propice aux marchés de travaux379

1. Les effets suspensifs de la loi NOTRe379

2. Le renforcement des exigences règlementaires381

IV. Les conséquences concrètes de la crise de la commande publique382

1. Les conséquences concrètes de la crise de la commande publique sur le secteur privé
.....384

1.1. Le retrait de l'État : un effet d'aubaine limité pour le secteur privé .384

1.1.1. Des opportunités éphémères limitées à de petits bureaux d'études
.....384

1.1.2. Le faible intérêt financier des prestataires privés de moyenne et
grande taille pour le marché libéré par l'État.....387

1.2. L'effondrement des prix des prestations389

1.3. La multiplication des arrangements illégaux392

2. Les conséquences concrètes de la crise de la commande publique sur les SPEA394

2.1. La dégradation de la qualité des prestations privées394

2.2. Des projets en suspens.....400

2.3. Le renforcement du gouvernement à distance des agences de l'eau .405

Conclusion du chapitre 5.....408

CHAPITRE 6. UNE TERRITORIALISATION DE L'INGÉNIERIE PUBLIQUE À GÉOMÉTRIE VARIABLE411

I. L'ingénierie communautaire : une « rationalisation » au milieu du gué	413
1. L'intercommunalité : un projet d'État ambitieux	413
2. L'évolution des structures compétentes en EPA : des situations contrastées	416
2.1. Le Vaucluse, bon élève de la « rationalisation » intercommunale	417
2.2. Une intercommunalisation à trois vitesses dans l'Hérault	422
2.3. Atteindre une « taille critique » en Lozère : un impensable ?.....	429
3. Les limites de la solution intercommunale	440
3.1. L'attachement des élus locaux à un pouvoir financier, social et politique.....	440
3.2. L'augmentation redoutée du coût du service et de sa répercussion sur les factures d'eau	446
3.3. L'ingénierie privée face à l'intercommunalisation de l'ingénierie publique	452
Conclusion intermédiaire – Intercommunalisation de l'ingénierie publique et inégalités territoriales	455
II. La redépartementalisation de l'ingénierie publique.....	456
1. L'intervention des conseils départementaux : un choix politique dans un environnement contraint	457
1.1. Vaucluse : une intervention a minima.....	457
1.1.1. Une action limitée aux aspects financiers et à la production de connaissance	458
1.1.2. La prise en charge historique de l'EPA à d'autres échelons territoriaux.....	459
1.1.3. L'ombre des inondations de Vaison-la-Romaine	461
1.2. Le conseil départemental : un acteur clé de l'ingénierie lozérienne .	466
1.2.1. L'héritage institutionnel de services d'assistance technique exercés en régie.....	466
1.2.2. Une assistance technique départementale discrètement élargie à des prestations d'AMO informelles	469
1.2.3. Une agence départementale sans la compétence EPA	471
1.2.4. Le Département : un intercesseur entre maîtres d'ouvrage et police de l'eau	473

1.3. Hérault ingénierie : la riposte d'un Département face aux réformes territoriales	475
1.3.1. Le rôle historique du Département de l'Hérault dans le domaine de l'EPA	475
1.3.2. Les vicissitudes de l'assistance technique départementale aux collectivités depuis la fin des années 1990	479
1.3.3. Hérault ingénierie : la reconstruction d'une ingénierie départementale	484
2. Entre ingénierie départementale et prestations privées : un équilibre difficile à trouver	491
3. Le Département : une collectivité pleine de ressources	494
4. Le consensus autour d'une AMO départementale	498
5. Les agences départementales. Vers une standardisation de l'offre publique d'ingénierie ?	502
Conclusion du chapitre 6.....	511
 CONCLUSION DE LA TROISIÈME PARTIE	513
 CONCLUSION GÉNÉRALE.....	517
<i>I. Étudier l'eau sous l'angle de l'analyse de l'action publique</i>	<i>519</i>
<i>II. Tirer des leçons analytiques à partir de l'objet « eau »</i>	<i>520</i>
<i>III. Pour une théorie du retrait de l'État.....</i>	<i>522</i>
 BIBLIOGRAPHIE	531
 ANNEXES	575
 TABLE DES MATIÈRES	611

Quand l'État se retire. La suppression de l'ingénierie publique dans le domaine de l'eau.

Résumé : Les ingénieurs et techniciens du ministère de l'Agriculture ont, pendant longtemps, façonné les politiques d'alimentation en eau potable et d'assainissement des communes et de leurs groupements. Ces fonctionnaires intervenaient dans le cadre de missions qualifiées « d'ingénierie publique ». En 2008, dans le contexte de la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP), cette mission a été supprimée. L'objet de la thèse est de comprendre ce qui se joue concrètement à travers cette réforme. S'appuyant sur une enquête menée dans les départements de l'Hérault, de Vaucluse et de la Lozère, ce travail analyse les recompositions de l'État qui font suite à la suppression de l'ingénierie publique, que ce soit en interne ou dans ses relations avec les acteurs de l'ingénierie privée et les collectivités territoriales. L'originalité de la thèse est de discuter les théories qui présentent les réformes de l'État comme un moyen pour celui-ci de se redéployer sans se retirer. À partir du cas de l'eau, elle encourage à penser les réformes contemporaines autrement, comme des moments où l'État est aussi parfois susceptible de se retirer. Elle montre les incohérences et les paradoxes auxquels donne lieu ce retrait de l'État. Elle propose enfin des outils d'analyse adaptés à cette approche alternative des transformations de l'action publique.

Mots-clés : État ; réforme ; retrait ; politiques de l'eau ; ingénierie publique ; France

When the State withdraws. The abolition of public engineering in the water sector

Abstract: For a long time, the engineers and technicians of the Ministry of Agriculture have shaped the drinking water supply and sanitation policies of the municipalities and the associations of local authorities. These officials were involved in missions described as "public engineering". In 2008, in the context of the General Review of Public Policies (RGPP), this mission was abolished. The purpose of the thesis is to understand what is being done in practice through this reform. Based on an investigation conducted in the departments of Hérault, Vaucluse and Lozère, this work analyses the State's recompositions following the abolition of public engineering, both internally and in its relations with private engineering stakeholders and local authorities. The originality of the thesis lies in its discussion of the theories that present state reforms as a means for the state to redeploy itself without withdrawing. Based on the case of water, it encourages a different way of thinking about contemporary reforms as periods during which the State is also sometimes likely to withdraw. It shows the inconsistencies and paradoxes that result from this State's withdrawal. Finally, it proposes analytical tools adapted to this alternative approach to the transformations of public action.

Key-words: State; reform; withdrawal; water policies; public engineering; France

Discipline : Science politique

CEPEL - UMR 5112

Faculté de Droit et de Science politique

39, rue de l'Université

34 060 Montpellier Cedex 2