Cet article des Editions Lavoisier a ete telecharge sur pmp.revuesonline.com le 28-09-2016 par IRSTEA (IRSTEA SERVICE DOCUMENTATION) dans le cadre de son abonnement.

Revue Politiques et Management Public 33/1 Janvier-Mars 2016/49-67

La suppression de l'ingénierie publique de l'État dans le domaine de l'eau : les effets paradoxaux d'une réforme néo-managériale

03

➤ ***Sylvain Barone*, Claire Dedieu et Laetitia Guérin-Schneider***

Irstea, 361, rue Jean-François Breton, BP5095, 34196 Montpellier Cedex 5

Résumé

Réforme silencieuse, la suppression de l'ingénierie publique de l'État est pourtant déterminante dans l'évolution de la gestion locale de l'eau. Elle permet de mettre en lumière certains paradoxes des réformes d'inspiration néo-managériale. Au-delà des conséquences en termes de perte d'expertise et d'effritement d'un réseau relationnel établi avec les collectivités locales, elle occasionne de la part des agents et des services déconcentrés du ministère de l'Agriculture des stratégies d'adaptation et des effets inattendus. Au final, à rebours des préconisations classiques du Nouveau Management Public, l'abandon par l'État de l'une de ses missions historiques ne se fait qu'en partie au bénéfice du secteur privé, en raison notamment d'un basculement partiel vers d'autres acteurs publics locaux, et ses missions régaliennes s'en trouvent fragilisées, du fait en particulier de l'affaiblissement de l'usage à des fins de contrôle des indicateurs de performance et des engagements sur les résultats.

© 2016 IDMP/Lavoisier SAS. Tous droits réservés

Mots clés : Ingénierie publique, État, réforme, Nouveau Management Public, collectivités locales, eau.

Abstract

The Removing of State Public Engineering in France: the Paradoxical Effects of a New Public Management Reform in the Water Sector. The reform of French public engineering has gone on almost unnoticed. However it has played a crucial role in the evolution of local water management. The latter is a good illustration of the current reshaping of the State. It also underlines some paradoxes in new public management reforms. The first consequences of this reform are the diminution in expertise and the weakening of the network of relationships linking the State and local authorities. It has also given rise

*Auteur correspondant : **sylvain.barone@irstea.fr**

doi :10.3166/pmp.33.49-67 © 2016 IDMP/Lavoisier SAS. Tous droits réservés

Cet article des Editions Lavoisier a ete telecharge sur pmp.revuesonline.com le 28-09-2016 par IRSTEA (IRSTEA SERVICE DOCUMENTATION) dans le cadre de son abonnement.

to adaptation strategies from State services and civil servants at the local level that have unexpected impacts. Finally, State withdrawal from this historical mission has only partially benefited the private sector and some core State missions have even been weakened by this reform.
© 2016 IDMP/Lavoisier SAS. Tous droits réservés

Keywords : public engineering, state, reform, new public management, local authorities, water.

Introduction

Les réformes de l'État en France sont souvent « silencieuses » (Bonelli et Pelletier, 2010), en raison notamment de leur caractère incrémental et de leur absence du débat politique, du moins jusqu'aux années 2000 (Bezes, 2009). Cela est le cas de la réforme de l'ingénierie publique (IP) de l'État dans le domaine de l'eau, qui constitue pourtant un exemple radical de suppression d'une mission de l'État sans transfert organisé vers un autre acteur public.

Confiée à des ingénieurs fonctionnaires des services déconcentrés de l'État, la mission d'IP consiste à accompagner les communes et leurs groupements (maîtres d'ouvrage) sur une ou plusieurs étapes de leurs projets d'équipement. Nous nous concentrons ici sur l'IP dans le secteur des réseaux d'eau et d'assainissement, qui consiste par exemple à réaliser la maîtrise d'œuvre pour la construction d'un réseau d'eau potable ou d'une station d'épuration, mais aussi à appuyer la collectivité dans une procédure de délégation de service public ou de marché public liée à ces services. Cette mission était fournie majoritairement par les ingénieurs du ministère de l'Agriculture, historiquement au sein des directions départementales de l'agriculture, de l'eau et de la forêt (DDAF), puis au sein des directions départementales des territoires (et de la Mer) (DDT(M)). Elle visait à compenser le déficit de compétence et d'expertise particulièrement criant dans les communes rurales. Tandis que s'accentuent les contraintes environnementales, économiques et juridiques qui pèsent sur la maîtrise d'ouvrage locale, la réforme de l'IP, initiée à la fin des années 1990, a débouché sur sa suppression.

Les travaux sur les évolutions récentes de l'IP se sont concentrés sur le ministère de l'Équipement (Gargouillat, 2006), sur la déstabilisation de collectifs de travail (Milly, 2012) ou encore sur les réorganisations de services entreprises par les directeurs départementaux (Debar, 2011). Nous proposons, dans cet article, d'analyser les conséquences de cette réforme, spécifiquement dans le domaine de l'eau potable et de l'assainissement. Quels sont les effets concrets, et notamment ceux inattendus, de cette réforme ? Comment les acteurs concernés (dans les services de l'État mais aussi dans les collectivités locales) se la sont-ils appropriée ?

Ce cas est intéressant car il révèle certains des paradoxes d'une réforme d'inspiration néo-managériale, au-delà des conséquences en termes de perte d'expertise et d'effritement d'un réseau relationnel établi de longue date avec les collectivités locales[1]. Le Nouveau Management Public (NMP) est classiquement présenté comme « une théorie générale et une doctrine selon laquelle le secteur public peut être amélioré en important des concepts,

[1] Nous utilisons ici « collectivités locales » dans un sens élargi qui inclut tout type de syndicat de gestion (SIVU, SIVOM, etc.).

Cet article des Editions Lavoisier a ete telecharge sur pmp.revuesonline.com le 28-09-2016 par IRSTEA (IRSTEA SERVICE DOCUMENTATION) dans le cadre de son abonnement.

des techniques et des valeurs empruntés au monde de l'entreprise » (Pollitt et Bouckaert, 2011, p. 10)[2]. Il n'est pas seulement une idéologie. Il est aussi une praxéologique (Eymeri-Douzans, 2013) dans le sens où il propose des recettes mobilisables souvent présentées comme neutres idéologiquement. La réforme de l'IP est largement portée par un discours sur la rationalisation de l'action publique. Elle vise, d'une part, à favoriser le développement de l'offre privée en supprimant toute concurrence publique et, d'autre part, à utiliser les marges de manœuvre ainsi dégagées pour réorienter l'action de l'État sur des missions prioritaires. L'objectif de rationalisation devait être atteint par le truchement de trois grandes logiques. D'abord, la réforme devait conduire à une réduction des dépenses publiques. À ce sujet, la suppression de l'IP concurrentielle s'est accompagnée d'une diminution des effectifs de l'ordre de 1 200 équivalents temps plein en trois ans pour le ministère de l'Agriculture (Legge (de), 2011). Ensuite, les missions prioritaires de l'État (la collecte de données sur les services d'eau potable et d'assainissement et le contrôle et l'instruction des dossiers de déclaration et d'autorisation des ouvrages ou activités ayant un impact sur les milieux aquatiques) devaient être renforcées. Enfin, l'ouverture des marchés devait, dans l'esprit des réformateurs, profiter au secteur privé[3].

Après avoir exposé notre méthodologie, nous reviendrons d'abord brièvement sur la manière dont la littérature a analysé l'impact du NMP sur les réformes de l'État, en particulier en France. Puis nous décrirons l'évolution de l'IP de l'État jusqu'à sa disparation récente. Nous pourrons alors examiner plus avant les conséquences de la réforme à partir de deux axes principaux : les changements internes aux services déconcentrés de l'État et les appropriations de la réforme par les ex-agents de l'IP ; les changements liés à la réforme du côté des collectivités locales. Nous essaierons enfin d'identifier l'impact de la réforme sur la mission de régulation des services publics d'eau. Pour conclure, nous engagerons une discussion plus générale sur les effets paradoxaux du NMP dans ce secteur.

1. Méthodes

Cet article repose tout d'abord sur une enquête empirique par entretiens conduite dans les régions Languedoc-Roussillon, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Rhône-Alpes et dans les départements de l'Ain, de l'Hérault, de la Lozère et du Vaucluse. 64 entretiens semi-directifs ont été réalisés entre mai 2014 et mai 2016 essentiellement auprès de fonctionnaires de l'État (en administrations centrales et déconcentrées), de fonctionnaires territoriaux (conseils généraux/départementaux, établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et syndicats d'eau et d'assainissement, en particulier), de directeurs de bureaux d'études et de représentants de syndicats de professionnels de l'ingénierie privée, d'associations d'élus locaux et d'agents de l'Agence de l'eau et de l'Office national de l'eau

[2] Traduit de l'anglais par nos soins.

[3] En témoignent les propos tenus par le secrétaire général du ministère de l'Écologie au moment de la réforme : « l'ingénierie de nos services déconcentrés doit évoluer […] à la suite du Grenelle de l'environnement […]. Il convient toutefois de laisser émerger un secteur privé […]. L'État n'a pas vocation à remplir tout le spectre ». 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.

Cet article des Editions Lavoisier a ete telecharge sur pmp.revuesonline.com le 28-09-2016 par IRSTEA (IRSTEA SERVICE DOCUMENTATION) dans le cadre de son abonnement.

et des milieux aquatiques (ONEMA). Ces entretiens ont permis de reconstituer la genèse de la réforme et la trajectoire des agents de l'État concernés, de recueillir des informations et des points de vue sur l'évolution de leurs missions, et de comprendre comment l'appui technique aux collectivités s'est reconfiguré à l'issue de la réforme.

De manière plus secondaire, nous utilisons ici les résultats d'une enquête par questionnaire 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 et Corse. 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'IP[4]. Les réponses ont fait l'objet d'un traitement essentiellement sous la forme de tris à plat et de tris croisés. Ce travail repose enfin sur une analyse de sources documentaires (organigrammes, rapports officiels, circulaires, annuaires et bases de données d'écoles d'ingénieurs de l'État, etc.).

Cet article se base par ailleurs sur l'expérience passée de l'une des auteurs au sein du réseau Gestion de Service Public (GSP), qui fédérait l'IP au sein du ministère de l'Agriculture, de 1998 à 2005. Appartenant elle-même au corps des ingénieurs publics de l'Agriculture, celle-ci a contribué au développement des outils mis en œuvre par GSP, participé à des réunions internes au ministère de l'Agriculture au cours desquelles étaient débattus le rôle de l'IP du ministère et ses moyens d'action. Elle a également participé à la mise en place de l'Observatoire Loi Sapin qui examine les modalités de renouvellement des contrats de délégation et mesure le rôle de l'IP dans ce domaine. Enfin, de 2006 à 2008, elle a travaillé à développer des méthodes et à réaliser des missions de conseil aux collectivités au sein d'un bureau d'étude privé, avant de réintégrer la recherche publique.

2. Nouveau Management Public et réformes de l'État en France

L'expression « Nouveau Management Public » est utilisée à partir des années 1980 pour qualifier un vaste ensemble de changements intervenus dans le secteur public dès la fin des années 1970 dans un certain nombre de pays anglo-saxons (Australie, Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni, États-Unis) (Aucoin, 1990 ; Hughes, 2012 ; Lane, 2000). Les éléments réunis sous le terme générique de NMP sont hétérogènes, Hood évoquant par exemple un « puzzle doctrinal » (Hood, 1991).

Au-delà de cette variété, des principes et des recettes standards structurent cette idéologie gestionnaire (Hood, 1995) : en particulier, l'idée selon laquelle l'administration traditionnelle devrait céder le pas à des techniques de gestion en vigueur dans le secteur privé (Desmarais et Abord de Châtillon, 2008) ; celle selon laquelle le gouvernement central devrait se focaliser sur ses missions stratégiques de régulation et de contrôle et externaliser les missions de mise en œuvre opérationnelle des politiques publiques, en favorisant par exemple la

[4] Nous remercions Bastien Sannier, qui a administré cette enquête et procédé au traitement des données.

Cet article des Editions Lavoisier a ete telecharge sur pmp.revuesonline.com le 28-09-2016 par IRSTEA (IRSTEA SERVICE DOCUMENTATION) dans le cadre de son abonnement.

création d'agences ou la contractualisation (Pollitt et Talbot, 2004) ; ou encore celle selon laquelle l'efficacité de la dépense publique devrait être systématiquement recherchée en s'appuyant sur des mécanismes d'incitation à la performance et de contrôle (Le Galès, 2004). Enfin, alors que les acteurs politiques et leurs clivages disparaissent quasiment dans le NMP, faisant vivre le mythe d'une « gouvernance dépolitisée » (Jobert, 2003), les usagers des services publics sont invités à donner leur point de vue, notamment pour évaluer leur performance (Pollitt et Bouckaert, 2011, p. 144).

En France, Philippe Bezes (2009) a montré comment le répertoire de réformes néo-managérial s'est installé à partir des années 1990. Alors que, jusque-là, les grandes règles constitutives n'avaient été modifiées que très marginalement, s'ouvre, au début des années 1990, une période marquée par le diagnostic d'une crise de l'administration traditionnelle. Le contenu même des politiques de réforme est modifié. Celles-ci sont désormais de plus en plus marquées par le NMP et sont à la fois plus volontaristes et plus globales. L'une des caractéristiques du NMP à la française est que ce sont essentiellement des hauts fonctionnaires issus des grands corps de contrôle qui font prendre ce tournant néo-managérial aux réformes. L'élection de Nicolas Sarkozy en 2007 aura pour conséquence une appropriation politique de ce tournant (Bezes, 2009) avec comme point d'orgue la Révision générale des politiques publiques (RGPP).

Pourtant, les effets du NMP ne sont pas toujours ceux attendus par les réformateurs. L'un des effets paradoxaux bien connu de la mise en œuvre des principes du NMP réside dans une bureaucratisation accrue de l'activité administrative (Le Galès, 2004) : indicateurs à alimenter, nombreux rapports à réaliser pour rendre compte de l'activité, etc. Si l'on prend l'exemple de la mesure de la performance dans les organisations publiques, il est admis que celle-ci présente des effets inattendus voire pervers (Burgess et Ratto, 2003 ; Dixit, 2002 ; Kreps, 1997 ; Radin, 2006 ; Van Thiel et Leeuw, 2002). Outre le développement excessif du *reporting* et du suivi au détriment des missions opérationnelles, on note ainsi : une focalisation sur le court terme, l'absence de prise en compte des résultats non mesurés par les indicateurs, une démotivation des fonctionnaires et, au final, une dégradation de la performance.

Dans le cas français, les effets inattendus des réformes néo-managériales de l'hôpital (Mas, Pierru *et al*., 2011 ; Belorgey, 2010) et de la police nationale (Bonelli, 2010) ont été largement documentés. À l'hôpital, le système de tarification à l'activité a non seulement eu pour conséquence de privilégier *de facto* certaines activités au détriment d'autres, au risque d'une sélection des patients, mais elle a également débouché sur des pratiques comme le codage fallacieux, qui consiste à interpréter le diagnostic de façon à pouvoir inscrire les patients dans les catégories les plus lucratives pour l'établissement, la segmentation ou la baisse de la durée des séjours, ou encore le transfert d'actes externes en hospitalisation. Dans la police nationale, le règne des indicateurs a non seulement provoqué la prolifération les objectifs « prioritaires » et une pression psychologique plus forte sur les agents mais il a également renforcé des pratiques comme le refus d'enregistrement de plaintes ou la requalification de faits, générant une concentration de l'activité policière sur les délits jugés les plus « rentables ». Les réformes néo-managériales contribuent ainsi à un déplacement des buts de l'activité concrète, voire à une perte de sens de l'action publique (Trosa, 2010). En même temps, une fois que les agents et les organisations comprennent les règles, ils apprennent à jouer avec elles, à s'en accommoder, parfois à les utiliser en leur faveur.

Dans le domaine de l'environnement, les effets du NMP sont là aussi réels. Pierre Lascoumes *et al*. (2014) ont analysé comment les réformes administratives étaient pro-

Cet article des Editions Lavoisier a ete telecharge sur pmp.revuesonline.com le 28-09-2016 par IRSTEA (IRSTEA SERVICE DOCUMENTATION) dans le cadre de son abonnement.

duites par la rencontre entre des contraintes hétérogènes : stratégies de corps, pressions de la société civile, logiques partisanes et recettes néo-managériales. Ils montrent par exemple comment la RGPP a été intégrée chemin faisant dans la réforme de fusion des ministères de l'Environnement, de l'Équipement et de l'Industrie. Cependant, les objectifs de la RGPP ont pesé lourd sur la carrière et le travail de certains agents et sur le devenir de certains services, au premier rang desquels ceux dédiés à l'IP dans le domaine de l'eau. Ce cas illustre bien le fait qu'en dépit de son aspect extrêmement hétérogène, flou voire contradictoire, le NMP n'en a pas moins des effets non-négligeables sur les personnels et les services de l'État concernés.

3. L'ingénierie publique en réforme

La logique de l'IP se distingue des domaines d'action publique mieux couverts par la littérature (santé, police) dans la mesure où les missions réalisées ne sont ni strictement régaliennes, ni destinées directement à l'usager ou au citoyen. Il s'agit d'apporter un appui facultatif aux collectivités locales en charge d'organiser des services publics de réseau.

Après guerre, l'objectif de l'IP d'État dans le domaine de l'eau est de contribuer à la (re) construction des réseaux d'eau dans les territoires ruraux. Les ingénieurs d'État assistent alors les communes et les syndicats disposant de la compétence eau potable ou assainissement dans la maîtrise d'œuvre. Ils contribuent également au développement de l'intercommunalité en appuyant la constitution de syndicats en zones rurales. Une fois les réseaux en place, les missions se sont étendues au contrôle des entreprises délégataires exploitant les services (l'assistance à maîtrise d'ouvrage). Ces missions rémunérées s'appuyaient sur des conventions de gré à gré, sans mise en concurrence. Les recettes ainsi générées étaient en partie redistribuées aux agents techniques via un système de primes d'IP qui, suivant les catégories, pouvaient représenter jusqu'à un tiers de la rémunération.

La réforme de l'IP commence à la fin des années 1990. L'IP est perçue comme une prestation commerciale - puisqu'elle est rémunérée - ne devant plus être assumée par l'État. Son maintien est cependant justifié, dans les discours du ministère de l'Agriculture, par la vision transversale (technique, juridique et financière) et non plus simplement technique qu'elle serait en capacité d'apporter. Autrement dit, l'État resterait légitime de par sa capacité à apporter une vision complète du système, intégrant l'ensemble des enjeux d'un service public. Mais le contexte européen et la domination des idées de libre concurrence remettent en cause la légitimité des contrats de gré à gré permettant aux DDAF d'intervenir auprès des collectivités sans mise en concurrence. En juillet 1999, la publication du « Plan de modernisation de l'ingénierie publique » ouvre une première période de réforme. À partir de 2001, la loi MURCEF[5] soumet l'IP aux règles de mise en concurrence et oblige à passer par le code des marchés publics (Daudigny, 2010). La rémunération est désormais censée couvrir les coûts complets des prestations.

Certains principes du NMP sont déjà à l'œuvre : légitimité de l'État à agir uniquement s'il apporte une valeur ajoutée par rapport au privé, obligation de mise en concurrence,

[5] Loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier.

Cet article des Editions Lavoisier a ete telecharge sur pmp.revuesonline.com le 28-09-2016 par IRSTEA (IRSTEA SERVICE DOCUMENTATION) dans le cadre de son abonnement.

contractualisation formelle et paiement des services par le bénéficiaire. Va s'ensuivre une structuration forte de l'IP avec l'organisation d'un réseau d'experts appelé réseau Gestion de Service Public (GSP) et le développement d'un logiciel dédié aux missions d'assistance à la gestion des services d'eau (Guérin-Schneider, 2001). Au plus fort de la vague, l'IP assiste 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).

Durant cette phase, la structuration et la consolidation de l'IP traduisent une volonté de montée en puissance de la régulation locale. L'augmentation des prix de l'eau et plusieurs affaires de corruption motivent une re-régulation du secteur, avec une série de lois qui encadrent la procédure de mise en concurrence (loi Sapin du 29 janvier 1993) et la transparence des services (lois Barnier et Mazeaud du 2 et 8 février 1995 qui prévoient un rapport annuel sur les services d'eau et d'assainissement respectivement fait par la collectivité et par le délégataire). Cette re-régulation n'est pas sans effet sur l'exercice de l'IP. Des prestations nouvelles ou plus élaborées sont proposées autour de l'appui à la passation de délégation (procédure loi Sapin), de la rédaction du rapport prix qualité du service (RPQS) introduit par la loi Barnier et autour du contrôle annuel des délégations. Le réseau GSP développe des outils spécifiques sur ces missions qui sont diffusés dans les DDAF via le logiciel du même nom. C'est d'ailleurs autour de l'enjeu de la rédaction du RPQS que prend naissance le logiciel GSP et que le réseau va se structurer.

Dans la seconde moitié des années 1990 et au début des années 2000, de nombreux rapports soulignent encore le besoin de renforcer le contrôle des entreprises chargées de l'exploitation des services dans le cadre de contrats de délégation (Cour des comptes, 1997, 2003 ; Haut Conseil du Secteur Public, 1999 ; Martinand, 2001 ; Tavernier, 2001). La notion d'indicateurs de performance fait une percée singulière. Le projet d'une autorité nationale de régulation des services d'eau baptisée Haut Conseil des services publics d'eau et d'assainissement est soutenu explicitement à partir de 1998 par Dominique Voynet, ministre de l'Écologie du gouvernement Jospin. On retrouve à nouveau une application implicite des principes du NMP : recentrage sur les missions régaliennes (ici la mission de contrôle des collectivités locales appuyées par l'IP), introduction d'indicateurs de performance dans une logique d'engagement sur les résultats, développement d'une dimension instrumentale avec une rationalisation des pratiques (à travers le réseau GSP et son logiciel, qui capitalise des méthodes), création d'une autorité de régulation sectorielle. Dans le même temps, en 2000, la loi de finances met en place la budgétisation des primes : le montant des rémunérations est désormais désolidarisé des recettes générées par l'IP. Cette réforme se fait dans un premier temps avec un objectif de maintien des recettes. Elle n'en réduit pas moins l'incitation des agents à s'y investir.

Cette première phase de réforme de l'IP qui allait vers une structuration accrue de l'IP pour renforcer la régulation est brutalement interrompue par le changement de majorité en 2002. Le projet de Haut Conseil est abandonné. Dans un contexte d'intense lobbying, le principe d'indicateurs de performance perdure néanmoins mais uniquement dans une optique de transparence. Les indicateurs sont mis à disposition des usagers dans le RPQS[6] (Canneva et Guérin-Schneider, 2011a). La loi sur l'eau de 2006 instaure un simple obser-

[6] Décret n° 2007-675 et arrêté du 2 mai 2007 relatifs aux rapports annuels sur le prix et la qualité des services publics d'eau et d'assainissement.

Cet article des Editions Lavoisier a ete telecharge sur pmp.revuesonline.com le 28-09-2016 par IRSTEA (IRSTEA SERVICE DOCUMENTATION) dans le cadre de son abonnement.

vatoire confié à l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) : le système d'information sur les services publics d'eau et d'assainissement (SISPEA).

Avec le lancement de la RGPP en 2007, c'est l'existence même de l'IP qui est contestée. Alors que précédemment, l'obligation de mise en concurrence de l'IP était présentée comme une condition nécessaire à sa légitimité, cet argument va désormais justifier sa suppression[7] : 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. Une circulaire d'avril 2008 programme la fin des activités de maîtrise d'œuvre, part essentielle des missions d'IP, pour le 1er janvier 2012. Commence alors une hémorragie des services d'ingénierie et l'affaiblissement du réseau GSP. Les missions de régulation des services publics d'eau potable et d'assainissement seront, quant à elles, définitivement arrêtées au 1er janvier 2016. La seule mission qui sera officiellement maintenue après 2016 est la collecte des données SISPEA[8].

L'affaiblissement de l'IP est à mettre en regard avec la gestion des corps d'ingénieurs. Une politique de fusion des différents corps techniques qui s'accompagne de la réduction des effectifs est initiée durant la même période[9]. Les services déconcentrés des ministères de l'Agriculture, de l'Équipement, de l'Environnement et de l'Industrie fusionnent également en 2010. L'argument des économies budgétaires *via* une réduction des effectifs est clairement mis en avant dès 2002[10]. Surtout, on constate que le recrutement des ingénieurs fonctionnaires à l'École nationale de l'eau et de l'environnement de Strasbourg (ENGEES), vivier principal des services d'IP des DDAF, relativement stable de 1991 à 2007 (20 diplômés par an en moyenne), diminue pour tomber à 10,5 en moyenne de 2008 à 2017 (1 seul diplômé fonctionnaire en 2013)[11].

La disparition des missions d'IP laisse les collectivités plus isolées face aux responsabilités de gestion des services d'eau qui leur incombent. L'Observatoire Loi Sapin[12], qui analyse le déroulement les procédures de délégation de service public en eau et assainissement depuis 1998, met en évidence la rapide érosion de l'appui des DDAF dans l'assistance à la passation des délégations de service public depuis 2008 (cf. Figure 1).

---

[7] Circulaire du 10 avril 2008 du ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire et du ministère de l'Agriculture et de la Pêche sur les mesures du conseil de modernisation des politiques publiques relatives à l'ingénierie publique concurrentielle. Elle est suivie d'une circulaire du 22 juillet 2008 qui précise les conditions de la fin de l'IP.

[8] Note du 27 octobre 2014 relative à l'Observatoire des services publics d'eau et d'assainissement NOR : DEVL1423392N.

[9] En 2002, fusion des ingénieurs du génie rural, des eaux et forêts et des ingénieurs d'agronomie ; en 2006, fusion des ingénieurs des travaux, des eaux et forêts, des ingénieurs des travaux ruraux et des ingénieurs des travaux agricoles ; en 2009, fusion des ingénieurs du génie rural, des eaux et forêts (IGREF) et des ingénieurs des ponts et chaussées. En 2008, les IGREF étaient 1 351 (Rapport annuel du CGAAER, 2008). Parmi eux, 33 étaient chefs d'un service d'ingénierie publique d'après le recensement que nous avons fait à partir des organigrammes des DDAF. Si l'on observe le recrutement externe de l'ensemble des IGREF : de 43 recrutés en 2002, on tombe à 16 en 2009, avant la fusion avec les Ponts et Chaussées.

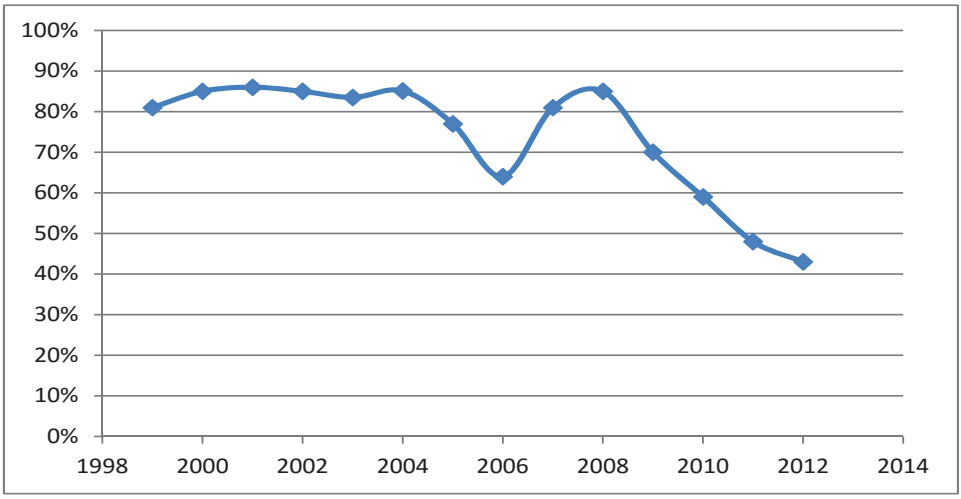
[10] Cf. déclaration du ministre de l'Agriculture Jean Glavany sur la fusion des corps le 12 février 2002.

[11] Source : base de données de l'Amicale des anciens élèves de l'ENGEES.

[12] L'observatoire porte le nom de la loi Sapin (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) qui définit la procédure à mettre en œuvre pour toute passation de délégation de service public.

Cet article des Editions Lavoisier a ete telecharge sur pmp.revuesonline.com le 28-09-2016 par IRSTEA SERVICE DOCUMENTATION) dans le cadre de son abonnement.

Figure 1 : Évolution de la part de marché de l'ingénierie publique en % du nombre de prestations d'assistance à la passation de DSP en eau et assainissement (source : Observatoire Loi Sapin, AgroParisTech)



Rapidement, des voix s'élèvent pour critiquer la fin de l'IP. Outre les syndicats d'ingénieurs d'État, opposés à la disparition d'une de leurs missions historiques, on trouve parmi les détracteurs des avis très officiels comme le rapport sénatorial de Legge (2011). La critique est presque unanime : la disparition de l'IP se traduit par une perte de compétences à disposition des collectivités locales et introduit un risque d'inégalités territoriales dans la capacité à gérer et à piloter la régulation locale de l'eau ; l'État perd une forme de connaissance du territoire, un partage d'expériences au niveau national et, par conséquent, une capacité à développer une vision stratégique.

4. Les recompositions au sein de l'État local

Au-delà de ces critiques, que peut-on dire des effets concrets et peut-être plus inattendus de cette réforme ? La suppression de l'IP était supposée conduire les services de l'État à se recentrer sur un nombre restreint de missions prioritaires, comme la police de l'eau, qui mobilise désormais l'essentiel du budget et du personnel technique dédié à l'eau dans les DDT(M). Ces mouvements se traduisent toutefois par des recompositions de l'État sur des registres différents.

4.1. L'abandon des outils de capitalisation de l'expertise en gestion publique

En 2015, il reste peu de chose des missions historiques d'IP. La perte de compétence via le départ des ingénieurs concernés par ces missions se double de la disparition des méthodes et outils qui permettaient de capitaliser l'expertise des services d'IP (disparition du logiciel GSP dédié).

Cet article des Editions Lavoisier a ete telecharge sur pmp.revuesonline.com le 28-09-2016 par IRSTEA (IRSTEA SERVICE DOCUMENTATION) dans le cadre de son abonnement.

La dimension d'appui à la régulation locale a formellement disparu. Les indicateurs de performance développés initialement pour appuyer cette régulation sont détournés de leur but initial. Ils sont désormais présentés comme un simple outil d'information du public, collectés via l'observatoire national des services d'eau et d'assainissement (SISPEA), administré au niveau national par l'ONEMA (Canneva et Guérin-Schneider, 2011a). Le rôle des DDT(M) est cantonné à la collecte et au contrôle de cohérence des indicateurs. Construit pour la régulation et non pour l'information des usagers, les indicateurs ne remplissent qu'imparfaitement ce nouveau rôle et restent sous-utilisés (Brochet *et al.*, à paraître ; Canneva et Guérin-Schneider, 2011b ; Canneva et Pezon, 2008).

4.2. De l'appui technique au contrôle ?

952 agents sur les 1 360 concernés par la suppression de l'IP au ministère de l'Agriculture (chiffres excluant les départs à la retraite) sont redéployés en interne entre 2008 et 2011, soit 84,5 % des agents[13]. Nous avons reconstitué des trajectoires d'agents du ministère de l'Agriculture concernés par la suppression de l'IP principalement à partir d'entretiens semi-directifs, les documents administratifs disponibles n'entrant pas dans le détail des mouvements de personnels. Il ressort de ces entretiens qu'une partie des agents du ministère de l'Agriculture concernés se sont effectivement repositionnés dans les services de police de l'eau. D'autres appuient les structures d'eau potable et d'assainissement pour alimenter l'outil SISPEA, se repositionnent sur des missions transversales d'appui aux différents services sectoriels des DDT(M) (valorisation des données, réalisation d'études, systèmes d'information, prospective territoriale, etc.) ou évoluent dans les services d'économie agricole des DDT(M).

La fin de l'IP n'est donc pas synonyme d'une réduction significative des effectifs dans les services déconcentrés, du moins à court terme. Elle n'est pas non plus synonyme de réduction des dépenses salariales puisque les ingénieurs repositionnés en interne (des agents plutôt en seconde partie de carrière aux salaires élevés) sont ceux qui intéressaient le moins les collectivités et le secteur privé. Ce sont aussi parfois des agents démotivés par les fusions de services consécutives à la réforme de l'administration territoriale de l'État de 2010 et qui ont vu leur plan de carrière contrarié par la réduction des postes d'encadrement (Lascoumes *et al.*, 2014).

Le repositionnement des agents de l'IP sur des missions de police n'est pas sans conséquence sur leur travail et leurs rapports aux maîtres d'ouvrage. Ces agents connaissaient les élus et savaient lire la réglementation en fonction du contexte local. Dans les territoires étudiés, les agents de l'État repositionnés en interne craignent que la réforme ne se traduise par une perte de sens pratique dans la mise en œuvre de la réglementation. Certes, la suppression de l'IP conduit à 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). Toutefois, du point de vue du rapport aux élus, la situation n'est pas sans provoquer un certain malaise chez les agents. Les ingénieurs doivent troquer la position - relativement confortable - de l'appui technique contre celle du contrôle voire du rappel à l'ordre et de la sanction, auprès des mêmes interlocuteurs.

[13] Bilan social 2011 du ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt.

Cet article des Editions Lavoisier a ete telecharge sur pmp.revuesonline.com le 28-09-2016 par IRSTEA (IRSTEA SERVICE DOCUMENTATION) dans le cadre de son abonnement.

Comme l'évoque cet ancien responsable de l'IP : *« Avant, vous étiez la personne qui aidait à trouver la solution, maintenant, vous êtes la personne qui pose problème »*[14].

Cette idée est malgré tout à nuancer. Les services de police de l'eau développent en parallèle des activités d'accompagnement aux collectivités en notifiant aux maîtres d'ouvrage leurs obligations réglementaires, en rédigeant des doctrines et en faisant de la pédagogie sur certains sujets pointus. En outre, certains n'hésitent pas à perpétuer, de manière officieuse, leurs activités de conseil : *« Avec certains [collègues], c'est mon cas par exemple, certains syndicats ou communes où j'avais des relations de très longue durée et de très bonnes relations avec les élus, j'y vais encore en appui technique, non rémunéré et non officiel »*[15].

4.3. Le maintien d'un réseau relationnel avec les collectivités locales

Certains responsables ont l'art de jouer avec les règles d'allocation des moyens ou de développer la polyvalence d'agents relevant officiellement d'un domaine plus restreint. Ils s'efforcent de ne pas être trop transparents quant à l'utilisation effective de leurs agents, notamment à l'égard des services régionaux de l'État (Poupeau, 2013), responsables des budgets opérationnels de programme, afin de se réserver des marges de manœuvre dans la gestion quotidienne de leurs équipes. Ces marges de manœuvre peuvent être utilisées à l'appui de missions de conseil auprès des collectivités : *« J'ai une ingénieure très impliquée dans le suivi des commissions locales de l'eau. Alors, elle a une mission qui est de vérifier que ce soit bien conforme […], mais elle va au-delà. Elle fait encore de l'animation et du conseil, sachant que si elle ne fait plus ça, elle n'est plus intéressée par son boulot »*[16].

D'un point de vue plus formel, une nouvelle mission de conseil gratuite au bénéfice des collectivités locales a été introduite au sein des DDT(M) en 2013 par le projet de loi de finances pour 2014. Son champ est beaucoup plus restreint que l'ancienne IP. Elle consiste à faire émerger des projets complexes, dans le domaine de l'eau notamment. Ce « Nouveau Conseil aux Territoires » complète les missions de contrôle et d'instruction par un conseil en amont des projets pour sécuriser les procédures administratives des maîtres d'ouvrage. Certains craignent cependant que ce nouveau conseil ne soit qu'une coquille vide : *« On ne fait plus rien pour eux [les élus locaux]. Moi qui ai vécu toutes ces évolutions ces 10 dernières années, le sentiment qu'on a un peu entre nous, c'est que ce Nouveau Conseil aux Territoires, c'est la dernière étape vers la suppression de tout conseil aux collectivités. […] C'est aussi pour faire quelque chose des gens le temps qu'ils soient mis en retraite… »*[17]. Pour d'autres, notamment dans les zones les plus rurales : « *Quand l'IP s'est arrêtée, ça a arrêté les projets […]. Les élus n'ont pas transféré au privé. Ils ont tenté mais il n'y avait personne qui savait… Il n'y avait pas d'appui technique capable de faire les choses, d'analyser, de maîtriser. On sert quand même de tampon »*[18].

---

[14] Entretien avec une ancienne chef de service IP en DDAF puis DDT(M) (décembre 2014).
[15] Entretien avec un ingénieur en DDT(M) (mai 2014).
[16] Entretien avec un ingénieur en DDT(M) (novembre 2014).
[17] Entretien avec un ingénieur en DDT(M) (septembre 2014).
[18] Entretien avec un responsable de DDT(M) (novembre 2015).

Cet article des Editions Lavoisier a ete telecharge sur pmp.revuesonline.com le 28-09-2016 par IRSTEA (IRSTEA SERVICE DOCUMENTATION) dans le cadre de son abonnement.

La question qui se pose, dès lors, est la suivante : les maîtres d'ouvrage locaux trouvent-ils, sous quelque forme que ce soit, une expertise à même de prendre le relais de l'IP ?

5. Suppression de l'ingénierie publique et recours à l'ingénierie privée : un jeu à somme non-nulle pour les collectivités locales

Selon l'enquête par questionnaire que nous avons réalisée en 2014 auprès des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et des syndicats de gestion de l'Ain, de la Haute-Saône, de l'Hérault et du Vaucluse, 60 % des structures compétentes en matière d'eau potable et/ou d'assainissement (notamment les plus petites) estiment que la suppression de l'IP a été pour elles une source de difficultés. Certains commentaires libres émanant de syndicats de gestion témoignent de ces difficultés : *« Une catastrophe !!! Les DDE et les DDAF étaient présentes 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 »*[19]. *« Un abandon des communes rurales » ; « Perte de technicité et d'engagement dans des opérations concrètes […] : moins de compréhension, de pragmatisme »*[20]. *« La disparition d'une IP de qualité […] est une erreur majeure vis-à-vis des collectivités rurales »*[21]. Schématiquement, les collectivités locales ont désormais deux possibilités : avoir recours à des bureaux d'étude privés ou constituer leurs propres capacités d'expertise.

5.1. Les écueils du marché

La première possibilité consiste donc à se tourner vers le marché. Dans notre enquête par questionnaire, un peu moins de 48 % des structures compétentes en eau et assainissement interrogées ont déclaré avoir eu recours à un bureau d'études privé au cours des cinq dernières années, ce qui paraît peu au regard de celles qui recourraient à l'IP. En l'absence de relais pour aider les élus locaux à définir précisément leurs attentes, les malentendus avec les bureaux d'études privés deviennent monnaie courante. L'absence d'un acteur capable de faciliter l'émergence de projets territoriaux est pointée du doigt, tant par les acteurs publics que par les professionnels privés de l'ingénierie.

Concernant l'insuffisance de l'offre privée dans certains territoires, d'un côté, des conseils départementaux se positionnent comme alternative à l'offre privée (cf. infra) et ont tout intérêt à convaincre les maîtres d'ouvrage locaux de leur utilité. Des rapports sénatoriaux (Daudigny, 2010 ; Bertrand, 2014) relayent à ce sujet les discours des départements déplorant l'insuffisance de l'offre privée dans les zones rurales et hyper-rurales. D'un autre côté, des organisations professionnelles comme la Fédération des syndicats des métiers de la prestation intellectuelle du conseil, de l'ingénierie et du numérique (Cinov) ou la Fédération des professionnels de l'ingénierie (Syntec-Ingénierie), se font les porte-parole des bureaux d'études privés en mal de projets. Selon leurs représentants, l'offre privée est suffisante pour couvrir l'ensemble du territoire national. Les collectivités situées en zones rurales

[19] Directeur d'un SIVU.
[20] Président d'un SIVU.
[21] Directeur d'un SIVOM.

Cet article des Editions Lavoisier a ete telecharge sur pmp.revuesonline.com le 28-09-2016 par IRSTEA (IRSTEA SERVICE DOCUMENTATION) dans le cadre de son abonnement.

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 de cahiers des charges, d'analyse des offres et de contrôle des prestations.

Enfin, si certains bureaux d'études sont connus pour la qualité de leurs prestations, des directeurs de bureaux d'études rencontrés reconnaissent qu'il est parfois difficile de maintenir des prestations de qualité et confirment ainsi le ressenti d'un certain nombre de maîtres d'ouvrage : « *Le turnover fréquent des ingénieurs chargés d'études impose souvent d'avoir des interlocuteurs jeunes et plutôt inexpérimentés sur le terrain* »[22]. Concernant la maîtrise d'œuvre, par exemple, beaucoup d'avis sont critiques : *« c'est la catastrophe. Certains arrivent à faire des propositions à 230 euros jour. Comme ce n'est pas réaliste, ils y passent simplement trois fois moins de temps »*[23]. Les bureaux d'études connaissent des difficultés depuis la fin de l'IP : « *Quand l'État a dit : "la DDE et la DDAF arrêtent", les syndicats professionnels ont dit : "super, on a gagné" et puis 6 mois après, c'était une catastrophe parce qu'en fait, ça a dérégulé complètement les marchés. La création de tous ces bureaux qui ont vu l'aubaine… Et les taux de rémunération ont baissé et sont passés en dessous du plancher [des taux de rémunération que pratiquaient les services de l'État]* »[24].

La multiplication de petits bureaux d'études après l'annonce de la décision de 2008 et la baisse des dotations de l'État aux collectivités territoriales, en partie responsable d'une baisse de leurs investissements, créent les conditions d'une concurrence exacerbée qui entraîne les prix vers le bas, favorise le *turnover* parmi des ingénieurs de plus en plus difficiles à fidéliser faute d'une rémunération attrayante et joue, finalement, sur la qualité des prestations.

5.2. Des initiatives ad hoc de la part des collectivités locales…

Face à cette situation marquée par le retrait de l'État et les limites du marché, différents types de réponses ont été apportées par les collectivités locales. La première consiste pour elles à mettre en place un bureau d'étude interne, en particulier sur les missions de maîtrise d'œuvre : *« Sur la qualité de la maîtrise d'œuvre, il n'y a pas photo. Les chargés de travaux passent tous les jours sur les chantiers. […] Ce n'est pas de la maîtrise d'œuvre compliquée. Le jour où il faut faire une station de traitement, un surpresseur, un château d'eau, où il va y avoir des choses un peu plus compliquées, il va y avoir des garanties à aller chercher, là on peut faire appel à un maître d'œuvre »*[25]. Cet avis est assez largement partagé chez les ingénieurs des collectivités locales. Le choix du bureau d'étude interne n'est toutefois ouvert qu'à des collectivités d'une certaine importance.

Une deuxième solution à laquelle les collectivités recourent est la mutualisation horizontale, notamment entre syndicats de gestion. C'est le cas par exemple avec le PTIE (Pôle technique intersyndical de l'eau), dans la partie Ouest du département de l'Ain. Le PTIE n'est pas une entité juridique mais un outil de mutualisation relativement souple. L'un des

[22] Entretien avec un président de SIVU (mars 2015).
[23] Entretien avec un responsable d'agence technique départementale (février 2014).
[24] Entretien avec le directeur d'un bureau d'études privé (février 2016).
[25] Entretien avec le responsable des services techniques d'une agglomération (décembre 2014).

Cet article des Editions Lavoisier a ete telecharge sur pmp.revuesonline.com le 28-09-2016 par IRSTEA (IRSTEA SERVICE DOCUMENTATION) dans le cadre de son abonnement.

syndicats participants prend en charge le salaire des deux agents, dont l'un s'occupe des aspects administratifs et contractuels et l'autre des aspects travaux. Une clé de répartition est ensuite appliquée entre les syndicats.

Une troisième option réside dans la mise en place d'une agence départementale d'ingénierie. En France, une soixantaine de départements proposent aujourd'hui une offre d'ingénierie hors champ concurrentiel à destination des collectivités, plus de la moitié sous la forme d'établissements publics, d'autres sous la forme de régies, le conseil départemental apportant alors directement le service aux collectivités. Certaines, dans les zones rurales notamment, font de l'assistance à maîtrise d'ouvrage et/ou de la maîtrise d'œuvre. D'autres font du conseil juridique et de la formation aux élus. Tout dépend de l'analyse que le conseil départemental fait des besoins des collectivités, du marché local de l'ingénierie et de ses propres intérêts institutionnels et politiques, en particulier dans le maintien des liens avec les petites communes. 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. Cela n'empêche pas 28 % des bureaux d'études privés en France de considérer qu'ils sont en concurrence avec une forme ou une autre d'IP dans le domaine de l'eau potable et de l'assainissement[26].

5.3. …qui ne compensent pas totalement le retrait de l'État

Ces politiques ont-elles véritablement pallié la suppression des services d'ingénierie de l'État ? Selon une étude de l'Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse, l'appui aux collectivités que fournissait l'IP n'a pas été remplacé dans 85 % des cas[27]. Notre propre enquête par questionnaire menée dans quatre départements du bassin Rhône-Méditerranée indique que 86,3 % des enquêtés sont d'accord avec l'affirmation « *Il faut que les services de l'État réinvestissent leur rôle d'appui technique aux collectivités en matière de gestion de l'eau* ».

La question de la perte de mémoire et de l'abandon de connaissances accumulées sur plusieurs décennies est posée. La faible capitalisation des savoirs acquis par l'expérience est souvent pointée du doigt dans la gestion publique, y compris en France (Gibert et Thœnig, 1993). Ce trait est d'autant plus visible lorsque, comme dans notre cas, l'État abandonne l'une de ses missions sans réellement organiser son transfert vers d'autres acteurs. Les collectivités locales auraient pu hériter des outils et pratiques de gestion développés par le réseau GSP en recrutant par exemple des fonctionnaires de l'État jusqu'alors dédiés à ces missions. Des tentatives pour attirer les personnels des ex-DDAF en collectivités ou en agences départementales d'ingénierie ont été faites mais ont rarement abouti, pour des raisons notamment de statuts et de grilles salariales. Ainsi, en 2015, sur les 115 structures

[26] 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.

[27] Résultat mentionné dans un rapport du conseil général de l'environnement et du développement durable et de l'inspection générale de l'administration intitulé *Eau potable et assainissement : à quel prix ?*, février 2016 (p. 308).

Cet article des Editions Lavoisier a ete telecharge sur pmp.revuesonline.com le 28-09-2016 par IRSTEA (IRSTEA SERVICE DOCUMENTATION) dans le cadre de son abonnement.

concernées de notre échantillon d'enquête par questionnaire, seulement cinq ont déclaré avoir recruté un ou plusieurs ex-agents de l'IP d'État au cours des cinq dernières années.

La mobilité inter-fonctions publiques a été d'autant plus difficile dans les départements où les collectivités rencontraient des difficultés de structuration : *« 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. […] En Lozère, il y a eu deux postes d'ouverts : sur Mende, la communauté de communes, et en fait ils n'ont pas recruté. Et le deuxième poste était à la CC du Gévaudan […]. Le directeur que j'ai actuellement, venait d'une DDA 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 »*[28].

Par ailleurs, les collectivités n'ont pas toujours anticipé la fermeture des services de l'État, compliquant l'éventuel passage de relais. Au moment de la création de l'agence d'ingénierie de l'Ain, par exemple, la plupart des cadres de l'IP avaient déjà trouvé leur place ailleurs. De manière générale, selon notre enquête, plus de 52 % des structures concernées estiment que les initiatives des collectivités locales ne sont pas parvenues à prendre le relais de l'IP. La fin de l'IP a contribué à une perte de savoirs, qui finiront peut-être par être reconstitués du côté des collectivités locales. En attendant, de nombreuses études sont tombées dans l'oubli et la connaissance bien spécifique du terrain et des enjeux locaux qu'avaient les acteurs de l'IP d'État n'a à ce jour pas été compensée : *« On connaissait bien les réseaux et on connaissait bien aussi les ressources souterraines. C'est peut-être là qu'il y a eu la plus grosse perte de connaissance. Parce qu'on avait participé, depuis longtemps, à un certain nombre d'études, à des recherches d'eau, à des études de vulnérabilité. […] Il y avait antérieurement un gros historique à la DDA sur toute la partie production d'eau potable et sur toute la partie connaissance hydrogéologique. Et ça, aujourd'hui, c'est perdu »*[29].

6. Quel impact sur la régulation des services d'eau et d'assainissement ?

Après avoir étudié les conséquences de la réforme sur l'organisation et le fonctionnement des services de l'État et les modalités d'adaptation des collectivités locales, il est possible d'analyser plus fondamentalement l'impact de cette réforme sur la régulation des services d'eau. Il s'agit ici de contribuer à une analyse, trop rarement entreprise (Ferlie, 2005), des effets du NMP sur la durée. Nous avons décrit la disparition progressive de l'État dans l'appui à la régulation locale des services d'eau, disparition partiellement compensée par les politiques des collectivités. Plusieurs conséquences en découlent.

Avec la diffusion des thèses néo-libérales, on observe en Europe une tendance à la libéralisation des services publics de réseau en général, et d'eau en particulier. Alors que le modèle de la gestion publique était dominant jusque dans les années 1980, les opérateurs privés se développent et, avec eux, la régulation. Dans de nombreux pays où les opérateurs privés ont fait leur apparition, le modèle de régulation s'inscrit à une échelle nationale, y

[28] Entretien avec un ingénieur DDT(M) (novembre 2015).

[29] Entretien avec une ancienne chef de service IP en DDAF puis DDT(M) (décembre 2014).

Cet article des Editions Lavoisier a ete telecharge sur pmp.revuesonline.com le 28-09-2016 par IRSTEA (IRSTEA SERVICE DOCUMENTATION) dans le cadre de son abonnement.

compris lorsque la responsabilité d'organiser le service reste une prérogative des collectivités locales, et s'incarne dans une autorité dite « indépendante ». C'est le cas en Angleterre, au Portugal ou en Italie (Littlechild, 1988 ; Marques, 2006 ; Massarutto, 1997). En France, l'abandon du projet de réforme Voynet conduit à l'absence de tout organe de régulation à l'échelon national. La réforme de l'IP fait disparaître y compris à l'échelon local une régulation assurée jusque-là par l'État, pour les collectivités qui le souhaitaient. Certes, les collectivités locales exercent toujours en théorie cette fonction, mais de manière implicite, sans aucune obligation de moyens ni de résultats, hormis l'édition annuelle du RPQS qui expose un certain nombre d'indicateurs de performance.

Par ailleurs, les instruments de régulation usuels sont basés sur la collecte d'informations auprès de l'opérateur et la comparaison. Henry (1997) distingue ainsi 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), 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. L'ONEMA 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 ».

Un troisième niveau d'analyse porte sur l'impact de la disparition de l'appui local à la gestion sur le marché même des délégations d'eau. Même si d'autres facteurs peuvent aussi être mentionnés, plusieurs éléments montrent une tendance nouvelle avec l'apparition d'offres que l'on peut qualifier de « low-cost » dans les passations de contrat de délégation. Ce constat est étayé par les chiffres de l'Observatoire Loi Sapin qui montrent une tendance à la baisse des prix plus nette ces dernières années : alors que la baisse moyenne du prix délégataire oscillait entre -1 à -15 % entre 1998 et 2008, elle est située entre -17,5 et -33 % entre 2009 et 2013 (dernière année disponible)[30].

Privée de l'IP de l'État, la collectivité peine à disposer d'une expertise sur la qualité technique des offres et sur le prix minimum permettant d'assurer l'équilibre financier d'un service. Globalement, l'impact sur la régulation est donc paradoxal : en contradiction avec le principe porté par le NMP de recentrage sur les missions régaliennes, la réforme de l'IP affaiblit la mission régalienne de régulation. Le déficit de régulation, au lieu de bénéficier pleinement aux opérateurs historiques en position de force face aux collectivités, les rend même plus vulnérables face à la concurrence représentée par les offres low-cost que les collectivités ne sont parfois plus en mesure de distinguer des offres de qualité.

Conclusion

À la suite de la libéralisation des réseaux d'infrastructures dans le domaine des télécommunications, des transports et de l'énergie à partir du milieu des années 1980 (Bauby, 2011), la suppression de l'IP participe à son tour, cette fois-ci dans le domaine de l'eau potable et de l'assainissement, au succès de la logique de marché. La réforme semble donc cohérente par rapport à une évolution plus globale des services publics en Europe. Mais

[30] Donnée fournie dans la synthèse de l'Observatoire Loi Sapin publiée en 2015 et disponible sur le site d'AgroParisTech : https://www.agroparistech.fr/IMG/pdf/ls2013_syntheseannuelle.pdf

Cet article des Editions Lavoisier a ete telecharge sur pmp.revuesonline.com le 28-09-2016 par IRSTEA (IRSTEA SERVICE DOCUMENTATION) dans le cadre de son abonnement.

si l'on considère le cas particulier de l'IP en France, la décision de 2008 montre que le NMP peut conduire à des préconisations contradictoires : justifier le maintien de l'IP à la condition que les prestations soient mises en concurrence, puis exiger sa disparition pour ce même motif. L'étude de la réforme de l'IP met en lumière les effets paradoxaux du NMP qui conduit parfois à des résultats opposés aux préconisations.

Premier paradoxe : le retrait de l'État dans le domaine de l'IP ne conduit pas mécaniquement à l'augmentation de l'activité privée dans les mêmes proportions. L'analyse montre une défaillance de l'offre privée sur certains segments et un basculement partiel des missions vers d'autres acteurs publics. Les intercommunalités, les pôles de mutualisation intersyndicaux et les agences techniques départementales sont des émanations de collectivités locales. Certes, ces formes d'organisation ne relèvent plus directement de l'État mais elles restent publiques. Dans le secteur de l'eau, nous sommes donc bien loin d'observer un jeu de vases communicants entre l'IP et l'ingénierie privée.

Second paradoxe : la réforme de l'IP n'a pas nécessairement permis une consolidation de l'État sur ses missions régaliennes. Le devenir des indicateurs de performance et de la mission de régulation par comparaison en est une illustration. Alors même que la mise en place d'indicateurs de performance et d'engagements sur les résultats constitue souvent un principe fort des réformes néo-managériales, dans le cas de l'IP, cela a conduit à affaiblir leur usage comme outil de contrôle pour en faire de simples outils de communication. Au final, la capacité de réguler une activité économique se trouve amoindrie, en décalage par rapport à ce que l'on observe ailleurs en Europe où se structurent des autorités indépendantes de régulation. De même, la perte de compétences techniques est relevée comme un facteur d'affaiblissement de la capacité de l'État à exercer ses missions de police de l'eau.

La réforme de l'IP s'assimile à une forme de territorialisation de l'action publique qui ne dit pas son nom. Les initiatives *ad hoc* variées des collectivités locales semblent accréditer l'hypothèse de la différenciation territoriale. En même temps, la mise en place d'agences techniques départementales paraît se généraliser. Il est trop tôt pour pouvoir dire, de la différenciation territoriale ou de la convergence des formes organisationnelles, quelle tendance l'emportera. Mais les deux tendances ne sont pas incompatibles si l'on en juge par exemple par le contenu – hétérogène – des missions des agences techniques départementales.

Cet article des Editions Lavoisier a ete telecharge sur pmp.revuesonline.com le 28-09-2016 par IRSTEA (IRSTEA SERVICE DOCUMENTATION) dans le cadre de son abonnement.

Bibliographie :

Aucoin P., 1990. Administrative reform in public management : paradigms, principles, paradoxes and pendulums. *Governance : An International Journal of Policy and Administration* 3 (2), 115-137.

Bauby P., 2011. *L'européanisation des services publics*. Les Presses de Sciences Po, Paris.

Bertrand A., 2014. *Hyper-ruralité. Un pacte national en 6 mesures et 4 recommandations pour « restaurer l'égalité républicaine »*. Rapport sénatorial pour le ministère du Logement et de l'Égalité des Territoires.

Bezes P., 2009. *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2009)*. Presses Universitaires de France, Paris.

Bonelli L., 2010. Les modernisations contradictoires de la police nationale *In* L. Bonelli et W. Pelletier (dir.), *L'État démantelé. Enquête sur une révolution silencieuse*, La Découverte, Paris.

Bonelli L. et Pelletier W., 2010. *L'État démantelé. Enquête sur une révolution silencieuse*, La Découverte, Paris.

Brochet A., *et al*. (à paraitre). Caractériser l'étendue des résistances locales aux indicateurs de performance des services d'eau. Le cas de l'agglomération grenobloise *Développement Durable et Territoires*.

Burgess S. et Ratto M., 2003. The Role of Incentives in the Public Sector : Issues and Evidence. Working Paper No. 03/071, 29.

Canneva G. et Guérin-Schneider L., 2011a. La construction des indicateurs de performance des services d'eau en France : mesurer le développement durable ? *Natures Sciences et Sociétés* 19 (3), 213-223.

Canneva G. et Guérin-Schneider L., 2011b. National Monitoring of Water Utility Performance in France. *Water Science and Technologie : Water Supply* 11 (6), 745-753.

Canneva G. et Pezon C., 2008. Des communes aux communautés, la révolution invisible des services d'eau en France. *Flux* 74, 56-67.

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.

Cour des comptes, 2003. *La gestion des services publics d'eau et d'assainissement*, Rapport public particulier Les éditions du JO, Cour des comptes.

Daudigny Y., 2010. *Les collectivités territoriales : moteurs de l'ingénierie publique*, Rapport d'information au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur l'ingénierie publique. Rapport n° 557 : Sénat Session ordinaire de 2009-2010.

Debar A., 2011. *Les transformations de l'État territorial (2007-2010), saisies par l'analyse de l'activité des directeurs départementaux en matière de gestion des personnels*. Unpublished Thèse de sociologie.

Desmarais C. et Abord de Châtillon E., 2008. Existe-t-il encore des différences entre le travail des managers du public et ceux du privé ? *Revue française d'administration publique,* 128 (4), 767-783.

Dixit A., 2002. Incentives and Organizations in the Public Sector. An Interpretative Review. *The Journal Of Human Ressources* 37 (4), 696-727.

Eymeri-Douzans J.-M., 2013. Administrative Reforms : Is France within the World Movement? *In* J.-M. Eymeri-Douzan et G. Bouckaert (dir.), *La France et ses administrations. Un état des savoirs*, Bruylant, Bruxelles.

Gargouillat S., 2006. *Les mutations de l'ingénierie publique au ministère de l'Équipement. Contribution à une sociologie de la réforme de la gestion publique territoriale*. Unpublished Thèse de science politique, Université Lyon 2.

Gibert P. et Thœnig J.-C., 1993. La gestion publique : entre l'apprentissage et l'amnésie. *Politiques et Management Public* 11 (1), 3-21.

Guérin-Schneider L., 2001. *Introduire la mesure de performance dans la régulation des services d'eau et d'assainissement en France - Instrumentation et organisation*. Unpublished Thèse de gestion, ENGREF, Paris.

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* 31, 44-57.

Cet article des Editions Lavoisier a ete telecharge sur pmp.revuesonline.com le 28-09-2016 par IRSTEA (IRSTEA SERVICE DOCUMENTATION) dans le cadre de son abonnement.

Haut Conseil du Secteur Public, 1999. *Quelle régulation pour l'eau et les services urbains*. Paris.

Henry C., 1997. *Competition and the regulation of public utilities in the European Union*. Cahiers du Laboratoire d'Econométrie, École Polytechnique.

Hood C., 1991. A Public Management for all Seasons. *Public Administration* 69 (1), 3-19.

Hood C., 1995. The "New Public Management" in the 1980s : Variations on a Theme. *Accounting, Organizations and Society* 20 (2-3), 93-109.

Hughes O. E., 2012. *Public Management and Administration : an Introduction*. Palgrave Macmillan, New York.

Jobert B., 2003. Le mythe de la gouvernance dépolitisée *In* P. Favre, J. Hayward et Y. Schemeil (dir.), *Etre gouverné. Études en l'honneur de Jean Leca*, Presses de Sciences Po, Paris, 273-285.

Kreps D. M., 1997. Intrinsic Motivation and Extrinsic Incentives. *The American Economic Review* 87 (2), 359-364.

Lane J. E., 2000. *New Public Management*. Routledge, London.

Lascoumes P., 1994. *L'éco-pouvoir. Environnements et politiques*. La Découverte, Paris.

Lascoumes P*., et al*., 2014. *Le développement durable. Une nouvelle affaire d'État*. PUF, Paris.

Le Galès P., 2004. Chapitre VI : Contrôle et surveillance. La restructuration de l'État en Grande-Bretagne *In* P. Lascoumes et P. L. Galès (dir.), *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po, Paris, 237-271.

Legge (de) D., 2011. *Rapport d'information au nom de la mission commune d'information sur les conséquences de la révision générale des politiques publiques pour les collectivités territoriales et les services publics locaux - Tome I Rapport n° 666* : Sénat Session ordinaire de 2010-2011.

Littlechild S., 1988. Economic Regulation of Privatised Water Authorities and some Further Reflections. *Oxford Review of Economic Policy* 4 (2), 40-68.

Marques R. C., 2006. A Yardstick Competition Model for Portuguese Water and Sewerage Services Regulation. *Utilities Policy* 14 (3), 175-184.

Martinand C., 2001. *La maîtrise des services publics urbains organisés en réseaux*. Conseil Économique et Social, Les éditions des journaux officiels, Paris.

Mas B., Pierru E. *et al*., 2011. *L'hôpital en réanimation*. Éditions du Croquant, Paris.

Massarutto A., 1997. *La regolazione del settore dei servizi idrici : le ragioni per l'istituzione di un'authority*. Paper presented at the Authority per i servizi idrici, 24 octobre, Milan, Italie.

Milly B., 2012. *Le travail dans le secteur public. Entre institutions, organisations et professions*. Presses universitaires de Rennes, Rennes.

Pollitt C. and Bouckaert G., 2011. *Public Management Reforme. A Comparative Analysis : New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford University Press, New York.

Pollitt C. and Talbot, C., 2004. *Unbundled Governement. A critical analysis of the global trend to agencies, quangos and contractualisation*. Routledge, London.

Poupeau F.-M., 2013. L'émergence d'un État régional pilote. *Gouvernement et action publique* 2 (2), 249-277.

Radin B., 2006. *Challenging the Performance Movement : Accountability, Complexity and Democratic Values*. Georgetown University Press, Washington.

Tavernier Y., 2001. *Rapport d'information n° 3081 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.

Trosa S., 2010. Donner du sens aux méthodes de modernisation de l'administration. *Revue Française d'Administration Publique* 3, 533-548.

Van Thiel S. and Leeuw F. L., 2002. The Performance Paradox in the Public Sector. *Public Performance & Management Review* 25 (3), 267-281.

Cet article des Editions Lavoisier a ete telecharge sur pmp.revuesonline.com le 28-09-2016 par IRSTEA (IRSTEA SERVICE DOCUMENTATION) dans le cadre de son abonnement.