

REGARDS SUR LA RECHERCHE DANS L'ACTION PUBLIQUE LOCALE

ÉDITION 2020



CENTRE NATIONAL DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

ÉDITO.

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



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

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

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

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

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

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

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

01.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

02.

LES LAURÉATS DES PRIX DE THÈSES DU GRALE



01.

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

LA RECHERCHE AU SERVICE DE L'INNOVATION DES TERRITOIRES

JEAN-LUC DELPEUCH PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DU CLUNISOIS

1. LES COLLECTIVITÉS : UN ACTEUR ÉCONOMIQUE MAJEUR

Les collectivités locales sont un acteur économique majeur, tant en valeur ajoutée qu'en emplois.

En France, les collectivités (régions, départements, intercommunalités et communes, ainsi que leurs établissements publics):

- créent une valeur ajoutée de

120 Md€, à comparer avec la valeur ajoutée de 300 Md€ de l'ensemble des entreprises du secteur de l'industrie,

- **emploient** 2 millions de salariés (contre 3,3 millions dans les grandes entreprises et 2,3 millions pour l'État),
- **financent** 70 % de l'investissement public (près de 3 fois l'État).

2. LES COLLECTIVITÉS : UNE SORTE DE « MINISTÈRE DE LA VIE QUOTIDIENNE »

L'investissement que les collectivités réalisent et les services qu'elles rendent, répond à des besoins vitaux:

- **réseaux**: transports publics, approvisionnement en eau et énergie, collecte et traitement des eaux usées et des déchets, développement des réseaux numériques,
- **gestion de biens communs**: ressources en eau, biodiversité, gestion des forêts communales, autosuffisance alimentaire, gestion de l'espace,
- **patrimoine, services aux habitants**: crèches, écoles, équipements sportifs et

culturels, bâtiments administratifs,

- **développement économique.**

Ces politiques publiques locales (mobilité, alimentation, habitat, gestion des déchets) ont un impact majeur sur plus de 75 % des émissions de gaz à effet de serre: **l'action des collectivités en matière de mode de vie est donc un maillon crucial pour atteindre l'objectif zéro carbone.**

3. LE RÔLE DE PROXIMITÉ DES COLLECTIVITÉS RENFORCÉ PAR LA CRISE DU COVID

Avec la prise de conscience provoquée par la crise du COVID et les bouleversements qu'elle a entraînés sur la vie quotidienne, ce rôle de « ministère de la vie quotidienne » est devenu encore plus vital qu'avant la crise. De plus, le débat sur la « relocalisation » de l'économie concerne les collectivités au premier chef. Leur rôle crucial en matière de changements sociétaux s'est affirmé:

- lutte contre le changement climatique,
- prise en compte du vieillissement,
- lutte contre l'exclusion sociale,
- développement de l'économie circulaire,
- adaptation à la révolution numérique.

Pour toutes ces raisons, mais aussi pour faire face à la « déprise » des services déconcentrés de L'État et à la diminution de ses dotations, les collectivités ont un besoin vital d'innovation.

BESOINS VITAUX	POLITIQUES PUBLIQUES LOCALES
Se loger	habitat, urbanisme, aménagement de l'espace
Se nourrir	cantines, alimentation, circuits courts, marchés, commerce de proximité, politique foncière, encouragement à l'agriculture durable
Se déplacer	voirie, transports publics, transports scolaires, mobilité douce
Accéder à l'eau	adduction d'eau, assainissement, gestion des cours d'eau et des crues
Accéder à l'énergie	distribution de l'électricité et du gaz, éclairage public, sobriété énergétique
Être protégé	prospective, prévention des risques, santé, sécurité, solidarité, seniors, social, familles, petite enfance (crèches), enfance (centres de loisirs), jeunesse, autonomie, handicap
Communiquer	connectivité numérique, lutte contre la fracture numérique, communication institutionnelle
Se former	scolaire, péri-éducatif
Se cultiver	culture, création
Entreprendre, travailler	développement économique, industriel, artisanal, commercial
Nettoyer, recycler, éliminer	propreté urbaine, collecte et gestion des déchets, économie circulaire
se distraire	loisirs, sports, associations
Bénéficier d'un cadre de vie agréable	patrimoine, biodiversité, bois, forêts, cadre de vie, paysages
Vivre ensemble, accueillir	citoyenneté, état civil, accueil, hospitalité, tourisme

4. LA RECHERCHE NÉCESSAIRE À L'INNOVATION DES COLLECTIVITÉS

Comme les entreprises qui, il y a quelques décennies, découvraient l'importance de la R&D pour innover et être compétitives, les collectivités découvrent, depuis peu, l'importance de la recherche pour l'innovation (R&I).

DES POLITIQUES PUBLIQUES TROP PEU INCITATIVES

Les politiques publiques de valorisation de la recherche (CIR, abondements des régions, CIFRE, pôles de compétitivité, etc.) sont jusqu'à présent presque exclusivement orientées vers les entreprises. Or les besoins de R&I des collectivités ne se cantonnent pas aux besoins de R&D des entreprises de leur territoire. En matière d'incitation à la R&I des collectivités, les actions de l'État restent limitées à de l'assistance technique pour l'ingénierie de projets (CEREMA, ANCT) ou à des appels à manifestation d'intérêt dans le cadre du Programme des investissements d'avenir (PIA, « territoires d'innovation »), qui ne concernent qu'un nombre très limité de territoires, en particulier ceux qui ont déjà de bonnes capacités d'ingénierie.

Les collectivités sont d'importants acteurs du financement de la recherche : 10 % de la dépense intérieure de recherche et développement (DIRD), soit 1,1 Md€ par an (l'équivalent du financement de l'Union européenne en France) sont financés par les collectivités, ce qui représente 0,92 % de leurs dépenses.

EXEMPLES DE TRAVAUX DE RECHERCHE COMMANDITÉS PAR LES COLLECTIVITÉS

Grâce aux réseaux de collectivités, on dispose d'une quantité d'exemple d'actions de R&I pour le besoin propre des

collectivités. Quelques illustrations :

- **Métropole de Bordeaux** : assainissement et eau potable,
- **Grand Nancy** : numérique, débat public et intelligence territoriale,
- **Montpellier Métropole** : biodiversité dans la programmation urbaine,
- **Rennes Métropole** : mobilité dans une ville durable,
- **Communauté d'agglomération de La Rochelle** : gestion du littoral,
- **Nîmes Métropole** : risques liés à l'approvisionnement en eau.



« Les besoins de R&I des collectivités ne se cantonnent pas aux besoins de R&D des entreprises de leur territoire. »

Au-delà de ces exemples, certaines collectivités mettent en place de véritables stratégies de R&I. Ces stratégies prennent plusieurs formes pour nourrir leurs besoins d'innovation territoriale :

- **Métropole du Grand Lyon**, par un accord-cadre avec l'Université de Lyon,
- **Ville de Paris**, par le recrutement annuel de 10 doctorants CIFRE,
- **Région Rhône-Alpes puis Auvergne-Rhône-Alpes** par une convention en faveur des territoires ruraux mais aussi des parcs naturels, des agences d'urbanisme et des intercommunalités en milieu périurbain ou rural.

Du côté des universités, des initiatives pilotes ont été prises pour développer les partenariats de recherche et innova-

tion avec les collectivités :

- Université Grenoble-Alpes,
- Université Gustave Eiffel,
- Université de Pau et des Pays de l'Adour (chaire OPTIMA pour innovation en management),
- HESAM Université, 1000 doctorants pour les territoires : <https://1000doctorants.hesam.eu/>

Dans ces initiatives, qui couvrent un champ large de thématiques sectorielles, les intercommunalités jouent un rôle particulièrement dynamique. Une très large palette de l'action publique locale est d'ores et déjà concernée par le besoin d'innovation et le recours à la recherche. Ces projets de R&I mobilisent un large spectre de disciplines académiques. La répartition géographique est concentrée en Île-de-France et Auvergne Rhône-Alpes.

COMMENT ÉVALUER L'IMPACT DU RECOURS DES COLLECTIVITÉS À LA RECHERCHE ?

Dans le cadre d'une étude réalisée en partenariat avec des réseaux de collectivités (Association des Villes universitaires de France, Association des communautés de France, Fédération nationale des Agences d'urbanisme, France Urbaine), j'ai mené une enquête sur base d'un questionnaire détaillé. Il ressort de cette enquête que les collectivités sont fortement satisfaites de l'apport de la recherche à leurs politiques publiques locales. L'enquête met par ailleurs en évidence que l'organisation des collectivités est en train d'évoluer, avec l'apparition de directions de la R&I, pour mettre la recherche au service de leur projet de territoire.

LES EFFETS POSITIFS DES PARTENARIATS TERRITOIRES - RECHERCHE

L'analyse des partenariats entre monde de la recherche et décideurs publics locaux met en évidence de nombreuses externalités positives :

- développement de la coopération entre disciplines pour aborder des problématiques complexes,
- développement de coopérations triangulaires entre chercheurs, collectivités et entreprises,
- contribution à la « spécialisation intelligente des territoires » (*“smart specialisation”*)
- professionnalisation de jeunes chercheurs,
- diversification des profils recrutés par les collectivités,
- lutte contre la fracture territoriale, par émulation de nouvelles formes d'intelligence,
- retour au pays de jeunes diplômés de l'enseignement supérieur qui auraient sans cela été attirés par le monde métropolitain.

DES FREINS IMPORTANTS SUBSISTENT

Le développement de partenariats de recherche entre collectivités et monde de la recherche est freiné par de nombreux facteurs :

- **méconnaissance mutuelle** entre les acteurs de la décision publique locale et ceux de la recherche,
- **difficultés budgétaires** des collectivités à l'embauche de chercheurs, en l'absence de mécanisme incitatif du type Crédit impôt recherche (CIR) : à ce stade la R&I des collectivités n'est pas traitée sur un pied d'égalité avec la R&D des entreprises,
- **métropolisation de l'enseignement supérieur et de la recherche** (syndrome de Shanghai) qui éloigne les équipes de recherche des territoires périurbains et ruraux,
- **manque de formation** en la matière...

5. L'ACCÈS DES DÉMOCRATIES LOCALES À LA CONNAISSANCE : UNE PRIORITÉ

Les ruptures systémiques que nous traversons doivent faire de l'accès des démocraties locales aux fruits de la connaissance une grande priorité nationale et européenne.

La Renaissance a été une période de révolution en matière de diffusion de la connaissance, et d'orientation de celle-

ci vers le pouvoir des princes ; les révolutions industrielles ont été le moment où la science a été mise au service des entreprises ; la révolution numérique et l'anthropocène doivent se traduire par une nouvelle dynamique du partage de la science : l'accès des collectivités à la connaissance, sur un pied d'égalité avec les États et les entreprises.

6. L'EXPÉRIENCE DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DU CLUNISOIS

La Communauté de communes du Clunisois, que je préside, est une communauté de 42 communes rurales, dont la population est de 14 000 habitants. Comme tous les territoires ruraux, nous sommes concernés par les bouleversements sociétaux en cours. La crise sanitaire de 2020 nous a confirmé la nécessité d'innover pour adapter nos services publics aux besoins vitaux des habitants.

Depuis plusieurs années, nous faisons appel à de jeunes chercheurs, que nous embauchons dans nos services, avec la double mission de mettre en place un nouveau service destiné à nos habitants et de mener à cette occasion un travail de recherche dans le cadre d'une thèse de doctorat.

UN DOCTORANT EN SOCIOLOGIE POUR CRÉER LA MAISON DES SERVICES AU PUBLIC DU CLUNISOIS

Cela a d'abord été le cas pour la construction d'un « Relais de service public », devenu « Maison des services au public », puis maison « France service ». L'approche innovante consiste à prendre en compte tous les types de demandes, et à procéder à un premier traitement amont, qui permet d'identifier de manière transversale un spectre

large de problématiques (santé, emploi, insertion, mobilité, habitat, fracture numérique, etc.). Cette offre de services est déclinée non seulement au siège de la maison de services publics, mais aussi lors de permanences dans les mairies des communes membres. Elle est jumelée à une offre de transport à la demande et à un point mobilité. Le jeune chercheur a soutenu sa thèse en sociologie à Lyon 2, puis a été définitivement recruté par la communauté de communes comme coordonnateur du pôle économie, emploi, services au public.

UNE ARCHITECTE-DOCTORANTE POUR RÉNOVER L'HABITAT EN CLUNISOIS

Un autre exemple de travail de recherche action débouchant sur une nouvelle offre de service au public du Clunisois est le **programme d'intérêt général « Habiter mieux en Clunisois »**. Une jeune architecte diplômée a été recrutée pour lancer ce programme de rénovation des logements en centre bourg. Cette formule de gestion du programme en régie a été préférée à une forme plus classique de sous-traitance de l'animation du programme à un bureau d'études. La mission habitant a été intégrée à la maison des services au

public, où elle peut opérer dans l'esprit de transversalité qui fait la marque de fabrique de l'action en Clunisois. La jeune architecte mène dans ce cadre sa thèse de doctorat en architecture sur le rôle des architectes en collectivités territoriales.

UN INGÉNIEUR-CERCHEUR POUR METTRE EN VALEUR LE BOIS DE NOS FORÊTS COMMUNALES

Les communes du Clunisois sont propriétaires de grandes forêts communales, mais le bois de ces forêts ne permet pas une bonne valorisation en bois d'œuvre. Une grosse proportion du bois local est, jusqu'à présent, utilisée comme bois de chauffe, à des prix de vente très faibles.

La Communauté a sollicité le « Laboratoire bois » sur le campus de l'École d'Arts et Métiers à Cluny pour mener une étude sur la **possibilité de valoriser des billons de bois de chêne de qualité secondaire**. Le procédé étudié consiste à dérouler les billons en un fin ruban de bois et à fabriquer à partir de ce bois déroulé, en collant les lamelles de bois, des carrelets profilés qui ressemblent à du lamellé-collé de petite section à partir desquels on pourra fabriquer des huisseries, comme à partir de bois massif.

Un jeune ingénieur diplômé, encadré par des enseignants-chercheurs chevronnés du Laboratoire bois, a mené cette étude financée par la Communauté de communes et la Région Bourgogne-franche-Comté. Les résultats ont été probants, il ne reste plus maintenant qu'à trouver une entreprise prête à se lancer dans la fabrication de ces carrelets en Clunisois. Des emplois sont à créer sur un territoire où, malgré la présence de forêts, la filière de valorisation reste à installer.

Dans les différentes expériences de recherche-action menées par notre communauté de communes, nous constatons tout l'intérêt de la présence de jeunes « chercheurs impliqués », qui amènent leur technicité, leur capacité de prise de recul, leurs yeux neufs et leur engagement à la collectivité.

Lors de la crise sanitaire, ces agents territoriaux d'un profil particulier et les équipes qu'ils animent, ont fortement contribué à la réactivité et à la résilience de notre offre de services publics. Ils ont également contribué à une analyse de ce qui se passe pendant cette période singulière et contribuent activement à la démarche de stratégie de territoire qui vient d'être initiée en début de mandat en Clunisois.

LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE : HISTOIRE JURIDIQUE D'UN CONCEPT D'AVENIR

ANNE RAINAUD, MAÎTRE DE CONFÉRENCES EN DROIT PUBLIC HDR

La question de la transition écologique est tendue entre le passé et l'avenir. En effet, elle vise un objectif à atteindre, le développement durable, lequel s'enracine dès les années 1970 dans le cadre onusien.

1. INTRODUCTION

Plusieurs enseignements ressortent de la définition de la transition écologique donnée par le ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie ?

LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE, UN CONCEPT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

En ce sens, les défis posés par les grands enjeux environnementaux redynamisent le droit public économique à l'échelle nationale où l'État conduit les rennes de la transition écologique en y associant, ou incitant ou obligeant les personnes privées, les personnes morales, privées et publiques dont les collectivités territoriales en tant que relais complémentaire.

LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE, UN CONCEPT Tourné VERS L'AVENIR

La transition écologique est un concept dont se saisit le politique pour nous mener vers un nouveau modèle de société.

Traiter de la transition écologique implique de s'intéresser à un mouvement,

à une situation instable, un phénomène transitoire pour répondre à des enjeux environnementaux majeurs, tant auprès des générations futures qu'actuelles.

Le facteur temps est un élément indissociablement lié à la transition écologique. Notamment, le succès de la transition écologique dépendra de sa durée.

LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE IMPLIQUE UNE RÉACTIVITÉ MULTI ACTEURS

Face à aux divers enjeux environnementaux, la transition écologique implique tout spécialement une réaction de l'État.

On lui reproche parfois de ne pas en faire assez, d'être en situation de carence. Pourtant l'État n'est pas absent. Peut-être est-il en retard et le temps lui fait déjà défaut.

Il manifeste indubitablement sa présence par des institutions spécifiques : le Conseil National de la Transition Écologique (CNTE) créé en 2008, un

ministère rebaptisé en 2017 ministère de la Transition Écologique et Solidaire.

L'État témoigne d'un certain courage par la définition qu'il donne de la transition écologique, car il expose clairement l'ampleur des risques et des préjudices et indique la nécessité d'aller vers un « un nouveau modèle économique et social, un modèle de développement durable qui renouvelle nos façons de consommer, travailler, de vivre ensemble ». L'annonce n'est pas des moindres. Elle est presque révolutionnaire.

LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE, UN ENJEU COLLECTIF

La transition écologique vers le développement durable est un défi mondial qui touche tout le village planétaire. Il devrait ainsi déboucher sur un nouvel ordre écologique.

Ce sont les conférences de Stockholm (1972) puis de Rio (1992) qui constituent les sources juridiques de la transition écologique. D'une part, parce qu'elles sont à la base de l'apparition et de l'épanouissement de la notion de développement durable, qui n'est autre que le but vers lequel tend la transition écologique.

D'autre part, elles mobiliseront les États (éveil des consciences), comme

2. LES SOURCES JURIDIQUES DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE

Deux conférences onusiennes promeuvent le développement durable et constituent des rendez-vous majeurs dans l'histoire du droit de l'environnement : la conférence de Stockholm en juin 1972 et la conférence de Rio en 1992.

LA CONFÉRENCE DE STOCKHOLM : UN ANCRAGE HISTORIQUE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE

En quoi cette rencontre internationale est-elle à ce point importante ? Elle

DÉFINITION

D'après le ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie : « La transition écologique est une évolution vers un nouveau modèle économique et social, un modèle de développement durable qui renouvelle nos façons de consommer, de produire, de travailler, de vivre ensemble pour répondre aux grands enjeux environnementaux, ceux du changement climatique, de la rareté des ressources, de la perte accélérée de la biodiversité et de la multiplication des risques sanitaires environnementaux ».

acteurs de premier plan, ceux-ci étant par principe garants de la sécurité des personnes et du territoire, y compris lorsqu'il s'agit de désordres écologiques.

Ainsi, après avoir souligné les sources juridiques internationales de la transition écologique qui font émerger la notion de développement durable, nous évoquerons la régulation étatique de la transition écologique vers un nouveau modèle de développement durable.

fait apparaître des notions fortes qui guident et éclairent encore la matière et elle va être un ferment pour l'épanouissement de la protection de l'environnement.

L'affirmation d'une vision écosystémique de l'environnement

Parmi les notions clefs qui ressortent de la Conférence de Stockholm, on note un élément important : l'affirmation d'une vision écosystémique de l'environnement.

Tout d'abord, le lien entre environnement et développement est établi avec force : « *La protection et l'amélioration de l'environnement est une question d'importance majeure qui affecte le bien-être des populations et le développement économique dans le monde entier; elle correspond au vœu ardent des peuples du monde entier, et constitue un devoir pour tous les gouvernements* ».

Puis, on peut relever l'assertion selon laquelle **l'homme fait partie de l'écosystème**, il est relié à celui-ci, l'influence et le subit en même temps.

Enfin, est soulignée la **dualité du comportement humain par rapport à l'environnement** : le pire comme le meilleur !

On comprend ainsi le message selon lequel l'ensemble des éléments qui composent l'environnement se caractérise par les nombreux liens et interactions qui existent entre eux. Les interrelations doivent permettre d'aboutir à un équilibre écologique auquel l'homme participe mais dans une proportion qui ne doit pas porter atteinte à la pérennité de cet ensemble.

Les écosystèmes sont en effet fragiles et réactifs. « *Le battement d'ailes d'un papillon au Brésil peut-il provoquer une tornade au Texas ?* », s'interrogeait en 1972 Edward Lorenz.

On sait en tout cas que l'artificialisation des sols favorise indubitablement les effets des inondations ou que les nitrates de l'industrie porcine ont eu une cause déterminante dans la prolifération des algues vertes. Le contentieux de la responsabilité administrative le confirme.

La conférence de Stockholm éveille les consciences en soulignant un intérêt mutuel entre l'homme et la nature. Elle favorise l'éclosion de la notion de développement durable, lequel sera tout spécialement formalisé par le rapport Brundtland.

Le rapport Brundtland : l'éveil des consciences

Dans le prolongement de la Conférence de 1972, le rapport Brundtland a permis de donner une certaine consistance au développement durable. Il a été rédigé par une commission mondiale sur l'environnement et le développement, instituée fin 1983 par une résolution de l'Assemblée générale de l'ONU et présidée par Mme Brundtland, 1er ministre en Norvège.

En substance, **ce rapport souligne l'importance d'une approche intégrée des questions d'environnement et de développement**, impliquant de s'interroger notamment sur les modèles de consommation, de production, sur les technologies, sur la qualité de la vie.

L'impact de ce rapport est jugé considérable. Il conduira à convoquer une nouvelle conférence mondiale en 1992 au Brésil. Cette conférence mondiale sur l'environnement et le développement, devra chercher à associer des notions jusqu'alors peu convergentes.

LA CONFÉRENCE DE RIO : LA MONTÉE EN PUISSANCE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

La conférence de Rio, symboliquement qualifiée de Sommet de la Terre, est une conférence des Nations unies explicitement sur l'environnement et le développement. La Déclaration de Rio issue de cette conférence indique alors à son principe 4 que : « *Pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considérée isolément* ».

La conférence de Rio a pour mérite d'avoir clairement identifié les grands défis environnementaux : les changements climatiques et la perte de la biodiversité. Ce sont les buts à atteindre du développement durable qui mobilise des principes affirmés haut et fort tels que le principe d'action préventive, de précaution, du pollueur payeur, etc.

Au regard des principes évoqués, on sait que **la conférence de Rio de 1992 aura un impact juridique important** puisque ceux-ci seront transposés dans les droits internes et en particulier dans le droit français qui connaît de plus, une constitutionnalisation de ceux-ci (charte de l'environnement).

La conférence a influencé la communauté internationale certes, par le processus classique de soft law¹, en l'occurrence par le biais de la Déclaration de Rio ou la déclaration sur la gestion durable des forêts, l'Agenda 21, mais aussi et surtout, par un « arsenal conventionnel » pour faire face aux enjeux écologiques.

Ces conventions indiquent que **l'approche juridique est nécessairement multilatérale** pour répondre à une question globale.

Un arsenal juridique conventionnel face à des enjeux environnementaux majeurs

La communauté internationale établit un arsenal dans le sens où elle fabrique un cadre juridique conventionnel qui sera le support de son combat contre les défis environnementaux majeurs.

Les changements climatiques constituent à nos yeux la question la plus révélatrice de l'enjeu qui se pose à l'ensemble de la communauté internationale. À travers la Convention cadre sur les changements climatiques (CCCC), **c'est le modèle énergétique basé sur les énergies carbonées qui est mis en cause**. Plus qu'une mise en cause, c'est même une lutte, d'où le terme choisi d'arsenal.

Il est certain que pour changer le modèle énergétique carboné surtout tel qu'il s'est développé au lendemain de la seconde guerre mondiale, puis structuré après la crise pétrolière des années 1970, la tâche est rude.

Un des atouts de la CCCC et du Proto-

« La conférence de Rio a pour mérite d'avoir clairement identifié les grands défis environnementaux : les changements climatiques et la perte de la biodiversité. »

cole de Kyoto réside dans le paradoxe qu'il promet sur le plan stratégique. En effet, tout en remettant en cause un modèle énergétique et économique qui puise dans les ressources et émet des gaz à effet de serre (GES) préjudiciables, ces instruments juridiques s'appuient sur les mécanismes du marché pour réduire les GES. Ils utilisent l'économie de marché pour lutter contre un modèle de développement énergétique fondé lui-même sur une économie de marché. C'est ainsi qu'apparaît le marché des quotas d'émission de GES qui est un des outils offensifs de la transition énergétique.

Pour que le développement soit effectivement durable, la conférence de Rio met en exergue une nécessaire approche multilatérale, objectif traduit tout particulièrement dans le protocole additionnel à la Convention sur les changements climatiques qui vise à créer des obligations.

Une approche multilatérale des grands défis environnementaux avec obligations de résultat

L'idée d'action regroupée au sein de la communauté internationale sur le fondement de principes définis en commun fait l'objet d'un certain consensus. Les actions isolées sans être reliées à un plan d'ensemble risquent hélas de manquer de pertinence. Par ailleurs, les efforts des uns ne devraient pas être minés par le blocage formé par quelques autres.

¹ Soft law : Ensemble de règles juridiques non contraignantes mais qui tend à le devenir en pratique par répétition.

La démarche conventionnelle tend à l'universalité

Pour se rapprocher de cet objectif d'universalité, le **Protocole de Kyoto**, entrée en vigueur le 16 février 2005, crée **habilement des objectifs de résultats différenciés** entre les pays industrialisés (ceux de l'annexe 1) et les autres pour limiter les émissions de GES.

Mais **cette division en deux groupes a perdu de sa pertinence** avec le temps. En effet, les États de l'annexe 2 regroupent un ensemble très disparate puisqu'on y trouve des pays à faible PIB, mais aussi des États tels que le Brésil, l'Inde, la Chine, dont la croissance économique explose et participe fortement aux émissions de GES. Bien évidem-

ment, le développement économique de ces États implique une renégociation des accords antérieurs, car les efforts pour promouvoir une politique sur les changements climatiques ne sauraient porter sur les seuls États développés tels qu'énumérés à l'annexe 1.

Cette réorientation n'est pas sans poser certaines difficultés et les conférences des États Parties sont parfois de retentissants échecs (la conférence de Copenhague tout spécialement, en 2009).

De même, malgré l'engouement pour la COP 21, il n'en reste pas moins que les Accords de Paris sont décevants, au regard de la faible contrainte qui en a découlé pour les États².

² L'Accord de Paris, signé lors de la Conférence des Parties (COP) le 21 décembre 2015, a pour objectif de contenir le réchauffement climatique « nettement en dessous de 2 °C par rapport aux niveaux préindustriels et de poursuivre l'action menée pour limiter l'élévation de la température à 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels ».

L'approche multilatérale pâtit des hésitations nationales

L'approche multilatérale est affaiblie par les oppositions nationales, reflétant une situation parfois chaotique: la communauté internationale se structure autour d'un groupe d'États volontaristes et vertueux, réellement engagés dans la lutte contre les changements climatiques et dans une transition énergétique. Parallèlement, s'imposent quelques États récalcitrants, suspicieux et attentistes, dénonçant les engagements, tels que le Canada et surtout les États-Unis.

On se situe alors dans la sphère des relations internationales, dans **les jeux d'acteurs favorisés par les grands défis environnementaux**.

L'implication globale fait ressortir le rôle de la gouvernance locale

L'implication globale dans la transition énergétique fait ressortir le rôle joué au niveau local par des villes résilientes, voire des collectivités territoriales. L'importance du rôle des gouvernements locaux et même municipaux

dans la gestion des impacts climatiques est mise en exergue lors de la Conférence des Parties à Bali (COP 13) en 2007. À cette occasion, plus de 200 représentants de gouvernements locaux signent alors « *The World Mayors and Local Governments Climate Protection Agreement* ». Ces initiatives sont soutenues par des mécènes, notamment en 2013, la fondation Rockefeller qui lance le programme « *100 Resilient Cities* » pour aider les villes à affronter les défis du 21^e siècle.

Des collectivités infra-étatiques décident de participer à cette approche multilatérale avec obligation de résultat. L'illustration de l'État de Californie est idoine. Les autorités californiennes se sont engagées en 2017 à réduire leurs émissions à leurs niveaux de 1990 d'ici 2020, et à 40 % de moins que les niveaux de 1990 d'ici 2030. L'état de sécheresse et les incendies qui se développent dans cet État incitent les pouvoirs publics à réduire leur GES.

Les dérèglements climatiques invitent largement à une réaction des autorités publiques locales mais aussi bien évidemment nationales.

3. L'ÉTAT, ACTEUR DE PREMIER PLAN POUR MENER LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE

Au regard de ses engagements internationaux, l'État est par principe le premier sujet de droit compétent pour apporter une régulation vers un nouveau modèle de développement durable, ce qui n'exclut pas la mobilisation d'échelons territoriaux, bien au contraire.

Pourquoi accorder à l'État une telle place déterminante alors que le problème est global ?

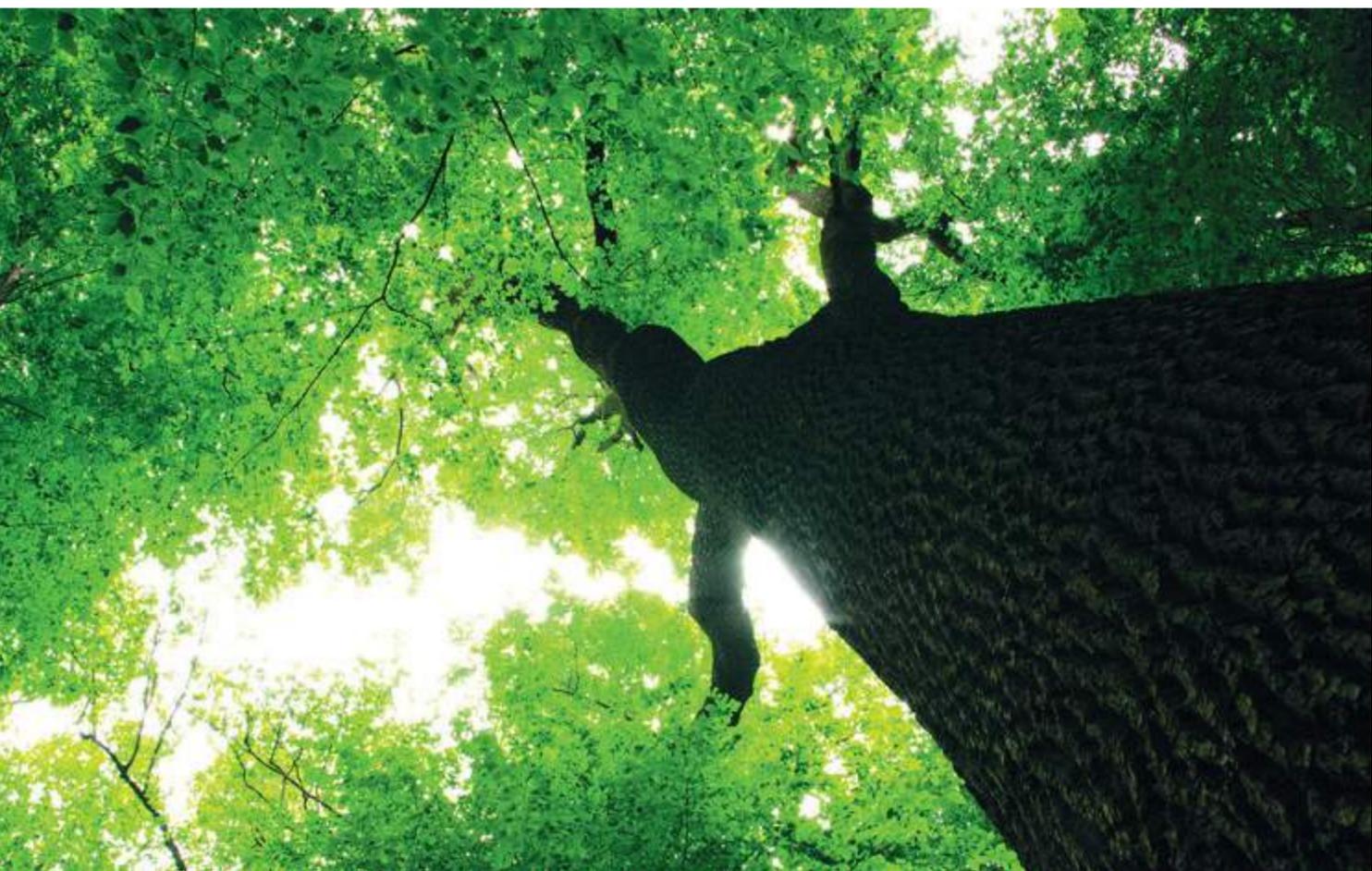
La réponse réside dans la responsabilité de l'État dans ce domaine.

LA RESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT FACE AUX ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX

L'État a une responsabilité en tant que garant de l'ordre public et du patri-

moine commun de la Nation, lequel est défini de manière fort extensive par le code de l'environnement à l'article L.110-1: « *Les espaces, ressources et milieux naturels terrestres et marins, les sites, les paysages diurnes et nocturnes, la qualité de l'air, les êtres vivants et la biodiversité font partie du patrimoine commun de la Nation* ».

Cette responsabilité de l'État est recherchée et les actions contre lui se multiplient sur le plan contentieux. Le juge administratif a ainsi reconnu la carence fautive de l'État en matière de pollution atmosphérique ou encore la responsabilité de l'État en raison des fautes commises dans la gestion du risque inondation (tempête Xynthia).



Cette démarche se constate contre plusieurs États (Pays-Bas, Colombie, Pakistan...) en prise notamment avec des associations très actives.

Cette responsabilité de l'État peut s'établir sur le fondement de la faute. Mais le juge peut également se fonder sur une responsabilité pour risque et l'indemnisation se fait selon un procédé de socialisation du risque.

L'État doit conduire la Nation et son territoire vers un développement durable lequel « vise à satisfaire les besoins de développement et la santé des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs » (L. 110-1 C. Environnement).

Dans cette perspective, la transition écologique est un pont vers le développement durable pour répondre aux enjeux majeurs environnementaux.

L'État est aux commandes de la transition écologique, il en est le pilote en même temps qu'il la régule pour garantir un certain nombre d'obligations sur tous les acteurs de l'économie de marché. Il est bien question de tendre vers un nouveau modèle de développement durable.

LA RÉGULATION ÉTATIQUE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE VERS UN NOUVEAU MODÈLE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

Les pouvoirs publics en France ont clairement perçu les risques encourus à ne pas répondre aux enjeux environnementaux. Le but est donc connu : le développement durable (DD). Restent à identifier les moyens.

La transition vers le DD impliquera tout d'abord une action sur le modèle énergétique. La lutte contre les changements climatiques implique de revoir le rapport aux énergies carbonées, tant en termes de prélèvement sur la ressource que d'émissions liées à cette énergie. Mais la transition ne peut se limiter à la seule question énergétique. La transi-

tion, par définition, est un processus évolutif, qui peut certes connaître des freins, mais qui a vocation à dépasser ce premier stade.

La transition énergétique : la conception première mais tronquée de la transition écologique

Les textes qui dominent la matière sont d'abord la loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (Grenelle I), puis la loi sur la transition écologique pour une croissance verte (2015). Ces deux lois cherchent à réguler l'économie et la consommation vers un nouveau modèle énergétique en faisant surgir l'idée d'une **structuration de l'économie vers une économie circulaire.**

La transition écologique implique une régulation vers un nouveau modèle énergétique. L'État affirme que : « la lutte contre le changement climatique est placée au premier rang des priorités ». Il vise la baisse de la consommation d'énergie des bâtiments et la réduction des émissions de GES des secteurs des transports et de l'énergie. Cette transition énergétique conduit logiquement à abandonner les énergies carbonées et à se tourner vers des énergies renouvelables. Elle mène donc à une régulation de l'économie vers une économie circulaire qui vise à dépasser le modèle économique linéaire consistant à extraire, fabriquer, consommer et jeter.

La transition énergétique façonne un nouvel esprit, une nouvelle culture. Elle mène vers un modèle de développement durable qui renouvelle les façons de consommer, travailler, vivre ensemble.

Elle pousse donc vers une transition plus complète, globale, **la transition écologique qui doit aboutir à un nouveau modèle économique et social** et qui, on peut l'espérer, pourra se traduire par un solide droit du développement durable.



La transition écologique : un concept global vers le développement durable

La transition écologique vers le DD passe par l'appropriation d'une nouvelle culture. Celle-ci, outre les acteurs publics, concerne les personnes privées, les entreprises notamment qui depuis un certain nombre d'années sont invitées à développer une responsabilité sociétale. Mais la transition ne se fera pas non plus sans les citoyens, les ménages. Elle suppose **une dimension démocratique de la transition écologique.**

À cette heure, la transition écologique permet de développer au plan législatif des droits fondamentaux reconnus

constitutionnellement. C'est le cas des procédures participatives à la décision publique, mais aussi de principes nouveaux rédigés au sein de l'article L. 110 du code de l'environnement, sur le fondement de la loi sur la reconquête de la biodiversité (2016). Citons notamment le principe de l'utilisation durable, le principe de non-régression. Reste à l'État de ne pas dévier du but qu'il s'est fixé.

INTRODUCTION À TOUT TERRITOIRE FUTUR QUI VOUDRA SE PRÉSENTER COMME CAPACITANT

BERNARD ALIX, CHEF DE PROJET MISSION DÉVELOPPEMENT DES PRATIQUES PÉDAGOGIQUES AU CNFPT ET CHARGÉ D'ENSEIGNEMENT AU CNAM ET À L'UNIVERSITÉ PARIS X

Le contexte actuel de crise sanitaire questionne avec force, aujourd'hui et demain, la place et le rôle des territoires. Une interrogation anticipée par Bruno Latour que le CNFPT avait invité, en juillet 2019, aux universités de l'innovation publique, afin d'identifier l'évolution du rapport des collectivités à leur territoire. Il avait abordé dans son dernier livre et dans l'entretien qu'il nous avait accordé, la question de « Comment atterrir ? ». Nous avons quitté les terroirs et leur singularité pour nous lancer dans la globalisation aux promesses universelles. Celle-ci s'avérait être finalement une impasse, caractérisée par l'individualisme postmoderne, voire plus par une catastrophe mondiale sanitaire, économique et sociale, telle que nous la connaissons aujourd'hui. Dans ce contexte, il fallait, selon Bruno Latour, faire demi-tour et atterrir dans les territoires sans se crasher. L'atterrissage s'est finalement fait, à la suite de l'émergence du Coronavirus, mais dans l'urgence et sans préparation.

1. CONSIDÉRER LES TERRITOIRES COMME DES TERRAINS DE VIE

Une question prégnante de Bruno Latour : « *Comment faire émerger des territoires qui ne soient pas seulement des espaces administratifs* ? » Il s'agit, selon lui, de les considérer comme des « *terrains de vie* » et c'est alors « *aux gens eux-mêmes de définir ces nouveaux territoires* ». Il faut alors aller enquêter et leur faire expliciter concrètement ce de quoi ils dépendent pour exister. **Sa proposition est d'engager une démarche d'auto-description** qui vise à demander aux habitants et par-

ties prenantes de définir les problèmes auxquels ils sont confrontés dans leur territoire où ils sont supposés vivre. L'interrogation essentielle pour identifier son territoire est alors la suivante : de quoi dépendez-vous ?

Ces terrains de vie, sont en forte résonance avec ce que l'on appelle les « *territoires capacitants* » ou encore « *les organisations capacitantes* », décrites par Solveig Oudet et Christian Batal, dans le prolongement des travaux de

l'économiste Amartya Sen. Celles-ci permettent de dépasser les seules approches ressourcistes (mettre à disposition des ressources suffirait pour que les gens s'en emparent) et délégataires (responsabiliser uniquement les individus au regard de ce qui leur arrive). Les organisations

ou les territoires capacitants se caractérisent par leur capacité à proposer des facteurs ou leviers pour **convertir les dispositions, les ressources internes ou externes des individus, des acteurs, des parties prenantes, en pouvoir d'agir ou d'apprendre.**

2. LES ENSEIGNEMENTS DE LA CRISE

La démarche **Riposte créative territoriale** a été engagée par le laboratoire de l'innovation du CNFPT pour accompagner les collectivités durant la période de confinement, voire au-delà. Des connecteurs de recherche¹ (espaces d'échanges entre praticiens de collectivités et chercheurs) ont notamment été réalisés et ont mis en évidence les difficultés et les dysfonctionnements rencontrés au sein des organisations territoriales comme des territoires eux-mêmes. Ces difficultés relevaient de logiques fondatrices et de pratiques demandant à être reconsidérées.

La crise a fonctionné comme un accélérateur des dynamiques organisationnelles et territoriales, notamment dans leur gouvernance. Elle a montré leur enchevê-

trement et l'impossibilité de penser l'évolution de l'une sans l'autre. Les collectivités se sont révélées dans leur plus-value comme des entités protectrices et porteuses de ressources vitales faisant émerger des réseaux de solidarité mais aussi des espaces de résistance démocratiques, culturels et, demain, économiques et sociaux. Au regard des territoires, les collectivités, par l'engagement des élus et des agents, ont été confortées dans leur rôle de développeur de territoires capacitants en adoptant des postures :

- de facilitation, favorisant les pratiques de co-construction, co-production, coopération,
- d'animation pour valoriser et conforter « l'esprit des lieux », cher au politologue Stéphane Rozès.

1 Le connecteur de recherche est une modalité d'échange entre praticiens et chercheur, conçu par la FING, permettant de dégager des pistes de réflexion portant sur les thèmes questionnés, en l'occurrence durant ce confinement : la gestion de crise ; territoire, lieux, services, proximité ; les organisations publiques à l'épreuve de l'incertitude ; inégalité, inclusion, capacitation ; organisation territoriale et démocratie ; le management en temps de crise ; les apprentissages en situation de crise, quels enseignements dégagés pour mieux apprendre ; les terrains potentiels ; les ressources disponibles.

3. COMMENT DEVENIR « TERRITOIRE CAPACITANT » ?

L'enjeu des collectivités est donc de mobiliser les conditions de transformation des dispositions et ressources des habitants mais aussi de l'ensemble des parties prenantes des territoires en pouvoir d'agir. Il leur est donc nécessaire de dépasser une posture de surplomb normative, prescriptive, centrée sur des démarches descendantes, caractérisée par des procédures et leur contrôle, afin

de favoriser l'autonomie, l'auto-organisation des acteurs et ainsi leur engagement. Cela signifie que pour accompagner au mieux les territoires, les collectivités se doivent de développer une horizontalité organisationnelle, une ouverture à l'altérité, à l'incertitude, à la décentration, à l'agilité et prendre en compte la singularité des problèmes du territoire.

En un mot **leur plasticité sera le principal facteur de l'émergence de territoires capacitants**. Il s'agira alors pour elles de s'inscrire dans une posture de médiation et moins d'intermédiation, c'est-à-dire ne plus être un terme de référence, ne pas être seulement un pont qui relie mais

4. FAIRE ÉMERGER LE DÉSIR DE COOPÉRER

Nous savons que la coopération et le jouer collectif ne se décrètent pas. « *On ne désire pas une chose parce qu'elle est bonne mais c'est parce qu'on la désire qu'elle est bonne* », nous a appris Spinoza. Aussi, l'enjeu principal n'est-il pas de faire émerger le désir de coopération plutôt que de le prescrire ? Comment alors développer l'appétit de coopérer ? En dépassant la seule logique « ressourciste », transmettre des outils et des méthodes. Il faut que la coopération soit incarnée. La condition est alors de **placer les acteurs dans des situations de coopération apprenantes**, où coopérer accroît leur agir en

5. DE LA PERFORMANCE À LA VITALITÉ

Une organisation ou un territoire pour qu'ils soient capacitants se doivent d'offrir à ceux qui agissent et ceux qui y vivent des espaces de débats sur les normes, les règles de fonctionnement, les usages en favorisant la circulation de la parole, en permettant les initiatives et en autorisant la renormalisation (cf. Yves Schwartz - Ergologie). La crise a été une opportunité pour certains de trouver des marges de manœuvre, d'innover. Il ne s'agit donc pas aujourd'hui de dénier ce qui s'est passé mais de créer des espaces de réflexivité

un point qui permet de faire « alliance ». Les organisations territoriales ne doivent plus être seulement conçues comme des systèmes opératoires techniques mais comme des systèmes sociaux, culturels, porteurs d'un imaginaire collectif (cf. Florence Giust Desprairies).

compétence. L'apprentissage expérientiel, vécu dans le cadre de la démarche Riposte créative territoriale en est un exemple.

Le processus d'ingénierie pour accompagner les collectivités, qui relève d'une nouvelle conception de la formation, pourrait être le suivant : expérience, déconstruction réflexive, confrontation à un corpus de savoir antécédent ou création de savoir, expérimentation à travers une formation action, une recherche-action ou une recherche-intervention.

pour dégager ce qui a donné du sens aux activités des uns et des autres, pour identifier ce qu'il est souhaitable de conserver dans la perspective des actions futures (comme nous y invitait Bruno Latour), et pour conforter les apprentissages et le développement de la professionnalité. Si nous changeons de paradigme en nous ouvrant à la complexité, il devient nécessaire, comme nous y enjoint la philosophe Monique Castillo, de passer d'une éthique de la performance à une éthique de la vitalité !

6. LIENS DES RESSOURCES COMPLÉMENTAIRES

• Entretien de Bruno Latour

<https://video.cnfpt.fr/innovation-publique-territoriale/entretien-avec-bruno-latour>

• Entretien de Monique Castillo

<https://universiteinnovationpublique.wordpress.com/>

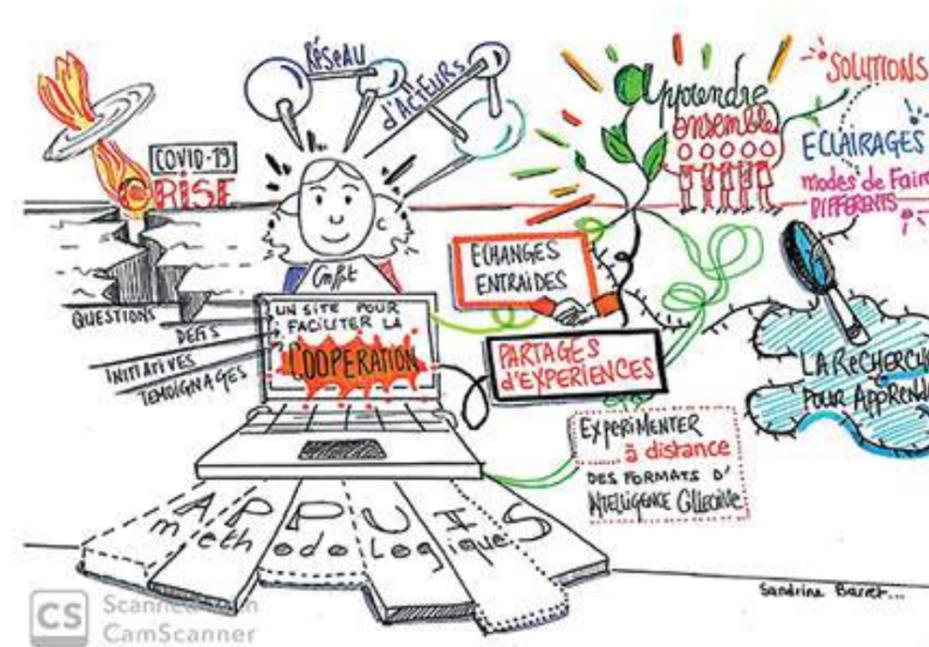
L'idée d'une culture de la résilience, Inflections Hommage à Monique Castillo

• Entretien de Stéphane Rozès, politologue, enseignant à Sciences Po. & HEC, président de CAP

<https://radio.cnfpt.fr/broadcast/17139-Point-de-vue-Comment-mailler-en-France-l-innovation-publique-et-la-recherche>

• Entretien de Christian Batal, Président du Groupe Interface

<https://radio.cnfpt.fr/broadcast/17189-Point-de-vue-Comment-cr%C3%A9er-les-conditions-pour-faire-%C3%A9merger-des-environnements-capacitants-dans-un-territoire>



UN DOCTORANT EN COLLECTIVITÉ, C'EST POSSIBLE, UTILE ET SUBVENTIONNÉ

1 000 DOCTORANTS POUR LES TERRITOIRES

Le programme « 1 000 doctorants pour les territoires » dont le CNFPT est partenaire accompagne tout au long de l'année les collectivités dans l'embauche subventionnée de doctorants dans leurs services, sur des problématiques territoriales.

1. POURQUOI ?

Étudier la question des services publics en milieu rural tout en mettant en place un relais des services au public dans une intercommunalité de Saône-et-Loire, aider une communauté de communes à monter en compétence sur la rénovation du bâti ordinaire, élaborer une maison sport-santé pour prévenir les maladies chroniques chez les habitants, travailler la question de l'innovation publique en Région...

Autant de missions confiées à des doctorants dits Cifre, réalisant leurs thèses de doctorat tout en étant intégrés dans les services d'une collectivité. Les missions et les sujets peuvent être variés, tout comme les disciplines concernées (architecture, géographie, histoire, économie, design...). Seule obligation, ils doivent démontrer une valeur publique et sociétale.

2. COMMENT ?

La collectivité intéressée par la démarche doit d'abord formuler le grand défi territorial qui l'intéresse. Elle peut ensuite contacter les équipes du programme ou directement déposer une annonce sur la plateforme de mise en relation (<https://1000doctorants.hesam.eu/index.php>). Elle pourra ainsi rendre public son besoin, se faire connaître de potentiel(le)s candidat(e)s et ainsi préciser son projet accompagné d'une équipe de recherche.

Le financement d'une telle embauche est subventionné par le dispositif

CIFRe, géré par l'ANRT pour le compte du Ministère de la Recherche et de l'Innovation. Le salaire annuel minimum d'un doctorant est de 23 484 euros

bruts non-chargés et la subvention de 14 000 euros par an, obtenue après instruction du dossier, pour les trois années d'embauche.

3. DEPUIS QUAND ?

Le programme « 1 000 doctorants pour les territoires » a été créé en 2017 par HESAM Université, présidé à l'époque par un élu local, Jean-Luc Delpeuch. Le CNFPT est un partenaire-fondateur du programme, avec l'ANRT qui assure l'instruction et la gestion administra-

tive des dossiers Cifre, l'Association Bernard Grégory et l'Association des doctorants et docteurs Cifre en sciences humaines et sociales. La plateforme de mise en relation a été inaugurée le 14 février 2019.

4. POUR ALLER PLUS LOIN

Pour répondre à vos questions, une permanence téléphonique est mise en place du mardi au jeudi au 01 87 39 20 23 et toute la semaine par mail à l'adresse suivante : 1000doctorants@hesam.eu

Pour tout contact :

Jordana HARRIS, chargée de projet jordana.harriss@hesam.eu et Paul GALLET, chargé de mission paul.gallet@hesam.eu

• Les offres de la plateforme :

<https://1000doctorants.hesam.eu/consultez-les-offres>

• Les témoignages :

<https://1000doctorants.hesam.eu/articles/les-temoignages>

• Les podcasts :

Un témoignage à écouter, d'un(e) élu(e) et d'un(e) doctorant(e) en collectivité. 6 épisodes : <https://1000doctorants.hesam.eu/articles/podcasts/>

• Les webinaires :

<https://1000doctorants.hesam.eu/articles/boite-a-outils/213-webinaire-1000-doctorants-2-strategies-de-recherche-des-collectivites-territoriales-01-12-2020>

« Face aux défis (écologique, économique, numérique ...) auxquels elles sont confrontées, les collectivités sont sommées de réagir, de se transformer, avec des ressources humaines et financières pourtant limitées. »



L'INTÉRÊT D'UNE THÈSE EN CIFRE EN COLLECTIVITÉ TERRITORIALE

PAULINE BLANC, MEMBRE DU LABORATOIRE SPORT ET SCIENCES SOCIALES (UNITÉ DE RECHERCHE - 1342)

Pauline Blanc est en thèse CIFRe (Convention industrielle de formation et de recherche) depuis le 1^{er} avril 2019. Elle a été recrutée pour une période de trois ans par la Ville et l'Eurométropole de Strasbourg comme chargée d'études au sein du service santé et autonomie, de la Direction solidarités, santé, jeunesse. Elle est encadrée par son directeur de thèse, le Professeur William Gasparini et par son encadrant dans la collectivité, le préfigurateur de la Maison sport santé : François Jouan.

1. LA MAISON SPORT SANTÉ DE STRASBOURG : INSTRUMENT D'UNE ACTION PUBLIQUE LOCALE

Depuis 2012, la Ville de Strasbourg développe un programme municipal de promotion de la santé par l'activité physique, nommé sport santé sur ordonnance (SSSO). Ce dispositif a été complété en 2014 par le programme pluridisciplinaire de prise en charge du surpoids et de l'obésité des enfants de Strasbourg (PRECCOSS).

Innovante en matière de politiques publiques de lutte contre la sédentarité, la Ville de Strasbourg s'est inscrite dès 2017 dans le plan national de 500 Maisons sport santé voulu par le Président de la République Emmanuel Macron. Son projet de Maison sport santé (MSS), porté par un groupement d'intérêt public (GIP) de 16 membres fondateurs

et de 6 partenaires, a été labellisé parmi les 138 premières MSS en janvier 2020. Ce GIP portera dès 2021 les dispositifs existants (PRECCOSS et SSSO) et développera une action de formation, de prévention primaire, de recherche et d'innovation dans le domaine de l'activité physique favorable à la santé.

Le projet de thèse de Pauline Blanc dont le titre provisoire est « *Promouvoir la santé et prévenir les maladies chroniques par l'activité physique : la « Maison du sport-santé » comme nouvel outil d'une action publique locale. L'exemple de Strasbourg* » porte ainsi sur ce nouvel objet de l'action publique locale de lutte contre la sédentarité.



2. CO-CONSTRUCTION D'UN PROJET DE THÈSE ENTRE COLLECTIVITÉ, UNIVERSITÉ ET DOCTORANTE

Le projet de thèse CIFRe a fait l'objet d'une co-construction entre les différentes parties prenantes à la démarche. En l'espèce, il importait de faire concorder les vœux de la doctorante, du directeur de thèse et de la Ville de Strasbourg représentée par ses élus et ses agents. Il a ensuite fait l'objet d'une demande officielle auprès de l'Association Nationale de la Recherche et de la Technologie (ANRT), dont la validation a permis l'embauche de la doctorante et la mise en place d'un contrat de collaboration.

Encore aujourd'hui, des relations facilitées entre le laboratoire, le directeur de thèse, l'encadrant et l' élu de la Ville de Strasbourg permettent d'échanger

sereinement sur la thèse. Ces réunions sont des lieux de dialogue notamment lorsque le temps de la recherche et du projet entrent en contradiction. En effet, **au temps long de la recherche on peut opposer le temps court parfois souhaité par les élus et agents de la collectivité.**

L'échange porte aussi sur l'évolution du sujet de la thèse. Cette évolution résulte de la nature même d'une thèse CIFRe portée par une démarche de recherche-action : ce sont les allers-retours entre la littérature et l'objet d'étude, en construction, qui permettent de nourrir la recherche et d'orienter les travaux de la doctorante.

3. LA THÈSE CIFRE EN COLLECTIVITÉ : UN ENGAGEMENT POUR LA RECHERCHE ET LES TERRITOIRES

Une thèse CIFRe permet d'allier recherche et engagement auprès d'une collectivité territoriale. En effet, les trois années de la thèse sont partagées entre la collectivité et l'université. Le temps est modulé selon les besoins du projet ou du travail de recherche.

L'organisation du temps de travail de la doctorante a été discutée entre le directeur de thèse et l'encadrant au sein de la collectivité territoriale. Il s'agissait de trouver le fonctionnement le plus propice au développement du travail de recherche.

Quotidiennement, la doctorante accompagne le déploiement de la Maison sport santé, rencontre ses acteurs et étudie sa gouvernance tout en participant aux travaux scientifiques et aux

formations doctorales.

La thèse en CIFRe peut ainsi constituer, pour le doctorant, l'opportunité d'une professionnalisation accrue et transverse. Portée par un parcours entre les collectivités territoriales et la recherche¹, Pauline Blanc a fait le souhait de s'investir dans la réalisation opérationnelle de la Maison sport santé afin de développer ses compétences professionnelles en matière de gestion de projet.

Cela demande à la doctorante une mise à distance théorique importante pour le temps de la recherche. Il s'agit donc de maintenir un engagement suffisant dans le terrain d'étude tout en préservant un regard distancié.

¹ En effet, son parcours universitaire et personnel l'a amené à avoir des expériences fortes au sein des collectivités territoriales : Master 2 - administrations locales et régionales en Europe (ALORE, Sciences Po Strasbourg, 2017), Master 2 - politiques sportives et aménagement des territoires (PSAT, Faculté des sciences du sport de Strasbourg, 2018), stages universitaires en collectivités et au sein d'Établissements Publics. Elle a complété ces expériences par un stage recherche au sein de l'IDEX pluridisciplinaire CAPSE « Pour une culture commune de l'action publique sociale européenne ».

4. UNE THÈSE POUR COMPRENDRE LES PRATIQUES ET L'ACTION PUBLIQUE DE LA COLLECTIVITÉ

Les nouveaux dispositifs des collectivités territoriales et leurs politiques publiques sont des laboratoires à ciel ouvert. Ils constituent à ce titre de nombreuses opportunités de recherche.

Accueillir un doctorant CIFRe c'est ainsi **bénéficiaire de l'expertise de la recherche dans la conception et l'évolution de son action publique.**

Le doctorant contribue à la réalisation du projet de la collectivité en l'enrichissant de perspectives scientifiques (comparaisons nationales et internationales, perspectives historiques

et sociologiques, etc.). Il participe au déploiement du projet et encourage son évolution afin qu'il réponde mieux encore aux besoins d'un territoire et de ses habitants.

Pour la Ville de Strasbourg et le GIP Maison sport santé, la thèse de Pauline Blanc doit permettre d'appréhender plus précisément l'objet de la Maison sport santé et son processus de construction.

Lors de sa configuration, la Maison sport santé, à travers son GIP, peut apparaître pour les acteurs comme un

enjeu de pouvoir et de positionnement. Elle peut être à l'origine de stratégies d'adhésion, de coopérations ou de conflits symboliques.

La thèse entend proposer une typologie évolutive des acteurs de la Maison sport santé, étudier leurs modalités de participation dans la structure et s'intéresser aux bénéficiaires-usagers : pourquoi sont-ils intégrés et comment ? Peut-on dire de la Maison sport santé qu'elle favorise la participation des usagers et dans quel intérêt ?

L'objectif est donc de comprendre la structuration de la Maison sport santé, son écosystème d'acteurs et plus particulièrement d'étudier les interactions avec les usagers bénéficiaires.

Pour répondre à ces questions de recherche, la doctorante fait l'usage de méthodes qualitatives : entretiens avec les acteurs de la Maison sport santé, observations participantes des



« Le doctorant contribue à la réalisation du projet de la collectivité en l'enrichissant de perspectives scientifiques. »

instances, activités, réunions et études documentaires.

La finalité recherchée par ce travail est ainsi d'apporter un regard extérieur et nouveau sur les dispositifs portés par le GIP Maison sport santé (PRECCOSS, SSSO), sur sa relation avec les usagers et les partenaires, afin de mieux analyser les pratiques et ainsi d'émettre des recommandations.

Financé à moitié par l'Association Nationale de la Recherche et de la Technologie (ANRT), le dispositif de Thèse CIFRe représente une véritable opportunité pour les collectivités territoriales et la recherche.

5. POUR ALLER PLUS LOIN

Les travaux de Pauline Blanc :

https://www.podbean.com/media/share/pb-z536f-c2e758?utm_campaign=u_share_ep&utm_medium=d-link&utm_source=u_share

<https://f3s.unistra.fr/e3s/equipe/composition/blanc-pauline/>

UNE BOÎTE À OUTILS DES PARTENARIATS : POUR QUOI FAIRE ?

YOSR KBAIRI, FLORIAN MARCZAK ET ÉMILIE RUIN, ANCIENS ÉLÈVES DE L'INET (2019-2020)

Trois anciens élèves de l'INET (2019-2020), Yosr KBAIRI, Florian MARCZAK et Émilie RUIN, sensibilisés à différents égards aux apports de la recherche pour l'action des collectivités territoriales, ont élaboré pendant leur scolarité une boîte à outils des partenariats entre recherche et territoires. Cette boîte à outils est composée de 27 fiches-outils qui ont vocation à aider les acteurs de la recherche et des territoires qui souhaiteraient nouer des partenariats mais ne savent pas par où commencer.

1. LA RECHERCHE : UN VECTEUR ASSOCIÉ DE L'INNOVATION

La recherche est un vecteur associé de l'innovation : pourquoi ? L'innovation vient du pas de côté, d'une autre façon de regarder la réalité. La recherche facilite cette réflexivité : les comparaisons, les prises de recul, les remises en question.

La recherche propose un questionnement sur le temps long quand les élus locaux et leurs équipes ont souvent à gérer des urgences, des immédiatetés, mais surtout des questions concrètes. Les collectivités territoriales offrent un terrain à la recherche dans tous les sens du terme : le réel, la vie des gens, le terrain de jeu, etc.

Les deux sphères se connaissent encore trop peu ou de manière trop inégale mais auraient tout à gagner à mieux collaborer. Forts de ce constat, trois anciens élèves de l'INET (ingénieur(e)s en chef de la promotion Wangari Muta Maathaï,

2019-2020) ont élaboré une boîte à outils des partenariats entre recherche et territoires composée de fiches-outils organisées en quatre catégories :

1. les outils qui permettent à l'université de se rapprocher des territoires,
2. les outils qui permettent aux territoires de se rapprocher de l'université,
3. les outils relatifs aux transferts de compétences entre les deux sphères,
4. les outils passerelles qui réunissent des dispositifs ou méthodes proposant déjà une rencontre entre recherche et collectivités territoriales.

Chaque fiche-outil qualifie le niveau d'intensité du partenariat : certains outils nécessitent une certaine maturité de la collaboration tandis que d'autres peuvent au contraire servir de premier pas pour l'interconnaissance des deux univers.



2. AUJOURD'HUI EN POSTE, UTILISEZ-VOUS LA BOÎTE À OUTILS ?

Émilie RUIN, directrice du Parc naturel régional des Baronnies provençales :
« Je souhaite bâtir une stratégie de recherche avec le Conseil scientifique du Parc, j'espère que cette boîte à outils va nous aider à traduire en actions les orientations de la stratégie. Le Parc s'est par ailleurs porté candidat de la consultation POPSU territoires 2020, une occasion de mettre en œuvre concrètement le partenariat entre recherche et territoires ».

Cet outil a le mérite d'exister mais il est aujourd'hui un peu statique, il y aurait

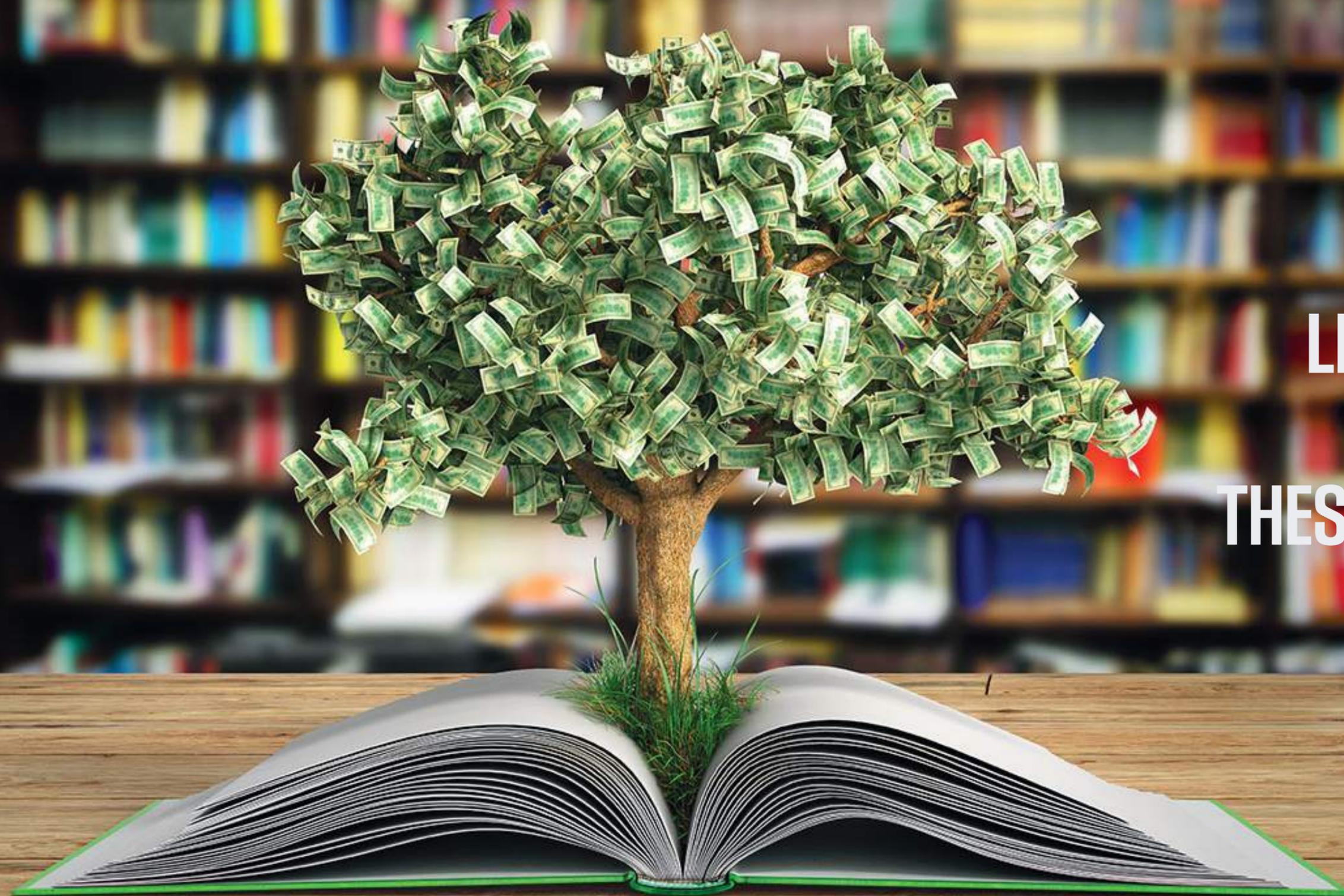
intérêt à l'enrichir et le rendre plus dynamique. Qu'attendons-nous pour transformer ? Bienvenue à tous ceux qui souhaiteraient travailler sur cette boîte à outils pour l'enrichir, la partager et la diffuser.

Pour accéder à l'outil :
https://inet.cnfpt.fr/sites/default/files/2020-07/boite_a_outils_partenariat_recherche_territoire.pdf

Contact : Emilie RUIN
eruini@baronnies-provencales.fr

02.

**LES LAURÉATS
DES PRIX DE
THESES DU GRALE**



LA RAISON DU TERRITOIRE DÉPARTEMENTAL

LA CONTRACTUALISATION COMME INSTRUMENT DE REVENDICATION D'UNE JURIDICTION TERRITORIALE PAR LES CONSEILS GÉNÉRAUX.

LE CAS D'UN CONSEIL GÉNÉRAL (2001-2015)

ÉLÉANOR BRETON 1^{ER} PRIX GEORGES-DUPUIS
DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Cette thèse de sociologie politique porte sur la mise en place par les conseils généraux de politiques de contractualisation à l'adresse des collectivités infra-départementales. Elle analyse comment la contractualisation a été investie par les conseils généraux comme un appui pour affirmer leur légitimité politique et construire leurs capacités à piloter l'aménagement de leur territoire, dans un contexte de forte remise en cause du conseil général dans l'architecture de la gouvernance locale.

1. UN CONTEXTE DÉFAVORABLE POUR LES CONSEILS GÉNÉRAUX

Dans le cours des années 2000, de très nombreux conseils généraux mettent en place dans leur département des politiques territoriales en direction des échelons communaux et intercommunaux¹. Ils mobilisent pour ce faire un instrument exemplaire des nouvelles normes de la gouvernance territoriale, dont ils n'ont jusqu'alors que marginalement fait usage à cette échelle : le

contrat. Les formes de contrats d'action publique peuvent être très variables d'une collectivité à une autre, mais elles reposent sur un principe commun : une procédure de négociation – plus ou moins sophistiquée – entre conseil général et collectivités infra-départementales, devant aboutir à un « **projet de territoire** » **contractualisé**, constitué de plusieurs projets déclinant la plu-

¹ Notre travail portant, pour l'essentiel, sur une période antérieure à 2015, nous employons donc le vocabulaire qui avait cours alors : « conseil général » pour parler de ce que l'on nomme aujourd'hui « conseil départemental », « conseillers généraux » pour parler des élus de cette assemblée, élections « cantonales » pour désigner des élections désormais « départementales » (même si elles ont toujours lieu dans une circonscription cantonale). Dans la thèse, nous nous efforçons de distinguer la plupart du temps le conseil général (l'institution) et le département (le territoire).

part du temps des priorités politiques sectorielles.

Si les conseils généraux utilisent cet instrument pour territorialiser leurs politiques, c'est que le territoire départemental, comme échelon d'action publique, est de plus en plus contesté par les réformes successives du gouvernement du début années 1990 jusqu'au début des années 2000. **Ces réformes menacent directement la place des institutions départemen-**

tales dans leurs relations interscalaires, qu'il s'agisse de leurs relations avec les espaces infra-départementaux (communes, intercommunalités et pays) ou avec les espaces supra-départementaux, l'échelon régional principalement. Dès lors, comme le montre la thèse, la contractualisation n'est pas seulement, dans ses usages, un instrument de gouvernance visant à mettre en place et à réguler des (nouvelles) relations partenariales avec d'autres collectivités locales.

2. LA CONTRACTUALISATION POUR REVENDIQUER UNE JURIDICTION TERRITORIALE

La contractualisation est principalement pensée comme **une voie de renforcement politique du conseil général : d'une part parce qu'en utilisant le contrat comme moyen, il se conforme aux standards de la gouvernance et montre ainsi une certaine « modernité »** face aux accusations d'archaïsme ; d'autre part, la contractualisation lui permet de (re) structurer son espace. En effet, la contractualisation peut s'analyser comme un mode de résistance permettant à l'institution départementale de s'affirmer comme un échelon d'action publique pertinent et de se positionner dans la concurrence entre les institutions territoriales.

LES ENJEUX DE LA CONTRACTUALISATION

L'enjeu de la contractualisation pour les conseils généraux est tout autant la territorialisation de leurs politiques à l'adresse des collectivités locales infra-départementales que la production d'un territoire départemental, autrement dit d'un espace (géographique) sur lequel le conseil général aurait autorité, et au nom (et au bénéfice) duquel s'opère la territorialisation des politiques de l'institution.

La thèse montre donc que la contractualisation et la territorialisation des politiques des conseils généraux ne

doivent pas seulement s'entendre comme une nouvelle façon plus « moderne » de mener l'action publique, mais surtout comme la construction et la légitimation d'un territoire, le département. Sur ce territoire, les institutions départementales revendiquent une juridiction, autrement dit une capacité à le décrire, à en recenser les besoins, à en définir les intérêts, et une compétence liée à décider pour ce territoire.

STRUCTURER UNE « RAISON DU TERRITOIRE » DÉPARTEMENTAL

La thèse s'appuie notamment sur une étude de cas, ce qui permet de suivre le cheminement d'un dispositif de contractualisation mis en place par un conseil général, de ses prémices (2001) à sa disparition (2015). Elle montre ainsi comment une série de facteurs articulés à la contractualisation et à la territorialisation de ses politiques permettent au conseil général de structurer une « raison du territoire » départemental : des dispositifs et des règles, des organisations du travail, des savoirs et des outils statistiques et cartographiques, des modes d'occupation du territoire infra-départemental. C'est cette raison du territoire qui équipe le nouveau rapport du conseil général au département, qui cherche à fonder une capacité à définir un intérêt départemental spécifique, désormais

solidement ancré dans un territoire dont il prétend assurer pleinement la représentation.

Les conseils généraux construisent alors, souvent ex nihilo, de nouveaux appuis qui permettent à l'institution départementale, à ses dirigeants et à ses agents, d'endosser un rôle d'« expert-prescripteur » de l'aménagement du territoire départemental. Dans la thèse, les processus qui concourent à la revendication de cette juridiction territoriale par le conseil général sont saisis empiriquement à partir de l'analyse des multiples investissements matériels et idéels qu'elle suppose et des relations politico-administratives qui la trament. Cette approche à hauteur d'acteurs permet de mettre en évidence les rapports

3. 1992-2004 : LA REMISE EN CAUSE DU DÉPARTEMENT COMME ÉCHELON PERTINENT D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

La thèse commence par une longue analyse de la mise en cause du conseil général dans la concurrence des échelons de gouvernement local. Une nouvelle fois, il ne s'agit pas de décrire la « crise du département » mais de comprendre, du point de vue de l'institution départementale, comment la concurrence s'est structurée à partir de 1982 mais surtout sur la période entre la loi ATR (1992) et l'acte II de la décentralisation (2004). Tout au long d'une série de réformes territoriales se dessinent – par les débats qu'elles suscitent et les rapports de force qu'elles dévoilent ou produisent – les positionnements institutionnels possibles ou souhaitables des acteurs pris dans le jeu territorial.

Le processus de réforme territoriale, fait de compromis et de statu quo, ne conduit pas la plupart du temps à des choix tranchés en faveur de telle ou telle collectivité. Pour autant, il apparaît qu'au début des années 2000, le rôle et la capacité de pilotage du conseil général en matière d'aménagement de

d'interdépendance et les asymétries qui configurent les relations politiques locales et de saisir les limites d'une telle entreprise.

À partir d'un matériau d'enquête fait de sources documentaires, d'entretiens et de participation observante constitués entre 2012 et 2018, la thèse se situe ainsi à la croisée d'une sociologie de l'action publique « en train de se faire », et d'une sociologie du travail politique et administratif. Elle interroge ce que les instruments de gouvernance (comme la contractualisation) et les tentatives de contrôle politique qui peuvent y être incorporées, peuvent nous apprendre sur les formes contemporaines de gouvernement local et d'inscription territoriale du pouvoir.

son territoire sont clairement fragilisés, au profit notamment des conseils régionaux. À partir des années 2000, de nombreux conseils généraux mettent en place des politiques territoriales en direction des échelons communaux et intercommunaux. Cela peut alors être analysé comme une forme de contre-offensive dans la bataille des territoires. **La contractualisation de ces politiques territoriales remplace – ou se combine avec – le traditionnel guichet de subventions sectorielles** allouées aux collectivités infra-départementales, lui substituant une logique de « projet de territoire ». Cet instrument peut bouleverser tant l'organisation interne des conseils généraux que les modes de régulation de leurs liens historiques aux communes, et constitue à ce titre un coût politique important. Cependant, il apparaît aux yeux des acteurs intéressés par l'entreprise d'affirmation du conseil général comme une voie de renforcement politique, permettant l'exercice d'une emprise nouvelle sur le territoire départemental.

4. LA CONTRACTUALISATION BOULEVERSE LES RELATIONS POLITICO-ADMINISTRATIVES LOCALES

Dans la thèse, nous avons choisi de mener une enquête plus approfondie sur un cas particulier : un conseil général qui connaît en 2004 une alternance inédite lorsque la gauche emporte la majorité aux élections cantonales. Nous montrons comment, en amont de cette alternance électorale (depuis le début des années 2000 en fait), différentes arènes et séquences a priori distinctes mais qui s'interpénètrent fortement (commission d'élus de l'assemblée départementale, réunions de l'opposition, groupes de travail de fonctionnaires territoriaux, campagnes électorales, etc.) contribuent à penser et à formaliser un intérêt départemental. Cet intérêt départemental se constitue et se donne à voir sous différentes formes, de l'argument de campagne à l'objet de débats entre techniciens territoriaux. **Il porte en lui l'idée de rationaliser et moderniser l'action publique et politique d'une institution affaiblie**, avec pour horizon l'affirmation du conseil général comme collectivité qui compte dans le paysage institutionnel.

Partant de ce constat, la thèse resserre alors fortement la focale pour analyser sur un temps bref (une dizaine de mois) la gestation d'un dispositif de contractualisation suite à la victoire électorale de la gauche. Nous suivons alors pas à pas le processus de construction d'un instrument d'action publique. Dans la sinuosité du proces-

sus décisionnel, dans sa temporalité hachée aussi, dans les hésitations et les revirements, dans les questions laissées en suspens, apparaît un ordre institutionnel profondément perturbé. Cette perturbation touche ce qui le fait tenir (définition des rôles, division du travail, hiérarchies, modes de structuration des intérêts, modes de transactions entre groupes, identités professionnelles et savoir-faire, frontières, etc.), et qui laisse sourdre ce qui n'est pas interrogé en période routinière : l'économie des relations politico-administratives qui structurent l'institution et son territoire.

On assiste donc à **l'échafaudage incertain d'un cadrage commun où les élus peinent à trouver leur place et à s'approprier le rôle qu'ils s'inventent**. Apparaissent crûment des ambiguïtés qui vont mailler la mise en œuvre de la contractualisation :

- la tension entre le principe d'une contractualisation réalisée au profit des projets des collectivités infra-départementales et une logique plus instrumentale qui fait du contrat un outil d'emprise du conseil général sur son territoire,
- le poids des logiques sectorielles dans la fabrique des politiques départementales, qui empêche les services du conseil général (comme les élus) d'avoir une vision d'ensemble de leur territoire et de conduire une politique véritablement transversale.

5. LA FABRIQUE DU TERRITOIRE DÉPARTEMENTAL

Très vite, au cours de la mise en œuvre de la contractualisation, le conseil général étudié dans la thèse doit se rendre à l'évidence : le dispositif qu'il a construit peine à consolider sa position et a même aggravé les tensions entre

les différents échelons d'administration territoriale. À partir de ce bilan, les services du conseil général s'engagent dans une entreprise d'une ampleur sans précédent : la fabrication d'outils d'objectivation du territoire départe-

mental et d'écriture de la stratégie du conseil général. Il va jusqu'à bouleverser son organisation administrative pour mieux l'inscrire physiquement sur le territoire départemental.

La thèse cherche alors à décrire précisément cette fabrique du territoire départemental : un ensemble d'activités constituantes visant à structurer la relation du conseil général à un territoire sur lequel il revendique une juridiction. Nous montrons notamment comment ces investissements permettent de construire une nouvelle professionnalité de l'institution en même temps qu'ils donnent une nouvelle consistance au territoire départemental. Ce dernier

devient alors un espace de commensurabilité dans lequel les territoires infra-départementaux s'encastrent et prennent eux aussi une nouvelle consistance. Ces investissements produisent un nouveau jeu d'échelle et d'indexation des territoires (départemental et infra-départementaux) à partir duquel se recompose le rapport du conseil général au département. Ce nouveau rapport justifie, en même temps qu'il le permet, de revendiquer des capacités de pilotage et d'innovation en matière de stratégie d'aménagement d'un territoire départemental devenu – et en tout cas pensé – comme un territoire de juridiction départementale.

6. LES LIMITES DE LA POLITIQUE CONTRACTUELLE DU CONSEIL GÉNÉRAL

Tout cela ne va pas sans résistances, freinages, détournements, subversions, ajustements. La raison du territoire départemental doit composer avec d'autres façons de faire tenir le territoire départemental, de se le représenter ou d'agir dessus.

La thèse cherche alors à comprendre ce qui résiste à la raison du territoire départemental, ce qui grippe la revendication de juridiction du conseil général. En analysant les négociations des contrats entre le conseil général et les collectivités infra-départementales, elle montre le poids de l'ordonnement sectoriel de l'action publique. Cet ordonnancement pèse sur l'ambition portée par le conseil général de mettre en œuvre des contrats de territoire transversaux constitués de projets structurants.

Cette tension exprime l'une des ambivalences de la contractualisation : la structuration du territoire départemental par le conseil général ne semble pouvoir s'appuyer que sur la mise en œuvre d'une stratégie sectorielle, à

rebours du principe de transversalité affiché. Notre recherche permet aussi de prendre la mesure du poids des stratégies mises en place par les collectivités infra-départementales pour suspendre ou atténuer les règles que veut leur imposer le conseil général. Ces stratégies relèvent de dynamiques de préservation des intérêts communaux (ou métropolitains) et d'apprentissages organisationnels qui conduisent à détourner ou neutraliser l'esprit du contrat. Le conseil général échoue alors en grande partie à mobiliser les collectivités infra-départementales sur ses propres priorités, aussi « objectivement » fondées qu'elles puissent être et sur la vision du rôle qu'il cherche à endosser. **Au printemps 2015, après des élections très serrées, le président de ce qui se nomme désormais « conseil départemental » décide ainsi de mettre un terme à la politique de contractualisation.**

7. DEUX APPORTS PRINCIPAUX

Deux apports principaux de la thèse peuvent être restitués ici.

Le premier renvoie à **l'analyse des normes de l'action publique locale** en situation, et notamment celles du contrat partenarial. La thèse montre comment les politiques de contractualisation permettent de construire et d'exprimer un rapport de force dans les formes pacifiées et valorisées du partenariat. Elle montre aussi comment les usages de ces outils sont susceptibles de poursuivre sous d'autres formes (plus que de modifier) les rapports de force qui structurent les relations entre les acteurs locaux concernés. Ainsi, les normes de l'action publique ne constituent pas seulement un cadre cognitif de représentations de la « bonne action publique », procurant des ressources et des appuis aux acteurs. Nous montrons plutôt que leur mobilisation implique des coûts, des apprentissages, des contraintes, du temps pour ceux qui s'en saisissent afin d'infléchir leur rôle dans l'ordre institutionnel et ses régulations, comme pour ceux qui s'y trouvent confrontés.

Le second apport repose sur **l'analyse du rapport problématique d'une institution politique à son territoire**. La thèse contribue à ouvrir la boîte noire des conditions d'exercice d'un pouvoir ou d'une juridiction sur un territoire et permet ainsi de questionner ce qui, dans d'autres situations, va de soi.

Nous abordons cette question sur un versant peu emprunté, en s'intéressant à ce qui équipe le rapport au territoire d'une institution, celui-là même que veut construire le conseil général. La thèse montre ainsi que **ce rapport au territoire est d'abord le produit d'un investissement**. Celui-ci tient à la fois grâce à :

- des outils d'objectivation cartographiques et statistiques permettant d'indexer des échelles et de construire un espace de commensurabilité,
- des organisations du travail et des instruments d'allocation spatialisée de ressources,
- des règles définissant un cadre territorialisé de conduites et de relations.

Cependant, ce rapport au territoire n'est jamais acquis. Il est une construction continue et permanente dont les formes évoluent dans le temps, et qui peut se heurter à d'autres façons de le penser et de le produire, ou à des forces qui l'ignorent ou s'y opposent. Il nous semble que, de cette façon, nous proposons une vision plus juste du rapport entre le conseil général / départemental (comme institution) et le département (comme territoire) que celles que véhiculent beaucoup des débats scientifiques ou publics sur l'avenir de cet échelon de gouvernement local, ce qui n'est peut-être pas le moindre des apports de cette thèse.

L'INGÉNIERIE FACE AU RETRAIT DE L'ÉTAT

LE CAS DES PROJETS TERRITORIAUX EN EAU POTABLE ET ASSAINISSEMENT

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

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

1. L'INGÉNIERIE DANS TOUS SES ÉTATS

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

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

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

publics de services évolue,

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

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

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

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

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

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

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

3. ORGANISATION DE LA THÈSE

La thèse est divisée en trois parties :

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

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

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

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

4. ENQUÊTE DE TERRAIN

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

5. RÉSULTATS CHOISIS

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

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

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

LA FRAGILISATION DES BUREAUX D'ÉTUDES PRIVÉS

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

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

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

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

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

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

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

L'INÉGALE MONTÉE EN COMPÉTENCES DES INTERCOMMUNALITÉS

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

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

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

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

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

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

L’AFFIRMATION DES CONSEILS DÉPARTEMENTAUX

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

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

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

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

L’IMPROBABLE RETOUR DE L’ÉTAT EXPERT

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

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

6. PROPOS CONCLUSIFS

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

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

7. BIBLIOGRAPHIE

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

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

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

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

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

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

8. CLAIRE DEDIEU

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

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

La thèse a été récompensée par trois prix de thèse :

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

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

Directeur de thèse : Emmanuel NÉGRIER

Encadrement : Sylvain BARONE

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

RECHERCHE SUR LA FISCALITÉ LOCALE AU PRISME DE L'ÉGALITÉ

DAVID YTIER PRIX DU CNFPT

Si la fiscalité locale concourt à l'autonomie financière des collectivités territoriales, elle porte intrinsèquement les germes de l'inégalité. Ainsi, la décentralisation financière et fiscale ajoute aux inégalités de fait des territoires, une inégalité fiscale. La coexistence juridique de ces deux notions antinomiques d'égalité et de fiscalité locale justifie alors la mise en œuvre d'une démarche globale au service de l'égalité, tant des contribuables que des collectivités.

1. POURQUOI RÉFLÉCHIR AU SUJET DE LA FISCALITÉ LOCALE ET DE SON ÉGALITÉ ?

Cette question est sans doute celle qui peut se poser immédiatement à la lecture du sujet de la thèse qui a été rédigée. Elle se pose d'autant plus qu'à première vue, ce sujet a été traité tant de fois, avec **une réponse connue de tous : la fiscalité locale est inégalitaire**. Cette idée préconçue, aboutissant à des contestations récurrentes et radicales de la fiscalité locale, a suscité l'intérêt du doctorant.

S'interroger sur l'égalité du système fiscal local consiste d'abord à reconnaître l'intérêt d'une telle réflexion. Celle-ci repose sur plusieurs constats, et d'abord celui du volume financier de l'impôt local : en 2019, d'après la Cour des comptes, le produit de **la fiscalité perçue par les collectivités a atteint 150,7 milliards d'euros**, c'est-à-dire un volume supérieur à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur les sociétés. Dès lors, **la fiscalité française ne peut être exhaustivement étudiée sans aborder**

la fiscalité locale. Or, lorsqu'elle est évoquée, la fiscalité locale est constamment critiquée pour son obsolescence ou son injustice, tous ses termes aboutissant in fine à mettre en cause sa prétendue inégalité.

L'enjeu de la thèse qui a été réalisée apparaît ensuite au regard de **l'impuissance des gouvernements successifs à concevoir une fiscalité locale** où l'égalité serait, non pas un obstacle, mais une caractéristique, un marqueur. Face à cette impuissance, les parlementaires n'ont cessé de proposer des pistes d'évolution au fil de rapports successifs.

Enfin, **l'enjeu du sujet se trouve dans sa transversalité**. L'inégalité qui peut être observée à l'étude de la fiscalité locale frappe bien sûr les contribuables, mais également les collectivités territoriales et, au-delà de leurs limites administratives, les territoires conçus comme des bassins de vie.

2. LA FISCALITÉ LOCALE REPOSE SUR TROIS CRITÈRES

La fiscalité locale est une notion peu définie, qui repose en réalité sur trois critères. À la base du travail de recherche en vue de la rédaction de la thèse, un essai de définition de la fiscalité locale a dû être réalisé. Si ce terme est couramment utilisé, il souffre d'un manque de conceptualisation qui rend le sujet glissant voire insaisissable.

Trois critères ont alors été distingués pour identifier ce qu'est la fiscalité locale :

- **budgétaire** pour s'assurer de l'affectation de la ressource fiscale à une personne publique locale,
- **territorial** car la ressource prélevée doit être localisée sur le territoire de la personne bénéficiaire,
- **normatif** en raison de la compétence de l'entité financée à moduler la ressource conformément à ses propres besoins.

Ainsi caractérisée, la fiscalité locale entre dans une confrontation où l'égalité paraît être un objectif impossible à atteindre. En effet, **les trois critères portent les germes d'une inégalité**. L'affectation de la recette, la localisation de l'impôt et la compétence réglementaire amplifient automatiquement la disparité des situations déjà diverses entre les contribuables, et entre des collectivités pour lesquelles la répartition des bases fiscales se trouve nécessairement inégale. La fiscalité locale ne peut par conséquent atteindre l'égalité parfaite, à moins de remettre en cause l'existence même de cet impôt. La fiscalité locale peut seulement être le terrain d'une conciliation, celui de l'application d'une égalité dont l'ampleur du rapport reste à déterminer.

3. L'ÉGALITÉ EST UN RAPPORT QUI S'APPLIQUE À LA FISCALITÉ LOCALE

« Peu de mots présentent une signification plus complexe, un sens plus fuyant que celui d'égalité », écrivait le professeur Brunet en introduction d'un ouvrage consacré à l'égalité en 1910¹. Un siècle plus tard, l'égalité nécessite encore d'être précisée quand elle est étudiée, et ce d'autant plus lorsqu'elle est appréhendée en confrontation avec une autre notion juridique. L'égalité doit être réaffirmée comme consistant en un rapport à instaurer, notamment s'il s'agit d'appréhender l'égalité devant l'impôt et son corollaire, l'égalité devant les charges publiques. L'égalité

ainsi conçue n'est pas une égalité numérique, elle est bien une égalité dans le sacrifice. Dans sa dimension fiscale, l'égalité peut être présentée comme le faisait le professeur Paul Marie Gaudemet : « l'égalité est sauve dans la mesure où pour des contribuables ayant des situations semblables l'impôt est le même »².

1 BRUNET (R.), « Le principe d'égalité en droit français », Paris, Félix Alcan, 1910, p. 7.

2 GAUDEMET (P.-M.), « Réflexions sur le principe d'égalité devant les charges publiques, grandeur et misères d'un principe », in *Mélanges en l'honneur du Professeur Michel STASSINOPOULOS*, Paris, LGDJ, 1974, p. 339.

4. LE LIEN COMPLEXE ENTRE FISCALITÉ LOCALE ET ÉGALITÉ

Les différents enjeux du sujet justifient de relier deux notions dont le lien paraît complexe. En effet, l'égalité s'applique à la fiscalité locale et constitue juridiquement un rapport à instaurer entre les contribuables ayant des situations semblables. Or, cette similitude de situations se rencontre peu en matière locale, car la diversité fiscale et territoriale conduit à une multitude de cas qui pourraient justifier sans fin des traitements différents.

Dès lors, la mise en œuvre d'une fiscalité locale exclut l'aboutissement d'une égalité parfaite. Néanmoins, parce que ces deux notions de fiscalité locale et d'égalité sont consacrées juridiquement, elles doivent coexister et, **malgré leur antinomie intrinsèque, elles doivent être conciliées**. Or, trop souvent, face

à la complexité d'un sujet si sensible politiquement, les gouvernements ont mis en œuvre des solutions radicales fondées sur la suppression successive d'impôts locaux.

La recherche vise donc à contourner cette radicalité et à la considérer comme une solution insatisfaisante, non par idéologie ou dogmatisme, mais par nécessité de fonder une relation équilibrée entre fiscalité locale et égalité. Les études ensemble consiste néanmoins à manifester un intérêt pour les deux notions, voire un réel attachement, une profonde conviction. Apparaît alors la problématique à laquelle répond la thèse : **la fiscalité locale peut-elle être mise en œuvre sans entraîner de rupture de l'égalité ?**

5. LA FISCALITÉ LOCALE A HISTORIQUEMENT ÉVOLUÉ DANS UN SENS PLUS CONFORME À L'ÉGALITÉ

Avec des racines datant de plusieurs siècles, la fiscalité locale est le fruit d'un long processus au cours duquel réformes et révolutions ont pu concevoir sa forme actuelle. La Révolution française puis le XIX^e siècle ont permis d'éliminer les inégalités de droit – autrement dit, l'arbitraire – qui entachaient le système fiscal foncier originel.

Ce système a ensuite été mis au profit des entités locales au début du

XX^e siècle, après de longs débats au cours desquels le Sénat a joué un rôle fondamental au profit des collectivités.

Toutefois, si cette évolution égalitaire est marquée, la fiscalité locale moderne doit poursuivre une égalité juridique plus aboutie, c'est-à-dire une égalité devant l'impôt, et son corollaire, l'égalité devant les charges publiques. Si une évolution semble engagée, celle-ci doit être confirmée par un double mouvement.

6. L'APPROCHE TECHNIQUE

Pour concilier fiscalité locale et égalité, il faut en développer une approche technique. Le premier type d'inégalité qui subsiste et constitue l'antinomie entre fiscalité locale et égalité relève d'éléments techniques qui nécessitent leur identification puis leur traitement.

L'étude de l'impôt local en révèle un nombre important. Certains sont notamment connus et critiqués, comme le sont les valeurs locatives cadastrales qui véhiculent pour l'évaluation de l'assiette une inégalité du fait de leur obsolescence. D'autres génèrent aussi l'iné-

galité, comme le sont les abattements facultatifs dont le principe ou la mise en œuvre peuvent entraîner une rupture de l'égalité devant les charges publiques si leur encadrement est insuffisant. Ces cas d'inégalités techniques ont pour trait commun de n'être point insurmontables. **Les solutions sont connues, mais elles se heurtent parfois à leurs effets qui ont pu faire reculer le pouvoir politique.**

7. L'APPROCHE TERRITORIALE

L'émergence d'une fiscalité locale plus égalitaire ne peut être réalisée sans une approche territoriale du sujet. Le sujet n'a pu être résolu sans réfléchir aux structures et aux découpages territoriaux. La fiscalité locale peut en effet conduire à surimposer les membres d'une collectivité territoriale, non pas en raison de besoins budgétaires exigés pour la mise en œuvre de services publics plus importants qu'ailleurs – ce qui pourrait être lu comme une inégalité équitable en application de la théorie du professeur Bouinot¹ –, mais simplement à cause de la faiblesse de la capacité contributive du groupe.

Ce type d'inégalité doit être contenu dans son ampleur. Si la fiscalité locale se superpose à des inégalités de situation entre les collectivités ainsi qu'à une répartition inégale des bases d'imposition,

1 BOUINOT (J.), « L'autonomie de gestion des communes face à la promotion de l'équité », *RFFP*, n° 13, 1986, pp. 51-56.

2 HERTZOG (R.), « L'argent facile des collectivités locales françaises : la fin des beaux jours », in *KADA* (N.)

8. LES ESPOIRS D'UNE FISCALITÉ LOCALE PLUS ÉGALITAIRE

Le sujet de l'égalité du système fiscal local est donc **un enjeu global, renvoyant à l'ensemble de la sphère fiscale, financière et territoriale**. Il permet d'entrevoir une conciliation entre deux notions que la vision initiale, voire caricaturale, tend à opposer du-

Malgré l'incapacité des gouvernements successifs à réformer le système fiscal local, des évolutions majeures ont pu éviter à la fiscalité locale un réel effondrement. En ce sens, la réforme de la taxe professionnelle menée dans les années 2000 a apporté un réel oxygène et a donné de l'espoir quant à la réforme des autres impositions locales majeures.

elle ne doit pas de surcroît renforcer ces inégalités et risquer d'accroître l'écart entre collectivités. L'orientation égalitaire de la fiscalité locale ne peut être réalisée que par une réflexion sur le périmètre des collectivités territoriales. Si cette affirmation paraît simpliste, elle ramène néanmoins à une réalité : **la fiscalité locale ne peut être détachée de l'environnement public local dans lequel elle s'inscrit**. Si ce dernier ne favorise pas l'égalité, alors l'impôt local ne pourra porter cet objectif isolément. Le professeur Robert Hertzog le rappelle en indiquant que « *s'il est une leçon de notre histoire et du droit comparé, c'est qu'on ne peut pas améliorer significativement la répartition des ressources et celles des compétences sans toucher aux structures et découpages territoriaux* »².

blement. L'intérêt d'une conciliation entre ces deux notions permet d'éviter que l'une ne supplante l'autre.

L'égalité ne peut justifier l'effacement progressif d'un financement des collectivités territoriales par l'impôt, car en

matière de fiscalité locale, l'inégalité ressentie est en fait, pour une part, le risque d'une certaine liberté fiscale locale. Il s'agit alors de distinguer entre des inégalités inacceptables, et celles pouvant être admises par exemple pour compenser les inégalités territoriales.

Une fois dépourvue des inégalités inacceptables pouvant être résolues par des réformes nécessaires et attendues, **la fiscalité locale apparaît pleinement**

9. DEUX DÉFIS À VENIR POUR LA FISCALITÉ LOCALE

L'analyse développée tout au long de la thèse dessine un chemin visant à l'émergence d'une fiscalité locale réconciliée avec l'égalité. Toutefois, les développements récents de la fiscalité locale et ses dernières réformes, notamment celle visant à supprimer la taxe d'habitation, font apparaître deux défis majeurs que cette branche de la fiscalité devra affronter prochainement.

PREMIER DÉFI: ASSURER L'EXISTENCE DE LA FISCALITÉ LOCALE

Ce défi porte sur la place le rôle et l'évolution de la ressource fiscale locale par rapport notamment aux dotations que l'État peut attribuer aux collectivités, et qui pourraient in fine supplanter le financement par l'impôt. L'autonomie financière est à ce titre souvent interrogée, avec des propositions récentes visant d'ailleurs à réaffirmer ce principe dont la Constitution se veut, finalement, peu protectrice malgré la révision constitutionnelle de 2003.

Ce qui menace principalement et réellement l'existence même de la fiscalité locale actuellement, c'est **le risque d'un remplacement de cette ressource par l'octroi de dotations quasi fiscales**. Or, la différence entre les dotations et la fiscalité locale doit être réaffirmée au regard notamment des enjeux démocratiques et de la responsabilisation des exécutifs locaux que seul l'impôt

comme une déclinaison de l'autonomie financière locale. Elle contribue alors à mettre en œuvre une différenciation locale dont les effets ne doivent pas être confondus avec ceux de l'inégalité précédemment décrite.

Ainsi conçue, la fiscalité locale est renforcée comme ressource indispensable à l'action publique locale, au vivre ensemble et à l'aménagement du territoire.

peut permettre.

À titre d'exemple, la Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) ne constitue pas une réelle imposition locale puisque la collectivité qui en bénéficie ne dispose sur elle d'aucune marge de manœuvre. Elle constitue bien une recette fiscale proche d'une dotation, ce qui entraîne peu à peu un effacement de la fiscalité locale telle qu'elle est conçue par la présente thèse.

SECOND DÉFI: ASSUMER LA DIFFÉRENCE

Le second défi actuel à affronter pour la fiscalité locale relève de **l'application de cet impôt à des territoires qui se distinguent par une différenciation sans cesse accrue**. Celle-ci, conséquence des évolutions institutionnelles, mais aussi simplement démographiques ou économiques, produit notamment un décrochage entre les territoires ruraux ou désindustrialisés, et les zones urbaines. Distinctes par la richesse qu'elles produisent et par leur attractivité, ces parties du territoire national présentent par conséquent des caractéristiques éloignées.

Or, la localisation de la fiscalité territoriale et la mise en œuvre de la compétence réglementaire des collectivités se trouvent déformées par ces enjeux qui dépassent le simple champ de la fiscalité.

Ce défi est, pour la fiscalité territoriale, une forme nouvelle de conséquences qui s'est déjà présentée par la mise en œuvre de la décentralisation. Elle avait été dénoncée par une partie de la doctrine regrettant le schéma strictement égalitaire de la décentralisation. L'inégalité renforcée entre les différentes collectivités est désormais une inégalité qui pourrait se creuser entre les territoires urbains et les territoires ruraux, ceux bénéficiant de l'apport d'institutions intercommunales puissantes – les Métropoles – et ceux qui resteront en marge de la répartition des bases d'imposition et pour lesquels la pérennité aura un rôle particulier à jouer.

Le même régime de fiscalité locale ne peut continuer à s'appliquer indis-

10. CONCLUSION

Ces deux défis reposent sur des considérations qui replacent l'égalité au centre des enjeux. Ces défis se nourrissent notamment des violentes critiques qu'affronte la fiscalité locale, accusée sans pouvoir s'en défendre de générer d'inacceptables inégalités. Or, la vision dynamique du sujet a permis d'entrevoir qu'au fil des siècles, l'égalité a orienté l'évolution de l'imposition locale, et que des évolutions significatives peuvent encore être réalisées par la mise en œuvre de solutions connues répondant aux cas d'inégalités techniques ayant été identifiés. Les défis à affronter ne peuvent par conséquent être qualifiés d'insurmontables.

Toutefois, si en matière de fiscalité locale l'égalité tient une place essentielle, elle paraît encore constituer une sorte de principe sans consistance réelle. Ce constat rejoint celui plus général de l'historien et sociologue Pierre Rosanvallon qui décrit l'idée d'égalité comme « **une divinité lointaine dont le**

tinctement selon les territoires, l'intercommunalité actant déjà des régimes distincts aux diverses structures, selon leur nature et donc le plus souvent selon leur typologie. **N'applique-t-on pas déjà des droits distincts aux territoires distincts?** En matière de droit électoral, de droit de l'urbanisme... La diversité des régimes applicables en ces domaines pour coïncider aux spécificités locales ne fait plus débat. Par conséquent, la fiscalité locale peut aussi être le terrain de cette différenciation. Ce défi transparaît déjà dans les évolutions législatives récentes. Dans sa relation avec l'égalité, la fiscalité locale s'inscrit dans la vision de l'aménagement du territoire et de la décentralisation qu'en auront les Gouvernements à venir.

culte routinier n'alimente plus aucune foi vivante ». Il suggère pour inverser cette tendance de repartir de l'esprit de l'égalité tel qu'il s'était forgé lors de la Révolution française, et de l'appréhender telle une égalité-relation articulée autour de trois figures: la similarité, l'indépendance et la citoyenneté.

Présenter les mêmes propriétés essentielles sans que les différences entachent la relation, développer une autonomie et un équilibre des échanges, constituer une communauté d'appartenance fondée sur l'activité civique: ce projet d'égalité-relation décrit par Pierre Rosanvallon peut animer l'esprit d'une refondation égalitaire de la fiscalité locale. Il permettra d'établir ce à quoi l'ensemble de la thèse aura été consacré: une fiscalité territoriale dont l'émergence progressive permet d'entrevoir une conciliation suffisamment aboutie entre l'impôt local et l'égalité.

1 ROSANVALLON (P.), *La société des égaux*, Paris, Éditions du Seuil, 2011, p. 19.

EXPERTS ET CONSULTANTS, L'INGÉNIERIE PRIVÉE DANS L'ACTION PUBLIQUE LOCALE

NICOLAS BATAILLE PRIX SPÉCIAL DU JURY

1. AVANT PROPOS

Le secteur privé occupe une place grandissante dans la mise en œuvre des politiques publiques locales et urbaines, nourrissant ainsi de vifs débats¹. Les analyses issues de la recherche sont nombreuses concernant son implication dans les projets immobiliers clés en main (APUI, PPP), dans les services urbains ou encore dans la financiarisation de la ville. En revanche, l'angle de l'expertise et de l'ingénierie privée semble peu investigué.

Et pourtant, en septembre 2020, un rapport sénatorial pointe à nouveau l'insuffisance d'une ingénierie publique pour répondre aux défis contemporains des territoires² dans un contexte de contrainte budgétaire, alors qu'en 2012, le rapport Jarlier tirait déjà des conclusions similaires en termes d'urbanisme³. Pour pallier ce déficit de ressource de savoir et savoir-faire interne ou pour plus de souplesse, la délégation par les collectivités de l'ingénierie et l'exper-

tise au privé, sous forme de prestations intellectuelles, est une pratique courante et même croissante à la faveur du retrait désormais consommé de l'ingénierie d'État des territoires⁴.

C'est dans ce contexte que cette thèse étudie précisément **le rôle et les pratiques de l'ingénierie privée dans l'action publique locale et urbaine**. Pour ce faire, elle s'appuie sur une enquête ethnographique au long cours, embarquée pendant plus de trois ans au sein d'une société privée d'ingénierie généraliste fournissant des prestations de conseil, d'étude et de maîtrise d'œuvre essentiellement pour le compte de collectivités locales dans le champ de l'urbanisme, l'aménagement et l'environnement. De la sorte, il a été possible **d'observer directement le travail de ces sous-traitants de l'action publique locale tout en partageant leur quotidien pour recueillir leur vision de leur métier, de ses contraintes et de ses évolutions**.

¹ Isabelle Baraud-Serfaty, « La nouvelle privatisation des villes », *Esprit*, 2011, Mars/avril, no 3-4, p. 149-167.

² Rapport sénatorial « Les collectivités et l'ANCT au défi de l'ingénierie dans les territoires » de Josiane Costes et Charles Guené, N°591, 2 juillet 2020, <https://www.senat.fr/presse/cp20200922.html>.

³ Rapport d'information au Sénat, « Pour une nouvelle architecture de l'ingénierie en matière d'urbanisme », de Pierre Jarlier, N°654, 17 juillet 2012. <http://www.senat.fr/notice-rapport/2011/r11-654-notice.html>.

⁴ Voir le rapport « Baisse de l'investissement public et développement de l'ingénierie (para)publique : quelles conséquences sur l'ingénierie privée ? », du 26 mars 2015 par l'OPIEC (Observatoire des métiers du Numérique, de l'Ingénierie, des Études et du Conseil et de l'Événement).

La thèse analyse trois situations majeures qui composent le tableau général de l'ingénierie privée :

- les situations au travail et son organisation (réunions de coordination internes, moments de conception et d'analyse),

- les rapports avec le client (appels d'offres, négociations avec le commanditaire, comités techniques et de pilotage),
- la conduite des projets dans les territoires (réunions de travail, comités techniques et de pilotage, réunions de concertation).

2. LE TRAVAIL EN « MODE PROJET » : VICES ET VERTUS

Dans un contexte marqué par l'incertitude, les professionnels de l'ingénierie vantent la flexibilité, et choisissent de se réorganiser en « mode projet ». C'est pourquoi l'entreprise étudiée a mis en place un modèle organisationnel courant dans ce type de bureaux d'études : l'organisation matricielle. Pensée pour lutter contre les rigidités bureaucratiques et les cloisonnements, **l'organisation matricielle met la discussion et la flexibilité au cœur du fonctionnement**.

Cependant, elle déstabilise les logiques professionnelles en se focalisant davantage sur les compétences relationnelles (ou « savoir être ») que sur les connaissances expertes. Les professionnels doivent dorénavant prouver leur polyvalence et leur capacité à faire du lien (entre expertises, entre acteurs, entre mondes variés), plutôt que leur connaissance fine d'une thématique spécialisée. De la sorte, **le chef de projet est désormais la figure prépondérante** à la suite du recul de l'expert, critiqué pour la rigidité de ses méthodes et l'étroitesse de sa spécialisation. Il a la charge d'animer la discussion collective. Néanmoins, il est confronté à un flou des tâches assignées, renvoyant là à un phénomène plus général de l'action publique : le développement des « métiers flous »¹.

La thèse étudie en détail les réunions de travail internes autour du projet du client. **En érigeant la transversalité comme principe générateur, ces**

espaces de discussion se multiplient. L'inflation des échanges, et donc de la gestion de projet, se fait au détriment du temps passé sur l'expertise elle-même. L'injonction à « sortir de sa zone de confort » est devenue le leitmotiv de l'ingénierie, afin que les expertises soient mises en débat. Les salariés doivent se dépasser pour leur client, ne pas se restreindre à leur savoir-faire déjà acquis, provoquant **un épuisement professionnel par une intensification du travail et des réactions d'évitement qui grèvent le fonctionnement matriciel**. La multiplication des réunions rend l'organisation peu lisible et augmente le nombre de demandes entre individus, qui évitent parfois la discussion. De plus, quand ils sont présents en réunion, ils paraissent dispersés du fait d'engagements multiples. Face au repli des experts, les chefs de projet deviennent des « hommes-orchestres ». Ces effets tiennent en partie à l'évaluation des salariés qui rétribue mal le travail de coordination, alors même que l'organisation prône le travail collectif.

Cette partie montre l'importance de l'organisation et de la gestion du travail dans la conception des projets pour l'action publique locale. Dans ce contexte « par projet » qui se développe tant du côté privé que public, l'expertise ne disparaît pas, mais prend une place secondaire face à la capacité à être polyvalent et à mettre en discussion. **Le travail de l'expert est entravé par des contraintes**

¹ Gilles Jeannot, « Les métiers flous : travail et action publique », 2^e éd., Toulouse, Octarès Editions, 2011, 175 p.

de rentabilité incarnées dans des outils de gestion qui se multiplient. Le temps et sa mesure sont devenus une variable maîtresse. La mise en discussion permanente place le chef de projet au cœur de l'organisation, tout en le pressurant. En somme, la transversalité s'instaure et l'expertise recule.

Ce constat pose la question du modèle

d'ingénierie ainsi créé: il ne s'agit plus d'appliquer une méthode éprouvée, mais de s'adapter en permanence aux clients en mettant en synergie des expertises variées, rendues difficilement disponibles. De plus, la valorisation des compétences relationnelles au détriment des analyses techniques change la production des projets, désormais sous le joug du temps.

3. DE L'EXPERT AU CONSULTANT : DEVENIR PARTENAIRE DU CLIENT POUR FAIRE ABOUTIR

Dans les relations avec le client, le positionnement de l'ingénierie revient à prendre ses distances avec les dispositifs hérités de la loi MOP et des marchés publics. Dans un monde « par projet », ceux-ci sont critiqués pour leur rigidité et leur linéarité qui ne permettent pas l'adaptation face à l'incertitude à laquelle sont confrontées les collectivités. **L'ingénierie privée revendique une posture de conseil, plutôt que celle d'expert technique.** Elle prône une relation de partenariat avec le client, impliquant une coproduction des objectifs, plutôt qu'une exécution d'un cahier des charges jugé trop enfermant.

MAÏEUTICIEN DE L'ACTION PUBLIQUE LOCALE

En effet, avec le conseil, il ne s'agit plus d'insérer son expertise dans une chaîne séquentielle d'interventions planifiées. Il s'agit plutôt d'animer une relation durable avec un client et de coconstruire avec lui le besoin et la prestation de manière itérative. La confiance prend le relais de la médiation par contrat. Elle est d'autant plus facilement accordée que l'ingénierie promet un engagement pour les intérêts du client et **un engagement à faire aboutir, faisant d'elle un maïeuticien de l'action publique locale.** Cette montée vers le conseil au-delà des études techniques cadrées permet de se positionner sur des marchés plus rémunérateurs économiquement et symboliquement. L'ingénierie privée apparaît cependant au milieu du gué, entre une

ingénierie standard « supermarché » de l'expertise technique et une ingénierie de conseil sur-mesure dans l'accompagnement des clients.

CASSE-TÊTE ADMINISTRATIF

Cette recherche interroge ainsi les dispositifs réglementaires de délégation à l'ingénierie privée. **Elle montre la difficulté à prévoir précisément une mission d'ingénierie à l'avance,** et donc l'évaluation du prix et de la qualité. Elle pointe le coût de cette mise en concurrence qui nécessite un important travail administratif, qui est mal rémunéré des deux côtés de la relation (prospection, élaboration des offres, évaluation des offres, etc.). Tout cela amène à considérer l'appel d'offres comme insuffisante pour diviser les tâches entre la collectivité et son prestataire, puisque cette division se négocie bien davantage dans les interactions en cours de missions.

REGARD HISTORIQUE SUR LA POSTURE DE PARTENAIRE

Ce positionnement de partenaire s'inscrit dans les mutations plus générales de l'action publique locale. Un retour historique montre comment elles ont fait une place à l'ingénierie privée et à un besoin d'intermédiaires facilitateurs tels que ces consultants. Après-guerre, se met en place « l'État aménageur » agissant de manière centralisée grâce à des normes à vocation universelle.

Le succès des critiques des années 1960

et 1970 a mis à mal ce fonctionnement en dénonçant les défauts de la bureaucratie, du peu de cas fait à l'autonomie locale et aux contextes territoriaux. Peu à peu, l'action publique s'est transformée. **Les notions de partenariat, de gouvernance ou de projet urbain ont en effet fait florès dans le champ de l'aménagement et de l'urbanisme.** Elles s'incarnent très concrètement dans la mise en place de maîtrises d'ouvrage urbaines collectives, de marchés publics plus souples, du retrait de l'ingénierie d'État, d'une recomposition administrative par la décentralisation, etc. Ces évolutions ont engendré une multiplication des acteurs ainsi qu'une fragmentation des processus qui amènent les acteurs à partager le constat d'une « complexité » des projets. Ce constat fonde la légitimité du « conseil » qui propose justement de prendre en charge les difficultés qui en découlent.

UNE ACTION PUBLIQUE FLEXIBLE

Plus précisément, face à la disparition des cadrages étatiques, les décisions se relocalisent et se multiplient à l'échelle locale, engendrant une « action publique flexible¹ » et une difficulté à formaliser une demande sociale. Les acteurs locaux doivent se coordonner par des dispositifs

¹ Dominique Lorrain, « Après la décentralisation. L'action publique flexible », *Sociologie du travail*, 1993, vol. 35, no 3, p. 285-307.

² Renaud Epstein, « Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires », *Esprit*, novembre 2005, p. 96-111.

4. LA FRONTIÈRE TECHNIQUE ET POLITIQUE DANS LE PROJET D'AMÉNAGEMENT

La dernière partie décrit comment l'ingénierie accompagne ses commanditaires dans la complexité, entre technique et politique. À partir de l'observation ethnographique des pratiques, une grammaire de l'ingénierie est dégagée en fonction du degré d'ouverture au public des situations:

- selon un régime en plan lors de

à inventer sur le mode du partenariat, c'est-à-dire par une négociation permanente des rôles de chacun. De la sorte, la coordination entre acteurs multiples et la formalisation du besoin deviennent toutes deux des problématiques majeures pour les collectivités locales. Pour répondre à ce double besoin, **une ingénierie locale se développe après le retrait de l'ingénierie d'État.** Celle-ci se partage entre une administration territoriale en mal de financement et un recours croissant au privé qui permettrait davantage de souplesse de gestion. L'action étatique persiste à distance² par des instruments qui valorisent le respect de normes et la mise en concurrence, favorisant aussi le recours aux consultants.

L'évolution de l'ingénierie privée, de l'expertise au conseil, renseigne donc en miroir sur les évolutions de l'action publique locale. Celle-ci repose désormais sur **les valeurs du projet promouvant la souplesse et la discussion entre acteurs nombreux.** Ces changements font une plus grande place aux consultants et à l'ingénierie privée. Cette dernière, dorénavant plus proche des pouvoirs locaux, voit ainsi son rôle politique élargi par le pouvoir de coordination et de formulation du besoin qui leur est partagé.

réunions en petit comité où prévalent l'efficacité et l'aboutissement du projet,

- selon un régime de justification où il faut justifier publiquement le projet face aux critiques.

Ceci décrit le rôle de l'ingénierie et sa coordination avec le client et les parties prenantes (usagers, financeurs, admi-

nistration et porte-parole variés), ainsi que les discussions autour des enjeux techniques des projets. **L'objectif de l'ingénierie de faire aboutir consiste alors non seulement à assurer la faisabilité technique, mais aussi à ménager l'acceptabilité sociale.**

PRODUIRE UN RÉCIT COHÉRENT DU PROJET

Tout d'abord dans la grammaire de justification, l'ingénierie cherche à produire un récit cohérent du projet démontrant son concours au bien commun. Elle doit alors conjuguer de multiples registres de justification correspondant à plusieurs conceptions du bien commun. L'ingénierie se présente successivement comme expert ou comme consultant en fonction des registres à mobiliser :

- **expert** : à cause de la persistance des dispositifs hérités de l'histoire de l'action publique rationnelle, les professionnels se posent comme experts pour démontrer que le projet est issu d'un processus de décision rationnel et linéaire,
- **consultant** : l'ingénierie doit composer avec les évolutions des valeurs de l'action. Le professionnel se fait alors consultant en communication, puis en montage financier et enfin facilitateur pour légitimer le projet.

L'INGÉNIERIE PRIVÉE VISE À STRUCTURER L'ACTION COLLECTIVE

Ensuite, dans le premier volet de la grammaire en plan, **l'ingénierie vise à structurer l'action collective, notamment en faisant exister une maîtrise d'ouvrage collective** grâce à l'enrôlement des différents acteurs en négociant lors de réunions en petit comité. Tout d'abord, il s'agit de décrypter le jeu d'acteurs en identifiant les acteurs importants du territoire, afin d'éviter tout blocage. Des ateliers de travail ad hoc permettent ensuite de les intéresser et de coordonner leurs intérêts par le compromis. Pour ménager l'acceptabilité, cette grammaire en plan s'appuie notamment sur un travail langagier et

visuel permettant l'élaboration d'un consensus. Elle consiste également à **travailler le client comme facilitateur de transversalité dans les organisations publiques** en y introduisant du mode projet pour les dé-siloter afin qu'ils soient des acteurs efficaces des projets.

L'INGÉNIERIE PRIVÉE FACE AUX ÉLUS

Dans le second volet de la grammaire en plan, **les professionnels s'attachent à enrôler le monde politique.** L'ingénierie privée joue alors un rôle primordial au sein du tandem classique de l'élu et de son technicien. Il s'agit tout d'abord de mobiliser les élus pour s'assurer des ressources liées à la volonté politique. Les pratiques visant à faire décider cherchent l'aboutissement rapide du projet en évitant les retours en arrière par la sélection des alternatives à arbitrer.

La concertation est également un impératif, qu'il s'agit de maîtriser en la cadrant minutieusement par des dispositifs procéduraux. Parfois, il est nécessaire d'isoler un « mouton noir » qui pourrait mettre en péril le projet ou de coacher un élu qui contredit le récit du projet. Ce travail politique de l'ingénierie consiste ainsi à **organiser l'expression des différents acteurs dans le projet** en cadrant le processus par des dispositifs variés, tel un méthodologue.

Finalement, au-delà du travail strictement technique et de la rédaction de rapports, **l'ingénierie participe donc à organiser un collectif qui fait progresser le projet vers sa réalisation**, en choisissant les représentants qui s'expriment dans le projet. L'accompagnement du client consiste ainsi à redéfinir localement la frontière entre technique et politique, en cherchant à confiner les controverses et à légitimer les projets.

5. LE NOUVEL ESPRIT DE L'INGÉNIERIE URBAINE

Dans une synthèse transversale, cette thèse définit un « nouvel esprit de l'ingénierie urbaine »¹ qui participe à qualifier, au prisme de son ingénierie, les nouvelles modalités contemporaines de l'action publique.

TOUT SE DISCUTE

Premièrement, on constate **la mise en discussion permanente comme manière valorisée de se coordonner.** Au travail, il faut savoir remettre en discussion la zone de confort de son expertise. Dans la fabrique urbaine, les acteurs négocient en permanence les enjeux des projets. Les accords se font localement, en prenant en compte le contexte, sans référence forte à des standards, qu'ils aient été édictés par l'État dans le cas de l'urbanisme ou par un bureau des méthodes dans le cas de l'entreprise.

En somme, l'adaptation locale, auparavant considérée comme un bruit à lisser, est érigée en règle de fonctionnement. Ce constat fait écho à l'actualité puisque le projet de la loi 3D (Décentralisation, Différenciation, Déconcentration) de janvier 2020 explique avoir « *pour ambition de transformer les relations entre l'État et les collectivités territoriales (...) [en partant] des besoins et des projets, plutôt que d'une solution définie d'en haut et administrée de manière indifférenciée* ».

UNE COMPÉTENCE D'ADAPTATION PLUTÔT QU'UNE EXPERTISE

Deuxièmement, du point de vue des échelles de valeurs entre les personnes, dans le nouvel esprit de l'ingénierie urbaine, les marginaux sécants, les généralistes, les médiateurs et les facilitateurs sont les individus valorisés. Les experts sont l'objet de critiques et

passent en second plan. Les professionnels sont donc sommés **d'avoir des expériences variées au-delà de leur diplôme et de prouver leur compétence relationnelle.** Ils doivent en effet maîtriser les codes de mondes sociaux variés pour pouvoir s'adapter et enrôler des acteurs diversifiés dans les projets.

UN COMPROMIS ENTRE L'ANCIENNE ET LA NOUVELLE LOGIQUE

Enfin, au-delà de ces tendances en faveur du « mode projet », il est important de souligner l'importance des compromis que doivent concéder ces orientations avec des logiques plus anciennes. Au sein de l'organisation, **les logiques par projet forment des compromis avec les logiques marchandes qui impliquent une pression sur la rentabilité et la fidélisation commerciale.** Dans les projets, les professionnels, s'ils défendent la flexibilité, doivent cependant composer avec des dispositifs anciens qui persistent. En particulier, on se coordonne toujours dans une logique de décision rationnelle linéaire, dans laquelle le couple élu-technicien importe beaucoup. Les dispositifs comme les comités de pilotage, comités techniques, contrats, commissions d'appels d'offres par exemple, qui contraignent l'action de l'ingénierie, sont formatés selon une logique linéaire qui empêche parfois la mise en discussion de l'expertise et la flexibilité. C'est pourquoi le titre de la thèse précise que l'ingénierie privée se fait tantôt experte, tantôt consultante pour répondre à ces contraintes multiples.

¹ En référence au « Nouvel esprit du capitalisme », théorisé par L. Boltanski et E. Chiapello : « Le nouvel esprit du capitalisme », 2^e éd., Paris, Gallimard, 2011 [1999], 971 p.

6. LES EFFETS DE LA DÉLÉGATION DE L'INGÉNIERIE AU PRIVÉ PAR LES POUVOIRS PUBLICS LOCAUX

En conclusion, cette recherche soulève des enjeux plus généraux d'action publique et de démocratie, tout particulièrement liés aux conséquences de la nature privée de l'ingénierie.

INFLATION DU TRAVAIL DE COORDINATION

Elle montre que la mise en discussion permanente engendre **une inflation des temps de travail consacrés à la coordination**, qui est particulièrement invisibilisée. Ce surtravail se retrouve du côté des collectivités clientes qui doivent gérer des prestataires multiples, mais aussi du côté du privé qui ne parvient pas à mesurer ce temps de travail et à se le faire rétribuer. Dans un contexte où les logiques du privé et de la sous-traitance se développent de plus en plus, on peut se demander si ce surtravail, pris en charge par les salariés, ne va pas aller en grandissant. Par ailleurs, dans ce contexte où les salariés travaillent dans l'urgence avec des temps très contraints, les projets rentrent en concurrence dans leurs agendas. Quand les chargés de projet doivent arbitrer, ils choisissent généralement de consacrer plus d'attention aux projets concernant les collectivités les plus grandes. Ces clients sont en effet pourvoyeurs de prestige symbolique et de potentielles nouvelles missions. De cette manière, ils peuvent contribuer au renforcement des inégalités territoriales existantes.

LA MULTIPLICATION DES PROJETS

Cette recherche montre ensuite comment ces nouvelles modalités incitent à **produire toujours plus de projets, et surtout toujours de plus de projets ambitieux, allant à l'encontre d'une logique de sobriété**. Cela tient à la nécessité pour l'ingénierie privée de faire aboutir les projets, ce qui leur permet d'obtenir une facture et de faire une réf-

rence facilitant par la suite leur accès au marché. Cela tient aussi à l'impossibilité pour eux de proposer un scénario zéro qui remettrait en cause le maître d'ouvrage et la prestation.

PLUS DE DISCUSSION ET MOINS DE TECHNICITÉ

La primauté donnée à la discussion signale une diminution de la technicité des projets. Par exemple, **l'ingénierie devenue consultante préfère discuter avec le bon interlocuteur plutôt que conduire une étude rigoureuse**. Cette mise à distance de la technique s'effectue alors que l'ingénierie est rarement tenue responsable de la réussite finale des projets réalisés, imputée aux seules collectivités maîtres d'ouvrage. On peut alors se demander si la délégation de l'ingénierie au privé, en se focalisant sur les moyens de faire aboutir la mission au plus vite, ne grève pas la pertinence finale des projets.

LE SOUCI D'EFFICACITÉ ENTRAÎNE UN RISQUE DÉMOCRATIQUE

Par ailleurs, cette nécessité de faire aboutir le plus rapidement possible et à multiplier les projets tend à favoriser des pratiques de gestion des risques démocratiques par le confinement des débats politiques pour éviter les controverses. Par souci d'efficacité, **les réunions en petit comité pour négocier les compromis sont préférées aux réunions exposant les choix à la critique**. Cela pose ainsi la question démocratique de la mise en débat des projets et de la formation de l'intérêt général. Dans l'action publique contemporaine, l'ingénierie privée est dotée d'un pouvoir grandi, du fait d'un rapprochement de la décision et de la formulation du besoin, qui pose la question de son contrôle.

7. CONCLUSION

En définitive, cette thèse détaille comment ces effets de la délégation au privé sur la participation et la gestion publique des projets tiennent bien davantage à des logiques structurelles aux situations professionnelles qu'à un cynisme des individus. Elle montre aussi que **la délégation au privé nécessite, pour équilibrer le partenariat, une ingénierie publique forte**. C'est une condition *sine qua non* pour assurer

une maîtrise publique des processus qui puisse répondre à la fois à l'inflation de la coordination, à la perte de technicité et à la tendance au confinement des débats sur l'intérêt général. Le recours à la délégation au privé, plutôt que constituer une prothèse pour les territoires en mal d'ingénierie publique, pourrait donc au contraire tendre à renforcer les déséquilibres territoriaux en la matière.



ÉDITION

DÉLÉGATION À LA RECHERCHE CNFPT

DIRECTION DE LA PUBLICATION

FRANCK PÉRINET, DIRECTEUR DE L'INET, DGA DU CNFPT

DIRECTION ÉDITORIALE

FRANÇOISE ANNE BRAUN, CHARGÉE DE PROJETS, RÉFÉRENTE DES PARTENARIATS DE LA RECHERCHE

CONCEPTION ÉDITORIALE ET GRAPHIQUE

MARION LECAT, ATELIER *JE VOUS RACONTE...*

CRÉDITS PHOTOS ET ILLUSTRATIONS

THINKSTOCKPHOTO, BUBBERS 13, NOSUA, MONKEYBUSINESSIMAGES, PHOTOMORPHIC PTE. LTD., WEERAPATKIAT-DUMRONG, ©PASCAL BASTIEN, ©PASCAL BASTIEN/DIVERGENCE, PAKHNYUSHCHYY - FOTOLIA, SANDRINE BARRET

CENTRE NATIONAL DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE
80 RUE DE REUILLY - CS41232 - 75578 PARIS CEDEX 12
T: 01 55 27 41 35 - F: 01 55 27 41 07
WWW.CNFPT.FR
