



REGARDS SUR LA RECHERCHE DANS L'ACTION PUBLIQUE LOCALE

SYNTHÈSES DES THÈSES (CNFPT/GRALE) PRIMÉES EN 2019 ET 2018



CENTRE NATIONAL DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

LE MOT DE FRANCK PÉRINET



FRANCK PÉRINET

Directeur général adjoint du CNFPT,
Directeur de l'INET

La recherche universitaire en matière d'action publique locale s'est amplifiée au fil des années. Au delà des approches strictement juridiques, elle revêt maintenant un caractère pluridisciplinaire et transdisciplinaire qui correspond à l'action des collectivités locales en France.

Le CNFPT a très tôt intégré les enjeux de veille et de diffusion des travaux de recherche relatifs à la gestion publique locale.

Parmi ses différents dispositifs, le CNFPT, dans le cadre d'un partenariat avec le GRALE, Groupement de recherche sur l'administration en Europe, délivre chaque année depuis 2011 un prix de thèse du CNFPT et participe au choix des trois prix de thèses du GRALE.

Cette première édition "Regards sur la recherche dans l'action publique locale" s'inscrit dans cette dynamique et vous propose ainsi une compilation de synthèses des thèses primées en 2019 et 2018.

Cet ouvrage a vocation à alimenter la réflexion des acteurs locaux en proposant sur les différents sujets, un travail de recherche universitaire approfondi, nourri le plus souvent d'approches comparées entre collectivités françaises et européennes.

Persuadé de l'utilité d'un tel document qui a vocation à être édité chaque année par le CNFPT, je vous en souhaite une bonne lecture.

Prix de thèse du CNFPT 2019

**AMÉNAGER LES VILLES MOYENNES : UN REGARD SUR LES STRATÉGIES
ET LES CONTRAINTES DES COLLECTIVITÉS LOCALES DANS LA CONDUITE DE PROJET**

P/4

Prix de thèse du GRALE 2019

1^{er} prix

LES MÉTROPOLES AU PRISME DU MODÈLE TERRITORIAL FRANÇAIS

P/9

2^{ème} prix

L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS LOCALES EN FRANCE ET EN ALLEMAGNE

P/14

Prix spécial du jury

**LES MODÈLES ÉCONOMIQUES DE LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE
BAS CARBONE À L'ÉCHELLE LOCALE**

P/19

Prix de thèse du GRALE 2018

1^{er} prix

**LES RÉSISTANCES TERRITORIALISÉES AUX RÉFORMES DE MODERNISATION
DES SERVICES D'EAU. LE CAS DE L'AGGLOMÉRATION GRENOBLOISE**

P/24

AMÉNAGER LES VILLES MOYENNES : UN REGARD SUR LES STRATÉGIES ET LES CONTRAINTES DES COLLECTIVITÉS LOCALES DANS LA CONDUITE DE PROJET

PAR ÉMILIE ROUDIER

UN REGARD RENOUVELÉ SUR L'ACTION PUBLIQUE LOCALE DANS LES VILLES MOYENNES

Les villes moyennes ne sont plus dans l'ombre. Le plan « Action cœur de ville », lancé par le gouvernement en 2018, marque leur grand retour sur les devants de la scène politique. Depuis les années 1970 et les « contrats de villes moyennes » promus par la DATAR, aucune politique d'ampleur n'avait été menée pour ces villes à l'échelle nationale (Béhar, Estèbe, 2018).

Avec « Action cœur de ville », l'ambition du gouvernement est plus précisément de redynamiser les villes moyennes, prises en étau depuis plus de trente ans entre l'attractivité des métropoles et celle de leurs communes périurbaines. L'Etat mobilise des moyens financiers et humains pour aider les collectivités locales de ces territoires à conduire des projets visant à maintenir et à développer les fonctions résidentielles et commerciales dans leurs centres villes (Delpirou, 2019). C'est dans ce contexte de changement politique qu'a été soutenue cette thèse sur les villes moyennes en février 2019.

QU'ENTEND-ON TOUTEFOIS PAR « VILLES MOYENNES » ?

Littéralement, les villes moyennes correspondent aux villes de taille plus modeste que les grandes villes. A une échelle plus fine, elles se situent à un échelon intermédiaire entre les métropoles régionales et les petits bourgs urbains et elles accueillent 20 à 25% de la population du pays, soit à peu près 15 millions d'habitants (De Roo, 2005). Souvent associées à la France des préfectures et des sous-préfectures, les villes moyennes occupent également des fonctions historiques de centres urbains et d'activités dans leurs agglomérations respectives.

Définir les villes moyennes avec plus de précision est toutefois difficile car elles sont loin de constituer une catégorie homogène. Elles

présentent des situations géographiques diverses et des trajectoires contrastées, même si elles sont souvent perçues comme des villes en difficulté, voire en déclin (CGET, 2018).

Pourtant, loin d'être livrées à elles-mêmes, les collectivités locales de ces territoires définissent des stratégies d'aménagement pour changer leurs territoires et conduisent de nombreux projets pour mettre en œuvre leurs politiques locales. Les communes et les intercommunalités disposent cependant de ressources modestes, tant en termes de financement que d'ingénierie, pour les mener à bien. Leurs capacités d'action sont en effet limitées par la baisse des dotations territoriales et le poids des charges de centralité, qui contribuent à une forte contraction de leurs dépenses publiques (Diact, 2009).

Elles ne peuvent non plus s'appuyer sur de fortes dynamiques d'attractivité territoriale, qui aideraient à la mise en œuvre de ces projets d'aménagement.

C'est dans ce contexte que s'inscrit cette thèse en urbanisme et en aménagement de l'espace. Il s'agit précisément d'étudier cette tension entre d'une part, les enjeux, acteurs et modalité de la conduite de projet et, d'autre part, les caractéristiques spécifiques des villes moyennes en matière de configuration territoriale et de gouvernance.

L'objectif de cette recherche est double. Le premier est de comprendre précisément le cadre d'action des collectivités locales de ces territoires : à quels arbitrages, contraintes sont-elles confrontées pour conduire leurs politiques locales et leurs projets d'aménagement ? Quelles sont leurs représentations des problématiques territoriales et leurs références ? Le deuxième est ensuite d'analyser et de révéler les modalités d'adaptation des projets d'aménagement au contexte des villes moyennes : quelles sont notamment les conséquences de ce contexte dans

la programmation et dans l'exercice de la conduite des projets ? Telles sont les principales questions qui guident ces recherches.

UNE RÉFLEXION À PARTIR DU CAS DES PROJETS D'AMÉNAGEMENT CONDUITS DANS ET AUTOUR DES GARES

Pour y répondre, la thèse se concentre sur l'analyse d'un type de projets conduits dans les villes moyennes : les réaménagements de gares et de quartiers de gares.

Ces projets sont légions dans les villes moyennes. Depuis le début des années 2000, plus de soixante gares centrales de ces villes ont fait l'objet de réaménagements dans l'ensemble du territoire national : à Saint-Brieuc (Bretagne), Dreux (Centre-Val de Loire), Angoulême (Nouvelle Aquitaine), Charleville-Mézières (Grand Est), Le Puy-en-Velay (Auvergne-Rhône-Alpes), Beauvais (Hauts-de-France) ou encore Dole (Bourgogne-Franche Comté). On ne connaît toutefois que peu de choses sur ces projets, qui ont été beaucoup moins étudiés et médiatisés que ceux conduits dans les grandes villes.

Ce sont aussi des projets d'aménagement complexes qui cristallisent les enjeux de la conduite de projet dans les villes moyennes. D'une part, les collectivités locales sont à la tête de dispositifs de conception multipartenariaux alliant les différents échelons des collectivités territoriales (état, région, intercommunalité, commune) et différentes entités des acteurs ferroviaires (SNCF Gares & Connexions, SNCF Réseau). D'autre part, ces projets articulent des objectifs multiples issus notamment des champs des transports, de l'aménagement urbain et du développement territorial et permettent d'étudier précisément les dynamiques de ces territoires (Richer et al, 2017).

UNE ENQUÊTE DE TERRAIN À SAINTES, PÉRIGUEUX ET ST OMER

Loin de se focaliser uniquement sur des recherches académiques, cette thèse a été réalisée sur le terrain et au plus proche des acteurs de ces projets. Le dispositif de recherche est tout d'abord le fruit d'un partenariat entre le laboratoire du Lab'urba associé à l'Université Paris-Est et le bureau d'études Kisio, filiale du groupe Keolis. La recherche s'inscrit à l'interface de leurs savoirs faire : les équipes du Lab'urba travaillent sur les évolutions de l'action publique locale et Kisio conseille les collectivités locales dans l'élaboration des projets de pôles d'échanges et de quartiers de gare.

L'ambition de ce partenariat est de faire dialoguer les acquis de la recherche et les expériences opérationnelles.

L'enquête se concentre tout particulièrement sur les phases d'études, qui sont au début des processus de projet et en amont de la réalisation opérationnelle. Ces phases ont pour objectif premier de vérifier la faisabilité technique et financière des projets d'aménagement mais elles sont surtout les premiers lieux de confrontation entre les intentions politiques des collectivités locales et les conditions de mise en œuvre technique de ces réaménagements.

Elles constituent dès lors des étapes clés pour analyser les stratégies d'aménagement des collectivités locales et la prise en compte des contextes locaux. En faisant « l'étude des études » (Benbouzid et Bentayou, 2010), la thèse s'articule en deux volets : elle s'intéresse d'une part à la genèse des projets, c'est-à-dire les différentes étapes qui ont conduit au lancement des études par les collectivités locales, et, d'autre part, à la programmation des scénarios d'aménagement, c'est-à-dire le déroulement des études.

Trois réaménagements de gares de villes moyennes françaises sont plus précisément au cœur de cette recherche : Saintes (Nouvelle Aquitaine), Périgueux (Nouvelle Aquitaine) et Saint-Omer (Hauts-de-France). Ces trois villes ont été choisies pour illustrer la diversité des contextes locaux des villes moyennes et des projets d'aménagement conduits dans et autour des gares dans ces territoires. Ainsi, en fonction des études de cas, la conduite de projet n'est pas assurée par les mêmes acteurs : elle est assurée soit par la commune (Saintes), soit par l'intercommunalité (Saint-Omer), soit par les deux (Périgueux).

Les trois gares choisies sont uniquement desservies par des trains TER et Intercités mais elles n'accueillent pas le même nombre de voyageurs : les gares de Saint-Omer et Périgueux sont fréquentées par plus de 850 000 voyageurs par an tandis que Saintes n'en accueille que 450 000. Enfin à l'échelle locale, ces réaménagements sont aussi conduits sur différents types d'espaces (bâtiment voyageurs, abords et/ou quartier), qui sont plus ou moins éloignés des centres villes. Le travail de recherche s'appuie principalement sur une comparaison entre ces trois réaménagements mais il fait également références ponctuelles à des projets similaires conduits dans

d'autres villes moyennes (Angoulême, Guéret, Lorient, Quimper, etc.).

Comment les recherches sur ces projets ont-elles été réalisées ?

Tout d'abord, elles reposent sur l'analyse d'un corpus documentaire composé de documents institutionnels de planification locale (schéma de cohérence territoriale, plan local d'urbanisme, plan global de déplacements, etc.) et de documents techniques issus des études (comptes-rendus, plans, données, présentations).

Le bureau d'études associé a notamment participé aux études des projets de Saintes et Périgueux ce qui a permis un accès direct à ces dossiers. Ces analyses ont été complétées par des entretiens. Une partie des entretiens a été réalisée avec les acteurs des réaménagements de Saintes, Périgueux et St Omer (collectivités territoriales, SNCF, bureaux d'études, etc.) et une autre partie avec des personnes externes aux études de cas (chercheur, professionnel, élu, journaliste, etc.) qui ont travaillé sur des projets dans d'autres villes moyennes ou dans des programmes de recherches sur les gares. Enfin, les recherches se fondent également sur des observations de terrains réalisées de 2014 à 2018 pour constater l'avancée des projets, étudier les aménagements existants et l'organisation des villes étudiées ainsi que dans d'autres villes moyennes (Brive-la-Gaillarde, Blois, Guéret, etc.).

UN TRIPLE APPORT SUR LES MUTATIONS DE L'ACTION PUBLIQUE LOCALE

A partir de cette enquête, la thèse propose une analyse détaillée des projets d'aménagement conduits à Saintes, Périgueux et St Omer en étudiant précisément les leviers à l'origine de leursancements ainsi que les objectifs et les arbitrages qui ont conduit à l'élaboration puis à la réalisation de leurs scénarios d'aménagement. Bien au-delà de ces seuls cas d'études, cette recherche contribue, d'une part, aux connaissances scientifiques sur les transformations des gares, de leurs abords et de leurs quartiers et, d'autre part, aux connaissances des caractéristiques de la conduite de projet et des stratégies d'aménagement mises en œuvre dans les villes moyennes. Réalisée à l'épreuve de pratiques professionnelles, cette recherche pose un regard concret sur les opportunités et les contraintes auxquelles font face les collectivités locales.

Elle met en lumière trois apports pratiques pour la conduite de projet dans les villes moyennes.

VALORISER L'APPROCHE HISTORIQUE ET TERRITORIALISÉE DES GARES ET DES QUARTIERS DE GARES

En premier lieu, la thèse souligne que les collectivités locales ont tout intérêt à étudier et à prendre en compte l'histoire de ces quartiers au moment d'engager une transformation majeure de ces espaces hérités du XIXe siècle. Elle propose notamment une analyse du rôle historique des gares dans les villes moyennes, qui peut aider les collectivités locales à comprendre l'évolution de leurs fonctions et à fixer les objectifs de leurs réaménagements.

Les gares sont construites dans les villes moyennes au cours du XIXe siècle dans une perspective d'aménagement du territoire : le réseau ferroviaire est progressivement étendu pour desservir toutes les préfectures et sous-préfectures des départements, symboles de l'équité territoriale (Pumain, 1982).

Leurs fonctions historiques sont de faciliter l'embarquement et le débarquement des marchandises puis des voyageurs mais elles se diversifient rapidement. Les gares des villes moyennes deviennent peu à peu des centres urbains et économiques locaux, avec la croissance des activités industrielles et du tissu urbain dans leurs quartiers jusqu'aux années 1960, où la désindustrialisation, couplée à la démocratisation de l'automobile, engendre peu à peu un déclin du transport ferroviaire et l'apparition de friches dans les quartiers de gares (Delage, 2018).

Ainsi, les projets d'aménagement initiés depuis les années 2000 s'inscrivent dans la continuité de ces évolutions historiques et leurs conceptions nécessitent de s'y intéresser. A Périgueux, les réflexions sur la transformation de la passerelle de franchissement des voies ferrées ont été l'occasion de revenir sur ses fonctions premières, sa construction et ses propriétaires, tandis qu'à St Omer, l'histoire du bâtiment voyageurs monumental, hérité du succès des activités agricoles et industrielles de la commune au XIXe siècle, a également été abordée pour concevoir de nouveaux espaces à l'intérieur.

ADAPTER LES AMBITIONS POUR ASSURER LE PASSAGE À L'ACTION

En second lieu, la thèse analyse les écueils du mimétisme métropolitain dans les stratégies d'aménagement des villes moyennes. L'étude détaillée des réaménagements de Saintes, Périgueux et St Omer met en évidence que les projets des villes moyennes reposent souvent sur des objectifs et des ambitions des collectivités locales qui tentent de copier, peu ou prou, ceux des projets métropolitains. Ces objectifs se heurtent néanmoins à la singularité territoriale des villes moyennes lors des phases de conception : des capacités d'action limitées, un manque d'ingénierie interne et d'accompagnement externe, la faiblesse des financements y compris dans le cadre d'une demande de mobilité locale plus modérée.

Cette recherche propose toutefois une lecture nuancée de ces contraintes associées au contexte des villes moyennes. Si elles empêchent assurément la duplication des solutions métropolitaines, elles peuvent aussi être des leviers d'innovation dans la conduite et la conception des projets.

Dans un contexte où les impératifs d'attractivité et de compétitivité se déploient de manière plus modeste et à une échelle plus locale, les collectivités locales des villes moyennes ont la chance de pouvoir privilégier les « effets d'usage » aux « effets d'image ». Elles peuvent ainsi mettre en œuvre de nouveaux modes de programmation, tournés vers la valorisation de l'existant, l'amélioration de la qualité de l'espace urbain et la réponse aux besoins locaux et ne pas se tourner vers des perspectives de développement et vers des ouvrages architecturaux standardisés et de grandes envergures. In fine, la conduite de projet est parfois plus freinée par le manque d'adaptation des ambitions des collectivités locales à leurs territoires que par leurs propres ressources.

COMPRENDRE ET SE CONFRONTER À LA COMPLEXITÉ DES PROJETS

Enfin, la thèse s'attache à montrer que les projets dans les villes moyennes sont certes plus modestes que dans les grandes villes mais qu'ils ne sont pas moins complexes à concevoir et à conduire. Cette complexité se situe autant dans la programmation des aménagements que dans l'organisation des jeux d'acteurs.

En termes de programmation, les collectivités locales sont confrontées à de nombreuses hésitations et tâtonnements pour dimensionner et

choisir les aménagements à réaliser dans et autour des gares. De fait, comment peuvent-elles créer de nouvelles fonctions urbaines, économiques et commerciales dans leur pôle gare, de façon à développer l'attractivité du territoire, sans concurrencer les fonctions historiques de leurs centres villes ?

Les collectivités locales mettent en œuvre des stratégies différenciées pour y répondre, oscillant entre le choix de renforcer le centre-ville par rapport au pôle gare et celui de travailler en parallèle sur les deux polarités souvent distantes d'un kilomètre. A Saintes, le projet de quartier de gare a finalement été abandonné pour privilégier le projet de requalification du centre, tandis qu'à Périgueux des équipements prévus dans le quartier de la gare ont été déplacés dans le centre-ville. A Saint-Omer, les deux projets sont menés en parallèle et sont même complémentaires.

En termes d'organisation des jeux d'acteurs, les dispositifs multipartenariaux impliquent certes moins de services que pour les projets métropolitains mais la coopération collective entre les acteurs, qui initialement se connaissent peu, est tout aussi complexe à mettre en œuvre.

Pour répondre aux contraintes techniques des collectivités locales, les régions et les bureaux d'études adaptent leurs pratiques. Elles ont un rôle prépondérant dans l'avancement du projet, au-delà de leurs rôles respectifs de partenaires et d'assistance à maîtrise d'ouvrage et elles font toutes deux preuve de plus de pédagogie notamment sur les enjeux ferroviaires. Face à leurs contraintes financières, les collectivités locales sont quant à elles d'autant plus dépendantes du soutien des partenaires et de leurs attentes vis-à-vis du projet. Au-delà des changements de pratiques, la création d'interface de discussion et de négociation entre les collectivités locales, les régions et les acteurs ferroviaires est sans conteste l'un des acquis de ces projets, sur lequel pourront capitaliser les initiatives futures.

UNE RECHERCHE AU CŒUR DES POLITIQUES PUBLIQUES ACTUELLES

En somme, cette thèse propose une analyse académique et opérationnelle de l'action publique locale dans les villes moyennes mais elle propose aussi un éclairage sur les débats politiques actuels autour des villes moyennes.

Cette thèse témoigne tout d'abord de l'importance des gares dans l'aménagement du territoire,

notamment des gares des villes moyennes. Elle met en évidence les efforts réalisés par les collectivités locales pour valoriser leur pôle gare et les contraintes auxquelles elles sont confrontées pour conduire ces projets d'aménagements. Leur réussite ne peut toutefois être décorrélée de la qualité de la desserte ferroviaire alors que les gares des villes moyennes sont pourtant en première ligne des réorientations récentes des politiques publiques vis-à-vis des dessertes ferroviaires. Cette recherche montre leur fonction stratégique pour ces territoires et rappelle qu'elles sont certes des « petites gares » à l'échelle nationale mais qu'elles sont des « grandes gares » à l'échelle régionale tant en termes de fréquentation voyageurs que de trafic ferroviaire.

Cette thèse conseille également les collectivités locales dans la conduite de projet. Ces résultats peuvent faire offices de retours d'expérience, notamment pour les collectivités lauréates du plan « Action cœur de ville ». Pour aménager les centres des villes moyennes, les communes et les intercommunalités se retrouvent face à des choix stratégiques d'aménagement similaires aux projets conduits dans et autour des gares. Cette recherche invite ainsi les collectivités locales à prendre le temps de connaître les besoins de leurs territoires et à ne pas reprendre les ambitions des projets métropolitains.

Références

Bibliographie

Béhar D., Estèbe P. (2018). « Un défi au-delà de la moyenne », Tendances, n°6, pp.13-15

Benbouzid, B. et Bentayou, G. (2010). « L'urbanisme et ses études : territoires et usages sociaux des savoirs urbains », Géocarrefour, n°85, pp. 267-272

Commissariat Général à l'Égalité des Territoires. (2018). Regards croisés sur les villes moyennes, En détail, La documentation française, Paris

De Roo P. (2005). Livre blanc. Villes moyennes, villes d'intermédiation. DATAR, Paris.

Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT). (2009). Les villes moyennes françaises : enjeux et perspectives, La documentation française

Delage, A. (2018). « Gare au standard ! Les nouveaux quartiers de gare TGV, produit d'appel pour des territoires en mal de reconnaissance ? », Les Annales de la recherche urbaine, n°113, pp. 150-165.

Delpirou, A. (2019). « Enjeux et écueils de l'action publique dans les villes moyennes en déclin : une comparaison entre Bourges, Moulins et Nevers », Géographie, économie, société, n° 21, p. 47-68.

ÉMILIE ROUDIER

Prix de thèse du CNFPT pour l'année 2019 pour sa thèse d'aménagement de l'espace et urbanisme : « Quand la ville moyenne entre en gare : des projets entre mimétisme métropolitain et recompositions territoriales ».

Directeur de thèse : Daniel Béhar, encadrement : Aurélien Delpirou.

Université Paris-Est

Contact : eroudier@gmail.com



LES MÉTROPOLES AU PRISME DU MODÈLE TERRITORIAL FRANÇAIS

PAR CÉCILE REGOURD

L'étude a pour objet d'analyser la création des métropoles et leur place au sein de l'organisation territoriale française.

La loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales a constitué une première étape de la reconnaissance juridique du phénomène métropolitain. Sa portée était, cependant, restée limitée dès lors qu'elle n'avait donné lieu qu'à la création d'une seule métropole. Cet échec explique que le débat ait été relancé lors des Etats généraux de la démocratie territoriale organisés en 2012.

La création des métropoles est alors conçue comme une réponse aux mutations liées à la globalisation économique et à la concurrence désormais mise en œuvre à l'échelle internationale, impliquant la compétitivité et l'attractivité des territoires urbains. Cette création tend, conjointement, à répondre aux maux de l'organisation territoriale française, permettant de la moderniser, en offrant une solution adaptée au milieu urbain.

La loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), traduit cette vocation : elle procède, d'une part, à la création d'office d'un certain nombre d'entre-elles, et elle en refonde, d'autre part, le statut.

Les lois ultérieures, notamment la loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, et la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République du 7 août 2015, dite loi NOTRe, ont approfondi le mouvement de recomposition territoriale dans lequel s'inscrit la création des métropoles, précédemment amorcé par les grandes réformes de l'intercommunalité.

Cette création des métropoles remet en cause un certain nombre d'éléments juridiques ayant jusqu'alors permis d'identifier l'organisation territoriale française comme un authentique

modèle hérité de plusieurs siècles d'Histoire.

Celui-ci se caractérise, notamment, par le nombre et de la taille des communes, le principe d'uniformité statutaire des catégories de collectivités, la dichotomie juridique entre collectivités territoriales et établissements publics. La recherche se propose, dès lors, d'analyser les métropoles au prisme de ce modèle et des mutations qu'elle produit à son encontre.

Cette création opérant prévalence de l'ordre urbain s'inscrit dans un processus de recomposition territoriale de plus grande ampleur (Partie 1), au terme duquel se produit une reconfiguration des principes et catégories classiques ayant structuré le droit des collectivités territoriales (Partie 2).

L'introduction présente le contexte et les fondements mêmes de cette création procédant à une mutation de l'organisation territoriale française traditionnelle. Celle-ci ne surgit pas ex nihilo mais se présente comme la traduction juridique de bouleversements accomplis dans l'ordre démographique, dans l'ordre économique et dans l'ordre politique. La genèse de cette évolution institutionnelle apparaît bien comme un aboutissement du phénomène de métropolisation analysé par les géographes, les sociologues, les économistes, selon lequel la dynamique démographique a entraîné une nouvelle organisation des grandes aires urbaines.

Cette mutation correspond, par ailleurs, au phénomène de globalisation économique, mobilisant les institutions territoriales selon un processus de mise en concurrence des territoires par-delà les frontières nationales. La consécration juridique de telles transformations globales dans l'organisation territoriale, connaît ainsi nombre de précédents étrangers. Ils ont en commun de se caractériser par des évolutions normatives elles-mêmes inspirées par de nouvelles rationalités managériales, privilégiant notamment les logiques de réseaux et bousculant les maillages et périmètres territoriaux traditionnels.

La création des métropoles ne saurait donc être analysée selon une approche seulement technique et statique d'une nouvelle institution, se superposant sur les institutions territoriales traditionnelles. Elle doit, à l'inverse, être saisie selon une problématique spécifique de plus grande amplitude, se caractérisant par une remise en cause du modèle territorial traditionnel.

C'est cette problématique qui fonde le titre même de la thèse concernant l'analyse des métropoles au prisme du modèle traditionnel de l'organisation territoriale française.

La première partie de la thèse est donc consacrée à l'analyse de la recomposition territoriale dans laquelle s'inscrit la création des métropoles.

Il apparaît que cette création s'émancipe, d'abord, des cadres traditionnels de l'organisation territoriale : elle échappe aux exigences décentralisatrices antérieures au profit d'une adaptation juridique face aux nouveaux impératifs du management public et de la compétitivité des territoires, dépassant désormais les frontières nationales. Le principe d'uniformité est, corrélativement, écarté au profit d'une logique de différenciation des métropoles à l'égard des catégories traditionnelles et entre les métropoles elles-mêmes. De surcroît, la recomposition territoriale mise en œuvre par la création des métropoles inclut les autres niveaux territoriaux, qu'il s'agisse de la fusion des régions ou du projet de suppression des départements.

L'appréhension dominante du droit des collectivités territoriales tend à assimiler celui-ci au droit de la décentralisation, comme si ces deux qualifications juridiques étaient identiques.

C'est ainsi que toute réforme touchant aux collectivités territoriales est, le plus souvent, commentée en termes de réforme de décentralisation, et qu'un certain nombre de commentaires ont eu, un temps, tendance à présenter la loi MAPTAM comme une nouvelle étape de décentralisation, un prétendu Acte 3 de la décentralisation.

Or en réalité, l'objet de cette loi est tout autre et vise à mettre en œuvre un processus de recomposition territoriale, exorbitant de la problématique de décentralisation. Les nouvelles exigences de compétitivité et d'attractivité des

grands territoires urbains se fondent elles-mêmes sur un nouveau contexte d'amplitude européenne et internationale, dépassant la seule question nationale des relations entre l'Etat et les collectivités territoriales.

La dynamique inhérente au droit de l'Union européenne participe de ces nouveaux fondements de la réforme territoriale.

Il convenait alors d'explicitier les éléments de distinction entre deux problématiques juridiques autonomes mises en œuvre par les différentes réformes territoriales, selon qu'elles relèvent d'un projet de décentralisation ou d'un projet de recomposition territoriale.

Cette explicitation commande de se référer aux précédents historiques attestant de la distinction en cause. Si certaines réformes antérieures se sont bien fondées sur un projet de décentralisation, dépourvu d'objectif de recomposition territoriale, à l'image de la réforme des années 1982-1983, il apparaît, à l'inverse, que nombre de tentatives de réformes – souvent inabouties – étaient fondées sur un objectif de recomposition territoriale, hors de tout projet de décentralisation. Dans ce cadre, la nouvelle conception de l'intercommunalité, exprimée par les lois du 6 février 1992 et du 12 juillet 1999, se présente comme relevant d'un processus de recomposition territoriale, trop communément assimilé à une problématique de décentralisation.

Ce projet de recomposition mis en œuvre par la création des métropoles participe conjointement du processus d'éclatement du principe traditionnel d'uniformité statutaire, et annonce, logiquement, le projet ultérieur, de portée plus générale de différenciation, inclus notamment dans le projet de révision de la Constitution, du 9 mai 2018. Cet éclatement de l'uniformité est conçu au profit de l'ordre territorial urbain, identifié notamment selon des seuils démographiques et il se réalise par l'attribution de statuts définis comme « particuliers ».

Concernant les trois plus grandes métropoles, l'une d'entre-elles, celle de Lyon, est même érigée en collectivité territoriale alors que les deux autres restent dotées du statut d'EPCI à statut particulier. Chacune de ces trois métropoles relève ainsi d'un statut qui n'appartient qu'à elle en termes d'organisation et d'attribution

de certaines compétences spécifiques. La loi reconnaît aussi des « eurométropole » ou « métropole européenne », Lille et Strasbourg, elles-mêmes distinguées jusqu'à leur dénomination. Les modes de création des métropoles sont eux-mêmes différenciés, distinguant création d'office par le législateur et création volontaire, cette différence de traitement ayant logiquement donné lieu à la saisine du Conseil constitutionnel pour atteinte au principe d'égalité.

Ainsi que cela a été précédemment mentionné, la recomposition territoriale dans laquelle s'inscrit la création des métropoles revêt naturellement une portée plus large. Elle s'accompagne d'une réduction du nombre de régions, par voie de fusions, d'une velléité de suppression des départements et de l'élargissement des périmètres des EPCI à fiscalité propre, par relèvement de leurs seuils démographiques.

La recherche consacrée aux métropoles n'incluait, certes, pas la prise en compte exhaustive de ces autres éléments de mise en œuvre de la recomposition territoriale, mais elle ne pouvait davantage les ignorer dès lors que les dispositifs juridiques adoptés concernaient directement les relations entre les métropoles et les autres niveaux de l'organisation territoriale.

C'est ainsi, par exemple, que la loi établit une relation de complémentarité entre les métropoles et les régions, conformément à l'attribution aux unes et aux autres de compétences prévalentes en matière de développement économique. Les unes et les autres ont été promues par les réformes récentes comme les deux catégories d'institutions, répondant aux enjeux de compétitivité des territoires.

L'examen des divers dispositifs institutionnels mis en place pour assurer l'articulation des deux structures territoriales fait cependant apparaître que ceux-ci s'avèrent particulièrement aléatoires. Il convenait également d'analyser les limites de la cohérence territoriale ayant présidé à la fusion des régions au regard de leur articulation avec les métropoles.

La relation entre métropoles et départements ne pouvait être davantage ignorée dès lors que le projet de recomposition prévoyait expressément la suppression des conseils départementaux à l'horizon de 2020 et que la métropole de Lyon,

souvent présentée comme un prototype, ou un laboratoire, consistait précisément à amputer le département de son périmètre métropolitain au profit de ladite métropole. La question de la duplication du modèle lyonnais, en forme de remise en cause de ces périmètres départementaux, se heurte, en réalité, à de sérieux obstacles relatifs notamment aux frontières départementales, qui ne pouvaient être occultés. Si ce projet de suppression a fait l'objet d'une forte résistance et paraît désormais écarté, il n'en reste pas moins qu'une autre forme de remise en cause des départements du fait de la création des métropoles a bien été mise en œuvre, sous forme de réduction sensible de leurs compétences, aboutissant à une modalité de « spécialisation » des départements dans le domaine résiduel des solidarités sociales et territoriales.

Ce constat spécifique peut servir de transition vers *la deuxième partie de la thèse* analysant les effets de cette recomposition territoriale en termes de reconfiguration des catégories du droit des collectivités territoriales.

Cette reconfiguration se réalise par la déconstruction de principes et catégories classiques du droit des collectivités territoriales et requiert donc, ensuite, sur le terrain doctrinal, une tentative de reconstruction visant à rétablir une cohérence entre les qualifications retenues pour l'identification de ces catégories juridiques et leurs régimes juridiques respectifs.

Les modalités de la recomposition territoriale dont les métropoles constituent l'épicentre produisent bien une déconstruction des catégories juridiques classiques. D'une part, le principe de libre administration des collectivités territoriales est dilué dans les objectifs de rationalisation et de modernisation de l'organisation territoriale qui ont fondé la création des métropoles. D'autre part, les critères de distinction classiques entre collectivités territoriales et EPCI-FP sont privés d'effectivité juridique. Ce constat de déconstruction s'observe ainsi dans la perte d'effectivité des qualifications traditionnelles et suppose un chantier de reconstruction.

S'agissant du principe de libre administration, il souffrait certes, déjà, d'un contenu normatif aléatoire, largement commenté en doctrine. Les modalités de la recomposition territoriale, et plus spécifiquement de la création des métropoles, ont

cependant sensiblement aggravé son aporie.

Le choix de la création d'office par le législateur d'un certain nombre de métropoles, hors de toute procédure de consultation préalable avec les communes concernées, a logiquement donné lieu à la saisine du Conseil constitutionnel. Ce dernier a, expressément, reconnu une atteinte audit principe mais qu'il justifie par des exigences d'« intérêt général ».

La référence à cette norme d'intérêt général, elle-même identifiée sur la base de critères quantitatifs, notamment relatifs à la nécessité de créer un nombre suffisant de métropoles, permet, au Conseil, d'écarter l'argumentation des requérants relative à l'atteinte au principe constitutionnel de libre administration.

Cette évolution du droit positif, concernant en propre les métropoles, est elle-même en filiation directe avec les mutations antérieurement subies en matière d'intercommunalité par le principe de libre coopération, dupliqué du principe de libre administration. A l'encontre des principes institutifs de la coopération intercommunale fondés sur la « libre volonté » des communes, la construction des nouvelles communautés intercommunales s'est imposée aux communes réfractaires. Les lois successives en matière d'intercommunalité n'ont cessé d'approfondir cette logique intégrative, réduisant la liberté de choix des communes et annonçant en quelque sorte la solution de la création autoritaire des métropoles.

L'analyse de cette mutation en forme de dilution du principe de libre administration est menée de manière prévalente sur la base de l'examen critique des différentes décisions du Conseil constitutionnel et de la jurisprudence administrative.

Le même processus de déconstruction frappe la dichotomie traditionnelle entre collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale qui structurait les cadres juridiques de l'organisation territoriale. Leurs critères respectifs d'identification sont privés de leur effectivité.

D'une part, le principe de spécialité, ayant fondé la définition initiale des établissements publics, subit un processus de dénaturation s'agissant des métropoles. Ces dernières font l'objet d'attributions de compétences aussi nombreuses que variées et intégrant tous les domaines

structurants de l'action territoriale. De surcroît, leur lien spécifique de rattachement aux communes subit diverses modalités de rupture. La spécialité et, son corolaire, le principe de rattachement étaient conformes à une modalité de transfert de compétences provenant des communes membres vers les EPCI précisément institués selon cette finalité.

Les métropoles marquent, à l'inverse, l'aboutissement d'un processus d'évolution de l'intercommunalité au terme duquel l'essentiel des compétences leur est attribué de plein droit, directement par la loi. Les métropoles peuvent, complémentirement, se voir, selon les cas, transférer ou déléguer des compétences provenant de l'Etat et des autres catégories de collectivités territoriales.

Parallèlement à la dénaturation du principe de spécialité et du lien de rattachement, soulignée sur le terrain organique, par le recours au suffrage universel direct pour la désignation des conseillers métropolitains, les collectivités territoriales – régions et départements – ont été dépossédées par la loi NOTRe de la clause générale de compétences constituant le critère antithétique de l'identification juridique des collectivités territoriales.

Si les EPCI-FP, statut dont relève la plupart des métropoles, paraissent échapper au critère de leur spécialité ayant initialement permis de les définir, la catégorie de collectivités territoriales se trouve elle-même privée de son principal critère de définition.

Au terme de tels processus de déconstruction, ce sont bien les régimes juridiques respectifs des collectivités territoriales et des EPCI-FP qui paraissent avoir été dissociés des qualifications juridiques qui leur restent appliquées.

La nécessité de reconstruire un cadre juridique remettant en cohérence les qualifications juridiques et les régimes juridiques dont elles sont supposées rendre compte, doit elle-même être fondée sur les nouvelles solutions du droit positif découlant, en particulier, du contentieux constitutionnel et du contentieux administratif, mais aussi sur les diverses tentatives doctrinales antérieures s'étant déjà assigné une telle finalité de clarification des catégories juridiques.

Sur le terrain des compétences, la perte d'effectivité de la dichotomie classique entre principe de

spécialité et clause générale paraît devoir être relayée par un mode moins abstrait d'adaptation des compétences sur la base du principe de subsidiarité.

Ce principe est déjà mis en œuvre selon diverses modalités, et en particulier sous la forme de l'intérêt métropolitain lui-même en filiation avec l'intérêt communautaire ayant présidé au partage de compétences entre EPCI-FP et communes membres. Dans ce domaine, l'analyse des origines et des effets du principe de subsidiarité, en particulier dans l'ordre juridique de l'Union européenne, constitue un précieux matériau de référence.

C'est aussi au regard du principe de subsidiarité que doivent être réévaluées la portée non seulement de l'intérêt métropolitain ou communautaire précités, mais aussi de dispositifs antécédents, tels que les expérimentations ou « l'action commune », constituant des modalités spécifiques d'attribution des compétences conformes à l'adaptabilité inhérente au principe de subsidiarité.

S'agissant de l'identification même des métropoles, relevant encore, formellement, du statut d'EPCI-FP dans la majorité des cas, mais aussi du statut de collectivité territoriale dans le cas de la métropole de Lyon, sans qu'aucun trait déterminant de leurs régimes juridiques respectifs puisse éclairer cette distinction, la thèse propose de retenir la notion spécifique de collectivités fédératives.

Cette proposition est avancée sur la base de l'analyse des diverses typologies doctrinales antécédentes ayant tenté d'adapter les catégories juridiques traditionnelles aux mutations subies par leurs régimes juridiques respectifs.

Il apparaît alors que les principes traditionnels d'autonomie et de participation caractérisant les organisations fédératives paraissent correspondre aux modalités d'organisation et de fonctionnement des métropoles.

S'agissant de leur régime juridique, aucun argument fondé ne paraît s'opposer à leur reconnaissance comme catégorie spécifique de collectivités territoriales.

Selon cette conception, les métropoles doivent donc être clairement dissociées de la catégorie générique des établissements publics. La qualification de diverses institutions territoriales « à statut particulier » concernant aussi bien des EPCI que des collectivités territoriales paraît ensuite de nature à pouvoir constituer un nouveau cadre juridique permettant la reconnaissance en son sein de « collectivités fédératives » correspondant bien au caractère propre des métropoles, mais aussi, plus largement des EPCI-FP.

CÉCILE REGOURD

Pour sa thèse de droit public.
« Les métropoles au prisme du modèle territorial français ».
Directeur de thèse : Michel Verpeaux.
Université Paris-I - Panthéon-Sorbonne.

Courriel : cecileregourd@yahoo.fr



L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS LOCALES

EN FRANCE ET EN ALLEMAGNE

PAR YOAN VILAIN

Cette étude porte sur les rapports juridiques entre l'État et les collectivités locales en France et en Allemagne. Elle cherche à savoir si la forme de l'État – unitaire ou fédérale – a une incidence sur les libertés locales. Elle opte à cette fin pour un angle de vue original car elle propose de saisir le fédéralisme par le prisme de l'autonomie locale. En cela, elle permet d'identifier les points communs et les singularités des systèmes d'administration locale français et allemand.

Le point de départ de cette étude est simple. Il s'agissait de s'intéresser à une question classique dans la recherche en droit public : celle de la séparation verticale des pouvoirs. La doctrine juridique distingue traditionnellement deux modèles d'organisation territoriale des compétences : l'État unitaire et l'État fédéral. Il est de plus généralement admis que la structure fédérale de l'État est intrinsèquement favorable à l'autonomie locale et par conséquent davantage respectueuse des libertés locales. Or, les nombreuses réformes de l'organisation territoriale des compétences menées durant les quatre dernières décennies en France et en Allemagne obligent non seulement à réviser l'état des connaissances sur les droits positifs de ces deux pays, mais également à questionner la pertinence de cette présentation doctrinale désormais classique.

La difficulté consistait ici à comparer deux systèmes juridiques dont la structure territoriale est généralement considérée comme antagoniste et qui, par conséquent, semblent ne pouvoir être comparés l'un à l'autre : la France, État unitaire et l'Allemagne, État fédéral. Cette difficulté explique sans doute l'état lacunaire de la recherche. Il existe dans la science juridique contemporaine très peu de travaux substantiels portant sur une telle comparaison. Ceux s'intéressant à l'Allemagne sont généralement monographiques et ne portent que sur les relations entre l'État fédéral et les Länder.

Comprendre et décrire ces relations s'avère déjà complexe. Cette complexité est multipliée lorsqu'il s'agit d'analyser la situation juridique des collectivités

locales car une telle analyse exige tout d'abord de comprendre comment s'organisent, dans l'État fédéral, les relations entre la fédération, les États fédérés et les collectivités locales décentralisées. Il faut donc prendre en compte d'une part le droit fédéral, et d'autre part le droit des collectivités fédérées applicable aux collectivités locales.

Par ailleurs, la plupart de ces travaux scientifiques sont souvent datés. Pourtant, les réformes relatives à l'organisation territoriale des compétences n'ont cessé de se multiplier ces dernières années. En France, en particulier, les rapports juridiques entre l'État et les collectivités locales ont été redessinés en profondeur suite à la réforme renouvelant les conditions du contrôle juridique des actes locaux par les autorités centrales en 1982 ainsi qu'en raison de l'émergence d'un droit constitutionnel local.

En dépit de l'intérêt d'investir ce champ de recherche et de traiter scientifiquement ces nouvelles données liées aux réformes évoquées, aucune étude contemporaine de droit comparé n'y est cependant consacrée. Cet état lacunaire et obsolète de la recherche contraste fortement avec l'état de la recherche entre 1870 et 1950. Durant cette période, nombreux sont les travaux universitaires de langue française et de langue allemande cherchant à définir ce qui distingue l'État fédéral de l'État unitaire.

On s'interroge alors sur les différences entre décentralisation et fédéralisme ainsi que sur celles entre collectivité locale et collectivité fédérée. La présente étude cherche en ce sens à renouer avec cette tradition et à combler cette lacune en comparant plus particulièrement la situation constitutionnelle des « collectivités locales » dans un État unitaire et dans un État fédéral. Par « collectivités locales » sont désignées les structures territoriales de l'ordre juridique dotées du droit à l'autonomie locale, c'est-à-dire d'une habilitation constitutionnelle d'administrer librement, dans le cadre des lois, les compétences qui leur sont attribuées.

L'objectif de cette étude est donc de définir les garanties de l'autonomie locale et les limites constitutionnelles à la décentralisation. Elle vise à savoir quel est le degré d'autonomie des collectivités locales en France et en Allemagne et s'intéresse pour cela aux règles constitutionnelles qui organisent la répartition des compétences entre les différentes collectivités. Ce faisant, peut-on considérer qu'il existe un rapprochement voire une convergence entre les modèles français et allemand d'administration locale ? Peut-on valablement considérer que l'autonomie locale est plus favorablement garantie dans une structure étatique de type fédérale ou unitaire ? Autrement dit, le fédéralisme a-t-il un effet – positif, neutre ou négatif – sur le degré de « décentralisation par autonomie locale » de l'ordre juridique ?

De tels questionnements appréhendés sous l'angle de vue du droit à l'autonomie locale s'impose au regard des incertitudes et des contradictions qui caractérisent l'état de la recherche contemporaine en la matière. On peut trouver une illustration de ces incertitudes dans les affirmations antinomiques de plusieurs auteurs, pourtant experts de ces questions.

D'un côté, pour Constance Grewe et Hélène Ruiz-Fabri, « la France apparaît comme l'un des États les plus centralisés d'Europe¹ ». En revanche, « en Allemagne (...), l'organisation territoriale s'oppose plus ou moins au modèle napoléonien par le rejet de l'uniformité et de la tutelle forte, générale et concentrée (...). Ces caractéristiques ne paraissent pas très surprenantes dans des États fédéraux (...) qui en toute hypothèse ont opté pour une autre forme d'organisation étatique, la division territoriale² ». Cette position semble résumer la conception longtemps dominante dans les doctrines française et allemande. Autrement dit, les garanties constitutionnelles accordées au droit à l'autonomie locale compteraient parmi « les titres de gloire du droit allemand³ ».

À l'inverse, Gérard Marcou a pu avancer qu'en comparaison à ses voisins, « la France est aujourd'hui devenue l'un des pays d'Europe les plus décentralisés, où les communes et leurs établissements publics disposent de la liberté la plus grande. Ceci est particulièrement net en ce qui concerne le contrôle sur les actes des collectivités locales, l'urbanisme et les finances locales⁴ ».

Dans une autre étude, il indique que « contrairement à ce que l'on croit souvent, l'État fédéral ou les autonomies régionales ne sont pas plus favorables

que l'État unitaire aux libertés communales⁵ ». Ceci rejoint l'observation d'Alain Delcamp et John Loughlin qui considéraient également que « le plus grand degré de décentralisation ne se rencontre pas nécessairement dans les États fédéraux ou à autonomie régionale⁶ ». Autrement dit, il serait « plus difficile de s'affranchir d'un pouvoir proche que d'un pouvoir lointain⁷ ».

De telles observations ont pu également être formulées dans des travaux de sciences politiques et administratives récents⁸. Il est alors apparu intéressant de vérifier la pertinence de ces observations d'un point de vue juridique, à la lumière des droits français et allemand, et donc de questionner les effets de la structure territoriale de l'État sur l'autonomie locale.

En résumé, ce travail vise à démontrer la thèse, de prime abord hétérodoxe et contre-intuitive, selon laquelle la structure fédérale de l'État n'est pas nécessairement garante d'une plus grande protection de l'autonomie locale que la structure unitaire de l'État.

Pour cela, l'étude opte d'une part pour un angle de vue original car elle propose de saisir le fédéralisme par le prisme de l'autonomie locale, en comparant la situation juridique des « collectivités locales », respectivement dans un État unitaire et dans un État fédéral.

D'autre part, d'un point de vue méthodologique, cette recherche comparative s'appuie sur la typologie de la décentralisation élaborées par Hans Kelsen ainsi que sur les travaux de deux de ses disciples, Adolf Merkl et Charles Eisenmann.

Largement méconnue, cette grille de lecture permet de dépasser les classifications doctrinales habituellement retenues. En effet, le chercheur en droit comparé est confronté dans son travail à une sérieuse difficulté : celle de décrire et de comparer deux États à la structure territoriale différente à partir d'un répertoire conceptuel adapté à un tel exercice. Or, les concepts généralement utilisés restent surdéterminés par le référentiel national et s'avèrent dès lors inadaptées à comparer la situation constitutionnelle des collectivités locales dans un État unitaire et dans un État fédéral. Ainsi, le fédéralisme a pu servir en France de « repoussoir idéologique⁹ » tout comme la « mystique de l'unité¹⁰ » et l'indivisibilité de l'État français ont pu en Allemagne être rejetés¹¹.

Cet examen des rapports juridiques entre les autorités étatiques et les autorités décentralisées, habilitées à s'administrer librement dans le cadre des lois, permet en définitive d'identifier les points communs et les singularités des systèmes d'administration locale français et allemand, mais aussi de déterminer les incidences de la structure territoriale de l'État sur l'autonomie locale. Il est alors possible de constater une convergence notable entre la France et l'Allemagne en ce qui concerne les garanties formelles et matérielles du droit à l'autonomie locale, en particulier suite à la constitutionnalisation du droit des collectivités territoriales en France, par exemple lors de la révision constitutionnelle de 2003. C'est le premier enseignement de cette comparaison.

Cette convergence se vérifie tout d'abord au regard des garanties formelles du droit à l'autonomie locale. Les collectivités locales françaises et allemandes bénéficient pareillement d'une « garantie structurelle globale renforcée », au sens où le législateur ordinaire ne peut pas supprimer unilatéralement des catégories de collectivités locales à statut constitutionnel.

L'uniformité du statut des collectivités locales, si typique du système français, tend en outre à se dissiper au profit d'une diversité institutionnelle plus habituelle dans le système fédéral allemand. Par ailleurs, l'Allemagne se distinguait par l'antériorité de la garantie juridictionnelle du droit à l'autonomie locale puisque les premières décisions rendues à cet égard datent de 1929. La constitutionnalisation du droit des collectivités locales en France et en particulier l'introduction de la question prioritaire de constitutionnalité ont cependant notablement rapproché les deux systèmes.

Cette convergence se vérifie en second lieu au regard des garanties matérielles du droit à l'autonomie locale. Le pouvoir discrétionnaire du législateur est dans les deux pays similaires et important. Les règles constitutionnelles fixant les compétences matérielles des collectivités locales étant fortement indéterminées, a fortiori en comparaison à celles relatives aux compétences des collectivités fédérées fixées dans la Loi fondamentale allemande.

De façon plus générale, on peut noter que la commune, en France comme en Allemagne, bénéficie d'un traitement particulier vis-à-vis des autres collectivités locales, dans une certaine mesure plus favorable, sans doute en vertu de sa supposée qualité démocratique intrinsèque. Ce constat de convergence se confirme au regard du « pouvoir de surveillance » de l'État sur les

actes des collectivités locales. En France comme en Allemagne, le contrôle étatique sur les actes locaux est conçu comme le garant de la « continuité d'une vie juridique locale régulière¹² ».

Par conséquent, le champ d'application de ce contrôle dépasse largement les possibilités de recours offerts aux particuliers et englobe les décisions administratives locales unilatérales ou conventionnelles, réglementaires ou non réglementaires.

Mais contrairement à l'impression initiale d'une organisation de la surveillance sur les actes locaux plus favorable à l'autonomie locale en Allemagne, on constate qu'au-delà des différences de recrutement des organes en charge d'exercer le contrôle, la professionnalisation accrue de la surveillance étatique sur les actes locaux concourt en France et en Allemagne à ce que ce contrôle administratif se rapproche en définitive d'un contrôle juridictionnel. Il repose sur des objectifs communs : veiller au respect de la légalité. Mais à la différence du contrôle juridictionnel, il permet en amont de la phase répressive d'assurer un dialogue entre les autorités locales dont les actes sont contrôlés et les organes étatiques de surveillance. Enfin, la mise en œuvre des différents moyens de surveillance doit se faire en Allemagne comme en France conformément au principe de proportionnalité.

Il demeure toutefois des divergences. Ainsi, les moyens juridiques mis à la disposition des organes étatiques de surveillance sont étonnamment plus étoffés en Allemagne qu'en France. Ceci se vérifie tout d'abord au regard du pouvoir d'annulation. Cette prérogative est en France activée par le préfet, mais elle confiée depuis 1982 au seul juge administratif.

En Allemagne, elle est exercée directement par l'autorité administrative de surveillance, le cas échéant sous le contrôle du juge. Il s'agit là d'un élément tout à fait remarquable car il démontre que les possibilités offertes aux autorités étatiques centrales d'interférer dans la vie juridique locale apparaissent autrement plus limitées en France qu'en Allemagne. C'est le second enseignement de cet étude comparée.

Cette constatation est par ailleurs corroborée par le fait que les cas d'actes locaux soumis à approbation de l'autorité de surveillance sont eux aussi plus nombreux en Allemagne qu'en France.

De façon schématique, on peut dire que les compétences transférées aux collectivités locales françaises correspondent à des compétences librement administrées. Rares sont en effet les cas

où les collectivités locales sont soumises au pouvoir de direction et d'instruction des organes centraux¹³.

Perçue en France comme une originalité juridique¹⁴, la démultiplication fonctionnelle est au contraire la règle en Allemagne. En effet, le volume de compétences transférées aux collectivités locales y est traditionnellement bien plus important qu'en France. Cette tendance s'est d'ailleurs accrue ces dernières années avec les réformes menées dans de nombreux Länder et ayant consisté à réorganiser la répartition des compétences administratives en supprimant des administrations étatiques déconcentrées spécialisées pour transférer leurs compétences aux collectivités locales.

Cependant, il serait faux de conclure que les collectivités allemandes disposent d'une plus grande autonomie, puisqu'une partie importante des compétences transférées sont uniquement « déléguées » par le Land aux collectivités locales. Elles sont donc exercées sous sa direction.

Comme le souligne très justement Gérard Marcou, « lorsque les communes gèrent les services publics dans un cadre qui fait d'elles des agents de l'État, la situation réelle peut ne pas être très éloignée de celle de la déconcentration »¹⁶. Ce point a d'ailleurs été bien perçu dans la doctrine allemande qui parle à propos de ce type de transfert de « fausse décentralisation »¹⁷ puisqu'il ne s'agit ici nullement de renforcer l'autonomie des collectivités locales en leur attribuant un pouvoir d'initiative et de gestion. Ces compétences sont au contraire directement attribuées au maire ou au chef de l'exécutif de l'arrondissement (Landrat) et sont exécutées sans que les organes locaux de délibération ne puissent décider de leur opportunité ou simplement des modalités de leur mise en œuvre.

En vérité, on peut même dire que si le modèle « multifonctionnel » allemand tend à faire des collectivités locales l'administration de droit commun en accroissant le volume de leurs compétences, il contribue cependant à simultanément affaiblir leur autonomie, autant en raison des difficultés liées à la différenciation des compétences transférées que de l'effet négatif de ces délégations sur la capacité d'initiative des collectivités locales.

En ce qui concerne ce dernier aspect, le constat unanimement établi ces dernières années de « crise de l'autonomie locale » en Allemagne découle non pas comme dans les années 1970 ou 1980 de la réduction de leurs compétences « propres », mais de l'accroissement considérable des compétences

« déléguées ». Ainsi que le souligne la Cour constitutionnelle fédérale dans sa décision de décembre 2007 relative à la loi « Hartz IV », porte atteinte au droit à l'autonomie locale tout transfert de compétences « déléguées » qui freine les collectivités locales dans leur possibilité de prendre en charge leurs compétences propres¹⁸.

Ces délégations de compétences étatiques représentent la plus grande partie du volume de compétences attribuées aux collectivités locales. Il s'agit même de leur quasi-totalité si l'on y adjoint les compétences propres obligatoires dont les collectivités locales décident seulement des modalités de mise en œuvre¹⁹. Ces délégations de compétences étatiques mobilisent par conséquent la plupart de leurs moyens matériels et humains.

À ceci s'ajoute, que l'autonomie financière des collectivités locales a été particulièrement affectée par les nombreux transferts de compétences réalisés avant 2006 sans compensation financière et dans des domaines particulièrement coûteux car liés à l'action sociale.

De tout cela il ressort que la capacité d'initiative des collectivités locales est en définitive réduite à portion congrue. Le fait que ne soient transférées aux collectivités locales françaises quasiment que des compétences qu'elles administrent librement, les compétences étatiques étant prises en charge par les « services extérieurs de l'État », s'avère en comparaison assurément plus protecteur de leurs marges de manœuvre.

De même, alors qu'en France, le droit à l'autonomie locale est considéré comme un droit fondamental, en Allemagne, il est qualifié de garantie institutionnelle. Cette divergence donne à voir la survivance de deux traditions doctrinales aux antipodes des représentations habituelles : en Allemagne, celle liée au courant étatiste et selon laquelle les collectivités locales ressortent en tant que « fragment de l'État » de la sphère étatique ; en France celle de libertés locales réinterprétées dans le cadre de l'État constitutionnel et formant un contre-pouvoir territorial face à la puissance de l'État central.

Par ailleurs, conformément à la structure fédérale, en Allemagne, le contrôle juridictionnel des lois portant atteinte au droit à l'autonomie locale peut être porté devant la Cour constitutionnelle fédérale ou devant une Cour constitutionnelle fédérée. Enfin, le contrôle réalisé par la juridiction constitutionnelle est en Allemagne plus étoffé et plus élaboré qu'en

France. Néanmoins, alors que les exigences pesant sur le législateur lors des réformes territoriales et le contrôle constitutionnel de leur respect sont plus faibles en France qu'en Allemagne, le législateur français n'a pourtant pas procédé à une réduction drastique du nombre de communes comme ce fut le cas en Allemagne durant les années 1970 puis de nouveau dans la période des années 1990.

Le régime de fusion des communes demeure en France largement incitatif et libéral.

Enfin, étant donné que le fédéralisme fait déjà office de laboratoire normatif, il n'y a pas en Allemagne de transfert à titre expérimental de compétences législatives dérogatoires au bénéfice des collectivités locales.

Surtout, afin de conserver aux Länder leur prestige étatique et de ne pas remettre en cause le dualisme de la structure fédérale allemande, la représentation des collectivités locales au niveau européen et fédéral est médiatisée par les Länder. Ceux-ci disposent par exemple d'un quasi-monopole de la représentation au Comité des régions avec 21 sièges sur 24, alors qu'en France, les régions en disposent de 12, les départements et les communes respectivement de 6.

Déjà lors des travaux préparatoires à la loi fondamentale, les représentants des Länder, Bavière en tête, avaient souhaité que le droit à l'autonomie locale ne soit pas intégré dans la Loi fondamentale et avait même contesté l'idée d'introduire au niveau fédéral un recours spécifique en protection de l'autonomie locale. En définitive, il ressort que la forme fédérale de l'État n'est pas nécessairement garante d'une plus grande protection de l'autonomie locale que la structure unitaire de l'État.

Références

- 1 - C. GREWE, H. RUIZ-FABRI, *Droits constitutionnels européens*, Paris, PUF, 1995, p. 282.
- 2 - *Ibid.*, p. 278-279.
- 3 - O. JOUANJAN, M. FROMONT, « République fédérale d'Allemagne - Chroniques de jurisprudence constitutionnelle », *Annuaire international de justice constitutionnelle* 1994, 1995, p. 736.
- 4 - G. MARCOU, « Présentation », *Annuaire des collectivités locales*, n°22, 2002, p. 6.
- 5 - G. MARCOU, « L'autonomie communale : étude comparative », *Pouvoirs*, n°95, 2000, p. 72.
- 6 - A. DELCAMP, J. LOUGHLING, « Introduction : La décentralisation dans les États de l'Union européenne », in A. DELCAMP, J. LOUGHLING (dir.), *La décentralisation dans les États de l'Union européenne*, Paris, La Documentation française, p. 14.
- 7 - A. DELCAMP, « La révision constitutionnelle et l'Europe », *AJDA*, 2003, p. 577.
- 8 - S. KUHLMANN, « Analyse comparative de la décentralisation en France et en Allemagne », *Pouvoirs Locaux*, n°81, 2009, p. 81-85 ; H. WOLLMANN, « Des systèmes communaux européens en mutation : étude comparée de la France, de l'Allemagne, de l'Italie, du Royaume-Uni et de la Suède », *Pouvoirs Locaux*, n° 81, 2009, p. 57-65 et p. 67-71.
- 9 - O. BEAUD, *Théorie de la fédération*, Paris, PUF, 2007, p. 27 ; O. BEAUD, « Fédéralisme et fédération en France. Histoire d'un concept impensable ? », *Annales de la faculté de droit de l'Université de Strasbourg*, n°3, 1999, p. 49.
- 10 - D. GUIGNARD, *La notion d'uniformité en droit public français*, Paris, Dalloz, 2004, p. 237.
- 11 - O. v. GIERKE, *Das deutsche Genossenschaftsrecht*, t. 1, Berlin, Weidmann, 1868, p. 3.
- 12 - B. FAURE, *Droit des collectivités locales*, op. cit., p. 707.
- 13 - G. MARCOU, « L'autonomie communale : étude comparative », op. cit., p. 83-85.
- 14 - B. FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, op. cit., p. 651.
- 15 - G. MARCOU, « L'autonomie communale : étude comparative », op. cit., p. 83.
- 16 - *Ibid.*, p. 85.
- 17 - H. WOLLMANN, « Des systèmes communaux européens en mutation : Étude comparée de la France, de l'Allemagne, de l'Italie, du Royaume-Uni et de la Suède », op. cit., p. 59-60.
- 18 - Décision de la Cour constitutionnelle fédérale du 20 décembre 2007 relative à la loi Hartz IV, BVerfGE 119, 331.
- 19 - Les compétences déléguées représentent selon les estimations entre 60 et 80% du volume des compétences des collectivités locales. Ce chiffre monte à 90% si on y ajoute les compétences propres obligatoires : M. BURGI, *Kommunalrecht*, Munich, C.H. Beck, 2015, p. 85-96.

YOAN VILAIN

Pour sa thèse de sciences juridiques :
« L'État et les collectivités locales en France et en Allemagne. Étude comparée des limites constitutionnelles à la décentralisation ».

Directeur de thèse : Offo Pfersmann.
Université Paris-I - Panthéon-Sorbonne

Courriel : yoan.vilain@rewi.hu-berlin.de

LES MODÈLES ÉCONOMIQUES DE LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE BAS CARBONE À L'ÉCHELLE LOCALE

PAR GRAZIELLA RAGAZZI

Cet article cherche à définir quels modèles économiques locaux de la transition bas carbone émergent, selon quels modes de fonctionnement et lesquels sont voués à se déployer. Une grille d'analyse adaptée aux enjeux de développement durable a été élaborée ainsi qu'une typologie répertoriant les modèles économiques locaux innovants de la transition bas carbone. Cette approche holistique de la transition bas carbone a conduit à la formulation de préconisations pour l'espace de décision public.

LES DYNAMIQUES LOCALES DE LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE BAS CARBONE

La question des modèles économiques locaux émergents de la transition bas carbone concentre une attention progressive de la part des acteurs publics et privés. Cet article vise à répondre à ce besoin d'analyse identifié des modèles émergents et de la redéfinition du jeu d'acteurs dans le secteur de l'énergie.

Le développement des initiatives locales depuis quelques années laisse présager une dynamique croissante. Observons tout d'abord que l'action locale pour lutter contre le réchauffement climatique et développer de nouvelles filières bas carbone est soutenue par nombre d'organisations internationales. Parmi les plus importantes, le C40 rassemble 90 des plus grandes villes du monde qui s'engagent à mettre en place des programmes d'action climatique. En outre, on assiste également à des initiatives d'un genre nouveau, sous forme de plateformes telles que NAZCA ou « Renewable Networking Platform » (soutenue par la Commission européenne), qui recensent les initiatives et les engagements des différents acteurs, ou comptabilisent les puissances installées pour s'assurer que les objectifs sont atteints.

Les progrès de la transition énergétique bas carbone sont également observables, en Europe, à l'émergence de nouveaux modèles économiques

locaux. Parmi ceux-ci, les collectivités locales jouent souvent un rôle proactif, dans une tendance que les Allemands qualifient de « remunicipalisation ». De même, des projets s'adossant au tiers-financement via des ESCO (Energy Service COmpany), ou attribuant un rôle dans le financement et/ou la gouvernance aux citoyens, éclosent dans les différents pays européens. Ces modèles économiques émergents illustrent la redéfinition des relations entre les entreprises, les acteurs publics et les citoyens dans ce contexte de transformation sociétale induit par la transition énergétique bas carbone.

Le développement des initiatives territoriales pour la lutte contre le réchauffement climatique, la mobilisation des différents groupes d'acteurs autour de cette thématique et le déploiement de modèles économiques locaux de la transition bas carbone à l'échelle européenne confirment cette dynamique locale de la transition bas carbone.

ÉLABORATION D'UNE GRILLE D'ANALYSE « DURABLE » ET D'UNE TYPOLOGIE DES MODÈLES ÉNERGÉTIQUES LOCAUX

Les mécanismes qui ont opéré lors des révolutions énergétiques passées mettent en évidence la singularité de la transition bas carbone. Contrairement aux précédentes, elle n'est pas impulsée par l'émergence de services énergétiques meilleurs ou moins chers. De plus, alors que les transitions sont traditionnellement des processus longs, la lutte contre le réchauffement climatique nécessite des actions rapides, à l'aune d'une ou deux décennies, pour parvenir à contenir la hausse des températures à 2°C (UNEP, 2017).

Si toutes les échelles sont indispensables au pilotage de cette transition inédite pour qu'elle se réalise, le niveau local dispose d'un effet de levier majeur. Les collectivités locales assument des responsabilités politiques concernant les secteurs du bâtiment et du transport, principaux émetteurs de CO₂ et consommateurs d'énergie

en France ; elles peuvent jouer un rôle actif ou de coordination pour le développement des énergies renouvelables et du marché de l'efficacité énergétique ; enfin leur proximité avec les citoyens permet d'établir une relation de confiance avec ces derniers (Ostrom, 2012) et d'observer au plus près la nature des problèmes éventuels pour y apporter une réponse adaptée.

Théâtre d'expérimentations et d'actions entreprises par différents acteurs (collectivités, entreprises, citoyens...), l'échelle locale est le lieu d'émergence d'une diversité de projets énergétiques. Pour permettre une classification et une comparaison de la grande diversité des projets émergents sur les territoires, de façon à détecter les modèles viables et répliquables selon les piliers du développement durable, il était nécessaire de disposer d'une grille d'analyse générique.

La perspective des Business Models (BM) a été retenue car elle intègre différents paramètres nécessaires à l'évaluation de projets énergétiques locaux pour la transition bas carbone. Le BM se définit comme une grille d'analyse qui permet de décrire, étudier, manager et communiquer sur la façon dont une/des organisations(s) crée(nt), délivre(nt), et capte(nt) de la valeur financière, économique, sociale et environnementale. Il peut s'appliquer à différents niveaux d'analyse – organisationnels (collectivité, association...) et inter-organisationnels (projets, partenariats...) – et est facilement accessible à tous les acteurs, quel que soit leur domaine d'expertise.

La perspective des BM permet également de modéliser l'aspect multidimensionnel des valeurs – financières, économiques, sociales et environnementales - créées et captées par les parties prenantes (Yunus et al., 2010), inhérent aux objectifs mêmes de la transition actuelle. Elle permet également d'intégrer les innovations technologiques, commerciales et sociales, à travers lesquelles se réalise la transition bas carbone.

La grille d'analyse est construite à partir du modèle de représentation existant appelé « BM Canvas » d'Osterwalder et Pigneur (2010) car il est générique, facilement appropriable par les praticiens, et délivre une description détaillée du réel. Ce modèle a été adapté de sorte à prendre en compte les enjeux de développement durable, c'est-à-dire la création et la répartition de valeur financière et extra-financière entre l'ensemble des parties prenantes.

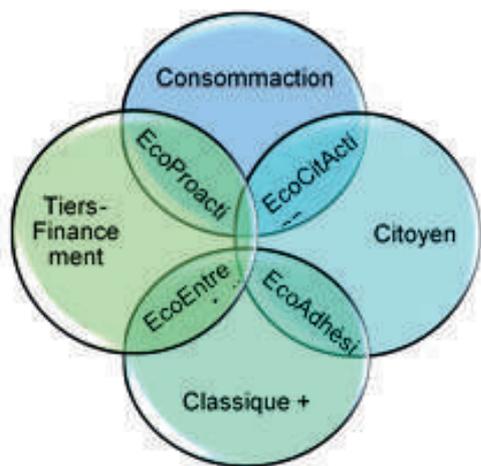
Dans un secteur énergétique très réglementé, où les pouvoirs publics jouent un rôle majeur, la collaboration entre les acteurs est encadrée juridiquement par le code des marchés publics, et les montages contractuels et les financements sont donc déterminants dans le processus de création et de répartition de valeur ; c'est pourquoi figure dans la grille une composante « montages contractuels et financements ». Enfin les cycles vertueux de chacun des projets énergétiques locaux sont représentés par des flèches, et chaque composante-clé dans la réussite du BM étudié est identifiée. La grille d'analyse construite est appelée « Sustainable Business Model (SBM) Canvas » (cf. Figure n°1).

Pour rendre compte de la diversité des modèles énergétiques bas carbone émergents à l'échelle locale et expliquer leur fonctionnement, une typologie a été construite à partir de la littérature académique. Elle identifie quatre BM-types : le Classique +, le Tiers-Financement, la Consommation, et le Citoyen.

Cette typologie a été testée à travers la réalisation de huit études de cas – deux par type identifié – démarche qui a requis 45 entretiens auprès de collectivités territoriales, d'entreprises, d'associations, et d'institutions nationales, complétée du recueil de documents publics et internes aux projets étudiés. Les résultats de ces études de cas ont permis de valider les catégories préétablies, mais également de faire évoluer la typologie grâce à l'identification de nouveaux types issus de l'hybridation des types théoriques existants : l'EcoProaction²⁰, l'EcoCitAction²¹, l'EcoAdhésion²², et l'EcoEntrepreneunAction²³ (cf. Figure n°2). Certains projets peuvent appartenir à deux types de façon successive ou simultanée.

La typologie élaborée est, à notre connaissance, la première à présenter les types de BM locaux de la transition énergétique, comprenant toutes les filières et tous les acteurs. Elle améliore la compréhension générale des modèles économiques locaux de la transition bas carbone, et peut aider dans leurs réflexions et dans la conception de leur BM les acteurs (collectivités locales, associations...) à la recherche du BM adéquat pour mettre en place leurs projets.

Figure 2 : Typologie des modèles économiques locaux de la transition bas carbone



Les résultats des études de cas livrent également des enseignements inédits quant aux processus d'innovation de la transition bas carbone. La part croissante de marchés publics portant sur des projets de grande taille (îlot de bâtiments, quartier) incite les acteurs à répondre plus fréquemment de manière groupée pour soumettre une proposition qui comprenne l'ensemble des compétences requises, et partager les coûts et les risques.

Les acteurs sont donc conduits à coopérer et à ouvrir leur BM les uns aux autres – renvoyant au concept d'open innovation développé par Chesbrough (2007) –, à un degré variable selon la nature de leurs relations. Les résultats des études de cas montrent que lorsque les acteurs sont complémentaires et qu'ils coopèrent, leur BM intègre des innovations. A l'inverse, lorsqu'ils sont en coopération, ce n'est pas nécessairement le cas. Cet enseignement encourage la coopération des acteurs publics et privés, complémentaires, pour réaliser des projets énergétiques locaux selon des modèles économiques innovants.

Les interactions entre l'Environnement et le BM semblent également influencer les processus d'innovation. Dans les études de cas menées, les projets ont été systématiquement initiés suite à l'évolution de l'Environnement, selon une réponse qui peut être qualifiée de passive, lorsqu'il s'agit d'une réponse à l'évolution du cadre d'obligations réglementaires ; accommodante, lorsqu'elle consiste en une adaptation aux évolutions sociétales, la modification des pratiques publiques, la transformation du secteur d'activités, ou des difficultés économiques ; ou proactive, lorsqu'elle intervient pour apporter une solution à un manquement socioéconomique, comme la lutte contre la précarité énergétique par exemple. Les résultats des études de cas révèlent que lorsque

la réponse à l'évolution de l'Environnement est de nature passive ou proactive, l'acteur parvient à innover son BM, ce qui n'est pas nécessairement le cas en présence d'une réponse accommodante. Cet apport met en avant l'efficacité des réponses apportées par les collectivités territoriales sur des enjeux socio-économiques forts, telles que les sociétés de tiers-financement (en régie, en Société d'Économie Mixte...) pour lutter contre la précarité par la rénovation énergétique des bâtiments.

Les travaux menés permettent aux organisations, et notamment à la grande diversité des acteurs publics (collectivités, Entreprises Publiques Locales...) soucieux d'optimiser leurs profits économiques et/ou sociaux et/ou environnementaux, tout en étant à l'équilibre financier voire rentable, de disposer d'outils et de clés pour entrer efficacement en action dans la transition bas carbone.

En outre, sont proposés une grille d'analyse qui aide à la conceptualisation et l'évaluation des organisations ou des structures inter-organisationnelles en tenant compte de l'aspect multidimensionnel des valeurs créées et captées par l'ensemble des parties prenantes ; et une typologie des BM-types de la transition énergétique ainsi que des premiers résultats sur les processus d'innovation à l'œuvre qui améliorent la connaissance des acteurs publics et privés et peuvent les aider à mettre en place des modèles énergétiques locaux innovants.

L'originalité de la méthode procède également d'une approche holistique de la transition bas carbone : tous les acteurs et toutes les thématiques, allant de l'efficacité énergétique à la production d'énergie renouvelable en passant par l'aménagement durable, sont abordés.

1. PRÉCONISATIONS

Les principales préconisations portent sur l'articulation entre la politique énergétique nationale et locale (sous-section 2.1), sur le développement de modèles économiques durables par les collectivités territoriales (sous-section 2.2.) et par les opérateurs énergétiques (sous-section 2.3). Ces différentes préconisations devront être considérées en gardant à l'esprit les caractéristiques, et donc les limites, de notre méthode fondée sur des études de cas, certes approfondies et diversifiées, mais en nombre limité.

2.1 NATIONALEMENT : COORDONNER LES RETOURS D'EXPÉRIENCE LOCAUX

Une des principales recommandations porte sur la mise en application d'un mode de gouvernance top-down à l'échelle nationale pour renforcer la cohérence et l'efficacité des systèmes énergétiques locaux, ainsi qu'une méthode d'intelligence stratégique territoriale en vue de détecter les modèles innovants et de favoriser leur déploiement.

La méthode « top-down » utilisée par l'État (appel à projets...) fait naître le risque d'un développement hétérogène de modèles énergétiques selon les territoires, avec une offre de service différente proposée aux citoyens selon leur lieu de résidence, du fait d'une répartition inégale des ressources (humaines, financières...) des organisations qui y répondent.

Les collectivités territoriales peuvent jouer des rôles de natures sensiblement différentes dans la transition bas carbone : nid d'expérimentations pour faciliter la réalisation de projets innovants ; politique, pour réunir les conditions favorables à la formation, à l'implantation d'entreprises du secteur énergétique vert, et à la sensibilisation ou à la mobilisation des citoyens ; proactif, en agissant en propre, ou à travers la création d'une Entreprise Publique Locale²⁴ ou encore en mettant en place un projet correspondant au modèle Citoyen.

Là encore, un risque d'inégalité peut émerger dans l'appropriation des questions énergétiques et climatiques par les collectivités territoriales, qui ne se saisiront pas toutes avec la même intensité, de ces enjeux.

Enfin, en laissant aux collectivités la liberté d'établir elles-mêmes leur diagnostic, leur stratégie territoriale, leurs objectifs et leur programme d'actions, la France encourt le risque de voir se développer un modèle national énergétique fragilisé, à l'image de celui qui existe en Allemagne.

A l'instar du modèle italien, une action concertée entre l'État et les régions administratives qui fixerait des objectifs énergétiques et climatiques obligatoires pour chacune permettrait de réaliser une transition bas carbone par les territoires, cohérente au niveau national, efficace du point de vue technique, économique et au regard des ressources naturelles, et d'assurer une offre de services égale pour tous les citoyens français.

Pour l'identification et la diffusion des modèles durables, une seconde méthode, complémentaire et « bottom-up », d'intelligence stratégique territoriale permettrait de recenser les projets locaux se déployant sur le territoire national, et de repérer les modèles durables afin d'en encourager la réplication, ou de déterminer les freins à lever (réglementaires, compétences à développer...).

2.2. LOCALEMENT : ÉTENDRE, HORIZONTALEMENT, LE PORTEFEUILLE DES BM SOUTENABLES

Les collectivités territoriales évoluent dans un contexte financier tendu, en raison des baisses des dotations de l'État²⁵, et ce alors même que leurs responsabilités en matière de politique territoriale énergétique et climatique ne cessent d'être étendues. Cependant, des modèles économiques innovants peuvent les aider à définir une stratégie énergétique territoriale et un programme d'actions ambitieux, tout en générant des revenus directs ou indirects (économies sur la facture par exemple). Les travaux de recherche menés ont conduit à identifier cinq types de BM innovants et potentiellement soutenables que les collectivités peuvent s'approprier pour appliquer leur stratégie énergétique : les modèles de Tiers-financement, de Consommation, du Citoyen, de l'EcoProaction et de l'EcoCitAction. Reste à multiplier les projets correspondant à ces modèles, partager les retours d'expérience, et diffuser l'apprentissage afin que toutes les collectivités aient la possibilité d'arbitrer entre une palette élargie de BM.

2.3. OPÉRATEURS ÉNERGÉTIQUES : IDENTIFIER DES BM FACILITANT L'ADHÉSION DES ACTEURS LOCAUX

Les opérateurs énergétiques – traditionnels et nouveaux – mettent en pratique le BM Classique + pour développer de grands projets de production d'énergie renouvelable. Ce type de BM, proche de leurs compétences classiques en matière de gestion d'actifs, propose un modèle de revenus maîtrisé. Les travaux menés suggèrent que le modèle de l'EcoAdhésion, incluant une participation citoyenne, présente un potentiel de développement significatif.

Enfin la principale préconisation aux opérateurs énergétiques serait d'investiguer le BM de la Consommation en proposant des offres qui requièrent des compétences techniques pointues sur des domaines d'activités stratégiques tels que le stockage ou la mobilité durable, pour lesquels

des disruptions technologiques ou des baisses de coûts influeraient de façon majeure la réalisation de la transition bas carbone. Pour la commercialisation de ce BM, les opérateurs énergétiques pourraient cibler des segments de clientèle tels que les collectivités locales, qui pourraient opter pour une offre clé-en-main ou bien pour un rôle de « co-producteur » voire être directement associées par le biais d'un modèle économique public-privé.

Il reste, ce qui dépasse le champ de notre travail, que des ruptures technologiques pourraient également intervenir, modifiant structurellement l'organisation des systèmes énergétiques, et la place traditionnelle des utilities et des collectivités territoriales. De futures recherches seront nécessaires, de telles évolutions annonçant un élargissement du spectre des BM de la transition bas carbone à l'échelle locale.

Bibliographie

Chesbrough, H. (2007) "Why Companies Should Have Open Business Models", MIT Sloan Management Review, Vol. 47, N°2.

Osterwalder, A., Pigneur, Y. (2010) Business Model Generation. A Handbook for Visionaries, Game Changers, and Challengers. Ed. Wiley & Sons.

Ostrom E. (2012) «Agir à plusieurs échelles pour faire face au changement climatique», Institut Veblen.

UNEP (2017) "The Emissions Gap Report 2017". United Nations Environment Programme (UNEP), Nairobi.

Yunus, M., Moingeon, B., Lehmann-Ortega, L. (2010) «Building Social Business Models: Lessons from the Grameen Experience», Long Range Planning 43 308-325.

Références

20 - Issue de l'hybridation des BM-types de la Consommation et du Tiers-financement.

21 - Issue de l'hybridation de la Consommation et du modèle Citoyen.

22 - Issue de l'hybridation du modèle Citoyen et du Classique +.

23 - Issue de l'hybridation des modèles Classique + et de Tiers-financement.

24 - Il peut s'agir d'une société 100% publique (régie, SPL, SPLA) ou d'une Société d'Économie Mixte.

25 - Entretiens réalisés avec les collectivités territoriales ; travail de veille.

GRAZIELLA RAGAZZI

Prix spécial du jury pour sa thèse de sciences économiques.

« Les modèles économiques de la transition énergétique bas carbone à l'échelle locale ».

Directeur de thèse : Gilles Pollet.

Université Paris-Dauphine

Courriel : ragazzi.graziella@gmail.com

LES RÉSISTANCES TERRITORIALISÉES AUX RÉFORMES DE MODERNISATION DES SERVICES D'EAU : LE CAS DE L'AGGLOMÉRATION GRENOBLOISE

PAR ANTOINE BROCHET

1. ENJEUX

Cette thèse intitulée « Les résistances territorialisées aux réformes de modernisation des services d'eau. Le cas de l'agglomération grenobloise » est le fruit d'un projet de recherche initié par des collectivités territoriales et Etablissements Publics de Coopération Intercommunale du bassin grenoblois réunis au sein de la Communauté de l'Eau de la Grande Région de Grenoble, une plateforme d'acteurs publics du monde de l'eau.

La commande publique initiale des collectivités territoriales de la région grenobloise mettait en lumière l'importance des enjeux de mutualisation qui se posaient au territoire.

En effet, la structuration intercommunale de l'agglomération grenobloise est caractérisée de longue date par une « intercommunalité faible » qui se traduisait jusqu'en 2015 à la fois :

- par un nombre de services d'eau potable plus important que de communes à l'échelle de la Communauté d'Agglomération Grenoble-Alpes-Métropole ;
- par l'existence d'une concurrence que se livraient les deux producteurs publics d'eau historiques de l'agglomération pour la vente d'eau (ce qui engendrait des surcoûts pour l'utilisateur) ;
- par des difficultés de mise en conformité avec la législation pour les petits services d'eau de distribution communaux en régie représentant pour certains quelques dizaines à quelques centaines d'utilisateurs tout au plus.

En créant en 2007 la Communauté de l'Eau Potable (CEP), conçue comme un outil de réflexion, d'information et de concertation publique, les services d'eau potable de l'agglomération grenobloise, appuyés par l'État et le Département de l'Isère, ont cherché à faire évoluer cette situation. Ensuite, les réformes de modernisation des services

d'eau et plus spécifiquement la mise en œuvre de la réforme territoriale ont joué le rôle d'accélérateur de ce processus qui s'est concrétisé par le montage de la thèse CIFRE.

L'objectif initial du projet de recherche était d'analyser le système socio-technique de la gestion de l'eau potable dans l'agglomération grenobloise, d'en dresser un diagnostic complet et de proposer des solutions pour, d'une part, améliorer la performance et l'efficacité de la gestion des services d'eau et, d'autre part, pour aider la mutualisation et l'intégration des services d'eau à l'échelle métropolitaine. Plus précisément, la thèse devait permettre de proposer des solutions compatibles avec les objectifs des réformes de modernisation en cours tout en respectant l'histoire et les valeurs propres à chaque acteur.

2. CONTEXTE DE RÉALISATION

Cette thèse a été réalisée au sein du laboratoire en sciences sociales PACTE de l'Université Grenoble-Alpes. Il s'agissait d'une thèse en Aménagement-Urbanisme sous la direction du professeur Bernard Pecqueur que l'auteur a réalisé en étant salarié de la Communauté de l'Eau Potable (CEP) de l'Etablissement Public du SCoT de la Grande Région de Grenoble. Il y a exercé la fonction de chargé de mission, sous la responsabilité de Cécile Benech, chargée de l'animation de la plateforme.

La réalisation de cette thèse au sein de l'EP-SCoT de la Grande Région de Grenoble a permis la mise en place d'un protocole de recherche-intervention faisant participer activement élus et gestionnaires des services d'eau à la recherche.

3. PLACE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET ACTEURS PUBLICS DANS LA RECHERCHE

Cette thèse porte sur les services publics d'eau potable, des services publics industriels et commerciaux locaux organisés par les collectivités

territoriales ou leurs groupements. Les services d'eau se trouvent donc au cœur de cette recherche, à la fois en tant qu'objets d'étude, commanditaires, financeurs, participants et destinataires de la recherche, ce qui est tout à fait original pour une thèse en sciences humaines et sociales.

Y est étudiée la mise en œuvre des réformes de modernisation des services d'eau à l'échelle des 53 services d'eau potable que comptait Grenoble-Alpes-Métropole en 2014. La participation des collectivités territoriales à la recherche s'est concrétisée par la construction de dispositifs de recherche-intervention calqués sur le mode de fonctionnement de la Communauté de l'Eau. Ainsi, chaque année, deux conférences permanentes à destination des élus et trois ateliers techniques à destination des techniciens des services d'eau (auxquels il faut ajouter l'organisation de nombreux groupes de travail spécifiques qui ont nourri la recherche) ont été organisés en lien direct avec la thèse.

Plus précisément, cette recherche a bénéficié d'un comité de pilotage et d'un appui technique et scientifique par de nombreux acteurs institutionnels intervenant dans la gouvernance des services d'eau potable, c'est-à-dire : - les services d'eau partenaires de la Communauté de l'Eau ; - la Direction des Territoires de l'Isère (support technique et participation au comité de pilotage de l'étude) ; - le laboratoire de recherche GESTion Territoriale de l'Eau et de l'Environnement (GESTE) de Strasbourg (support scientifique et participation au comité de pilotage de l'étude) ; - le Département de l'Isère (participation au comité de pilotage de l'étude) ; - la Commission Locale de l'Eau du SAGE Drac-Romanche (participation au comité de pilotage de l'étude).

En outre, la Communauté de l'Eau a noué une convention de partenariat avec le laboratoire en sciences sociales PACTE de l'Université Grenoble-Alpes qui a permis la co-organisation de plusieurs manifestations scientifiques qui ont nourri la recherche (sur la base d'un séminaire annuel).

Ce partenariat a été très bénéfique pour les collectivités locales impliquées dans le projet de recherche. En effet, cette initiative a permis de porter à la connaissance de ces dernières des résultats de recherche opérationnels mais aussi de faire connaître des innovations directement implémentables par les services.

En outre, ce partenariat a eu pour conséquence pour le territoire grenoblois d'obtenir une visibilité nationale auprès de nombreux acteurs (Agences de l'Eau, Agence Française de Biodiversité (ex-ONEMA), Ministère, etc.). Par exemple, la thèse a permis le montage d'un colloque international en 2012 qui a réuni 240 participants à la fois du monde de la recherche et des collectivités territoriales. Ce colloque a donné lieu à la publication d'actes sous la forme d'un ouvrage publié en 2013 dans lequel chercheurs internationaux et acteurs des collectivités territoriales du bassin grenoblois ont pu s'exprimer.

4. PROBLÉMATIQUE DE LA THÈSE

Les enjeux associés aux réformes de modernisation (transfert de l'exercice de la compétence eau potable à l'échelon communautaire dans le cadre des lois MAPTAM et NOTRe, renouvellement des canalisations, amélioration de la qualité et de la disponibilité de l'eau, amélioration de la performance de la gestion, full cost pricing, accès social à l'eau, etc.) sont désormais bien connus et étudiés par les chercheurs en sciences sociales, notamment les économistes et gestionnaires.

Cependant, on observe une difficulté des services d'eau à mettre en œuvre ces réformes.

L'enquête exploratoire a montré que les caractéristiques géo-historiques propres à chaque service d'eau (localisation et agencement des infrastructures et réseaux, topographie, valeurs et culture locale spécifique au service, etc.) entraînent des difficultés en termes de mise en œuvre des réformes pour les élus locaux et fonctionnaires territoriaux. En effet, et alors que l'objectif affiché des réformes est une meilleure fonctionnalité et efficacité des services, dans la pratique, la mise en œuvre des réformes entraîne souvent des coûts d'application importants du fait d'une faible cohérence entre le contenu des réformes et les spécificités des systèmes locaux de gestion de l'eau. La problématique de la thèse a été centrée sur la question de la territorialisation des réformes de modernisation, analysant comment les enjeux de modernisation sont discutés, mis en problème public et traduits à l'échelle de l'agglomération.

A partir du constat d'un incessant « bricolage territorialisé » dans la mise en œuvre des réformes, la commande publique initiale a été reformulée de la façon suivante : comment comprendre les résistances observées dans la mise en œuvre des réformes de modernisation des services d'eau ?

L'intérêt de cette problématique est de combler certaines lacunes de la littérature mainstream qui réduit l'appréhension des résistances à des problèmes de manque de rationalisation, de diffusion d'information et de stratégie des acteurs.

La formulation de la problématique visait également à répondre aux besoins exprimés par le monde de l'action :

- besoin d'évaluation de la mise en œuvre des réformes pour les fonctionnaires européens et nationaux chargés de la définition des politiques de l'eau ;
- besoin d'appropriation du contenu des réformes par les gestionnaires des services d'eau potable qui doivent les mettre en œuvre.

La principale difficulté du travail proposé a été de faire tenir ensemble, d'un côté, un savoir rationaliste, global et positiviste, celui des réformes, et d'un autre côté, un savoir constructiviste, ancré territorialement au sein des services, et reposant sur la description du particulier.

5. PRINCIPAUX RÉSULTATS

Ce travail a permis d'apporter des connaissances scientifiques nouvelles, notamment sur quatre aspects principaux.

La compréhension des réformes de modernisation et de leurs effets

La thèse a permis la caractérisation et l'analyse précise des réformes de modernisation des services d'eau. Deux points forts se dégagent à ce niveau. En premier lieu, la recherche a permis de rendre visible la structure des réformes et leur articulation en trois dimensions (légale, politique et organisationnelle) et deux objectifs principaux :

- d'une part, le renforcement de l'efficacité du secteur de l'eau (libéralisation du secteur + rationalisation de l'organisation)
- d'autre part, l'atteinte d'objectifs environnementaux par les services.

En second lieu, la recherche a permis de mettre en évidence certaines limites des réformes de modernisation. D'un point de vue théorique, la thèse a montré que les réformes se fondent sur une représentation implicite et réductrice de ce qu'est un service d'eau potable (grand service urbain marchand) alors qu'en pratique des modèles pluriels de services coexistent. D'un point de vue pratique, la thèse a proposé une méthode gestionnaire d'analyse prospective, dénommée ABAFAM, qui permet de simuler les conséquences de l'application des réformes de modernisation à l'échelle d'un ou d'un ensemble de services d'eau potable en termes de prix et d'accès social à l'eau.

La caractérisation des résistances territorialisées aux réformes de modernisation

La thèse a mis en évidence l'existence de résistances territorialisées aux réformes de modernisation. Il s'agit d'un résultat de recherche particulièrement innovant puisqu'aucune recherche n'avait jusqu'alors été entreprise sur la question des résistances à la mise en œuvre des réformes de modernisation par les services d'eau potable.

Deux points forts se dégagent à ce niveau. Le premier point fort est la proposition d'un cadre d'analyse pour l'évaluation quantitative des résistances territorialisées à la mise en œuvre des réformes de modernisation. Le second point fort est la proposition d'un répertoire des facteurs de résistance aux réformes qui permet d'en comprendre la nature et de caractériser les défaillances qu'elles produisent dans la gouvernance des services d'eau.

Le répertoire a été initialement conçu pour analyser spécifiquement les réformes en cours dans le secteur de l'eau, mais il a été pensé pour être transférable à l'analyse d'autres politiques publiques dont la compétence relève des collectivités territoriales.

Le test de ce répertoire à l'échelle de l'agglomération grenobloise a permis de clarifier l'origine des résistances en montrant que certaines s'expliquent par l'architecture institutionnelle incomplète adossée aux réformes et que d'autres sont directement inscrites dans les modalités de gestion territoriale de l'eau.

La compréhension des trajectoires historiques d'accès à l'eau potable dans l'agglomération grenobloise.

L'analyse historique a permis de rendre compte du contexte d'émergence des réformes de modernisation et d'évaluer le bien-fondé de certains postulats qui y sont associés.

Trois points forts se dégagent à ce niveau :

1. la proposition d'un cadre d'analyse historique multi-niveaux et comparé pour rendre compte de la mise en œuvre des politiques de l'eau à l'échelle des services d'eau potable de l'agglomération grenobloise. Ce cadre théorique a permis de caractériser la place de l'État dans la gouvernance du secteur. Les résultats de l'analyse ont permis de nuancer la vision dominante des travaux académiques suivant laquelle l'État a été le principal moteur de développement des services d'eau.
2. l'étude historique est la prise en compte de la dimension de pouvoir dans l'analyse. La recherche a montré que l'histoire de la gestion de l'eau dans l'agglomération grenobloise ne se réduit ni à celle des innovations techniques ni à celle d'une rationalisation progressive de la gestion. Au contraire, le travail a mis en exergue que ce sont les luttes de pouvoir entre acteurs et leurs interactions avec l'environnement territorialisé qui ont été centrales dans l'évolution de la gestion de l'eau.
3. la dimension micro-comparative de l'analyse qui a permis de restituer dans sa complexité, l'histoire des 53 services d'eau potable du bassin grenoblois. La thèse a mis en évidence l'existence d'une « hydrodiversité territoriale » dans l'agglomération grenobloise, c'est-à-dire l'existence de multiples modèles de gestion de l'eau très territorialisés.
4. Depuis près de deux siècles, des petits services d'eau montagnards fonctionnant sous un régime proche de la gestion en bien commun coexistent aux côtés de grands services urbains porteurs de valeurs publiques.

Ceci entraîne une fragmentation très forte ainsi qu'un pluralisme des normes de gestion de l'eau à l'échelle de l'agglomération. A ce sujet, le travail a montré la complémentarité des différentes formes d'approvisionnement en eau. En effet, l'accès à l'eau de tous les habitants de l'agglomération n'a pu être historiquement garanti que grâce à une diversité de solutions complémentaires qui se sont avérées

adaptées aux spécificités des territoires.

La compréhension du phénomène de changement d'échelle des services d'eau

La recherche a montré que la mise en œuvre du volet organisationnel des réformes de modernisation n'a pas abouti à l'émergence d'une gestion de l'eau unifiée et standardisée à l'échelon communautaire, mais à des recompositions territoriales complexes.

Quatre points forts se dégagent à ce niveau :

1. l'identification et la définition d'une stratégie de résistance territoriale à la réforme territoriale dans l'agglomération grenobloise. Le travail de recherche a permis d'identifier différentes étapes de ce processus (identification d'un problème, construction d'un contre-projet, légitimation du contre-projet, mise en œuvre du contre-projet) en montrant que la résistance territoriale est une résistance collective qui repose sur un travail initial de définition des enjeux par un nombre limité d'acteurs et qui puise dans le territoire pour affirmer un contre-projet au projet générique porté par l'État.
2. montrer que malgré les résistances territoriales fortes observées, les solutions mises en œuvre par les acteurs territoriaux ne sont pas nécessairement antithétiques aux réformes de modernisation.
Le choix des Métropoles de Grenoble, Rennes et Brest de créer une Société Publique Locale (SPL) pour exercer la compétence eau potable peut ainsi être perçu comme une solution hybride s'inscrivant par certains aspects dans le paradigme de modernisation tout en contestant certains de ses fondements.
3. La contestation d'un des postulats des réformes de modernisation suivant lequel le changement d'échelle des services d'eau serait vertueux par nature et produirait des effets automatiques et mécaniques : économies d'échelles, meilleure efficacité et efficience du secteur, rationalisation de la gestion de l'eau, etc. Au contraire, l'analyse a permis de nuancer la capacité du pouvoir intercommunal à fédérer les communes membres et à rationaliser la gestion de l'eau du fait des autonomies locales préexistantes.
4. la mise en évidence des liens étroits existants entre résistance territoriale et innovation sociale. La thèse a en effet montré comment le processus de résistance territoriale analysé dans l'agglomération grenobloise a permis la mise en place d'une organisation innovante et durable de gestion de l'eau permettant de

répondre à des enjeux multiples (politiques, économiques, techniques, etc.) liés à la transition environnementale. Sur ce point, la recherche rejoint les résultats de nombreux travaux menés en philosophie et qui font le lien entre résistance et création.

6. PERSPECTIVES SCIENTIFIQUES OUVERTES PAR LA THÈSE CETTE RECHERCHE OUVRE DES PERSPECTIVES NOUVELLES POUR L'ANALYSE ET LA COMPRÉHENSION DE LA MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES PUBLIQUES À L'ÉCHELON DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.

Les résultats de cette thèse enrichissent de manière significative au moins trois débats académiques. En proposant une géographie des résistances à l'action publique, cette thèse contribue à une pensée renouvelée des dynamiques territoriales négatives et réactives grâce au transfert de concepts issus de la philosophie et des sciences politiques vers l'aménagement-urbanisme et la géographie.

Les résultats de cette thèse permettent également d'enrichir les nombreux travaux menés en sciences de gestion sur l'histoire des services d'eau en proposant une lecture géographique des services mettant l'accent sur leur diversité spatiale et temporelle, ce qui questionne la thèse du triomphe en France d'un modèle marchand de gestion de l'eau.

Sur un versant plus politique, cette thèse contribue à une meilleure compréhension de l'action publique locale. Elle questionne la place de l'État dans le design institutionnel mais aussi la rationalité attachée aux politiques publiques et les modalités de territorialisation de l'action publique à l'échelle des collectivités territoriales.

7. DIFFUSION DES RÉSULTATS DE RECHERCHE DANS LE MONDE DE L'ACTION

Les résultats de la recherche ont été mobilisés par les acteurs publics locaux à plusieurs niveaux.

Les élus et cadres de Grenoble-Alpes-Métropole et des principaux services d'eau potable ont utilisé les résultats de la thèse pour préparer le transfert de la compétence eau potable à la Métropole dans le cadre de la loi MAPTAM.

Les gestionnaires des services d'eau ont mobilisé les résultats de la thèse pour interroger leurs pratiques concernant la mise en œuvre des Instruments d'Action Publique (IAP) imposés par l'Etat dans le cadre des réformes de modernisation (règlements de service, indicateurs de performance, etc.). À ce sujet, la participation des acteurs enquêtés à la recherche dans une démarche de recherche-intervention a permis la construction d'espaces de dialogue et d'analyse des controverses autour des réformes de modernisation.

Au final, cette thèse a donné lieu à des résultats opérationnels qui ont permis aux élus et cadres territoriaux de définir les contours du service d'eau potable métropolitain qui a été créé au 1er janvier 2015, et aux gestionnaires et techniciens des services d'eau potable de changer certaines pratiques au quotidien pour améliorer la performance et l'efficacité de la gestion des services.

ANTOINE BROCHET

Prix de thèse du GRALE 2018

« Les résistances territorialisées aux réformes de modernisation des services d'eau : le cas de l'agglomération grenobloise »

Il a réalisé sa thèse en contrat CIFRE. Il a travaillé comme chargé de mission à l'Etablissement Public du SCoT de la Grande Région de Grenoble et a effectué ses recherches à l'Université Grenoble-Alpes au sein du laboratoire en sciences sociales PACTE.

Courriel : antoine.brochet@univ-grenoble-alpes.fr



REGARDS SUR LA RECHERCHE DANS L'ACTION PUBLIQUE LOCALE

1 RUE EDMOND MICHELET - CS 40 262
67080 STRASBOURG CEDEX
TÉL. : 03 88 15 52 64
FAX. : 03 88 15 52 81
WWW.INET.CNFPT.FR

