

L'impact des politiques de réformes administratives sur l'intervention de l'Etat local en matière de gestion de la ressource en eau

Claire Dedieu (Irstea-Montpellier)

Thèse de Science politique dirigée par Emmanuel Négrier (CEPEL) et Sylvain Barone (Irstea)

04/07/2014

Problématique

Contexte: un objectif ambitieux: 66% des masses d'eau superficielles en bon état écologique à l'horizon 2015 et des réorganisations administratives ayant pour objectif de « rationaliser » l'Etat

L'objectif est-il réaliste au regard des politiques de réforme de l'Etat (Lolf, RéATE, Mapam,...)?

=> Qu'est-ce que les politiques de réformes de l'Etat font à l'organisation de l'Etat local en charge de la gestion de l'eau (2000s à aujourd'hui)?

Analyse:

- des acteurs des réformes (hauts fonctionnaires sensibilisés aux techniques de gestion du secteur privé (Rouban, 2010; Bezes 2010), grands corps techniques (Gervais, 2010; Thoenig, 1987), etc.);
- des changements dans l'organisation de l'Etat local (réorganisations administratives);
- des hybridations entre les pratiques propres au secteur et les pratiques inspirées de la gestion privée (NPM);
- de la spécificité de ces changements par rapport à d'autres politiques sectorielles (santé, éducation, police, etc.).

=> Ces réorganisations tendent-elles à rendre l'Etat local plus en mesure de répondre aux objectifs fixés lors du Grenelle de l'Environnement ou voit-il, au contraire, ses moyens d'action se réduire?

Analyse:

- de l'évolution de la division du travail entre les différents services de l'Etat mais aussi entre ces services, les Agences de l'eau, les collectivités locales;
- de l'évolution des compétences;
- de l'évolution des missions de contrôle;
- des différences et analogies entre les territoires étudiés.

Approche par les politiques publiques et la sociologie administrative.

Sigles

DCE = Directive-Cadre Européenne sur l'Eau (2000)

LOLF= Loi organique relatives aux lois de finances (2001)

MAPAM = Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (2012-?)

NPM = « Programme d'assimilation de la gestion publique à la gestion privée » (Pierru *et al.*, 2011).

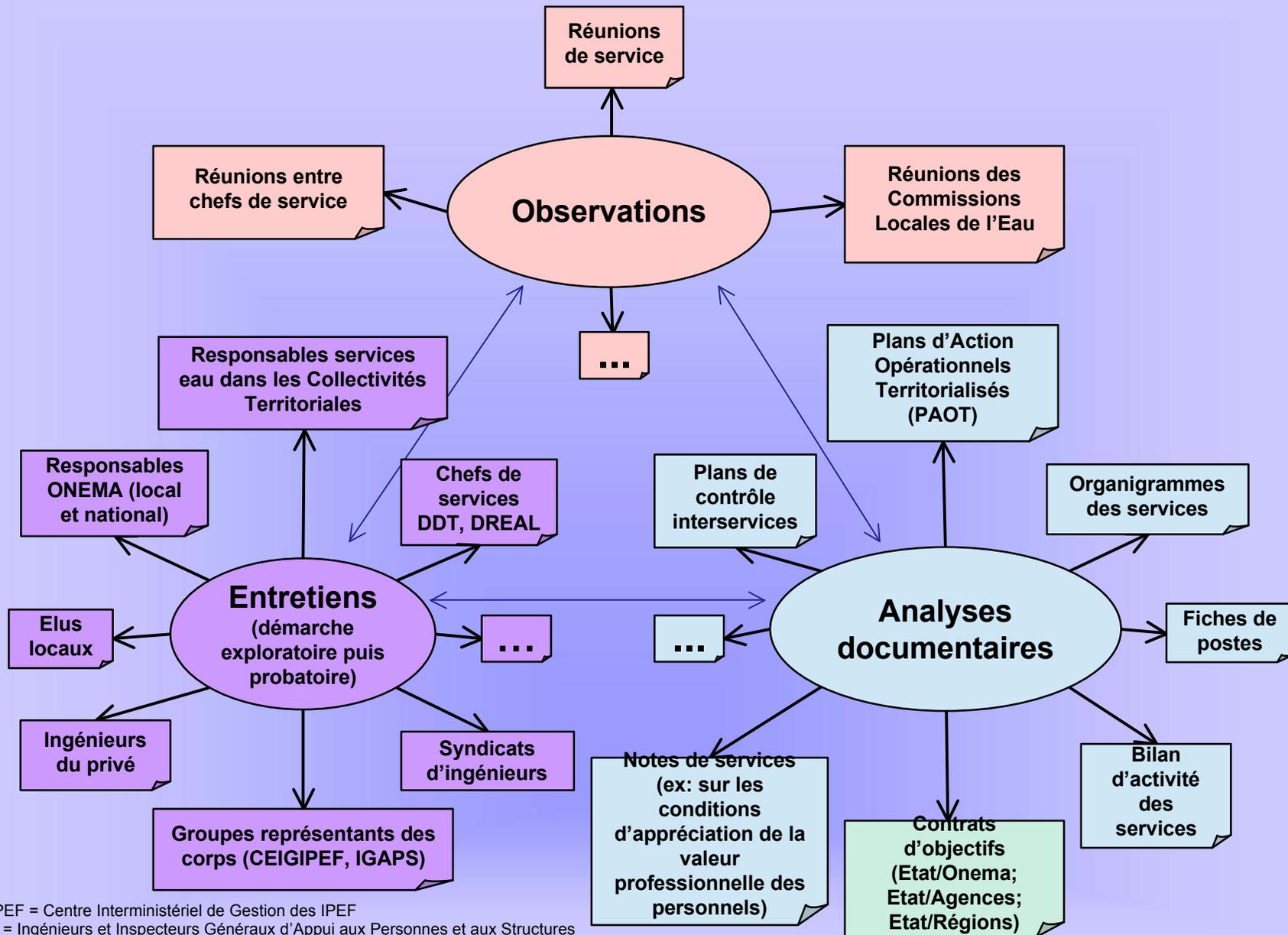
REATE = Réforme de l'administration territoriale de l'Etat (2010) dans le cadre de la RGPP (révision générale des politiques publiques, 2007-2012)

Terrains

Le choix d'un nombre modéré de terrains afin de privilégier des études approfondies sur chacun d'entre eux et d'articuler une analyse macrosociologique avec une analyse méso-sociologique en descendant d'un cran par rapport à un certain nombre d'études menées sur d'autres politiques sectorielles (L. BONELLI, W. PELLETIER, 2010; B. MAS, F. PIERRU, N. SMOLSKI et R. TORIELLI, 2011). Deux régions: Le Languedoc-Roussillon et la région PACA, même Agence de l'eau

| | Hérault | Lozère | Vaucluse | Gard | BdR |
|----------------------------------|---|--|---|---|---|
| Urbain/rural | <i>Urbain</i> | <i>Rural (très peu peuplé)</i> | <i>Urbain (densité supérieure à la moyenne nationale)</i> | <i>Développement démographique important</i> | <i>Urbain (très forte densité de population)</i> |
| Chef-lieu région | <i>Oui</i> | <i>Non</i> | <i>Non</i> | <i>Non</i> | <i>Oui</i> |
| Niveau d'intercommunalité | <i>Territoire bien couvert</i> | <i>Territoire bien couvert. Mais interco. morcelées</i> | <i>Bien couvert. Grandes interco.</i> | <i>Territoire presque intégralement couvert. Grandes interco.</i> | <i>Territoire bien couvert</i> |
| Enjeux eau | <i>Inondation et concurrence entre les usages, tourisme</i> | <i>Vulnérabilité quantitative et Solidarité urbain/rural</i> | <i>Inondation</i> | <i>Inondation (enjeu prépondérant), tourisme</i> | <i>Assainissement collectif, Santé, Pollution</i> |
| Avantages | <i>Comparaison avec un dpt chef-lieu Proximité/réseaux</i> | <i>Comparaison avec un département rural</i> | <i>Dpt traversé par le Rhône (action ZABR) et autre région ARMC</i> | <i>Accessibilité sources Comparabilité Vaucluse</i> | <i>Accessibilité des sources Chef-lieu</i> |
| Inconvénients | <i>?</i> | <i>3 têtes de bassins versants (RMC, AG, LB)</i> | | | <i>Peu représentatif?</i> |

Matériaux d'enquête



Apports de la première phase d'enquête

I. Rappel préalable de droit administratif

L'administration territoriale est l'aboutissement de deux concepts fondamentaux du droit administratif : la **déconcentration** et la **décentralisation**:

-Les services déconcentrés *dépendent* des services centraux par le biais d'un pouvoir hiérarchique (directions départementales, régionales, préfetures, etc.) et leurs agents sont *nommés par l'Etat*.

« Dans le cadre de la déconcentration c'est toujours le même marteau qui frappe, mais on en a raccourci le manche » (Odilon Barrot);

-Les services décentralisés sont, eux, *autonomes* (juridiquement, organiquement, fonctionnellement). Ce sont les collectivités territoriales qui s'administrent librement par des *conseils élus*: Conseil régional, Conseil départemental, Conseil municipal, etc.

II-A Les réorganisations administratives

MEEDDAT (2008)

=

Ministère des Transports, de l'**Équipement**,
du Tourisme et de la Mer + Ministère de
l'Écologie et du Développement Durable



DREAL

=

DIREN + DRE + DRIRE



DDT

=

DDE + DDAF

IPEF (2009)

=

IGREF + IPC

(rattachés respectivement au Ministère en charge de
l'Agriculture et au Ministère en charge du
Développement Durable, et ce même après fusion)

MEEDDAT : Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du
Développement Durable et de l'Aménagement Territorial
(actuel MEDDE)

IPEF : Ingénieurs des Ponts, des Eaux et Forêts

IGREF : Ingénieurs du Génie Rural des Eaux et Forêts

IPC : Ingénieurs des Ponts et Chaussées

DREAL : Direction Régionale de l'Environnement, de
l'Aménagement et du Logement

DRE : Direction Régionale de l'Équipement

DIREN : Direction Régionale de l'Environnement

DRIRE : Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et
de l'Environnement

DDT : Direction Départementale des Territoires

DDE : Direction Départementale de l'Équipement

DDAF : Direction Départementale de l'Agriculture et de la
Forêt

II-B Les réorganisations administratives

Avant les fusion, un Ministère de l'Environnement **dépourvu de relais départementaux propres** (Lascoumes, Le Bourhis, 1997). Dépendance envers des services déconcentrés rattachés à d'autres Ministères: Equipement et Agriculture essentiellement.

Avec les fusions, un Ministère chargé de l'Environnement disposant désormais d'une **organisation verticale jusqu'au niveau départemental** + un périmètre et des moyens élargis (Sénat, 2008) mais avec une véritable diminution des effectifs dans les services départementaux (à comparer cependant avec les diminutions d'effectifs dans les autres Directions Départementales Interministérielles (DDI)).

Deux grands corps aux cultures de fonctionnement et statuts différents réunis dans un même service.

Quels acteurs sont à l'origine de ces fusions? A qui profitent-elles? La création du MEEDDAT profite à l'Equipement et au corps des IPEF ex-IPC. Les fusions permettent aux grands corps de se pérenniser (Gervais, 2010), en conquérant de nouveaux secteurs de politiques publiques face à des corps adverses, notamment administratifs (Thoenig, 1987). En se constituant en « agents de réforme » (Kessler, 1986), les grands corps, en tant qu'acteurs collectifs porteurs d'intérêts, ont des **effets en termes de politiques publiques**.

Retrait progressif des agents du MAAF des missions de gestion de l'eau, recentrage sur ses missions prioritaires ». Pertes d'IPEF ex-IGREF dont la formation correspondait pourtant aux missions de l'eau. Quelles conséquences sur la gestion locale de l'eau? Les manières de faire, de penser et d'agir des IPEF ex-IPC valorisées? Sont-elles différentes selon les territoires?

Sigles

MAAF = Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt

MEDDE = Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie

III-A La redistribution des compétences techniques: la fin de l'ingénierie publique dite « concurrentielle »



3 273 ETP concernés par la réforme (Daudigny, 2010).

Nouvelles missions peu attractives + Redéploiements en interne complexe => **où vont ces agents?**

8% de pertes, 3% en Collectivité Territoriale.

Les Collectivités Territoriales maîtresses d'ouvrages: comment s'adaptent-elles dans un contexte institutionnel encore en mutation (suppression de la clause générale de compétence, des Conseils Généraux, etc.)?

Elargissement des possibilités d'essaimage des grands corps techniques (Collectivités Territoriales et secteur privé)

III-B La redistribution des compétences techniques: la spécialisation des institutions

Volonté de l'Etat central de **spécialiser** les institutions: **coordination, animation, expertise (DREAL) versus mise en œuvre, missions de contrôle (DDT(M))**

Au niveau départemental: priorité donnée aux compétences juridiques, managériales, de compréhension de l'environnement institutionnel. **Perte en compétences techniques** et récupération des activités d'expertise par les bureaux d'étude privés, l'Onema, le Cerema...

=> **Dépendance financière** et pouvoir d'orientation des demandes d'expertise par les financeurs (les Agences) et les acteurs de la coordination (DREAL);

=> **Dépendance envers les données** que génèrent de plus en plus les Collectivités Territoriales;

=> Difficulté à **interpréter en interne** les résultats d'expertises externalisées;

=> Application rigide de la réglementation: moindre prise en compte des aspects techniques et de terrain. Changement de la nature des relations entre services de l'Etat et Collectivités Territoriales.

Au niveau régional: Après un mouvement de fermeture des laboratoires d'hydrobiologie et de physique-chimie des DREAL, reprise en main très récente de ces activités d'expertise par ces mêmes services. Comment expliquer ce retournement? A qui cela profite-t-il? Ces expertises ré-émergeantes sont-elles adaptées aux demandes émanant des DDT(M)? Quels en sont les effets sur les rapports entre DDT(M)/DREAL?

Onema = Office National de l'Eau et des Milieux Aquatiques (2006, LEMA)

Cerema = centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (2014)

IV. L'évolution des missions de contrôle

Déficit d'agents de contrôle. Hypothèses:

-problème d'attractivité des postes (garanties de carrière, conditions de vie dans le département, territoire périphérique, missions jugées peu stimulantes, etc.);

-aggravé par un taux élevé de *turn-over* dans certains départements.;

-et par les contraintes de gestion (plafonds d'emploi, candidats MEDDE sur postes budgétaires MAAF).

Hypothèse d'un rôle déterminant des réductions de postes dans les réorganisations d'effectifs sans qu'il y ait en amont de stratégie adaptée aux priorités et aux besoins du service.

Les chefs de services s'adaptent:

-en faisant appel à des agents d'autres services;

-et/ou à des acteurs privés;

-en ouvrant les fiches de postes à des profils administratifs => perte en compétences techniques;

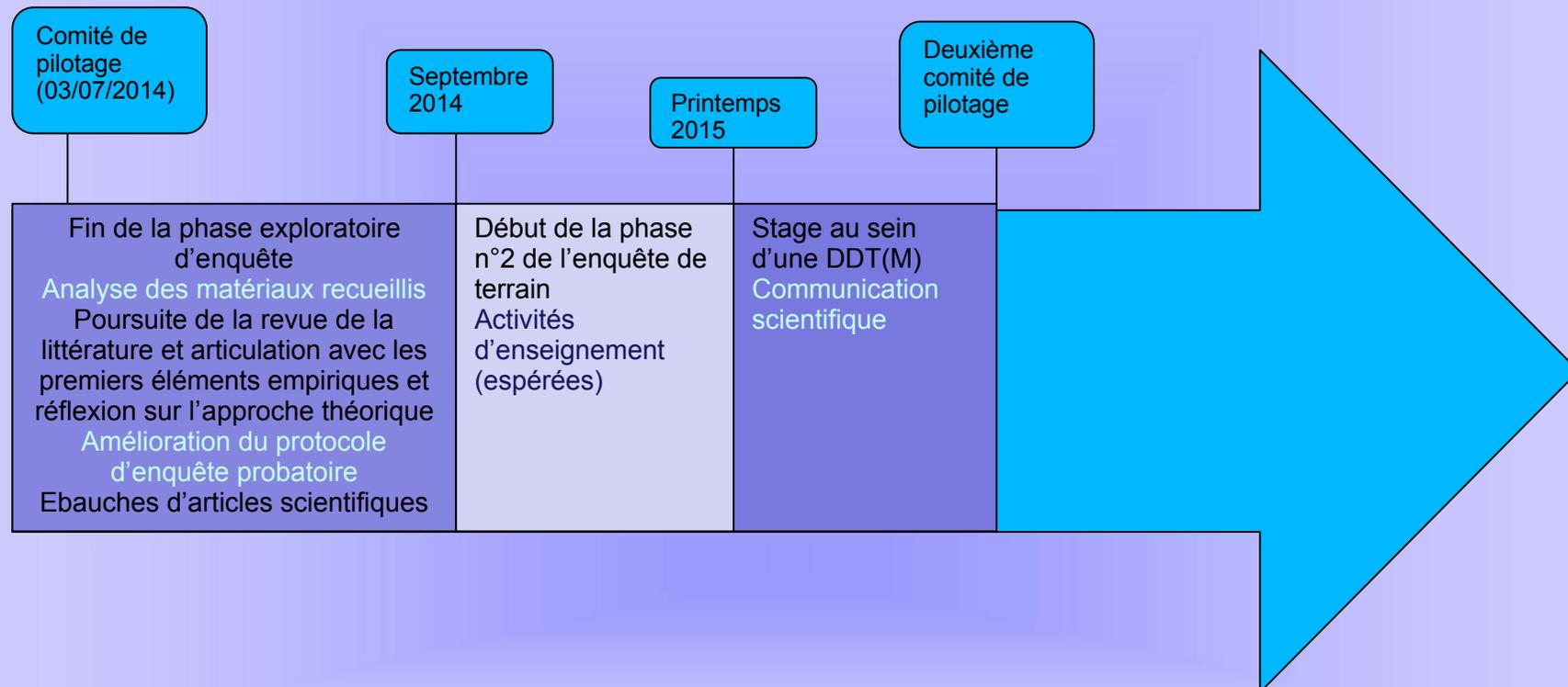
-en faisant des économies de cadres pour dégager de la marge de manœuvre pour des catégories B.

Quand aux *agents de contrôle*, ils recentrent leurs activités sur certains types de contrôle et en abandonnent d'autres.

Collectivités Territoriales et particuliers endossent de plus en plus un rôle de « lanceurs d'alerte » en faisant remonter aux DDT(M) des situations de non-conformité susceptibles de nécessiter l'intervention des services de l'Etat.

MAAF = Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt

Les prochaines étapes de la thèse



Bibliographie

BEZES Ph. (2009), *Réinventer l'Etat. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, PUF

BONELLI L., PELLETIER W. (dir.) (2010), *L'Etat démantelé. Enquête sur une révolution silencieuse*, Paris, La Découverte

DAUDIGNY Y. (2010), « Les collectivités territoriales : moteurs de l'ingénierie publique », fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, *Rapport d'information du Sénat*, n°557

EPSTEIN R. (2005), « Gouverner à distance. Quand l'Etat se retire des territoires », *Esprit*, novembre

GERVAIS J. (2010), « Merging to Survive? Institutional Legitimacy and Material Considerations in the Light of the Reorganization of Corps within the French Civil Service », *International Review of Administrative Sciences*, 76(3), pp. 425-441

KESSLER M.-C. (1986), *Les grands corps de l'Etat*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques

LASCOUMES P., Le BOURHIS J.-P. (1997), *L'Environnement ou l'administration des possibles : la création des directions régionales de l'environnement*, Paris, L'Harmattan

LAUNAY J., PIRON M. (2008), « La gestion des ressources humaines au ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire », *Rapport d'information du Sénat*, n° 991

MAS B., PIERRU F., SMOLSKI N. et TORIELLI R. (dir.) (2011), *L'hôpital en réanimation*, Paris, Editions du Croquant, collection Savoir agir

ROUBAN L. (2010), « Les élites de la réforme », *Revue française d'administration publique* 4/n° 136

THOENIG J.-C. (1987), *L'ère des technocrates. Le cas des Ponts et Chaussées*, Paris, Logiques sociales, L'Harmattan

01/07/2014