



HAL
open science

De l'ingénierie publique à l'ingénierie territoriale : le rôle des sociétés d'économie mixte face au désengagement de l'État

Romain Carrausse

► To cite this version:

Romain Carrausse. De l'ingénierie publique à l'ingénierie territoriale : le rôle des sociétés d'économie mixte face au désengagement de l'État. Géographie. 2015. dumas-01526102

HAL Id: dumas-01526102

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01526102>

Submitted on 22 May 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

MEMOIRE DE MASTER 2
Université de Pau et des Pays de l'Adour
Département de Géographie-Aménagement
Laboratoire Société – Environnement – Territoire UMR CNRS 5603

Romain CARRAUSSE

Sous la direction de Xavier Arnauld De Sartre

DE L'INGENIERIE PUBLIQUE A L'INGENIERIE TERRITORIALE,

LE ROLE DES SOCIETES D'ECONOMIE MIXTE FACE AU DESENGAGEMENT DE L'ETAT

Année universitaire 2014-2015
Master 2
Géographie – Aménagement – Sociologie
Spécialité « Développement durable, Aménagement, Société, Territoire » (DAST)



MEMOIRE DE MASTER 2
Université de Pau et des Pays de l'Adour
Département de Géographie-Aménagement
Laboratoire Société – Environnement – Territoire UMR CNRS 5603

Romain CARRAUSSE

Sous la direction de Xavier Arnauld De Sartre

**DE L'INGENIERIE PUBLIQUE A L'INGENIRIE
TERRITORIALE,**

**LE ROLE DES SOCIETES D'ECONOMIE MIXTE FACE AU
DESENGAGEMENT DE L'ETAT**

Année universitaire 2014-2015

Master 2

Géographie – Aménagement – Sociologie

Spécialité « Développement durable, Aménagement, Société, Territoire » (DAST)



Stage de 6 mois (du 20/04/2015 au 30/09/2015)

Structure d'accueil du stage et nom du service :

Compagnie d'Aménagement des Coteaux de Gascogne
Service de l'Innovation et de l'information

Adresse :

BP 449 Chemin de l'Alette
65004 TARBES CEDEX

Maître du stage :

Ludovic Lhuissier – Directeur de l'innovation et de l'information



REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier Xavier Arnauld-De-Sartre, qui m'a donné la possibilité d'évoluer pendant cinq mois dans une structure telle que la CACG et qui a su guider mes questionnements universitaires.

J'adresse ma profonde reconnaissance à Bernard Thumerel, qui a fait bien plus que diriger lors de ce stage, il a su transmettre sa passion pour les territoires et leurs projets, comme mobiliser chez nous des compétences insoupçonnées.

Je tiens également à remercier Timothée Courtois, Régis Pimor et Arthur Joly, avec qui il a été un plaisir de travailler en groupe, dans un esprit de solidarité et de complémentarité, la réussite de ce stage était dépendante de ce collectif.

Un grand merci à l'ensemble du personnel de la CACG, Ludovic Lhuissier, Olivier Breches, les partenaires de sport et des pauses café. Merci, pour l'intérêt porté à notre travail et d'avoir rendu notre quotidien agréable au sein de l'entreprise.

Enfin, je remercie chaleureusement mes parents, pour leur relecture, leur écoute, leur soutien et pour m'avoir permis de réaliser ces années d'études. Ce mémoire en est l'aboutissement, merci.

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

AAPC : Avis d'Appel Public à la Concurrence

ATTESAT : Aide Technique de l'Etat pour des raisons de Solidarité et d'Aménagement du Territoire

CACG : Compagnie d'Aménagement des Coteaux de Gascogne

COFIL : Comité de Pilotage

DDT : Direction Départementale des Territoires

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

MOA : Maîtrise d'Ouvrage

MOE : Maîtrise d'œuvre

NOTRe : Nouvelle Organisation Territoriale de la République

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

PAPI : Programme d'Action de Prévention contre les Inondations

PETR : Pôles d'Equilibre Territoriaux et Ruraux

PLVG : Pays de Lourdes et Vallée des Gaves

PPR : Plan de Prévention des Risques

REX : Retour d'Expérience

RGPP : Révision Générale des Politiques Publiques

RTM : Restauration des Terrains de Montagne

SAR : Société d'Aménagement Rural

SEM : Société d'Economie Mixte

SOMMAIRE

REMERCIEMENTS	5
LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS.....	6
SOMMAIRE.....	7
DU DESENGAGEMENT PAR DE L'INTERVENTIONISME : LA GESTION POST-CRUE EN PAYS TOY REVELATRICE DE LA STRATEGIE DECENTRALISATRICE DE L'ETAT.....	17
LA SEM, UN ACTEUR SINGULIER DE L'INGENIERIE TERRITORIALE.....	40
UNE NECESSAIRE ADAPTATION DES SEM FACE A DE DIFFERENTS ENJEUX.....	51
CONCLUSION.....	63
BIBLIOGRAPHIE.....	65
TABLE DES ILLUSTRATIONS.....	67
ANNEXES	68
RESUMÉ	85
MOTS-CLES.....	85

Le territoire français est hétérogène. Les 36 700 municipalités qui le composent, dont plusieurs centaines comptent moins de cinquante habitants, font de ce territoire une spécificité européenne (Grison, 2013).

Cette hétérogénéité dans la répartition de sa population a toujours constitué un enjeu en matière d'aménagement et d'organisation territoriale. L'expression « millefeuille territorial » est alors apparue pour désigner les multiples échelons administratifs mis en place. Les réformes territoriales successives ont aujourd'hui organisé ce particularisme sous quatre échelons administratifs locaux : commune, intercommunalité, département et région. Ces réformes ont été entreprises pour donner à l'organisation territoriale plus de visibilité. Elles s'inscrivent dans le processus de décentralisation engagé par l'Etat, en vue de donner à l'action publique des territoires plus d'efficacité. De plus, ce processus demande une répartition complexe des compétences, de l'administration comme des financements et s'accompagne d'une volonté de rationaliser les dépenses publiques.

En effet, la décentralisation est un processus engagé par l'Etat depuis les années 1980. Définie par Pierre Gevert, comme une « politique consistant à déplacer le pouvoir de décision de l'Etat vers les collectivités locales » (Grevart, 2006), elle réforme l'action publique en territorialisant les politiques publiques. La décentralisation a connu plusieurs étapes clés. Elle a été amorcée en 1982 avec François Mitterrand, à l'origine de l'acte I de décentralisation, à travers les lois DEFERRE, qui promulguent le premier transfert de compétence, à savoir la prise en compétence de la voirie départementale ou de la gestion des collèges par les conseils généraux. Dans la continuité de ce premier acte, le 6 février 1992, la loi relative à l'Administration territoriale de la République¹ institue les communautés de communes en zone rurales et les communautés de villes en zone urbaine. Elle est suivie par un texte majeur de la décentralisation adopté le 25 juin 1999, la loi Voynet², qui introduit la notion de développement durable et de démocratie participative. Elle met en place la création des conseils de développement comme des corridors biologiques. L'année suivante, la loi SRU (Solidarité et Renouvellement Urbain) du 13 décembre continue de remanier l'aménagement du territoire, cette fois-ci urbain, puisqu'elle est à l'origine des PLU (Plans Locaux d'Urbanisme) et des SCOT (Schéma de Cohérence Territoriale). L'acte II de la décentralisation s'entreprend lui le 13 août 2004³. Continuant le transfert de compétences aux collectivités territoriales, il amorce le transfert du personnel de la DDE, dès lors un certain pan de l'ingénierie

¹ Loi n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'Administration territoriale de la République

² Loi n° 99-532 du 25 juin 1999 relative à l'épargne et à la sécurité financière

³ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales

publique d'Etat prend fin, à l'exception des petites communes où il y assure encore son rôle de solidarité.

Ce processus de décentralisation est aujourd'hui illustré par son troisième acte engagé sous la présidence de François Hollande par le biais de plusieurs réformes. Trois lois composent la réforme territoriale, la loi de la modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), la loi relative à la délimitation des régions et la loi portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe). Cette réforme territoriale comporte des conséquences en termes de structuration territoriale de l'action publique. Le rôle des départements s'amenuise de plus en plus, les régions sont, elles, concernées par un accroissement de leurs rôles par le biais de fusions qui viseraient à réduire leur nombre de 22 à 13, alors que les communes et groupement communaux acquerraient une nouvelle compétence : la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI). L'articulation des échelles de l'action publique régionale et locale, comme la répartition des compétences entre ces différents niveaux posent des enjeux aux territoires. Ce nouveau bouleversement dans le maillage administratif et dans l'affectation de compétence à l'échelon local s'inscrit dans la fin de l'Aide Technique de l'Etat aux communes pour des raisons de Solidarité et d'Aménagement (ATESAT). Votée en 2001⁴, cette assistance technique solidaire de l'Etat est depuis 2014 assurée désormais par les départements. Ainsi, l'Etat continue de se désengager en matière d'accompagnement en ingénierie publique.

Si ces évolutions ont des conséquences différentes suivant les territoires, la rationalisation des interventions de l'Europe, à travers des procédures standardisées de développement, et de l'Etat, par sa conduite de la décentralisation, conduisent à une normalisation et un contrôle de l'action publique par un Etat toujours plus éloigné des enjeux spécifiques des territoires (LAPOSTOLLE, 2011). L'action publique est de fait prise dans un double jeu. Elle se doit d'élaborer des stratégies de développement prenant en compte la spécificité du territoire d'un côté, tout en étant conditionnée par un échelon plus global européen, qui, par son rôle de financeur de politiques développementalistes (FEDER & FEADER), oblige ces mêmes stratégies d'être en cohérence avec les prérogatives posées par ces fonds de financement.

⁴ Loi n°2001-1168 du 11 décembre 2001 portant des mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier

Ainsi, le développement des territoires se retrouve dans une conjoncture non sans enjeux : un besoin d'ingénierie territoriale toujours plus prégnant face à une baisse des dotations de la part de l'Etat, qui oblige une mise en conformité des procédures de développements locaux aux normes dictées par l'Europe, constituant une nouvelle échelle de financement. De plus, ces enjeux autour du développement territorial s'inscrivent dans un contexte de concurrentialité des territoires toujours plus exacerbé. Une dynamique qui renforce l'hétérogénéité des territoires à l'échelle nationale, favorisant une inéquité en termes d'ingénierie. De fait, ce constat révèle que le développement territorial, qui suppose « d'activer les relations sociales porteuses d'innovation, d'organiser les ressources territoriales et de concevoir un projet » (Rey-Valette et al, 2014), nécessite des compétences diverses de par les évolutions réglementaires ou encore l'apparition de nouveaux enjeux. Or, la baisse de dotation de l'Etat aux collectivités, amène les acteurs à rationaliser leurs interventions et à chercher une manière de répondre aux nouveaux besoins d'ingénierie.

Irrémédiablement, cet état de fait pousse à approfondir la question de l'ingénierie. En effet, l'intervention de l'Etat envers les collectivités territoriales passe par de l'ingénierie publique. Née en 1804 avec la création du corps des ingénieurs et le conseil général des ponts et chaussées, ces deux entités vont fusionner et créer en mars 1967 les DDE, Direction Départementale des Equipements. L'ingénierie publique s'étend alors à différentes formes : la maîtrise d'ouvrage, les études techniques et la maîtrise d'œuvre. Ces prestations de l'Etat pour les collectivités sont qualifiées de Service Public, elles bénéficient alors d'une tarification inférieure par rapport aux prestations proposées par les marchés privés. Dès lors, la Chambre des Ingénieurs Conseils de France dépose une plainte en 1998 auprès de la Commission Européenne pour violation des normes de la concurrence et par là, estime qu'il ne doit pas y avoir de discrimination entre les prestations des services publics et privés. Ainsi, les juges des cours européennes et françaises déclarent l'entrée des prestations d'ingénierie publique dans le champ du secteur concurrentiel et oblige par ce biais le respect du code des marchés publics.

L'ingénierie publique connaît alors une évolution majeure. La loi MURCEF du 11 décembre 2001, qui met en place l'assistance technique de l'Etat pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT), comme vu auparavant, distingue deux régimes de prestations de l'ingénierie publique. Celles relatives au champ concurrentiel (maîtrise d'œuvre et d'ouvrage) et celles correspondant à l'ATESAT qui sont dispensées du code des marchés publics. Par la suite, la

Réforme Générale des Politiques Publiques (RGPP) renforce en 2008 la dynamique de modification du champ d'action de l'ingénierie publique. Prônant la modernisation de l'action publique, la RGPP vise avant tout la réduction des dépenses publiques. Outre le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, l'Etat cherche ici à se recentrer sur un rôle d'expertise, n'exerçant plus d'activités déjà exercées dans le champ concurrentiel et par des structures privées (APIOU, 2012). Enfin, la RGPP regroupe la DDE et la DDAF en une même entité, la Direction Départementale des Territoires (et de la Mer) (DDT(M)). De fait, l'Etat n'exerce plus aucune mission de maîtrise d'œuvre ou de maîtrise d'ouvrage en dehors de l'assistance apportée dans le cadre de l'ATESAT.

Or, comme évoqué plus tôt, la loi des finances de 2014 abroge définitivement l'ATESAT et marque le désengagement de l'Etat en matière d'ingénierie publique. Cette nouvelle évolution amorcée par la présidence de François Hollande avec le III^{ème} acte de décentralisation a pour objectif d'amener les collectivités territoriales vers l'autonomie. L'ingénierie publique actuelle entre alors dans un nouveau paradigme. La fin de l'aide de l'Etat en la matière à travers les différentes lois de décentralisation conduit aujourd'hui les collectivités territoriales à trouver une réponse à leurs nouveaux besoins d'ingénierie. Parallèlement, la complexification de l'aménagement du territoire par la nécessaire prise en compte de nouveaux enjeux sociétaux, amène ces collectivités à aborder des logiques de planification, de vision stratégique et prospectiviste sur leur territoire. Ces dernières élaborent en conséquence des projets de territoire, document par lequel une collectivité « définit son avenir en matière de développement et de cohésion sociale, d'aménagement et d'urbanisme, de transport et de logement, de politique de la ville, de politique de l'environnement et de gestion des ressources. Il détermine les actions qui permettront d'assurer le développement et l'aménagement homogène du territoire »⁵. C'est bien cette double dynamique, la conduite de la décentralisation d'un côté et l'évolution du champ de l'aménagement de l'autre, qui nous amène à faire évoluer le terme d'ingénierie publique vers un nouveau paradigme, l'ingénierie territoriale.

Le Comité Interministériel pour l'Aménagement et le Développement Territorial (CIADT) définit l'ingénierie territoriale de la manière suivante : « ensemble des savoirs faire professionnels dont ont besoin les collectivités publiques et acteurs locaux pour conduire le développement territorial ou l'aménagement durable des territoires ainsi que l'ensemble des outils, dispositifs mis à la disposition des acteurs du territoire pour accompagner la conception, la réalisation et l'évaluation de leurs

⁵ Artois Comm, *La démarche*, <http://www.horizon2030.artoiscomm.fr/content/d%C3%A9finition> [Consulté le 18 Juillet 2015]

projets de territoire. » Aujourd'hui en France, l'ingénierie territoriale émane de deux processus : le renforcement de l'échelon local à partir des années soixante-dix à travers des initiatives collectives et militantes des acteurs locaux, qui tend à s'étendre à l'heure actuelle à la société civile ; et, une territorialité du développement qui s'est vue renforcée par les réformes territoriales qui ont placé la responsabilité du développement aux mains des collectivités (Cardebat et Eberhard-Harribey, 2012). Ainsi, les évolutions constatées ces dernières années révèlent que le développement territorial requiert des compétences diverses par la pression réglementaire et la prise en compte nécessaire de nouveaux enjeux. Les territoires ruraux connaissent alors un besoin d'élaborer des démarches de planifications stratégiques, notamment par ce qu'implique la notion de développement durable dans la société, et leur demande par conséquent des besoins d'ingénierie nouveaux. (Rey-Giraud, 2013) De plus, les réformes territoriales simultanément au désengagement de l'Etat obligent les régions et les départements à structurer une offre d'ingénierie cohérente, au profit des petites communes et intercommunalités. Au-delà des moyens humains et techniques à disposition des collectivités, celles-ci ont souvent recours à des acteurs porteurs d'ingénierie extérieurs. Cependant, actuellement l'offre d'ingénierie est complexe à mobiliser, car elle manque de clarté, elle n'est pas assez coordonnée, inégalement répartie dans l'espace et est surabondante sur certains champs thématiques (ibid). Par conséquent, l'ingénierie territoriale sera ici appréhendée comme « une ressource territoriale » au sens de Bernard Pecqueur et Hervé Gumuchian, c'est-à-dire comme « une caractéristique construite d'un territoire spécifique et ce, dans une optique de développement. »⁶

Rattaché à la région Midi-Pyrénées, le département des Hautes-Pyrénées, qui constitue notre champ d'étude, est un département rural marqué par un morcellement de collectivités dans le massif pyrénéen, par une multitude de communes de petite taille et par l'absence de grand centre urbain. En 2015, selon l'INSEE, le département a une densité de population de 51 habitants au km² pour 228 854 habitant, dont 116 056 sont concentrés dans l'aire urbaine de la préfecture, Tarbes, alors que Lourdes, seconde ville du département regroupe 17 384 habitants. La concentration des activités industrielles dans l'axe stratégique Tarbes-Lourdes favorise un déséquilibre territorial à l'échelle départementale. Bien que Lourdes et le massif pyrénéen soient des attraits touristiques majeurs, nombre de petites communes et intercommunalités dans les zones montagneuses connaissent un

⁶ Gumuchian Hervé, Pecqueur Bernard, *La ressource territoriale*, Paris, Ed Economica, 2007, 252 p.

taux de chômage ou une précarité d'emploi élevés, faisant d'eux des territoires vulnérables et impactés par un déficit en service public. C'est en connaissance de ce contexte que le département a initié un projet de territoire « Hautes Pyrénées 2020/2030 » en vue d'élaborer une stratégie de développement sur le long terme, décliné en plusieurs « chantiers » auxquels les acteurs du département s'engagent de répondre. En outre, en 2012, le Conseil Général créa l'ADAC (Agence Départementale d'Aide aux Collectivités) pour accompagner les communes et les communautés de communes dans leur fonctionnement quotidien et la réalisation de leurs projets.

La vulnérabilité de ces territoires ruraux leur demande en conséquence l'élaboration de stratégies de développement pour répondre aux multiples enjeux qu'ils connaissent et par là, formule un besoin d'appui en termes d'ingénierie territoriale. Ainsi, de par le contexte de décentralisation explicite auparavant, les sociétés privées ou les agences publiques constituent une manne d'ingénierie, complémentaire, supplémentaire ou exclusive pour ces collectivités. Elles sont alors des acteurs pourvus d'un rôle en matière de développement territorial. Parmi elles, les agences départementales publiques, comme les sociétés d'économie mixte sont des acteurs de l'ingénierie territoriale dans les territoires ruraux.

« Les Sociétés d'Economie Mixte sont des sociétés anonymes créées par les collectivités locales. Les SEM disposent d'au moins sept actionnaires, dont l'un est obligatoirement une personne physique ou morale de droit privé. Les collectivités locales doivent être majoritaires et détenir plus de 50 à 85% du capital. Les actionnaires privés apportent leurs savoir-faire et contribuent à la bonne gouvernance de la société. Les SEM sont compétentes pour réaliser des opérations d'aménagement et de construction ou pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial ainsi que toute autre activité d'intérêt général entrant dans le champ de compétences des collectivités locales. Leur champ d'action territorial n'est pas limité. Elles peuvent intervenir pour d'autres clients que leurs actionnaires ainsi que pour leur propre compte. Les collectivités locales ne peuvent leur confier des missions qu'au terme d'une procédure de mise en concurrence. Il existe aujourd'hui 1015 SEM en France. »⁷ L'actionnariat majoritairement public de la SEM, qui participe à sa singularité, lui donne intrinsèquement une mission d'intérêt collectif. Un intérêt qui s'inscrit directement en corrélation avec le développement territorial et qui donne à la SEM de par son

⁷ Fédération des Etablissements Publics Locaux, *Connaître les EPL*, <http://www.lesepl.fr/definition.php> [Consulté le 13 août 2015]

activité naturelle un rôle clé dans ce domaine. Cependant, les SEM connaissent, elles aussi, un contexte qui leur demande une capacité d'adaptation au regard des nouveaux enjeux auxquels elles doivent faire face : « la montée de l'influence de l'Europe, la confrontation avec le marché concurrentiel et la prise en compte croissante des exigences et des attentes de la société »⁸. Cette conjoncture favorise une distanciation entre les collectivités locales et les SEM, entachant leur relation complémentaire par de la rivalité. Malgré la constitution de leur capital, les SEM tendent aujourd'hui vers la sphère privée.

Ainsi, la conjoncture actuelle apporte aux territoires ruraux un besoin en ingénierie territoriale pour élaborer des politiques développementalistes en cohérence avec leurs particularités et leurs enjeux. Le désengagement de l'Etat et la montée en compétence des collectivités accroît le recours à des acteurs externes, privés ou publics, comme les SEM, pour accompagner les territoires vulnérables dans leurs fonctionnements et leurs projets. Cet état de fait fait émerger un questionnement central : **comment les SEM constituent-elles un acteur singulier de l'ingénierie territoriale pour les territoires ruraux au regard du contexte de décentralisation ?**

Plusieurs hypothèses peuvent être élaborées. D'une part que le statut spécifique d'une SEM lui donne un rôle majeur et probant en termes d'ingénierie territoriale pour les collectivités. D'autre part, qu'au regard des conséquences en matière d'aménagement que posent les évolutions législatives et les enjeux sociétaux, les SEM se doivent d'envisager de nouvelles modalités d'intervention.

La construction de ces questionnements émane d'un travail de recherche-action mené au sein de la SEM CACG (Compagnie d'Aménagement des Coteaux de Gascogne) pendant cinq mois. Créée par l'Etat en 1959 parmi six autres SEM de ce type, en vue d'avoir de grandes entités capables de supporter de multiples projets d'aménagement du territoire, la CACG fait aujourd'hui partie des trois dernières entités encore en activité. Comptant environ deux cent salariés, son domaine d'intervention comporte deux axes : la gestion de la ressource en eau et le développement des zones rurales. Son champ d'action s'étend au-delà de la région Aquitaine à celle de Midi-Pyrénées, deux régions qui composent 10 % de son capital social. En plus de son statut de SEM, la CACG est une SARL, Sociétés d'Aménagement Régional, lui donnant un rôle d'opérateur régional de la gestion de

⁸ Fédération des SEM, Les SEM en 2015, Congrès des SEM d'octobre 2006.

l'eau avec un mandat d'aménagement du territoire. Ainsi, la CACG, qui a « joué un rôle majeur dans la réalisation des investissements nécessaires à l'irrigation dans le Sud de la France »⁹ a su diversifier ses activités dans l'agro-alimentaire, l'expérimentation ou encore les aménagements économiques. Une diversification d'activité qui s'est imposée de par un besoin d'infrastructure hydraulique en baisse, une demande en eau moins importante et devant l'obligation de respecter le code des marchés publics. En effet, une SEM réalise des prestations de Service Public. Or, comme évoqué plus tôt, les prestations de service public sont entrées dans le champ concurrentiel dans l'année 2001. Dès lors, les contrats de mandat, par lesquels une collectivité publique confie à une SEM l'exécution d'une mission de service public sont intégrés dans le champ de la concurrence. Une conjoncture qui a poussé les SEM dans des logiques de sphère privée et qui, par ce biais, a poussé la CACG à diversifier ses activités.

Intitulé REX&PROSPECTIVE, composé d'une équipe pluridisciplinaire (deux géographes, un économiste et un sociologue) et dirigé par un expert spécialisé en ingénierie de projet, notre travail au sein de la CACG s'est divisé en différentes étapes. Tout d'abord un temps de prise de connaissance de la structure, ainsi que de ses enjeux internes et externes a été indispensable. Puis, chacun d'entre nous s'est vu attribuer une mission spécifique. Trois des quatre membres de l'équipe se sont attachés à la réalisation d'un retour d'expérience sur des projets internes. Le membre de l'équipe provenant d'une formation économique a réalisé ce travail sur un projet agroalimentaire, une étude de commercialisation du veau rosé pour un abattoir d'Ariège. Le second REX, réalisé par le sociologue de l'équipe, portait sur la création de retenue d'eau en Lay et Vendée pour un usage agricole. Dans mon cas personnel, j'ai durant deux mois réalisé un REX sur le projet de travaux de reconstruction post-crue en Pays Toy. L'objectif de ces REX était l'élaboration de différents outils, à savoir un système d'acteur, un arbre des causes et une frise chronologique, permettant d'éclairer et d'analyser les éléments remarquables, positifs ou négatifs, des différents projets. Ceci, en vue de capitaliser des informations servant le projet en cours ou son éventuelle reproductibilité, ainsi que construire des pistes de réflexions potentiellement opérationnalisables.

La seconde phase de ce travail était la capitalisation de ces résultats, à travers leurs similarités et leurs divergences, en vue de les questionner au regard de l'ancrage territorial de la CACG, de sa singularité et de son adaptabilité à l'évolution du contexte externe. Le quatrième d'entre nous était

⁹ D. Rollin, F. Brelle, J.M. Citeau, A. Villocel. Avec leur statut original, quels rôles pour les sociétés d'aménagement régional dans les politiques de l'eau et de l'irrigation ?. Sciences Eaux et Territoires, 2013, p. 96 - p. 98.

lui dédié à travailler sur la prospective transversalement à tous les projets concernés par des retours d'expériences. L'idée était d'évaluer si l'utilisation d'une démarche prospective pouvait être pertinente et opérationnelle en interne. Après avoir identifié la pertinence d'utiliser la prospective dans les différents projets et sa présence ou son absence chez les acteurs externes concernés, la mobilisation de différents outils et leurs propositions en interne constituait une des finalités de cette mission.

Ce travail s'inscrit dans le cadre d'un projet de Recherche & Développement organisé en interne par la direction de l'innovation depuis 2013. Porté par une réflexion autour du positionnement de la CACG dans le développement territorial, cette démarche s'inscrit dans une période de mutation. En effet, outre les éléments contextuels explicités lors du précédent paragraphe, l'actualité qu'a connu le projet de barrage de Sivens dans le Tarn, parallèlement à l'arrivée d'un nouveau directeur général en 2012 a amorcé des évolutions internes.

Par conséquent, la collaboration entre la recherche et cette structure d'aménagement hydraulique et rural est à la base de ce travail. La méthodologie adoptée lors de la réalisation du retour d'expérience sur les travaux de reconstruction post-crue en Pays Toy constitue aussi la méthodologie de ce travail universitaire. A savoir la réalisation d'entretiens internes à la CACG, mais aussi externes auprès des acteurs du territoire, comme des chargés de mission du Pays Toy et du Pays de Lourdes et Vallée des Gaves (PLVG) ou encore auprès des acteurs de la reconstruction post-crue, comme la DDT. Un travail de recherche documentaire scientifique a aussi été réalisé lors de ce REX puis lors de l'élaboration de ce travail universitaire.

De cette manière, le retour d'expérience réalisé au sein du stage va constituer ici une étude de cas pertinente au regard de notre questionnement. Il fera l'objet de notre première partie. La seconde partie tentera de monter en généralité est d'évaluer la place de la SEM dans le paysage de l'ingénierie territoriale, ses apports, son potentiel et sa singularité. Enfin, une dernière partie s'attachera à identifier les nécessaires évolutions auxquelles elle est confrontée, au regard de nouveaux enjeux.

**DU DESENGAGEMENT PAR DE L'INTERVENTIONISME : LA GESTION POST-CRUE EN
PAYS TOY REVELATRICE DE LA STRATEGIE DECENTRALISATRICE DE L'ETAT**

L'Etat, malgré son désengagement, se doit encore de jouer un rôle de solidarité territoriale en cas d'évènement exceptionnel. En l'occurrence, les crues qui ont impacté le département des Hautes-Pyrénées ont engendré des dégâts si importants que les territoires concernés ne pouvaient assumer à eux-seuls les travaux de reconstruction. L'Etat par le biais de différents fonds de financements et par la mise en place d'une mission post-crue au sein de la DDT 65 va donc les accompagner par un appui technique et financier devant le défi posé par cet évènement exceptionnel.

La crue a touché un territoire rural, qui plus est dans un milieu montagnard, vulnérable à ce genre de catastrophe de par la faible manne financière et d'ingénierie dont il dispose. Il est de fait intéressant de se demander en quoi cette crue impacte sur un territoire concerné par les enjeux posés par le processus de désengagement de l'Etat, en quoi l'Etat va appréhender cette crue comme une opportunité de situation pour engager des modifications structurelles et des injonctions décentralisatrices, puis enfin, en quoi la SEM peut-être un acteur lui aussi solidaire pour ces territoires vulnérables

1. Une catastrophe naturelle dans un territoire vulnérable

1.1. Une crue centennale

Le département des Hautes-Pyrénées a connu des épisodes climatiques violents causant deux épisodes de crue en octobre 2012 et juin 2013. Le 19 & 20 octobre 2012 le Gave de Pau et ses affluents débordent, 200 à 350 mm d'eau se cumulent en 48h. A Caunterets deux campings sont évacués, le Gave de Pau sort de son lit à Lourdes, inondant la partie basse de la ville. Au total, ce sont plus de 400 personnes qui sont évacuées. Une catastrophe comparable à un épisode datant du mois de novembre 1982.

La période hivernale de cet épisode complique l'intervention dans le lit des rivières et retarde l'engagement de travaux de réhabilitation. En effet, de décembre 2012 à mars 2013, de fortes

précipitations atteignent 800mm soit 69% des précipitations d'une année¹⁰. Ces précipitations donnent au 31 mars 2013 un cumul de neige exceptionnel en altitude, 9,50m à 1900 mètres et pas moins de 12m à 2500 mètres d'altitude. En mai 2013, en cinq mois il a plu 84% de la moyenne de l'année, avec des cumuls de neige encore exceptionnels pour la saison. Par conséquent, les travaux engagés en vue de réparer les dégâts causés par la crue d'octobre 2012 sont rendus particulièrement difficiles.

Le 17 juin 2013, de nouvelles précipitations exceptionnelles s'abattent en moins de 48h sur le relief des Pyrénées, des Pyrénées-Atlantiques dans la vallée d'Ossau aux Hautes-Pyrénées dans le secteur de Gavarnie, de Genos et Luz-Saint-Sauveur. Alors, la montée brutale des températures amenant une fonte des neiges rapides, cumulées aux fortes précipitations, entraînent le Bastan, le Gave de Cauteret et le Gave de Pau dans des crues violentes et dévastatrices. Par conséquent, ces cours d'eau vont avoir un débit important, puisque ces derniers se situent en zone de montagne avec un dénivelé élevé, et vont charrier d'énormes quantités de matériaux solides tels que des blocs de roches, graviers et boues. Ce charriage de matériaux est d'autant plus fort qu'à certains endroits des matériaux ont fait effet de « bouchons » à cause des débris déjà présents avec la crue de 2012 et ceux ajoutés par des avalanches durant les mois de janvier et février. Tous ces facteurs vont donner à la crue une puissance dévastatrice. Lourdes, située en aval est une nouvelle fois impactée, le Gave de Pau débordant de 4,80m. La voirie, les réseaux d'assainissement, comme les bâtiments n'ont pas été épargnés. Une soixantaine de lieux sont sinistrés sur tout le réseau des routes départementales, des accès sont barrés (notamment la route de Barèges), des ponts sont emportés. Cet événement exceptionnel est alors qualifié de « crue centennale », puisque le Gave de Pau n'a connu que pareille crue en octobre 1937, pour le Bastan un cas similaire remonte au mois de juillet 1897. La crue aura fait au total trois victimes. Les dégâts s'élèvent eux à 137 millions d'euros pour les collectivités.

Ce travail s'intéresse plus particulièrement au secteur du Pays Toy. Communauté de communes composée de 15 communes, dont Barèges et Luz-Saint-Sauveur, fortement impactés par la crue. Le Pays Toy concentre à lui seul 51M d'euros de dégâts, il est traversé par deux cours d'eau qui ont connu des débordements et des transports solides historiques. Le Bastan, prenant sa source à 2500 mètres d'altitude à l'ouest du Pic-Du-Midi de Bigorre, traverse 8 communes dont Barèges avant de rejoindre le Gave de Gavarnie (appelé en aval le Gave de Pau) au niveau de Luz-St-Sauveur.

¹⁰ Wikipédia, *Crue du 18 juin 2013 en Pays Toy*, https://fr.wikipedia.org/wiki/Crue_du_18_juin_2013_en_pays_Toy [Consulté le 6 mai 2015]

Emportant la route permettant de relier Luz à Barèges, le Bastan va durant la crue emporter la place de Barèges, un parking, le camping ainsi que sept maisons. Le village sera donc évacué le 19 juin. Le Gave de Pau, ou de Gavarnie, est le second cours d'eau majeur du Pays Toy, traversant le village de Gavarnie (qui n'est pas dans la communauté de communes), de Luz, puis de Sassis.



Le territoire des travaux de reconstruction post-crue en Pays Toy

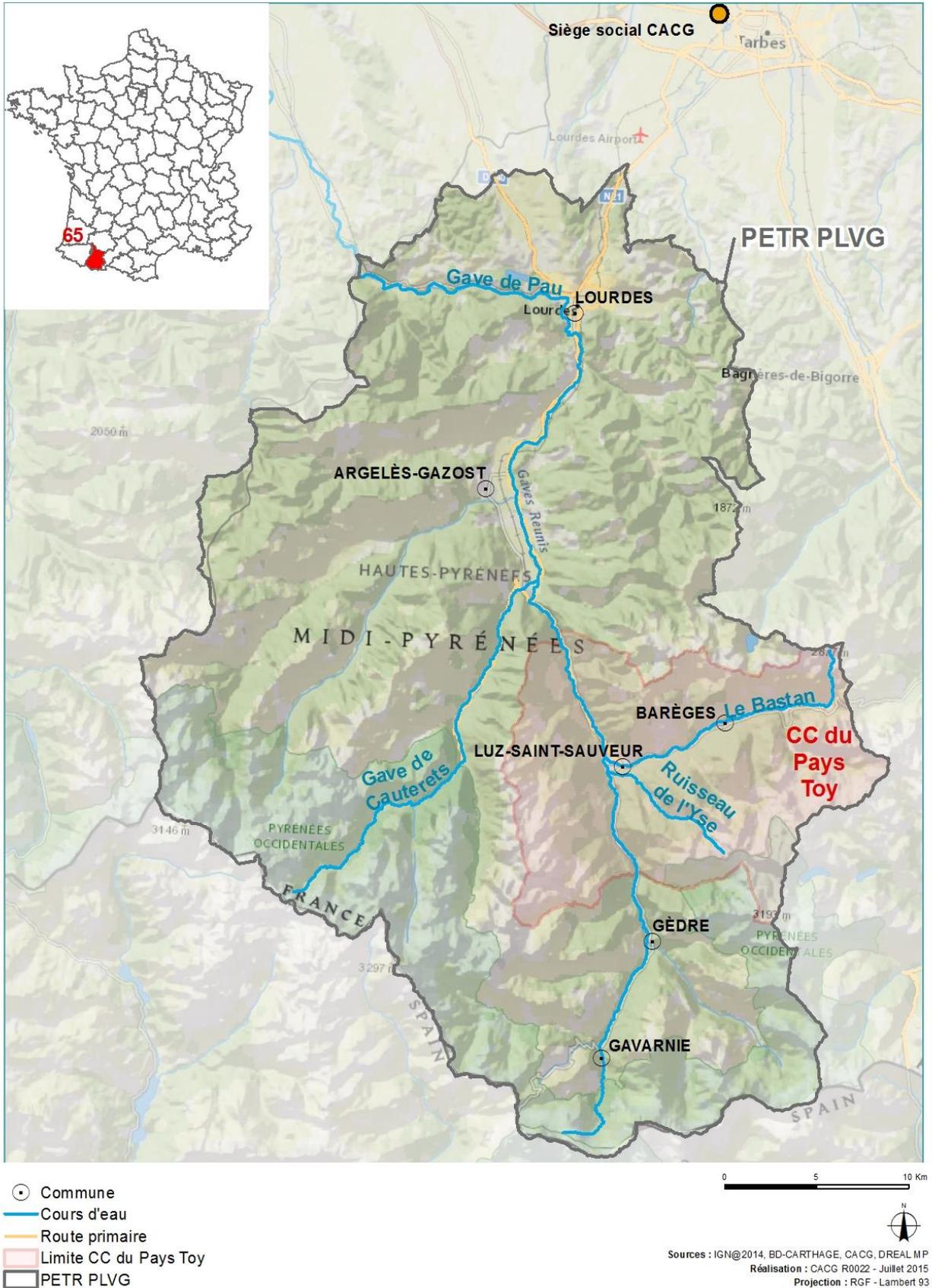


Figure 1 : Le territoire des travaux de reconstruction post-crue en Pays Toy ; Source : Romain Carrausse

Ainsi, le département de Hautes-Pyrénées a connu un épisode de crue exceptionnel engendrant nombre de dégâts. Localisée principalement en zone rurale et montagneuse, cette catastrophe naturelle vient impacter un territoire vulnérable au regard du contexte de décentralisation et de la demande d'ingénierie qu'implique les travaux de reconstruction post-crue.

1.2. Un territoire impacté vulnérable

Le Pays Toy est un territoire caractérisé par sa ruralité. D'après les données de recensement de l'INSEE de 2011, il compte 2 642 habitants pour une densité de 12 habitants au kilomètre carré. Une seule commune dépasse le seuil des 1000 habitants, Luz-St-Sauveur, Esquièze-Sère compte environ 400 habitants, le reste des communes ayant entre 25 et 155 habitants permanents. De 1968 à 2011 le nombre d'habitants dans la vallée a chuté de 24,2 %, passant de 3861 à 2925 habitants. La population de la vallée est aussi vieillissante, son pourcentage a évolué depuis 2006. Les soixante ans et plus composent aujourd'hui 30,9% de la population totale. De plus, les communes du Pays Toy sont, avec le développement du tourisme de plus en plus à vocation résidentielle. Le nombre d'actifs travaillant hors de leur commune de résidence représente en 2011 plus de la majorité des actifs soit 52,5%, un pourcentage en évolution croissante.

Les nombreux atouts en termes touristiques du Pays Toy lui donnent des emplois à l'échelle locale et un certain dynamisme économique tourné vers les services. Cependant, cette attractivité touristique ne semble pas donner au Pays Toy une démarche volontariste d'élaboration de stratégie territoriale. En effet, L'observatoire des Territoires montre que, l'ancienneté de certains PPR (Plan de Prévention des Risques), le fait que seulement trois des quinze communes soit dotées d'un PLU (Plan Local d'Urbanisme), ou encore l'absence de SCOT (Schéma de Cohérence Territoriale) sont autant de données qui semblent confirmer ce constat. Un projet d'une intercommunalité à 17 est en cours, car Gèdre et Gavrnies forment à eux deux une communauté de communes. Une organisation qui tendrait alors vers les objectifs fixés par les réformes des collectivités de 2010.

La procédure de décentralisation menée par l'Etat, parallèlement à son désengagement en matière d'ingénierie publique semble cependant avoir entraîné les élus à s'organiser en vue d'élaborer des politiques de développement sur le territoire. En effet, en 2004, les communautés de communes isolées des vallées des gaves, à savoir six cantons (Argelès-Gazost, Aucun, Lourdes Est, Lourdes

Ouest, Luz-Saint-Sauveur et Saint-Pé-de-Bigorre) se sont constituées en Pays autour d'un projet partagé.

Le pays est une catégorie administrative française d'aménagement. Issu de la loi LOADT du 4 février 1995, puis renforcée avec la LOADDT, dite Loi Voynet du 25 juin 1999, évoquée dans les premières pages de ce travail. Elaboré comme un espace de « cohésion géographique, économique, culturelle ou sociale »¹¹ pour promouvoir un développement global et durable, le pays est la résultante d'une démarche volontariste des acteurs locaux en vue de se coordonner pour dynamiser le territoire par la conception de projets. Le pays répond alors à un objectif ambitieux : « élaborer à une échelle large une stratégie territoriale en associant les forces vives du territoire et la décliner en un contrat passé alors principalement avec l'Etat et la Région »¹². De fait, le Pays Vallée des Gaves a élaboré un Contrat de Pays avec l'Etat, la Région Midi-Pyrénées et le Conseil Général des Hautes-Pyrénées pour soutenir les projets de développement entre 2005 et 2007, puis une convention territoriale a été signée entre 2008 et 2013 à travers la création du Syndicat Mixte du Pays des Vallées des Gaves (SMPVG). Par conséquent, les injonctions induites par le désengagement de l'Etat semblent avoir poussé le Pays Toy à incorporer une structure administrative permettant de mobiliser les acteurs locaux autour de projets fédérateurs et offrant des moyens d'ingénierie supplémentaires.

Il est intéressant de se demander ici si la présence de l'Etat par l'épisode de crue qu'a connu le territoire ne conduit pas les acteurs locaux à faire évoluer leur organisation territoriale. En effet le 1^{er} janvier 2014, six mois après les crues, le SMPVG crée avec, le Syndicat Mixte pour le Développement Rural de l'arrondissement d'Argelès-Gazost (SMDRA) et le Syndicat Mixte de la Hautes Vallée des Gaves (SMHVG), le Syndicat Mixte du Pays de Lourdes et des Vallées des Gaves (SMPLVG). Cette fusion structure un pays correspondant à huit communautés de communes, dont celle du Pays Toy. Le PLVG est devenu au 1^{er} janvier 2015 un Pôle d'Equilibre Territorial (PETR) tel que le prévoit la loi MAPTAM du 27 janvier 2014, le PETR remplace les Pays. Le PLVG intervient dans les politiques contractuelles, comme le programme LEADER ou la convention territoriale du Pays, le développement touristique, le développement durable, la protection de l'environnement, les politiques culturelles et l'habitat. Pour ce qui est de l'environnement, le PLVG offre une instance qui, de par la coordination des acteurs locaux qu'il implique et son territoire, peut

¹¹ Pays Vallée des Gaves, *Comprendre le Pays*, <http://www.paysvalleesdesgaves.com/theme.html?id=2119> [Consulté le 22 août 2015]

¹² IBID

élaborer des outils de gestion sur des espaces géographiques, ne se cantonnant pas à l'échelle des collectivités. Une dimension scalaire cohérente notamment pour que le territoire élabore des outils de gestions des cours d'eau et des inondations. D'une gestion morcelée des cours d'eau du bassin versant, ne permettant des politiques de gestion cohérente du Gave de Pau et de ses affluents (3 intercommunalités s'occupaient de cette gestion), le PLVG constitue un moyen d'action à l'échelle du bassin versant.

Le Pays Toy est un territoire rural concerné pleinement par le processus de désengagement de l'Etat. La constitution en différentes étapes du PLVG en est une preuve probante, puisqu'elle permet une gestion du territoire à une échelle plus importante et cohérente, notamment en matière de gestion des cours d'eau. Cependant, l'absence de réelle stratégie territoriale accompagnant la mise en place de cette structure laisse à penser que ce pays est aussi créé dans une logique d'opportunité de dispositif, c'est-à-dire pour répondre aux directives européennes permettant alors de recevoir des fonds de financement. De plus, la création tardive du PLVG ou précédemment du Pays Vallée des Gaves s'inscrivent dans une démarche réactive, en réponse à un nouveau cadre législatif, ne provenant pas d'une volonté d'anticipation ou de proactivité des acteurs locaux. Ce qui peut notamment expliquer le retard de la modernisation du territoire.

Par ailleurs, la forte exposition du Pays Toy aux catastrophes naturelles, puisqu'il cumule le risque d'inondation, le risque d'avalanche et le risque sismique, lui donne un caractère vulnérable. Les impacts des deux épisodes de crue demandent à ce territoire une capacité de mobiliser de l'ingénierie, et ce sur plusieurs points. Or, il ne dispose que pas d'assez de moyens pour prendre à lui-seul la responsabilité de cette tâche. Ainsi, les conséquences de cette catastrophe naturelle vont entraîner nécessairement la mobilisation de différents acteurs pour accompagner le territoire dans sa réhabilitation.

1.3. La gestion post-crue, une nécessaire gouvernance impliquant de nombreux acteurs

La complexité des dégâts et des travaux impliqués par la crue demande une ingénierie forte. Or, comme l'illustre Vincent Piveteau, « disposer d'une ingénierie territoriale, c'est être en présence d'un collectif d'acteurs organisés, coordonnés qui ont su mettre en place un régime de production, de capitalisation ou de transaction des compétences. »¹³ De fait, l'ingénierie impliquée par la gestion post-crue oblige à la coordination de nombreux acteurs. La mobilisation de ce système d'acteur, comme modalité intrinsèque de l'ingénierie, va être l'une des composantes de la gouvernance territoriale de gestion post-crue. Définie par Gaudin (1998) comme « un processus de coordination multi niveaux et multipolaires », la gouvernance territoriale induite par cette gestion post-crue va solliciter différents acteurs, publics, privés et les mettre en interaction avec des institutions diverses.

Le Pays Toy concentre à lui seul 51 millions d'euros de dégâts. Ce montant correspond à 15 années d'investissement de l'ensemble des maîtres d'ouvrage du secteur¹⁴. Ainsi, rien qu'en termes de financement différents acteurs sont mobilisés. L'Etat apporte 31,8 millions d'euros d'aides au titre de différents fonds de financement, la région Midi-Pyrénées 5,4 millions d'euros et l'Agence de l'Eau Adour-Garonne 5,1 millions d'euros. Pour recevoir ces fonds, l'Etat a dû trouver une structure capable de supporter la maîtrise d'ouvrage des travaux de reconstruction. Au Pays Toy, seul le SIVOM Pays Toy est capable de jouer ce rôle à l'échelle de la communauté de communes. Cette structure était auparavant dédiée à la gestion de l'abattoir présent dans le territoire, à la réalisation de signalisation touristique et la confection de chemins de V.T.T. La crue lui donne le rôle de maître d'ouvrage pour 13 des 17 communes composant le Pays Toy, soit la gestion et coordination de 30 millions d'euros de travaux. Or, le SIVOM n'était composé auparavant que d'une personne, alors, il a été dans l'obligation de recruter un chargé de mission. En plus de ce recrutement, l'Etat va financer le SIVOM pour qu'il puisse engager une assistance à sa maîtrise d'ouvrage au vu de la complexité financière et des travaux à engager. Cette assistance le SIVOM va la trouver par la CACG. La SEM s'est en effet montrée dès le début solidaire, mettant à disposition dans l'urgence des experts disponibles.

¹³ Piveteau Vincent, L'ingénierie territoriale, défi pour la gouvernance, 2011, p. 159-164

¹⁴ Préfet des Hautes-Pyrénées, Bilan des actions de l'Etat en Pays Toy, 2014, p.5

Au-delà de la partie post-crue concernant la maîtrise d'ouvrage et le financement, beaucoup de maîtres d'œuvre ont eux aussi été sollicités. RTM, Restauration des Terrains de Montagne, qui est un service de l'Etat est notamment intervenu de par sa connaissance du milieu de montagne. Les dégâts environnementaux causés par la crue ont sollicité un autre acteur, l'ONEMA, l'Office National de l'Eau et des Milieux Aquatiques.

Voici donc une liste non exhaustive des acteurs mobilisés par cette gestion post-crue, à noter que tous les maîtres d'œuvre ne sont pas mentionnés du à leur nombre trop élevé (la sphère bleue relative à «l'interne » représente les personnes mobilisées par la CACG) :

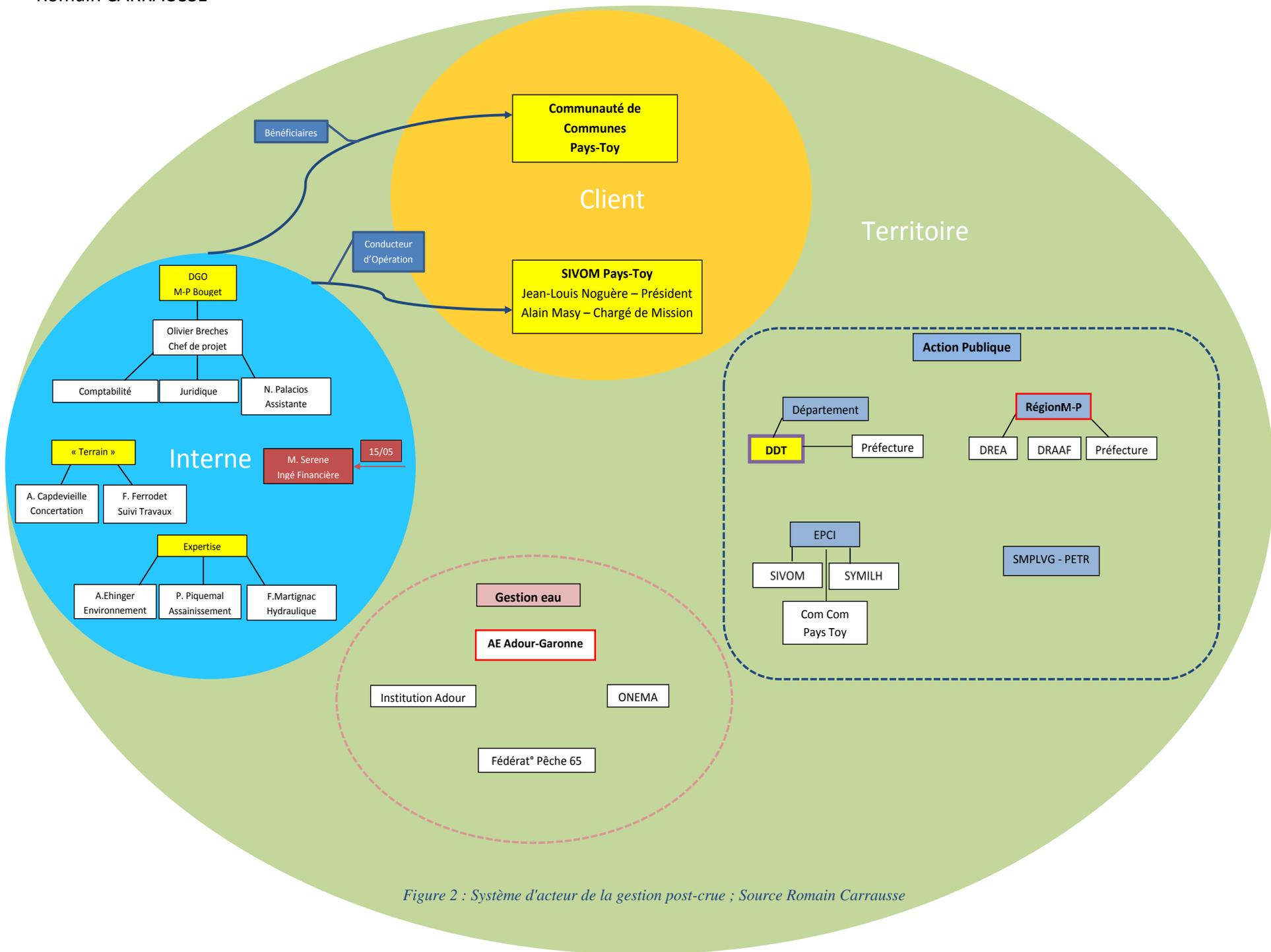


Figure 2 : Système d'acteur de la gestion post-crise ; Source Romain Carrausse

Les interactions entre ces acteurs constituent une composante de l'ingénierie territoriale mobilisée par la post-crue. Depuis, le début il est clair que l'Etat a un rôle prépondérant dans ce processus, rôle dont il paraît nécessaire d'en déceler les tenants et les aboutissants.

2. Un Etat solidaire

L'Etat a tout de suite appréhendé les difficultés causées par la crue dans un territoire rural et vulnérable. Dès lors, il a joué un rôle solidaire tant en terme d'ingénierie que de financement. Il a donc adopté une posture interventionniste et ceci au regard de plusieurs aspects.

2.1. La mission post-crue de la DDT 65, un levier d'intervention de l'Etat

L'Etat a mis en place dès le lendemain de la crue une mission post-crue au sein de la DDT 65. Cette cellule est dédiée au pilotage général de la gestion post-crue. Le recensement des dégâts, la priorisation des chantiers à mener, l'allotissement des moyens d'intervention, la préparation des dossiers de demandes d'indemnisation sont les objectifs visés. La DDT 65 permet au territoire de bénéficier d'un apport en termes d'ingénierie publique. Les élus sont notamment les premiers à en louer la réactivité et les bénéfices.

Cependant, la mise en place de cette cellule post-crue ajoutée aux subventions importantes que donne l'Etat au Pays Toy pour ses travaux de reconstruction, va donner à la DDT un rôle de décideur qui a pu être source de contentieux. Par exemple, le fait que Barèges ai bénéficié de 15 millions d'euros d'aide de la part de l'Etat sur les 30 millions alloués a pu entretenir des sentiments de jalousie chez certains élus. De plus, Barèges a bénéficié de travaux dans le lit du Bastan dont les conceptions ont été prévues pour résister à une crue centennale. Or, réhabiliter un cours d'eau en vue de résister à une cure centennale est plus coûteux que de le réhabiliter en vue d'une crue de plus petite envergure. Ainsi, la limite financière a conduit la DDT à prioriser certains secteurs. Un autre élément qui favorise un sentiment de désaveu chez les élus dont leurs communes n'en sont pas bénéficiaires.

En outre, l'Etat a voulu par le biais de cette gestion post-crue faire une démarche d'exemplarité pour la reconduction de ce type d'intervention dans d'autres territoires. En effet, les épisodes de crues tout aussi conséquentes connues par la tempête Xynthia, ou encore celles plus récentes dans l'Hérault ou le Var poussent l'Etat dans une telle logique. La DDT 65 a d'ailleurs réalisé un retour d'expérience sur le travail effectué pour le présenter à d'autres instances susceptibles de connaître demain pareil phénomène. Cette démarche d'exemplarité a notamment conduit l'Etat à adopter une stratégie de financement particulière. En effet, il a pour objectif que les fonds d'indemnisation qu'il finance soient consommés à 100%, pour que les communes ne puissent utiliser cet argent que dans le cadre des travaux de reconstruction. Cet objectif met en place une prise des arrêtés tardive, qui par conséquent entraîne un délai de subventionnement long pour les maîtres d'ouvrage. Le SIVOM Pays Toy va avoir des difficultés de trésorerie en partie due à cette stratégie, car quand il engage des dépenses pour des travaux particuliers, le délai long entre la prise d'arrêté et l'arrivée des subventions lui crée un laps de temps où sa trésorerie est négative. En voici une illustration :

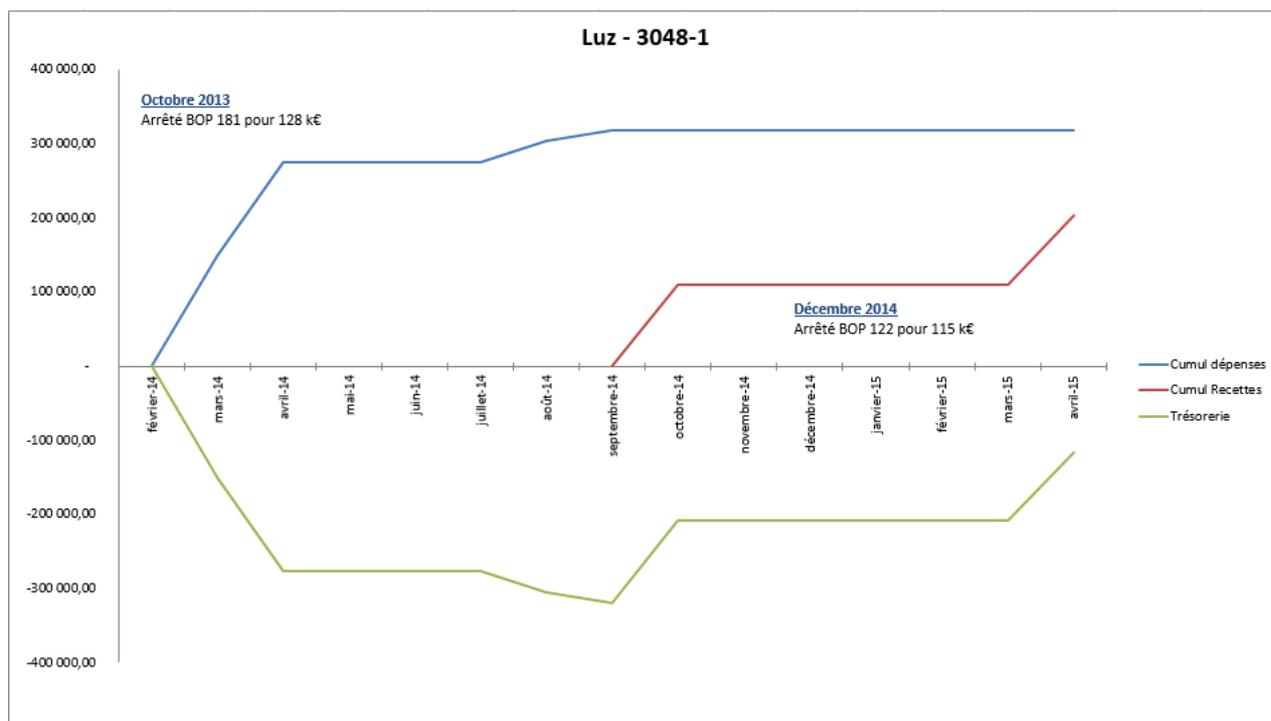


Figure 3 : Courbe des dépenses, des recettes et de la trésorerie du SIVOM lors de travaux dans un secteur de Luz-St-Sauveur ;
Source : CACG

L'Etat à travers la DDT a donc adopté une posture interventionniste. Une posture nécessaire devant l'envergure des dégâts et des travaux, mais aussi de par les montants en jeu. Cependant cet interventionnisme cache aussi des objectifs sous-jacents, notamment induits par les nouvelles réformes de décentralisation. Cette conjoncture a conduit l'Etat à appréhender la crue comme une opportunité de situation.

2.2. La crue comme une opportunité de situation

L'Etat a vu cette crue comme une opportunité de situation. En effet, l'Etat intervient solidairement dans un contexte de décentralisation. La loi MAPTAM, votée en janvier 2014 est un élément implicite de cette opportunité de situation. Avant cette loi, la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI) était constitué de missions facultatives. Ces missions étaient en outre partagées entre les collectivités et leur groupement, conduisant à l'existence d'une multiplicité de schémas organisationnels et à un manque criant de lisibilité sur une unité hydrographique cohérente. Cette situation ne permettait pas une cohérence des actions et une facilité des maîtres d'ouvrage à agir. La loi attribue désormais au bloc communal une compétence obligatoire de gestion des milieux et de prévention des inondations. La gestion post-crue a donc constitué une opportunité de situation pour l'Etat à fin de donner la compétence GEMAPI au Pays Toy. Pour ce faire, l'Etat a proposé aux élus de donner au SIVOM la compétence syndicat de rivière, en vue de mener toute action concernant un cours d'eau et ses affluents. Cependant, l'Etat n'a pas expliqué les tenants et les aboutissants de ce nouveau rôle pour le SIVOM. Ce dernier a présenté ce changement aux élus par le fait qu'ils allaient pouvoir par ce biais récupérer la TVA. Les élus, attirés par l'intérêt financier n'ont pas cherché à saisir ce qu'il en impliquait. Or, en plus d'allouer un budget au SIVOM pour remplir ce nouveau rôle, le passage en syndicat de rivière lui donne l'obligation, par la loi MAPTAM, de prendre la compétence GEMAPI. Une compétence que la communauté de communes ne peut pas encore assumer faute de moyens financiers alloués et faute de ressources d'ingénierie pour conduire cette compétence au sein du SIVOM. C'est pourquoi il est prévu à terme que le PETR PLVG prenne cette compétence, sans qu'il y ait plus de certitude sur ce transfert.

L'opportunité de situation s'est aussi retrouvée dans la demande de l'Etat d'élaborer un Programme d'Actions de Prévention contre les Inondations (PAPI). Ce programme a été initié en 2002 « pour

traiter le risque inondation de manière plus globale, à travers des actions combinant gestion de l'aléa (réhabilitation des zones d'expansion de crues, ralentissement dynamique, ouvrages de protection,...) et réduction de la vulnérabilité des personnes, des biens et des territoires (limitation stricte de l'urbanisation des zones inondables, réduction de la vulnérabilité des constructions et des installations qui s'y situent, amélioration de la prévision et de la gestion des crises...) »¹⁵. Le but du PAPI étant de rassembler des acteurs locaux autour d'une vision globale du risque d'inondation sur le territoire, son animation étant confiée à des collectivités territoriales ou à des groupements constituant la structure pilote du PAPI. Or, l'élaboration du PAPI s'inscrit dans une perspective où il sera à partir de 2015, intégré à l'élaboration de plans de gestion des risques d'inondation (PGRI), directive mise en œuvre par l'Union Européenne. De fait, la demande de l'Etat d'élaboration de ce programme cache différents objectifs sous-jacents : il est une manière pour lui de doter le territoire d'un outil de gestion du risque d'inondation à une échelle intercommunale ; il est aussi un moyen de financement pour les travaux de reconstruction post-crue, permettant de dédouaner l'Etat de certaines dépenses. Par conséquent l'élaboration de ce PAPI est révélateur des enjeux que connaissent aujourd'hui les territoires, c'est-à-dire une nécessaire adaptation de l'action publique locale face au processus de décentralisation de l'Etat, qui lui se doit de structurer son territoire au regard des différentes directives mises en œuvres par l'Europe.

La complexité de la gestion post-crue, la vulnérabilité du territoire impacté, comme les injonctions décentralisatrices de l'Etat dans cette conjoncture demande au territoire de mobiliser des moyens d'ingénierie dont il ne dispose pas. C'est dans ce contexte que la SEM CACG est intervenue dans les travaux de reconstruction post-crue.

¹⁵ Ministère de l'Ecologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, *Programme d'action de prévention des inondations (PAPI)*, http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/110215_PAPI_vdef.pdf [Consulté le 11 mai 2015]

3. La CACG, une SEM comme apport d'ingénierie

C'est au regard des conséquences de la crue sur le territoire du Pays Toy que la CACG a répondu pour la première fois à une urgence, laissant dans un premier temps des techniciens à disposition de la DDT pour aider au commencement des travaux en vue de sécuriser les biens et les personnes. C'est la première fois que la CACG intervient bénévolement dans un cas d'urgence. Elle se positionne dans un rôle de solidarité pour un territoire de proximité.

3.1. Un rôle indispensable

Cette solidarité territoriale s'est ensuite concrétisée par le fait que la CACG ait choisie à la suite d'un appel d'offre afin d'être conductrice d'opération pour le compte du SIVOM Pays Toy. Cette structure, comme évoqué plus tôt, est maître d'ouvrage pour 13 des 17 communes composant l'intercommunalité Pays Toy. Cette conduite d'opération à la maîtrise d'ouvrage porte sur différents points : le pilotage des marchés, des études et des travaux ; la coordination avec les autres intervenants ; la coordination avec les financeurs ; la concertation et la communication.

Cette intervention de la part de la CACG a donc fait l'objet du retour d'expérience que j'ai effectué lors de mon travail en son sein. L'ambition de ce REX in-itinéré n'est pas d'évaluer le projet dans sa globalité mais bien d'identifier des éléments remarquables positifs ou négatifs. Or, la concertation est un élément remarquable positif dans l'intervention de la CACG. En effet, la SEM a identifié dès le début de son intervention l'importance de mettre en place une permanence de concertation sur place, avec une personne et un numéro de téléphone dédiés. Une permanence importante de par la multitude de propriétaires impactés, ayant par conséquent des besoins d'informations et d'un lieu d'écoute, mais aussi de par la pression des habitants sur leurs élus au sujet de l'avancement des travaux. La satisfaction des propriétaires des travaux effectués sur le petit cours d'eau de l'Yse le montre bien. Une grande part de foncier détenue par des propriétaires privés constituait une crainte majeure de contentieux pour les élus. C'est pourquoi ces derniers décident de saisir la cellule de concertation mise en place par la CACG pour impliquer les propriétaires dans les différentes phases de travaux et incorporer leurs revendications. La nécessité de mettre en place une cellule de concertation sur le terrain a permis de rendre accessible les informations liées aux travaux aux particuliers, ainsi que d'être réactif et régulateur vis-à-vis des incidents qu'ils ont pu connaître.

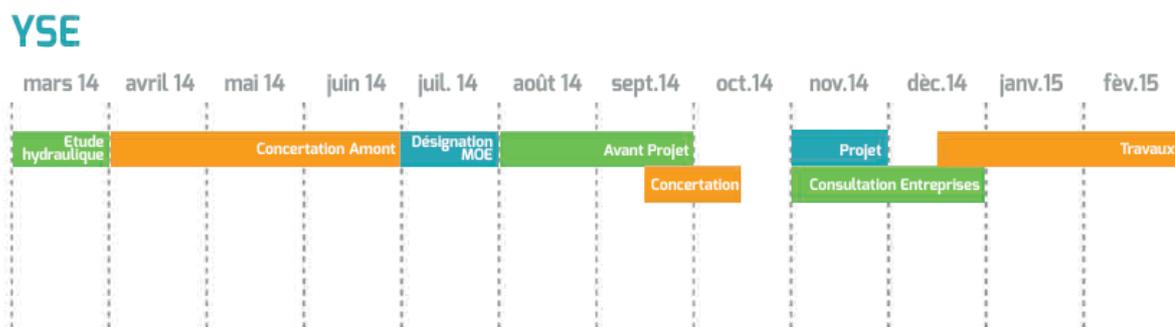


Figure 4 : Planning des Travaux de l'Yse ; Source : CACG

Par conséquent, la concertation a permis aux élus d'avoir un appui quant aux demandes d'information de leurs habitants, a offert aux habitants un point d'écoute et d'information, mais elle a aussi permis au SIVOM d'engager des travaux dans les cours d'eau qu'avaient en connaissance les propriétaires de telles parcelles ainsi que leurs problèmes.

L'ingénierie financière de la CACG a été elle aussi un élément remarquable de sa conduite d'opération. Bien que les propos à venir vont montrer qu'il y a eu du retard dans la mise en place de cette ingénierie financière par la SEM, les raisons en sont en partie extérieures à la structure et n'entachent pas l'importance d'un tel savoir-faire dans pareille situation. En effet, à partir d'un exemple concret, à savoir l'impossibilité pour le SIVOM de payer une entreprise, ce sont trois champs de causalité qui ont identifié les causes de ce retard dans l'ingénierie financière de la CACG. Le premier porte sur la particularité de la structure du SIVOM, à savoir une petite structure dotée de faible capacité d'ingénierie, qui se retrouve maître d'ouvrage des travaux de reconstruction en Pays Toy puisqu'elle est la seule structure pouvant assumer les travaux à l'échelle intercommunale, et par là recevoir les subventions de l'Etat. Le second champ de causalité est propre à la stratégie de l'Etat dans cette gestion post-crise, qui, par une volonté de voir une consommation entière des fonds d'indemnisation, comme explicité auparavant, met en place des prises d'arrêtés tardives et donc un délai de subventionnement long pour les travaux engagés. Ces deux champs donnent des difficultés au SIVOM pour équilibrer son budget, l'amenant ainsi à l'incapacité de payer une entreprise. Le dernier champ de causalité expliquant cet élément remarquable est interne à la CACG. L'ingénierie financière n'a pas été perçue dès l'élaboration de la réponse à la commande comme un élément complexe, de plus le contexte d'urgence n'a pas permis un temps d'acclimatation nécessaire, demandant ainsi un suivi financier immédiat de la reconstruction post-crise. Ces éléments ont favorisé un sous-dimensionnement dans les premiers temps de l'intervention de l'ingénierie

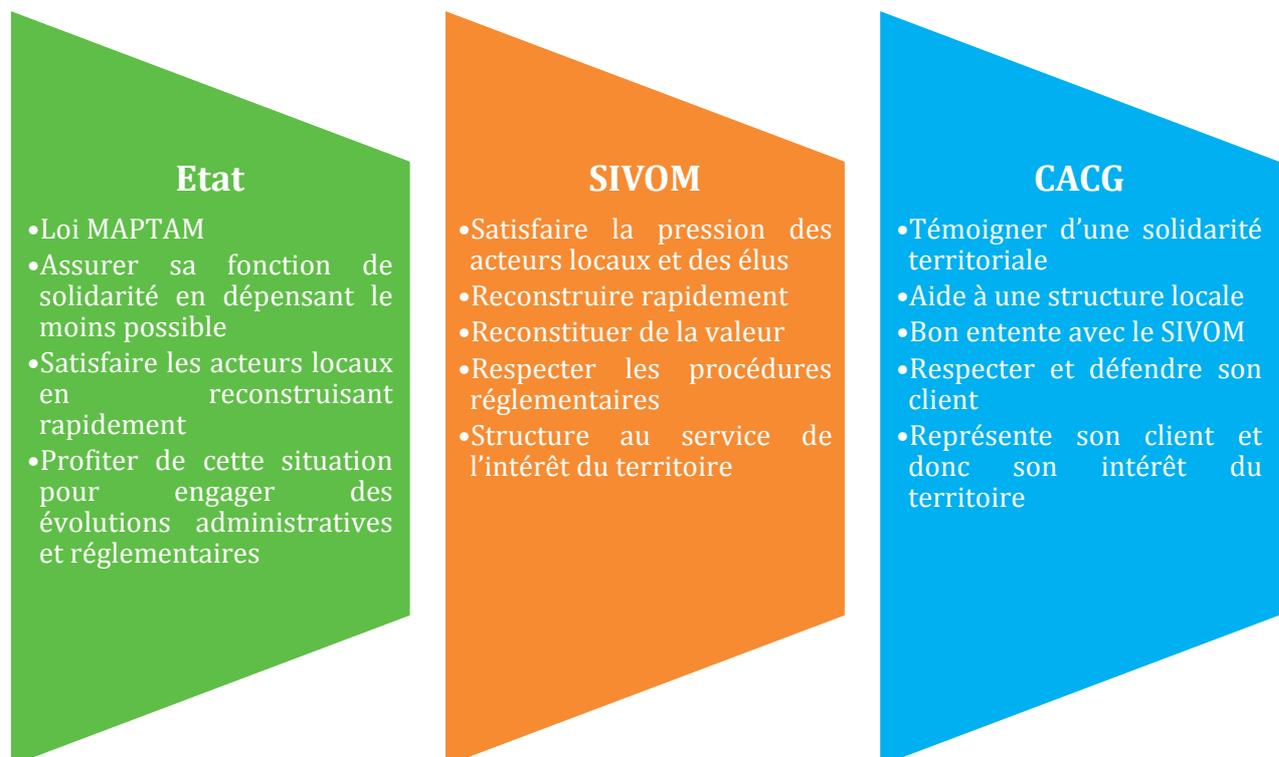
3.2. Une difficulté de positionnement provenant d'un conflit d'intérêt

La CACG a éprouvé des difficultés à appréhender la posture de l'Etat dans cette gestion post-crise. La prise en compétence du SIVOM du syndicat de rivière ou encore le lancement de la procédure PAPI où la CACG a participé à son élaboration en sont des éléments concrets. S'agissant du PAPI, l'Etat l'a impulsé auprès des élus dès la crue d'octobre 2012. Le PAPI est un document complexe à élaborer. Le PLVG a dû recruter un chargé de mission pour accomplir et piloter cette tâche. La CACG, quand commence sa mission de conduite d'opération en janvier 2014, n'a pas en sa connaissance qu'un tel document est en train d'être mise en œuvre. En novembre 2014, alors que plus de la moitié des subventions ont été utilisées dans les travaux concernant Barèges, les acteurs et notamment la DDT (le savait-elle auparavant ?) prennent conscience que les quinze millions de fonds de financement restant ne suffiront pas au reste des travaux à réaliser. La DDT 65 propose alors de financer certains travaux encore nécessaires dans le cadre de la procédure du PAPI. En effet, cet outil constitue une source de financement pour les interventions en rivières. La CACG, se retrouve alors dans le comité de pilotage du PAPI, au côté du SIVOM, en tant qu'experte dans le domaine hydrologique, afin qu'il soit validé en Juillet 2015. Une prestation qui n'était pas prévue à la base du contrat. Or, ces deux acteurs se rendent alors compte que le PAPI offre un taux de subvention des travaux à hauteur de 50%, contrairement au 90% que permettent les fonds de financement de l'Etat jusqu'ici. Le reste à charge pour les communes, déjà important avec les fonds classiques, est par conséquent considérable. De plus, dans ce cadre, le SIVOM Pays Toy fait face à des difficultés d'emprunts pour engager les travaux financés par le PAPI, la fragilité de sa trésorerie en serait une des causes. De fait, ce glissement des opérations dans ce cadre par la DDT 65 a été un évènement difficilement compréhensible pour la CACG et son client, bien que nécessaire pour la reconstruction post-crise. La SEM est prise de court par cette décision. Elle est d'un côté dans l'obligation d'accepter ce transfert au vu des travaux restant à réaliser, et ne se rend compte que par la suite que cette action pose des difficultés à son client et implique un apport d'expertise en plus de sa part. La CACG a donc du mal à cerner l'attitude de l'Etat au travers de la DDT dans ce contexte.

Ce transfert des opérations dans le PAPI intervient quelques mois après que le SIVOM eut accepté de prendre la compétence syndicat de rivière, attiré par un gain financier qu'offrait ce changement. Un autre évènement dans lequel la CACG n'a pas perçu les objectifs sous-jacents de l'Etat, comme explicité plus tôt. Or, si la CACG a eu ce ressenti, c'est d'une part parce qu'elle n'avait pas connaissance du IIIème acte de décentralisation et ce qu'impliquait la GEMAPI. Dès lors,

l'ingénierie et le budget qu'induit le syndicat de rivière étaient des éléments qu'elle n'a pas su présenter au SIVOM, amplifiés aussi par l'engouement des élus pour cette prise de compétence de devant les bénéfices financiers envisagés (la récupération de la TVA). D'autre part, cette difficulté de positionnement provient aussi du fait que la SEM a pour client un acteur du territoire. Par conséquent, elle va défendre de fait les intérêts du territoire dans un premier lieu. Intérêt qui diverge de ceux portés par l'Etat.

En effet, la particularité du positionnement de l'Etat ressentie par la CACG est inhérente à une gestion post-crise. Tout d'abord le contexte territorial particulier peut expliquer en partie ce fait. La singularité du SIVOM, comme développé lors de l'ingénierie auparavant, la faiblesse des documents de gestion et outils, ainsi que la structuration du territoire ne correspondant pas aux ambitions décentralisatrices de l'Etat, sont des éléments contextuels orientant une posture étatique. Par ailleurs, cette posture s'explique aussi par les objectifs divergents de ces acteurs dans la gestion post-crise :



L'objectivation des objectifs de ces trois acteurs dévoile que le positionnement de l'Etat constitue une difficulté de par la divergence d'intérêt qu'il porte dans cette gestion post-crue. Contrairement au SIVOM ou à la CACG qui représentent les intérêts du territoire, l'Etat représente lui l'intérêt public. Cette posture étatique est une composante inhérente d'une gestion post-crue. La divergence des intérêts, la démarche d'exemplarité de l'Etat dans ce cas particulier, couplées à une méconnaissance de ce genre de situation pour la CACG sont autant de facteurs expliquant les difficultés rencontrées.

La réalisation du Retour d'Expérience sur l'intervention en Pays Toy de la CACG avait aussi pour but l'élaboration de différents outils. Le système d'acteur et l'arbre des causes précédemment utilisé en font partie. Un troisième outil a été la construction d'une frise chronologique incorporant les étapes importantes de l'intervention de la CACG. L'on y retrouve la période de difficulté de l'ingénierie financière (en rouge), ou encore les injonctions décentralisatrices de l'Etat (en violet). Les éléments notifiés sont répartis en différents axes, de bas en haut : les éléments contextuels, les éléments techniques, les éléments financiers, puis les éléments décisionnels.

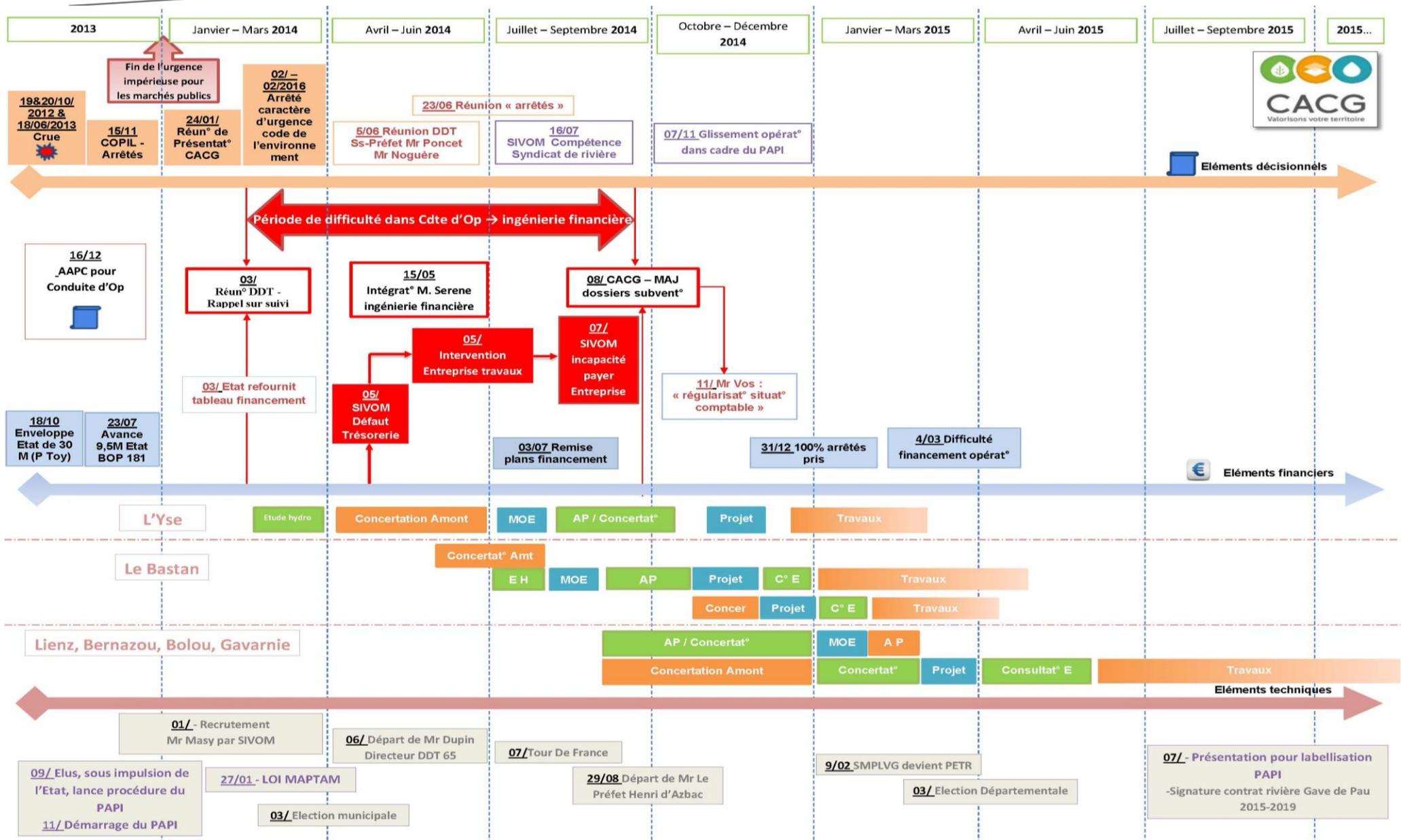


Figure 6 : Frise chronologique de la conduite d'opération de la CACG dans les travaux de reconstruction post-crise en Pays Toy ; Source : Romain Carrausse

Le département des Hautes-Pyrénées, et plus particulièrement la communauté de commune du Pays Toy, ont connu deux épisodes de crues. Cette catastrophe naturelle est venue impacter un territoire rural, dont sa vulnérabilité est mise en exergue par le processus de décentralisation de l'Etat. Les conséquences engendrées sur le territoire ont nécessairement requise une intervention de l'Etat solidaire en termes de financement et de coordination de la gestion post-crue. L'Etat, dans ce cadre, a appréhendé cette post-crue comme une démarche d'exemplarité d'une part, en vue de reconduire ce type de gestion dans des territoires similairement impactés, et comme une opportunité de situation d'autre part, à travers la mise en place de mesures et d'injonctions décentralisatrices, entraînant en conséquence une évolution organisationnelle et structurelle du territoire. Or, en plus de cet interventionnisme de l'Etat, conduisant parallèlement son processus de désengagement, la crue demande la mobilisation d'une ingénierie au regard de la complexité et de la multitude des travaux de reconstruction à mener. C'est ici, qu'une SEM, la CACG, est intervenue solidairement au Pays Toy, territoire à proximité de son siège social. Bien que des difficultés aient été rencontrées dans cette intervention, notamment puisque c'était la première fois que la CACG faisait une intervention de ce type, la SEM a montré ici qu'elle constituait un acteur porteur d'une ingénierie dans un contexte de crise.

Alors que les acteurs du territoire mesurent souvent leurs besoins en ingénierie à la seule aune des moyens dont dispose leur propre structure (Robinot-Bertrand, 2013), la CACG a su ici affirmer à un territoire de proximité qu'elle était une ressource d'ingénierie existante et probante sur le territoire au-delà des simples structures rattachées aux collectivités ou à leurs groupements. De ce fait, cette étude de cas permet dorénavant de monter en généralité. Nous l'avons vu, le désengagement de l'Etat en matière d'ingénierie, simultanément à la montée des enjeux sociétaux et aux conséquences qu'ils engendrent en matière d'aménagement et de planification, induits aussi par le processus de décentralisation, conduisent aujourd'hui à appréhender l'ingénierie en termes d'ingénierie territoriale. Dès lors, les propos à venir vont s'attacher à montrer quelle place à la SEM dans cette conjoncture.

LA SEM, UN ACTEUR SINGULIER DE L'INGENIERIE TERRITORIALE

Le processus de décentralisation mené par l'Etat bouleverse le développement territorial et l'action publique, notamment dans les territoires ruraux. Impliquant désormais une vision transversale des enjeux et obligeant une cohérence entre les politiques des différents échelons territoriaux, ce contexte stimule de nouvelles formes d'ingénierie territoriale. Simultanément, la baisse des dotations de l'Etat entraine les communes et leurs groupements à rationaliser le coût de leurs aménagements et de leurs développements.

Ce contexte touche alors directement les acteurs de l'ingénierie territoriale. La SEM en faisant partie, ces dernières se retrouvent dans la problématique qui est de donner un service de qualité, avec des projets d'aménagements qui s'inscrivent dans la stratégie du territoire en question, tout en étant à un prix raisonnable en concordance avec les conditions financières que connaissent aujourd'hui leurs clients. Le raisonnement qui va suivre tentera donc de répondre aux questions suivantes : quelle est la singularité de la SEM en tant qu'acteur de l'ingénierie territoriale ? Et, au regard de la conjoncture actuelle, en quoi cette singularité peut constituer un avantage concurrentiel ?

1. La singularité de la SEM

Les SEM ont vu leurs prestations passer du cadre de service public au champ concurrentiel. Ce tournant dans leur activité les conduit à une volonté d'identifier quels éléments vont pouvoir constituer un avantage concurrentiel dans le domaine du développement territorial et de son ingénierie. Au-delà de cette logique, la conjoncture qui touche aujourd'hui le développement des territoires ne peut que mobiliser les SEM par rapport à la vocation particulière qui leur a été conférée.

1.1. Une singularité intrinsèque

La nature juridique particulière d'une SEM, à savoir la majorité de capitaux publics qui la composent, lui confère une mission d'intérêt collectif qui est au cœur de son fonctionnement, de manière conscientisée ou inconsciente. Cette mission lui donne notamment une légitimité sur le terrain. Les personnels de la CACG par exemple en témoignent dans ce sens, lors d'une intervention dans un territoire, ces derniers bénéficient de la représentation que se font les acteurs externes de leurs missions. La difficulté est, au-delà de cette légitimité sur le terrain, d'assoir cette vocation d'intérêt collectif en tant que culture d'entreprise. C'est en partie dans cette logique que le travail de notre équipe au sein de la CACG était inscrit. L'intégration dans l'entreprise de stagiaires de profils nouveaux, à savoir universitaires, allait dans ce sens. Son illustration la plus probante est l'organisation d'un café débat, animé par notre équipe autour de la singularité de la SEM. Une manière de sensibiliser, conscientiser le personnel ou lui faire prendre en compte les particularités de la structure dans laquelle ils travaillent.

De plus, la vocation intrinsèque de servir l'intérêt collectif se recoupe en partie avec le développement territorial. Les enjeux sociétaux qui touchent les territoires, de l'enjeu énergétique à la désertification de certaines zones en termes économique et social, concernent aussi les SEM dans les conséquences que cette conjoncture a sur l'élaboration de stratégie de développement. De plus, l'hétérogénéité des territoires favorise l'entretien d'une logique de compétitivité d'un espace à l'autre. La recherche de nouvelles ressources économiques qui en découle, en vue de faire face aux nouveaux enjeux, passe souvent par la valorisation des territoires. A ce propos, le changement de slogan de la CACG, devenant « Valorisons vos territoires » est lourd de sens.

Par conséquent, la prégnance de ces enjeux conjugués à l'évolution législative en faveur de la décentralisation a donné à l' élu un rôle de plus en plus important (GRISON, 2013). Or, la SEM, de part sa nature juridique et sa clientèle, essentiellement composée d'acteurs publics, est confrontée aux élus locaux (à l'échelle de la commune, du département et de la région) indirectement ou directement. De fait, ces interactions avec les élus qu'induit l'organisation de la SEM la placent naturellement comme un acteur du développement territorial, soit parce qu'elle en a connaissance, soit parce qu'elle en est un acteur proactif. Le développement

territorial s'impose donc à la SEM à travers la fonction qu'elle exerce et les responsabilités qui lui incombent.

1.2. La SEM, acteur mobilisateur d'une gouvernance territoriale

Comme évoqué auparavant, l'ingénierie territoriale implique la mobilisation d'acteurs qui est l'une des composantes d'une gouvernance territoriale. Dès lors, comme le dit Vincent Piveteau, « disposer d'une ingénierie territoriale c'est être en présence d'un collectif d'acteurs organisés, coordonnés qui ont su mettre en place un régime de production, de capitalisation ou de transaction de compétences. » (Piveteau, 2011).

La SEM, par la proximité avec les acteurs locaux que lui permet son statut, semble alors à même de mobiliser un collectif d'acteurs porteur d'ingénierie. Cette capacité de mobilisation provient effectivement des externalités positives que lui offrent son statut et son organisation, mais aussi de sa présence sur le terrain. Contrairement par exemple à un bureau d'étude, la SEM va bénéficier de sa connaissance du territoire en question, grâce à la territorialité de ses interventions. En effet, les champs d'intervention d'une SEM sont attachés à une délimitation géographique spécifique. Ainsi, non seulement elle connaît le territoire, ses acteurs, ses particularités et ses enjeux, mais elle est aussi elle-même un acteur qui s'inscrit dans le temps long. Au-delà de la durée simple d'une mission, cet ancrage territorial de la SEM entraîne sa présence dans le territoire sur le long terme. Elle est alors en capacité, en tant que porteuse d'ingénierie territoriale, de rendre disponible « un système d'acteur » dont elle a intrinsèquement une connaissance avisée, de permettre une intervention prenant en compte les particularités du territoire concerné, mais aussi d'offrir un accompagnement sur le long terme induit par son ancrage territorial.

Le retour d'expérience réalisé sur une mission agroalimentaire de la CACG en est une illustration probante. Sollicitée pour la survie d'un abattoir, par la commercialisation du veau rosé, le REX a montré que la SEM était en capacité de mobiliser les acteurs qui correspondent à la chaîne de valeur de la filière, à savoir ceux se rapportant au stade de la production, de la découpe, de la transformation puis de la commercialisation. Une mobilisation permise par une présence sur le terrain inscrite dans le long terme à travers cette thématique. Cet ancrage territorial lui a donc forgé une connaissance des acteurs en présences et de leurs besoins. La

réussite de la CACG dans la redynamisation de cet abattoir dépend donc en partie, de ce qu'on appellera « une capacité d'offre interactionnelle ».

Outils d'analyse REX - Système d'acteurs

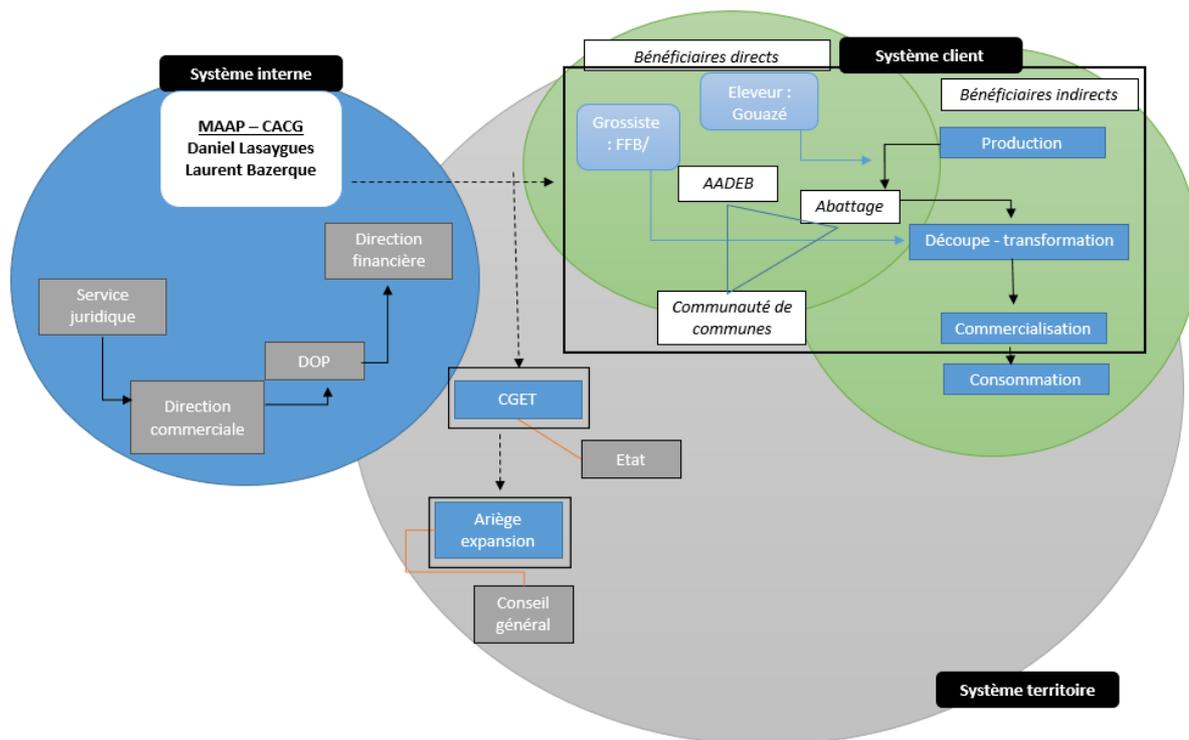


Figure 7 : Les acteurs mobilisés par la mission agroalimentaire de la CACG ; Source : Arthur Joly

Par conséquent, l'ancrage territorial d'une SEM et la capacité d'offre interactionnelle avec différents acteurs qui en découle participe à sa singularité en termes d'ingénierie territoriale. L'ancrage territorial offre une ingénierie de proximité, s'instaurant dans le long terme et connaissant les spécificités du territoire. Cependant, le REX a justement montré que la mobilisation de ces acteurs n'est pas formalisée en tant que prestation. Cette singularité ne peut être appréhendée comme un avantage concurrentiel que si cette capacité interactionnelle est incorporée dans une logique d'offre. C'est en ce sens que l'ancrage territorial de la SEM participe à sa singularité en tant qu'acteur de l'ingénierie territoriale.

2. Une singularité par un savoir-faire

La territorialité de la SEM, son statut et l'organisation qui en découle participent à sa singularité. Ces éléments peuvent constituer une logique d'offre de prestation de par les bénéfices qu'ils engendrent.

L'idée est maintenant de savoir si cette singularité se retrouve aussi dans le savoir-faire de la SEM. Cette dernière comporte-t-elle des particularités avantageuses dans ces prestations pouvant assoir sa singularité ?

2.1. Un savoir-faire diversifié

Isabelle Robinot-Bertrand constate que « l'ingénierie mobilisable sur un territoire est généralement « éclatée » entre de nombreuses structures, répartie inégalement et de manière hétérogène entre les différentes thématiques. » (Robinot-Bertrand, 2013). Ce problème, qui pose d'ailleurs la question de la mutualisation, semble intéressant à aborder au regard des interrogations portées sur la singularité de la SEM.

En effet, la complexification de l'aménagement du territoire adossée à la nécessité d'élaborer des stratégies de développement demandent une ingénierie non pas spécialisée et fragmentée, mais diversifiée et de proximité (Bontron, 2011). Les communes et leurs groupements sont dans la nécessité à mobiliser une ingénierie couvrant plusieurs thématiques et comportant plusieurs champs d'expertises. Cette ingénierie apparaît d'autant plus probante, dans la conjoncture actuelle.

Une nouvelle fois, la recherche-action menée à la CACG à travers trois retours d'expérience révèle qu'une SEM est en mesure de mettre en disposition des champs d'ingénierie diverse. Le REX autour de la gestion post-crue en Pays Toy va dans ce sens. La CACG a été à-même de proposer à son client une ingénierie sur plusieurs tableaux :

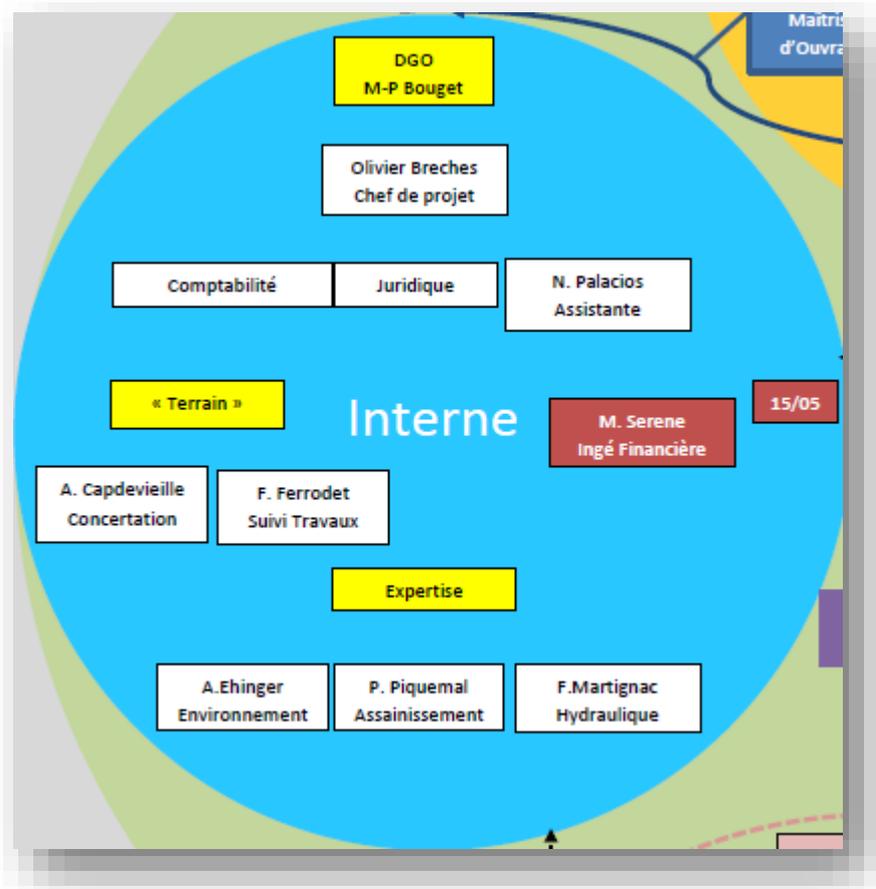


Figure 8 : Personnels internes mobilisés lors de l'intervention post-crise en Pays Toy ; Source : Romain Carrausse

Trois domaines de thématiques diverses composaient le champ de l'expertise. L'environnement, un élément primordial quand il s'agit d'intervenir dans le lit des cours d'eau où un respect des normes environnementales et une prise en compte des prérogatives, contrôlées par des acteurs tels que l'ONEMA, sont indispensables pour le bon déroulement des travaux. L'assainissement et l'hydraulique permettent un appui technique aux communes concernées, qui plus est confrontées aux difficultés posées par un relief montagneux. L'ingénierie financière est une expertise qui se doit d'être valorisée par la CACG, puisque la complexité financière, notamment lorsque des travaux sont liés à des fonds de subventionnement, demande un réel savoir-faire dont les petites communes disposent rarement. Une personne dédiée à la concertation sur le terrain ainsi que sur le suivi des travaux finissent de parfaire une équipe de travail ayant une réponse à plusieurs thématiques, qui sont autant de besoins en ingénierie dont ne dispose pas le client concerné.

De fait, la CACG démontre ici qu'une SEM est en capacité de mobiliser une ingénierie composée de différents champs d'expertises et de compétences. Ce potentiel a le mérite de concentrer cette ingénierie au sein d'une même structure, permettant donc aux acteurs dans le besoin de bénéficier au travers d'une structure unique, d'un champ d'ingénierie complet. Une SEM est alors en mesure de proposer « un bouquet » d'expertises faisant écho à une nécessité actuelle de mobiliser une ingénierie territoriale qui se doit de répondre à des besoins plus larges et plus complexes.

2.2. Un acteur solidaire des territoires

Le statut de la SEM, lui conférant une mission d'intérêt collectif et de défense des intérêts des territoires, ne place-t-il pas l'entreprise dans un rôle propice pour venir en aide à des territoires éprouvant des difficultés ?

En effet, l'ancrage territorial est une particularité de ce type de structure. Dès lors, sa présence dans les territoires s'inscrit dans un temps long, lui donnant une connaissance des lieux et des acteurs qui les composent. Cet ancrage territorial, s'accompagne d'une interaction avec les élus locaux. Ces derniers, en cas de difficultés rencontrées par le territoire où ils exercent leurs fonctions, ont alors un acteur porteur d'une ingénierie territoriale diversifiée et au service de l'intérêt collectif. Par conséquent, ne serait-il pas envisageable de percevoir la SEM comme un acteur de solidarité territoriale.

Par exemple, une co-construction entre SEM et acteurs locaux pourrait définir un cadre d'intervention en cas de catastrophe naturelle. Par la mise en place d'un fond de financement mobilisé lors d'un pareil contexte, la SEM définirait, elle, en retour, une modalité d'intervention particulière, alliant solidarité territoriale et apport en termes d'ingénierie.

L'exemple de la conduite d'opération menée par la CACG pour les travaux de reconstruction post-crue en Pays Toy s'inscrit dans cette logique. Cette intervention entre dans une volonté d'expérimentation et d'innovation en interne. Une volonté de se placer en tant qu'acteur solidaire porteur d'ingénierie pour un territoire rural touché par une catastrophe naturelle. Or, au vu des enjeux posés par le réchauffement climatique, les exercices de prospectives montrent que les épisodes de catastrophes naturelles vont avoir tendance à s'accroître et à s'amplifier. Le

département des Hautes-Pyrénées et les vallées d'altitude seront exposées par cette tendance. La CACG pourrait à partir de ces prévisions élaborer un cadre d'intervention, en partenariat avec la Région, le Conseil Général, ou peut-être encore l'Agence de l'Eau Adour-Garonne, en définissant les modalités d'une intervention solidaire.

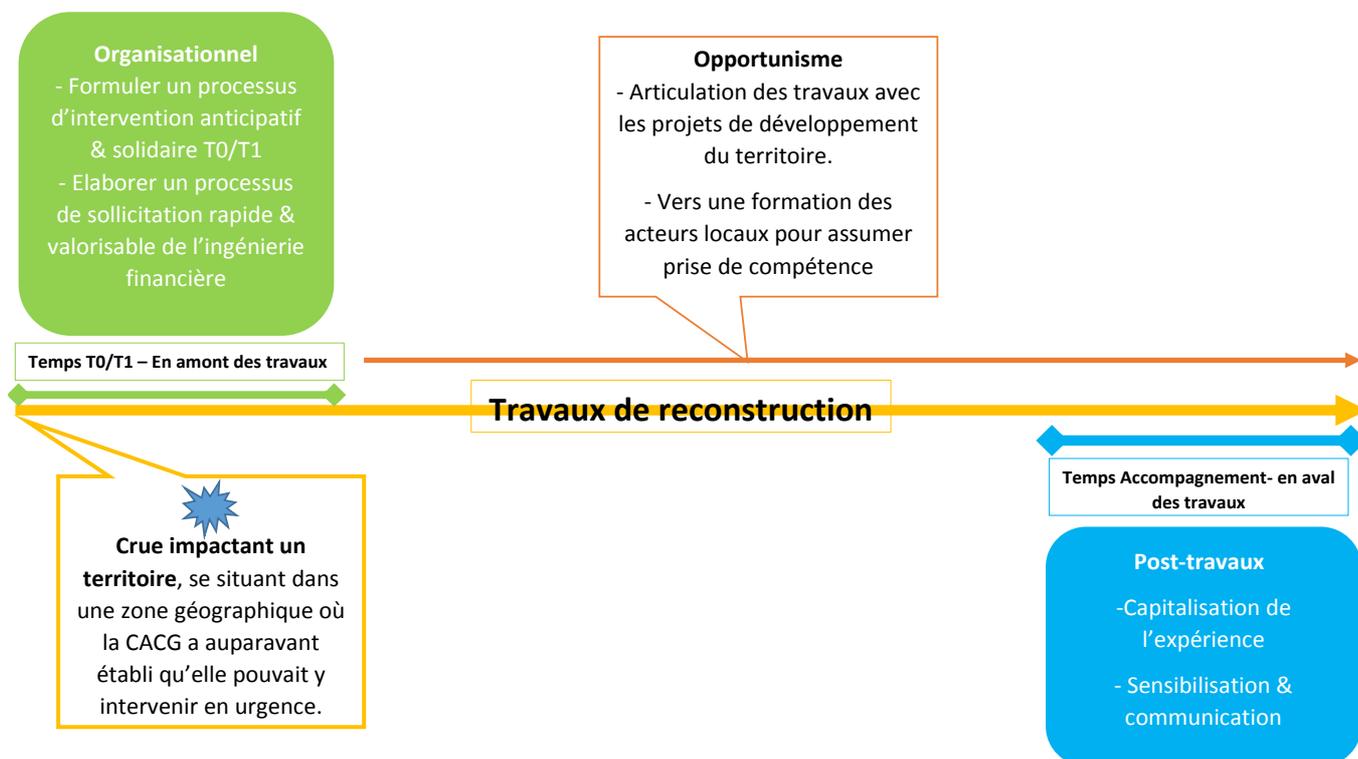


Figure 9 : Schématisation d'un cadre d'intervention solidaire par la CACG en cas de crue ; Source : Romain Carrausse

Pour ce faire, des personnes en interne pourraient être formées et dédiées à ce type d'intervention en cas d'urgence. Non seulement cela permettrait un temps de prise de connaissance du territoire impacté, des enjeux posés par la crue et des travaux requis, mais aussi, une cellule d'information et de sensibilisation pourrait être mise en place en vue de soutenir les habitants et élus dans leurs difficultés.

Par ailleurs, le REX réalisé sur la survie d'un abattoir en Ariège est une autre forme de mobilisation solidaire de la CACG pour un territoire, d'aspect plus économique. La redynamisation de cette structure d'abattage profite aux éleveurs, comme au territoire. Une réussite de la CACG qui assoit un peu plus sa légitimité et sa crédibilité chez les acteurs locaux.

Ceci étant, la SEM, par sa singularité, peut être appréhendée comme un acteur pouvant accompagner les territoires dans leurs difficultés. Même si la notion de solvabilité d'une intervention n'est pas étrangère à ce type de structure, les externalités positives qui en

découlent, en termes d'images, de représentation de l'entreprise chez les acteurs locaux, sont les bénéfices majeurs de ce genre de posture. Des conséquences positives, qui peuvent conforter la SEM à se considérer en tant qu'acteur le plus à-même de soutenir un territoire dans sa vulnérabilité.

Une SEM constitue un acteur de l'ingénierie territoriale singulier au regard de différents aspects. Son statut et son organisation lui confèrent une vocation d'intérêt collectif, de représentante des intérêts des territoires. Cet élément intrinsèque impose à la SEM un rôle en matière d'ingénierie et de développement des territoires. De plus, ce type de structure dispose d'une capacité d'offre interactionnelle importante. Son ancrage territorial lui permet une connaissance des acteurs en présence et de s'inscrire dans une relation sur le long terme avec ces derniers. Enfin, une SEM est une structure qui peut regrouper un champ d'ingénierie vaste. A travers divers services d'expertises, elle offre une ingénierie pouvant répondre à des projets complexes et permettant de fournir une intervention cohérente entre les thématiques mobilisées. Cette singularité peut participer à fournir une manne d'ingénierie territoriale cohérente à l'égard des spécificités et des enjeux du territoire concerné.

Cependant, les modalités d'intervention de la SEM sont aujourd'hui confrontées à une conjoncture leur demandant une capacité d'adaptation et d'évolution. La compléxification de l'aménagement des territoires suppose dorénavant une approche systémique qui peut être difficilement compréhensible et opérationnalisable chez certains acteurs. De plus, la nécessité d'élaborer un développement dit « durable », dans un contexte où le désengagement de l'Etat en matière de l'ingénierie renforce l'échelon intercommunal, requiert une offre d'ingénierie territoriale complète et adaptée. C'est ainsi au regard de cette conjoncture que la SEM se retrouve confrontée à des enjeux qui lui demandent une capacité d'adaptation, dont la vision systémique et une offre d'ingénierie s'inscrivant dans des projets de territoire en sont les deux axes.

UNE NECESSAIRE ADAPTATION DES SEM FACE A DE DIFFERENTS ENJEUX

« Une stratégie sans actions ne produit pas de développement et des actions sans stratégie risquent de déboucher sur des incohérences. » (Rey-Giraud Gilles, 2013) En effet, le développement territorial, face à la conjoncture actuelle, requiert désormais des compétences diversifiées par la prégnance de nouveaux enjeux sociétaux et la prise en compte de nouvelles réglementations. Les territoires ruraux sont dans la nécessité d'élaborer des démarches de planification stratégiques, induisant une difficulté à mobiliser des modalités d'ingénierie nouvelles.

Confrontées à ce contexte, les SEM peuvent envisager de répondre à ces nouveaux besoins d'ingénierie. De fait, cela implique une évolution dans la manière d'appréhender l'aménagement du territoire. Une intervention en matière hydraulique par exemple, ne peut plus se cantonner à cette seule thématique, mais se doit d'adopter une approche transversale, prenant en compte les enjeux, les stratégies et les différents projets du territoire concerné. Par conséquent, comment une SEM peut traduire opérationnellement cette complexification en termes d'aménagement ? Quelles nouvelles modalités d'intervention et démarches sont à adopter pour répondre à cet enjeu ?

1. L'approche systémique

Le développement territorial suppose à la fois une démarche systémique et une démarche de projet qui passe par une ingénierie territoriale adaptée. « Or, le propre de l'ingénierie territoriale publique est, en général, d'être fragmentée » (Cardebat & Eberhard-Harribey, 2012). Dès lors, il semble que l'approche systémique semble être adaptée au regard des nouveaux enjeux de la SEM. Pour ce faire, un approfondissement de la notion de territoire dans cette logique, comme celle du système d'acteur, s'impose en vue de faire évoluer les modalités d'intervention dans l'aménagement du territoire.

1.1 Le territoire

Le « territoire » est une notion omniprésente dans le quotidien d'une SEM. Toute action, qu'elle qu'en soit sa nature, utilise ce terme pour des qualifications différentes. Pourtant, la SEM est devant l'enjeu d'appréhender le territoire dans ses différentes dimensions et ses différentes échelles. En effet, cette dernière va borner l'utilisation de ce terme pour définir les délimitations géographiques d'une intervention. Le territoire n'est donc utilisé que comme un espace géographique où intervient l'aménagement de la SEM. A titre d'exemple, les projets hydrauliques vont user de cette notion pour définir le bassin hydrographique. Dès lors, l'aménagement en question ne va conférer au « territoire » qu'une simple dimension, se rattachant à la nature de l'intervention en question. Or, cette fragmentation dans l'appréhension du territoire n'est pas en concordance avec la complexification des logiques de planification actuelles et ne peut répondre par cette posture à des besoins d'ingénierie nouveaux.

Ainsi, un travail sur la notion de « territoire » a fait l'objet d'une demande à notre équipe au sein de la CACG. L'objectif était à la fois de faire évoluer la vision de ce terme devenu générique et polysémique, et d'en donner une définition opérationnalisable. C'est à partir de ce travail que l'approche systémique a été identifiée comme propice en vue de faire évoluer l'acceptation du mot « territoire » au sein de la SEM. Cette référence au paradigme systémique s'est imposée à partir de l'identification de trois sous-systèmes composants le territoire (Moine, 2013) :

- Le premier est l'espace géographique dans lequel s'organise l'homme et interagit avec ses composants naturels, anthropiques, sociaux et institutionnels.

- Le second sous-système se rapporte aux multiples représentations de cet espace chez les individus et les sociétés.

- Le troisième est le système d'acteur agissant directement ou indirectement sur cet espace.

Ces sous-systèmes composent ainsi « le système territoire » qui peut s'illustrer de la sorte :

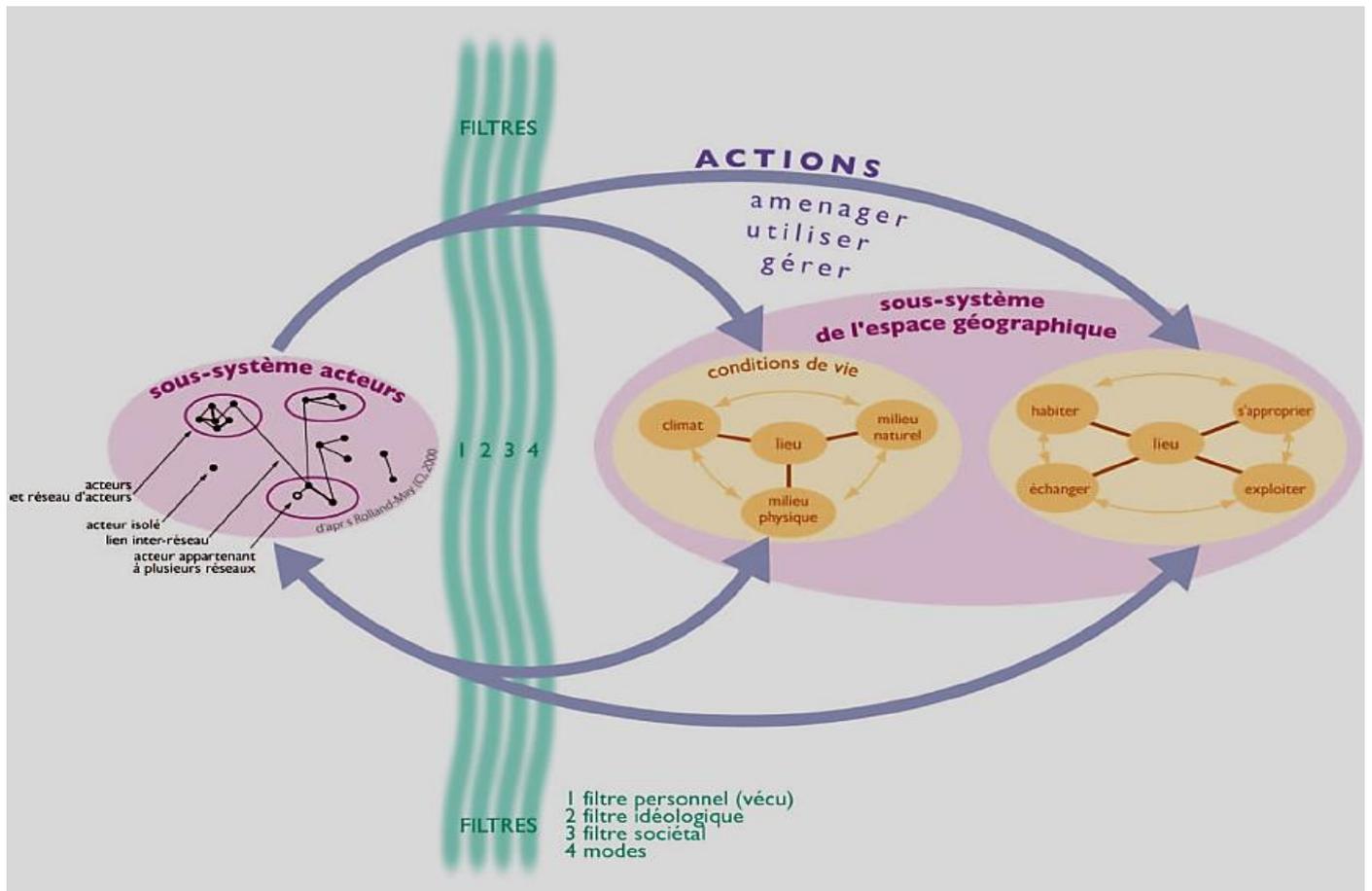


Figure 10 : Fonctionnement du système territoire ; Source : Alexandre Moine

De fait, « le territoire est un système complexe dont la dynamique résulte de la boucle de rétroaction entre un ensemble d'acteurs et l'espace géographique qu'ils utilisent aménagent et gèrent » (Ibid). Cette définition optée pour le territoire est une définition portée dans un champ systémique. Elle permet non seulement d'introduire la notion de système d'acteur, mais aussi d'en offrir une définition opérationnalisable.

Ainsi, une SEM à travers une approche systémique du territoire peut envisager celui-ci dans ses différentes dimensions et ne pas le cantonner à la seule nature de l'intervention. Dès lors, la prise en compte de ces différentes dimensions conduit la SEM à adopter la même logique dans ses interactions avec les acteurs.

1.2 Le système d'acteur

L'approche systémique adoptée pour appréhender la notion de « territoire », place l'acteur en son centre. Comme nous l'avons vu auparavant, la SEM connaît une forte interactionnalité avec ces derniers. Cependant, similairement à une approche du territoire cantonnée à une dimension, il semble que cette interaction avec les acteurs se restreigne aux parties prenantes contractuelles d'un projet ou d'une intervention. Or, le développement territorial demande aujourd'hui que l'ensemble des parties prenantes soit également considérée (Cardebat & Eberhard-Harribey, 2012).

De la même manière que pour la notion de « territoire », il est apparu important pour la CACG de faire évoluer sa vision du terme « acteur ». Une nouvelle fois, en cohérence avec l'approche proposée autour du territoire, l'appréhension des acteurs en tant que système semble la plus apte à fournir des éléments opérationnels pour les interventions de la SEM. Avec pour référence le champ de la sociologie des organisations, le système d'acteur se définit comme un « ensemble d'individus coordonnant ses actions propres par des mécanismes stables et assurant cette stabilité grâce à d'autres mécanismes régulateurs » (Crozier & Friedberg, 1977).

A partir de cette définition, le système d'acteur, en corrélation avec une vision systémique du territoire, semble pour les SEM se construire en trois sphères, le système interne à la Sem, le système client (les parties prenantes contractuelles) et le système territorial (les partie-prenantes non contractuelles).

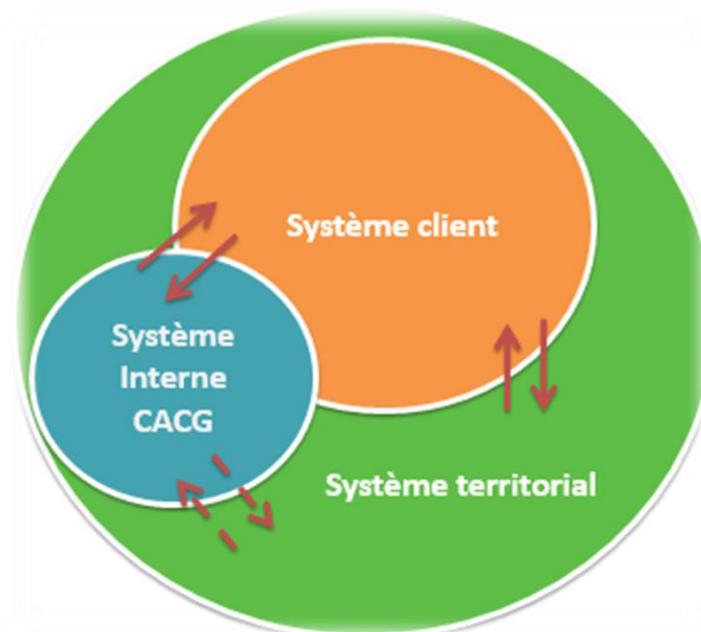


Figure 11 : Le système d'acteur ; Source : Courtois Timothée

Cette construction permet lors d'un projet de ne pas restreindre l'inscription de l'intervention aux simples parties prenantes contractuelles, mais bien d'élargir l'interaction engagée auprès d'acteurs externes, porteurs de stratégie de développement ou encore impliqués indirectement par le projet en question.

En ce sens, l'exemple du REX sur la création de retenue d'eau en Lay-Vendée est pertinent. En effet, l'interaction avec les acteurs s'en est tenue dans ce cas aux irrigants, directement concernés par ce projet. Or, le maintien d'un débit d'étiage dans le marais poitevin par ces retenues semble apporter des externalités positives aux acteurs du territoire, à travers le tourisme ou par les services écosystémiques rendus. Alors, ne pourrait-on pas envisager une mutualisation plus large de ce projet ? Autrement dit, d'autres acteurs ne pourraient-ils pas eux aussi être interpellés par la CACG ?

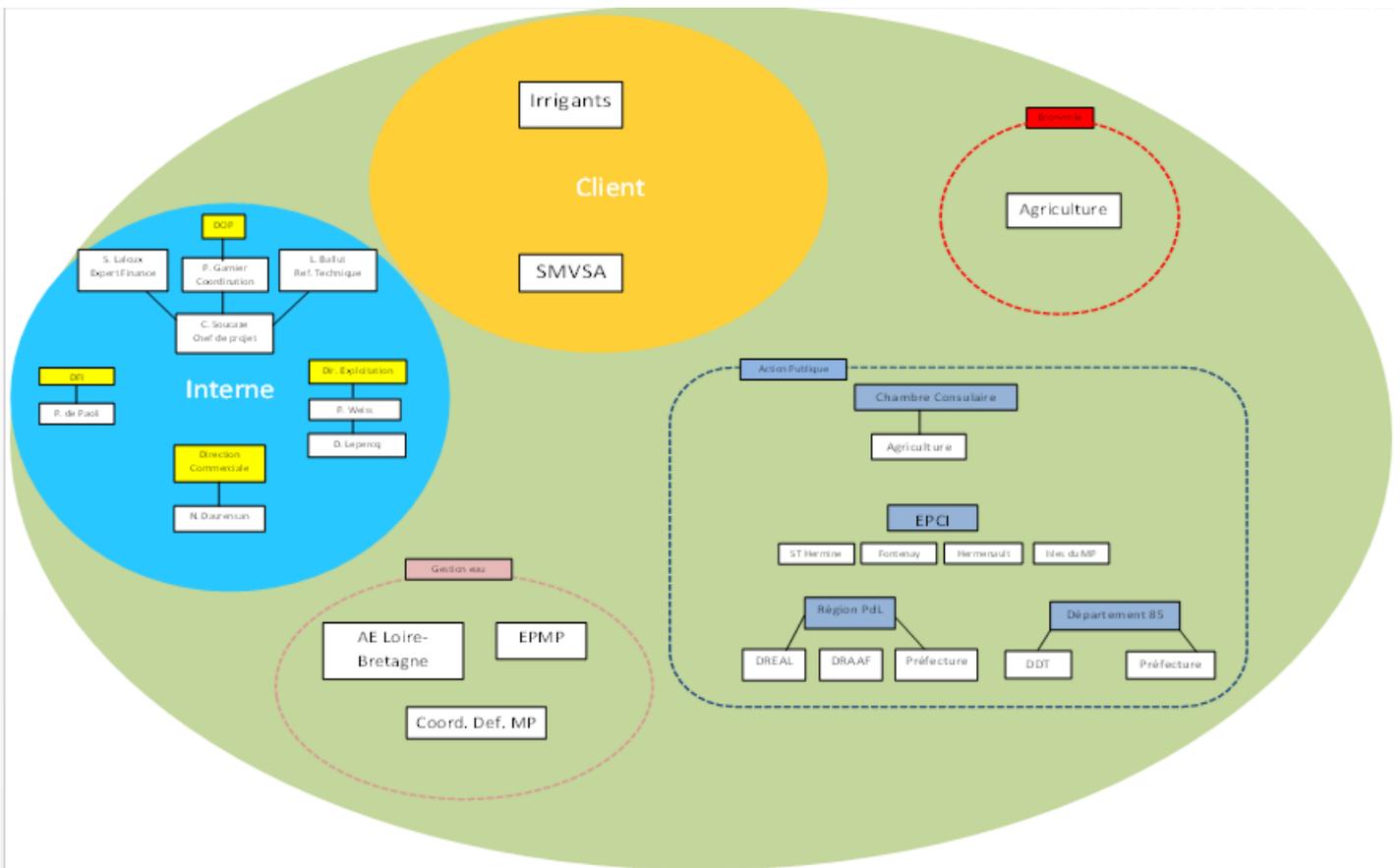


Figure 12 : Système d'acteur du projet Lay-Vendée ; Source : Courtois Timothée

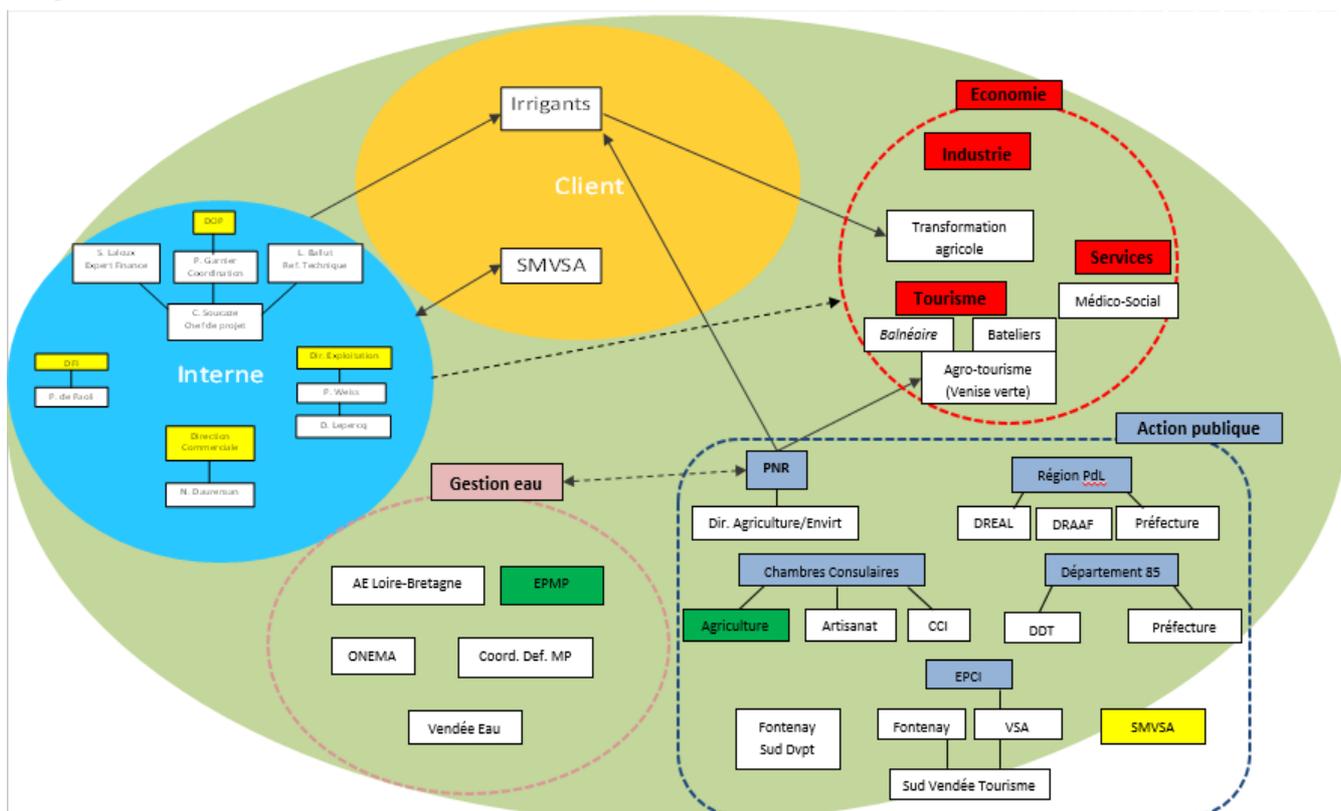


Figure 13 : Système acteur du projet Lay-Vendée prenant en compte les parties-prenantes non contractuelles ; Source : Courtois Timothée

Par conséquent, l'élargissement de l'interaction aux acteurs vers des parties prenantes non-contractuelles répondrait à la nécessité actuelle de prendre en compte l'ensemble de ces parties prenantes, pour intégrer une intervention dans le développement du territoire. Cette approche systémique permet aux SEM d'être un acteur fournisseur d'une ingénierie territoriale en cohérence avec les nouveaux besoins exprimés par les communes et leurs groupements et répondant à la complexité de l'aménagement du territoire aujourd'hui.

2. Vers une évolution des modalités d'intervention

L'enjeu auquel tente de répondre l'approche systémique, à travers « le territoire et le système d'acteur », est de fournir une ingénierie territoriale adaptée au regard du développement territorial. Les démarches de projet de territoire demandent aujourd'hui une inscription des différents aménagements dans la stratégie élaborée. Alors, comment une SEM peut faire évoluer ses modalités d'intervention pour que celles-ci s'inscrivent dans les stratégies territoriales ? D'autre part, les démarches prospectives sont aujourd'hui de plus en plus utilisées pour connaître les enjeux auquel est confronté le territoire dans l'avenir. Comment aussi mettre en place une démarche prospective au sein d'une SEM ?

2.1 La gestion intégrée

Au regard de la pertinence de l'approche systémique, l'appréhension de « la notion de territoire et du système d'acteur » qui en découle peut permettre une gestion intégrée des aménagements d'une SEM. Il est entendu par « gestion intégrée », l'inscription de toute intervention dans les stratégies de planification et de développement élaborées par les acteurs locaux. En effet, les collectivités et leurs groupements se retrouvent, par le désengagement de l'Etat et la prégnance des enjeux sociétaux, dans des logiques de développement qui se doivent de prendre en compte les enjeux présents et à venir du territoire. Le développement durable obligeant ces dernières à réfléchir sur les mobilités de leurs territoires, les énergies renouvelables ou encore leurs caractéristiques sociales et économiques. Dès lors, peu importe la nature de l'intervention que porte une SEM, elle se doit, devant la conjoncture actuelle, de prendre connaissance des stratégies en place et de corrélérer son aménagement avec celles-ci.

Pour ce faire, un temps de prise de connaissance des différentes dimensions territoriales en présence est nécessaire, notamment par la prise de connaissance de ses acteurs, ainsi que des entités administratives auxquelles ils se rattachent. Par la suite, l'identification des différentes stratégies est une étape importante. A travers, par exemple, les Pays, les SCOT, les PADD ou les Projets de Territoire, les chartes et conventions territoriales qu'ils impliquent permettent de savoir les différents enjeux comme les différents axes de développement identifiés. La SEM, par ces

informations, peut alors essayer de trouver des corrélations entre ses aménagements, inscrits dans le périmètre en question, et les stratégies à l'œuvre.

A titre d'exemple, une des pistes de travail préconisée lors du retour d'expérience réalisé sur la mission agroalimentaire de la CACG en Ariège, était d'inscrire cette intervention dans les stratégies de développement du territoire. En effet, le REX a montré que cette intervention pouvait être corrélée à des axes tels que l'agriculture ou l'emploi et la formation. En voici un exemple de modélisation :

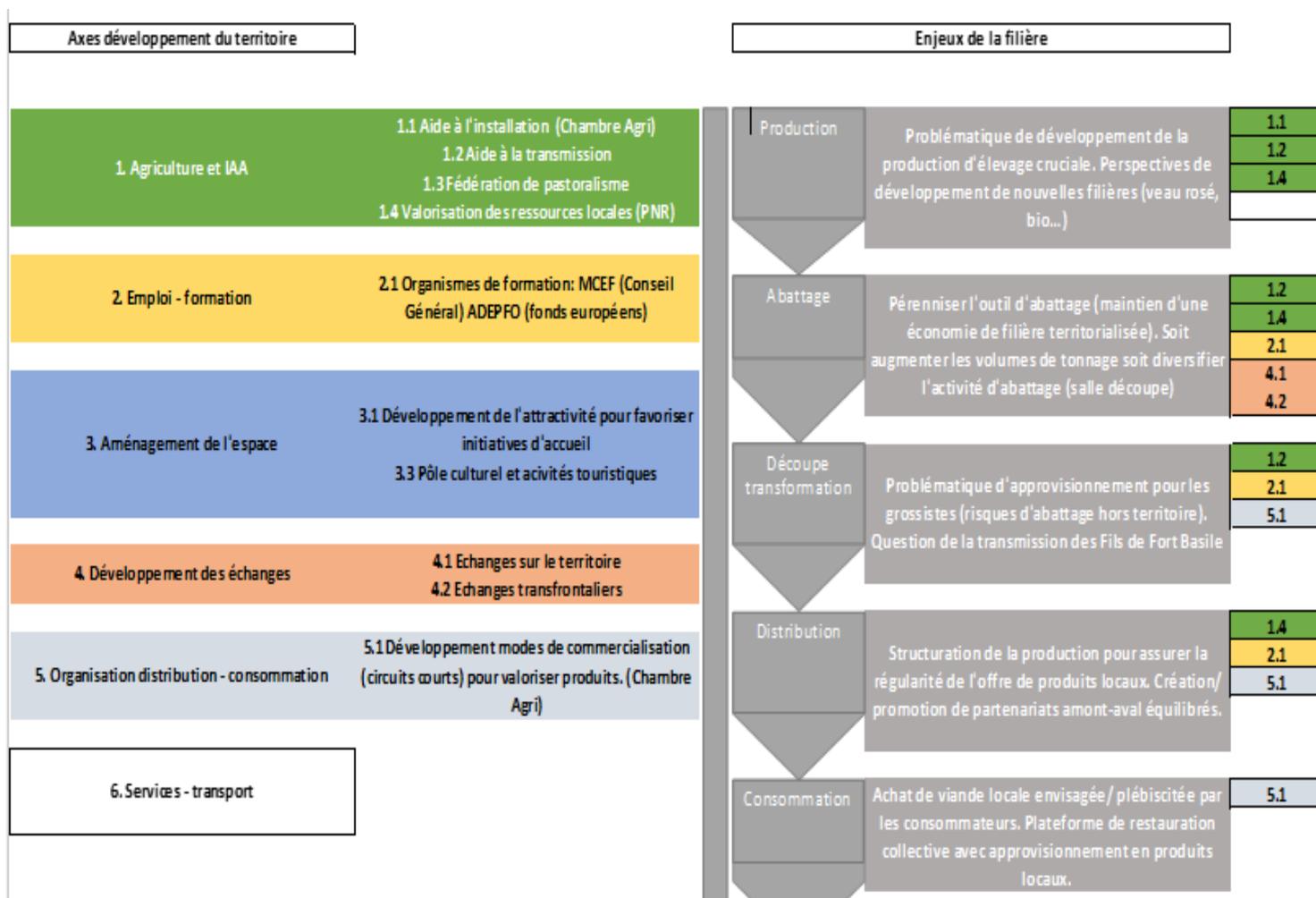


Figure 14: Articulation entre approche filière et axe de développement du territoire ; Source : Arthur Joly

Une telle articulation demande une évolution interne de la culture d'entreprise, d'une culture thématique à une approche intégrée. La difficulté de cette démarche se trouve essentiellement dans la prise de connaissance des stratégies de développement et des projets des territoires. Une piste d'approfondissement pourrait être la constitution d'une plateforme recensant les différents dispositifs à l'œuvre, les axes de développement identifiés ainsi que les ressources d'ingénierie en présence. Cette plateforme permettrait alors de cerner le contexte territorial de l'intervention, par le biais, par exemple, d'un outil cartographique. Mais aussi, des personnes pourraient être formées puis dédiées au sein d'une SEM à cette démarche, ayant en connaissance les éléments précédemment cités, pouvant alors articuler les différents projets dans le développement du territoire.

De fait, la mise en application d'une approche intégrée par une SEM, lui permettrait de renforcer son ancrage territorial, qui est déjà un des composants de sa singularité. Alors, cette dernière renforcerait la pertinence de son rôle en tant qu'acteur porteur d'une ingénierie territoriale. L'inscription de ses interventions dans les stratégies développementales en place en serait une des modalités.

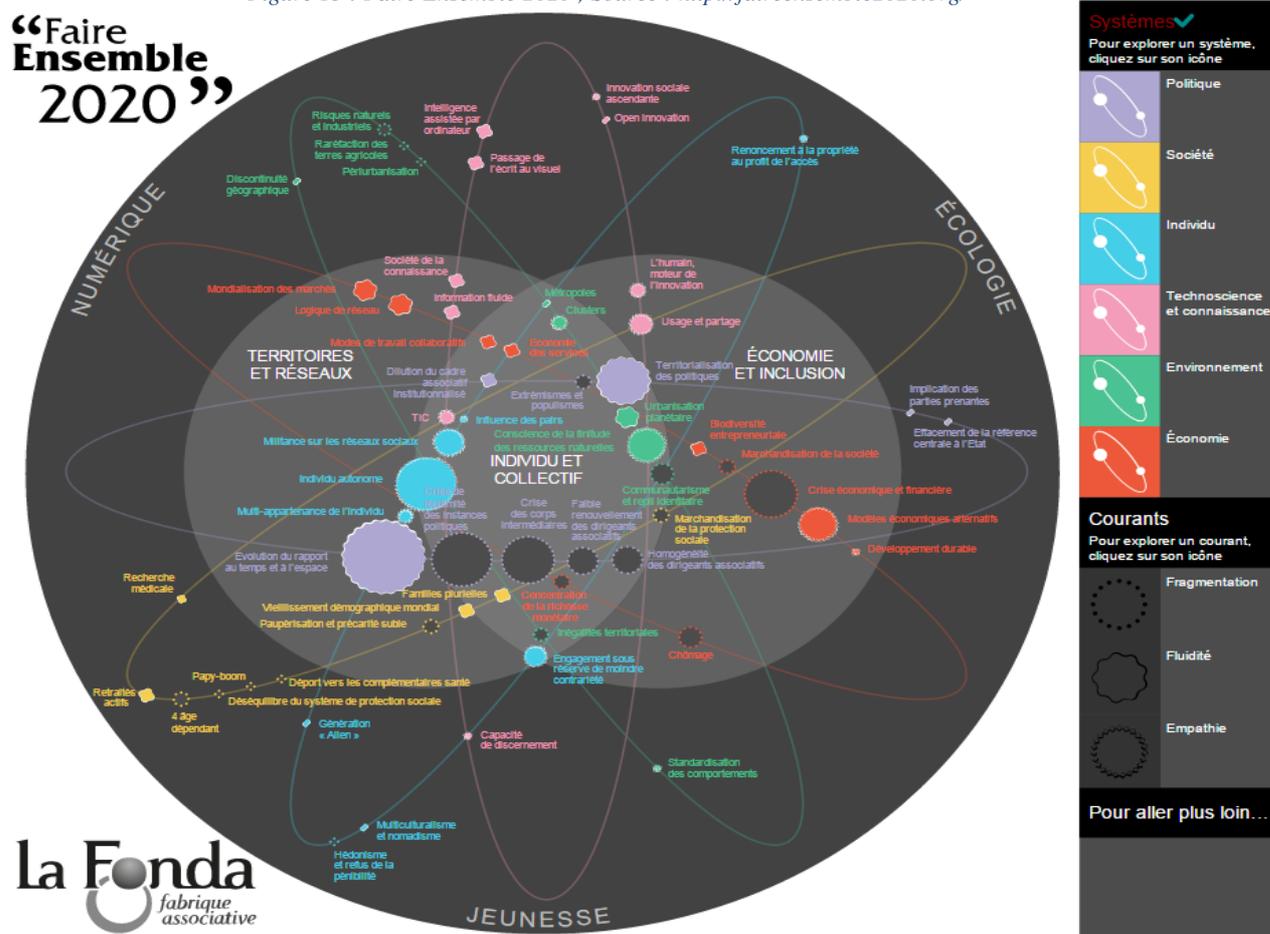
2.2 Veille & Prospective

« La prospective est une anticipation pour éclairer l'action présente (la décision) à la lumière des futurs possibles et souhaitables » (Gaudet, 2011), telle est la définition proposée par Michel Gaudet. De ce fait, la prospective peut être appréhendée comme l'anticipation sur l'avenir basée sur des faits, des points techniques, des études complexes d'experts dans des domaines variés tels que la sociologie, l'économie, la technologie... Elle n'est pas le résultat d'une réflexion hasardeuse. Bien au contraire, tous les paramètres, les aspects de la vie (au sens large) sont étudiés, décortiqués, approfondis dans le but d'apporter des améliorations de l'existant dans un avenir plus ou moins proche. La prospective c'est pousser à son paroxysme la réflexion sur les possibilités matérielles et immatérielles pouvant être mises en place pour contribuer à améliorer, valoriser, rentabiliser les moyens déjà existants, mais aussi à imaginer, créer, développer ce qui peut faire le monde de « demain ». C'est penser le « Futur » sans limites, sans préjuger de points de vue techniques, technologiques et humains. Les évolutions constantes de la société entraînent une perpétuelle recherche afin d'améliorer l'activité humaine et de la projeter dans le temps.

La fédération des SEM a organisé en 2006, un congrès explorant les enjeux futurs auxquels elles vont être confrontées. C'est dans cette démarche que s'inscrit le travail de prospective réalisé au sein de la CACG. Elle est révélatrice que la SEM ne veuille plus être dans une posture réactive mais bien proactive. Par ce biais, la CACG veut aussi rompre avec une image d'aménagement frontal et désuet, et souhaite alors s'inscrire dans une vision d'avenir de son marché et du métier même d'aménageur.

Alors, c'est à travers la démarche prospective « Faire Ensemble 2020 », animée par la Fonda, qu'il a été proposé à la CACG d'expérimenter l'utilisation de ce concept. La Fonda regroupe différentes associations, experts et citoyens. Elle se veut « un laboratoire d'idées du monde associatif. La Fonda a pour objet de comprendre et valoriser le fait associatif et sa contribution à la construction d'une société décloisonnée et respectueuse de l'initiative citoyenne »¹⁶. A travers le développement d'un site dynamique, l'outil « Faire ensemble 2020 »¹⁷, développé par cette dernière, est dédié à l'exploration des tendances structurantes de demain.

Figure 15 : Faire Ensemble 2020 ; Source : <http://faireensemble2020.org/>



¹⁶ La Fonda, *Qui sommes-nous ?*, <http://www.fonda.asso.fr/-Qui-sommes-nous-15-.html> [Consulté le 23 août 2015]

¹⁷ La Fonda, *Faire ensemble 2020*, <http://faireensemble2020.org/> [Consulté le 23 août 2015]

C'est à travers cet outil que des groupes de travail ont été organisés au sein de la CACG pour l'interpeller sur les enjeux auxquels elle pourrait être confrontée. Ceci dans le but de faire évoluer ses interventions au regard de ces conjonctures futures. De plus, la sensibilisation autour d'une démarche prospective constitue aussi une des modalités d'évolution de la culture de l'entreprise, d'une posture réactive à une posture proactive.

Par ailleurs, la veille institutionnelle et législative peut aussi faire l'objet, pour les SEM, d'une évolution nécessaire par les évolutions permanentes du cadre de l'action publique et de l'organisation territoriale (Cardebat & Eberhard-Harribey, 2012). Les enjeux posés par le troisième acte de décentralisation à l'ingénierie et aux découpages administratifs des territoires en est un exemple probant. Cette veille permettrait alors aux SEM d'avoir en connaissance les évolutions engagées par l'Etat, la restructuration administrative qu'elle implique et les nouveaux besoins d'ingénierie qui en émane.

Le retour d'expérience réalisé sur les travaux de reconstruction post-crue en Pays Toy a montré que, si la CACG avait eu connaissance de ces évolutions législatives, elle aurait été en mesure de saisir les objectifs sous-jacents de l'Etat, mais aussi d'être proactive quant aux conséquences de ces injonctions décentralisatrices auprès des collectivités et de leurs groupements.

Ainsi, la SEM se trouve confrontée à une nécessaire évolution de ses modalités d'intervention. La nouvelle conjoncture dans laquelle s'inscrivent le développement territorial et les besoins nouveaux en ingénierie des territoires en est une des causes. A cet égard, l'approche systémique à travers « la notion de territoire et du système d'acteur » propose une appréhension de ces notions plus en cohérence avec le contexte évoqué. L'instauration d'une démarche de prospective, de veille institutionnelle et législative constitue aussi des approches stratégiques pour assoir une culture d'entreprise dans la proactivité.

CONCLUSION

Les différentes réformes territoriales s'ancrent dans un processus de décentralisation de l'Etat. Cet abandon d'une logique descendante de l'action publique au profit d'une territorialisation des politiques publiques conduit à l'émergence de l'ingénierie territoriale (Landel, 2007). Dès lors, les territoires ruraux ont une nécessité de faire appel à cette ingénierie pour répondre, à l'animation des compétences qui lui ont désormais été conférées, à l'exigence d'une transversalité dans les aménagements qu'ils mènent, à la capacité de mobiliser une gouvernance territoriale composées d'acteurs multiples pour construire des projets de territoire. En effet, la construction de projet de territoire à l'échelle des pays, des départements et des intercommunalités demandent une ingénierie non pas spécialisée et thématique, mais bien une ingénierie de proximité, généraliste et diversifiée (Bontron, 2011).

Or, la baisse des dotations de l'Etat amène ces mêmes territoires à rationaliser leurs choix d'ingénierie et les ressources qui y sont allouées. De plus, cette tendance est inscrite dans une période, où, depuis les années 2000, les prestations de services publics sont entrées dans le champ concurrentiel et ont pour obligation de respecter le code des marchés publics.

Devant ce contexte, la question émergée portait sur le rôle singulier que pouvait avoir une SEM en matière d'ingénierie territoriale pour les territoires ruraux.

L'étude de cas portant sur les travaux de reconstruction post-crue dans un territoire rural a révélé que malgré un interventionnisme de l'Etat fort dans une logique de solidarité, son désengagement en matière d'ingénierie publique requiert aujourd'hui les territoires ruraux à mobiliser des sources d'ingénierie externes, non-seulement pour conduire les travaux imposés par la crue, mais aussi pour être en capacité d'assumer les nouvelles compétences qu'ils doivent remplir. Cette étude de cas a alors montré qu'une SEM, connaisseuse de ce territoire de par sa proximité géographique, était à même de répondre à ces besoins d'ingénierie diversifiés et complexes.

Se posait alors la question de la singularité de la SEM à l'égard de son ingénierie. Or, son statut juridique et la composition de son conseil d'administration donnent à la SEM une vocation de défendre les intérêts des territoires. Les conséquences de cette particularité organisationnelle et statutaire lui donnent une capacité de mobilisation d'acteurs locaux autour du développement du territoire. Cette modalité d'une gouvernance territoriale, composante même de l'ingénierie, fait de

la SEM un acteur solidaire des territoires, d'autant plus légitime de par sa vocation. Sa singularité est dès lors avérée.

Mais, la conjoncture actuelle requiert à l'ingénierie territoriale la prise en compte de nouvelles exigences. A cet égard, les SEM sont alors questionnées dans leurs capacités à répondre de ces nouveaux enjeux. Certaines pistes semblent favoriser ces nécessaires évolutions. En effet, l'approche systémique offre une acceptation du territoire opérationnelle et multidimensionnelle. Le postulat qui en découle, selon lequel le système d'acteur est au centre de la fabrique des territoires, amène à considérer toutes les parties prenantes d'un projet et du développement territorial. Cette approche conduit alors à une gestion intégrée des interventions d'une SEM, supposant l'articulation de ces derniers aux projets des territoires, ainsi qu'à leurs stratégies. Cette démarche favorise une ingénierie transversale et généraliste, répondant donc aux exigences actuelles. Elle assoit la singularité de la SEM, tout en en bénéficiant, et ouvre la possibilité d'une logique non pas seulement additive des outils de l'ingénierie territoriale, mais complémentaire, en les articulant aux stratégies des territoires (Cardebat & Eberhard-Harribey, 2012).

En définitive, l'ingénierie territoriale, par les enjeux qu'elle rencontre, est un acte qui se doit d'appartenir au champ démocratique et non pas technocratique (Bontron, 2011). Démocratique puisqu'elle implique une gouvernance où la participation des acteurs citoyens, élus et experts est requise, leur demandant une capacité d'interaction en vue d'élaborer le développement de leur territoire. Les synergies complexes qu'engendre cette ingénierie au sein des territoires répondent des mécanismes opérationnels de développement et d'animation tout aussi complexes, la modernisation de l'action des territoires en étant une des résultantes. C'est bien dans cette dynamique que les SEM doivent s'inscrire. L'approche systémique, la gestion intégrée, sont autant de modalités opérationnelles complexes que le sont les mécanismes d'animations territoriales.

De ce fait, « l'intellectualisation » du développement territorial, et la multitude de projets de territoire qui en découle, pose un enjeu qui mérite attention : comment trouver des lieux de coordination des initiatives de développement territorial ? Une démarche qui favoriserait une centralisation du besoin en ingénierie, une ingénierie qui en serait alors plus à-même d'être générale et transversale.

BIBLIOGRAPHIE

APIOU Marie, *La place de l'ingénierie intercommunale dans le domaine de l'urbanisme*, spécialité Géographie, Université de Pau et des Pays de l'Adour, 2012, 65p.

BONTRON Jean-Claude, « 40 ans de politique des services pour le milieu rural », *Pour*, n° 208, 2011, p. 25-32.

CARDEBAT Jean-Marie, EBERHARD-HARRIBEY Laurence, « De la RSE au développement territorial durable : le rôle clef de l'ingénierie territoriale dans le département des Landes, Etude de cas », *Marché et organisations*, n° 16, 2011, p. 209-231.

GENDRE Manon, *L'ingénierie publique face au désengagement de l'Etat*, mémoire de maîtrise, spécialité Géographie, Université de Pau et des Pays de l'Adour, 2014, 68p.

GODET Michel, DURANCE Philippe, *La prospective stratégique pour les entreprises et les territoires*, Dunod, 2011, 224p.

GONTCHAROFF Georges *et al*, « Réforme des collectivités territoriales : le retour du jacobinisme ? », *Pour*, n° 209-210, 2011, p. 65-72.

GRISON Jean-Baptiste, « Ressources locales et développement territorial dans les très petites communes : un potentiel en question », *Géocarrefour*, vol. 88, 2013, 13p.

LANDEL Pierre-Antoine, « Entre politique publique et action publique : l'ingénierie territoriale », in *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale*, Alain Faure et Emmanuel Négrier, L'Harmattan, 2007, p. 117-122.

LAPOSTOLLE Dany, « Les enjeux de la professionnalisation des agents de développement. L'ingénierie territoriale prise en étau entre les conceptions organique et mécaniste du développement territorial », *Géographie, économie, société*, Vol. 13, 2011, p. 339-362.

MOINE Alexandre, « Le territoire comme un système complexe : un concept opératoire pour l'aménagement et la géographie », *L'Espace géographique*, Tome 35, 2006, p. 115-132.

REY-GIRAUD Gilles, « De la nécessaire réorganisation de l'ingénierie », *T comme Territoires*, n° 6, 2013, p. 22-23.

PIVETEAU Vincent, « L'ingénierie territoriale, défi pour la gouvernance », *Pour*, n°209-210, 2011, p. 159-164.

REY-VALETTE Hélène et al., « Comment analyser la gouvernance territoriale ? Mise à l'épreuve d'une grille de lecture », *Géographie, économie, société*, Vol. 16, 2014, p.65-89.

ROBINOT-BERTRAND Isabelle, « Le défi de l'organisation », *T comme Territoires*, n° 6, 2013, p. 26-30.

CONFERENCE

PIVETEAU Vincent, BONTRON Jean-Claude, *Gouvernance territoriale et proximité*, Séminaire de l'INRA, 2011 <http://www.agroparistech.fr/podcast/Gouvernance-Territoriale-partie1.html>
[Consulté le 26 août 2015]

TABLE DES ILLUSTRATIONS

Figure 1 : Le territoire des travaux de reconstruction post-crue en Pays Toy ; Source : Romain Carrausse	21
Figure 2 : Système d'acteur de la gestion post-crue ; Source Romain Carrausse.....	27
Figure 3 : Courbe des dépenses, des recettes et de la trésorerie du SIVOM lors de travaux dans un secteur de Luz-St-Sauveur ; Source : CACG	29
Figure 4 : Planning des Travaux de l'Yse ; Source : CACG	33
Figure 5 : Arbre des Cause de l'impossibilité par le SIVOM de payer une entreprise ; Source : Romain Carrausse	34
Figure 6 : Frise chronologique de la conduite d'opération de la CACG dans les travaux de reconstruction post-crue en Pays Toy ; Source : Romain Carrausse.....	38
Figure 7 : Les acteurs mobilisés par la mission agroalimentaire de la CACG ; Source : Arthur Joly	44
Figure 8 : Personnels internes mobilisées lors de l'intervention post-crue en Pays Toy ; Source : Romain Carrausse	46
Figure 9 : Schématisation d'un cadre d'intervention solidaire par la CACG en cas de crue ; Source : Romain Carrausse	48
Figure 10 : Fonctionnement du système territoire ; Source : Alexandre Moine	54
Figure 11 : Le système d'acteur ; Source : Courtois Timothée	55
Figure 12 : Système d'acteur du projet Lay-Vendée ; Source : Courtois Timothée.....	56
Figure 13 : Système acteur du projet Lay-Vendée prenant en compte les parties-prenantes non contractuelles ; Source : Courtois Timothée	57
Figure 14: Articulation entre approche filière et axe de développement du territoire ; Source : Arthur Joly	59
Figure 15 : Faire Ensemble 2020 ; Source : http://faireensemble2020.org/	61

ANNEXES



SUJET DU STAGE

La mise en œuvre d'un projet d'analyse de retours d'expériences en vue de développer de nouvelles méthodes d'accompagnement du développement territorial.

Contenu du stage

Pour poursuivre les travaux de mise en œuvre des axes stratégiques 2013-2017, la CACG organise un stage visant à expérimenter des pratiques de retour d'expériences afin de conduire l'adaptation de l'organisation interne aux enjeux de demain en matière d'accompagnement et de gestion de projets territoriaux.

Objectifs : Les stagiaires devront contribuer à la construction d'un cadre (outil et méthode) qui permette lors de chaque mission de :

- Analyser la qualité de l'intervention au regard des objectifs du commanditaire, des contraintes internes à l'entreprise et des « valeurs » de celles-ci.**
- Retirer des enseignements des ajustements ou innovations qui ont été imaginées au delà de la pratique habituelle.**
- Construire un support d'appréciation de la contribution de la mission au développement du territoire sur lequel l'intervention est réalisée.**

Déroulement du stage

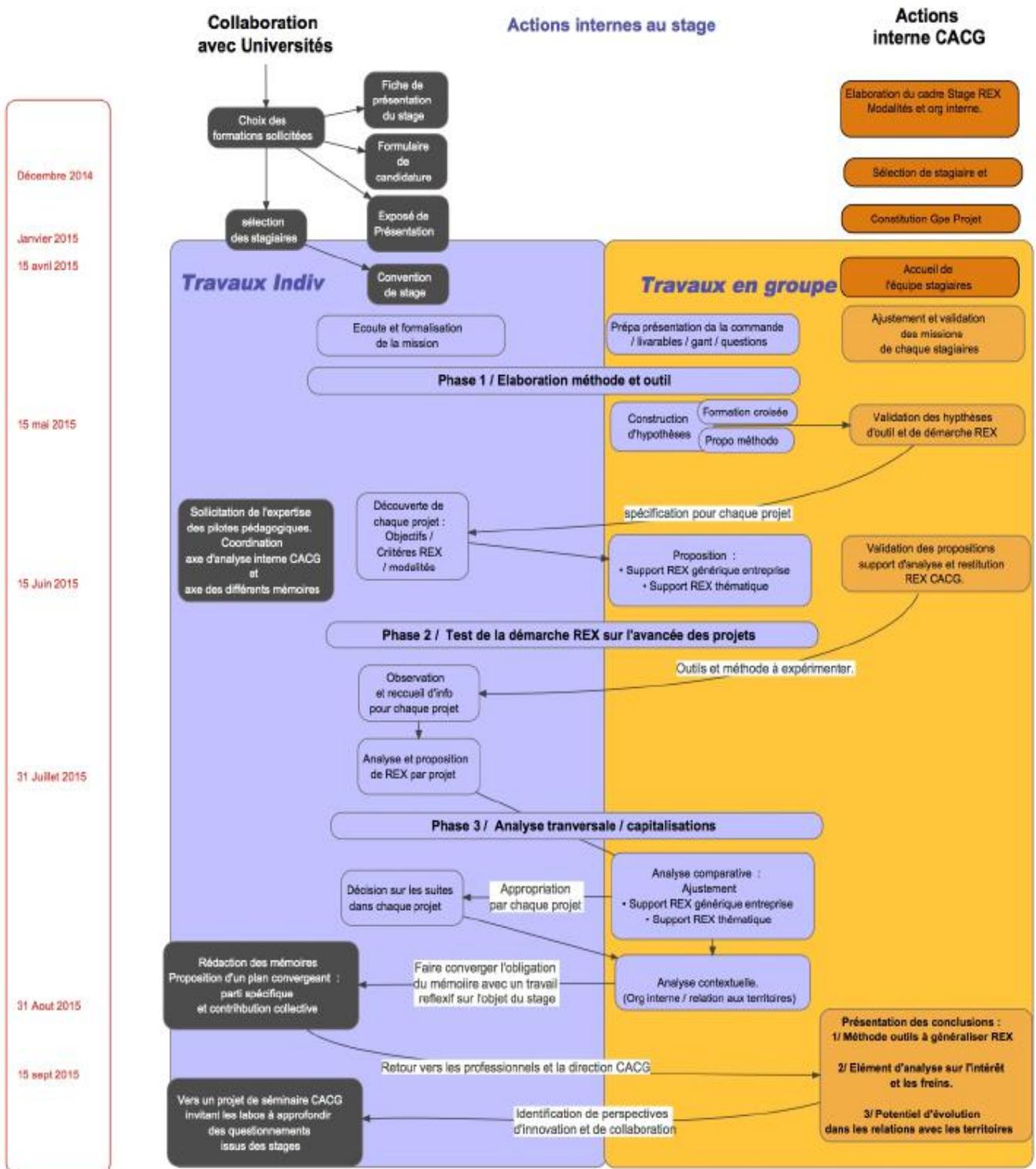
Le stage se déroulera entre 15 Avril et 15 sept 2015.

Il se situe à Tarbes dans les locaux de la CACG et suppose des déplacements sur les terrains de réalisation des projets.

La mission du stagiaire s'inscrit dans un travail de groupe qui réunit 4 étudiants master II provenant de formations différentes. Au sein de cette équipe chaque stagiaire conduit une mission similaire sur un projet différent. Des temps de travail en groupe sont prévus tout au long du stage pour permettre un échange de connaissances, une mise en commun des savoir-faire, un temps d'analyse comparative du suivi des différents projets vers une synthèse commune à destination de l'entreprise.

Le stage est encadré par la Direction des systèmes d'information et de l'innovation (Suivi hebdomadaire de l'avancement, coordination avec le pilote pédagogique.)

Le stagiaire est dans une relation de subordination opérationnelle avec le chef de projet de l'opération qu'il observe dans le cadre du retour d'expérience.



COMpte Rendu du Comité de Pilotage, du 13/05/15

T. Courtois ; R. Pimor ; A. Joly ; R. Carrausse

VALIDATION*1. Finalités de la démarche REX-Prospective*

Le Comité de Pilotage du « groupe projet », après la présentation des objectifs et finalités de la démarche des stagiaires du groupe REX-Prospective, a convenu de la méthode et du processus de travail. Il sera question autour de l'accompagnement des différents suivis de projets et dans leur comparaison, d'analyser et de questionner l'action de la CACG autour de deux thématiques :

« Adaptation au contexte externe » et « Ancrage Territorial »

2. Accompagnement des projets

Chaque méthode d'accompagnement de projet, résumée dans les fiches de mission, a également été validée. Les suivis de projet concernant la filière viande avec D. Lasaygues, les travaux de reconstruction en Pays Toy avec O. Brèches et les retenues en eau en Vendée avec C. Soucaze ont tous été exposés et validés durant la réunion du COPIL. De la même façon l'aspect prospectif de la démarche du projet sous la tutelle de L. Lhuissier a elle aussi été confirmée.

ATTENTES*1. Apport du REX-Prospective dans la stratégie de la CACG*

Une des perspectives émise par les membres du groupe projet a été d'avoir une meilleure visibilité sur les conséquences concrètes et opérationnelles de la démarche du groupe REX-Prospective. De quelle façon la démarche qui est engagée, à la fois auprès des Chefs de projet et autour d'une réflexion plus globale sur le territoire et son devenir peut servir les intérêts présents et futurs de la CACG et de ses agents.

2. Apport des compétences de l'équipe REX-Prospective

L'autre souhait émis par le COPIL est de pouvoir accéder plus simplement aux productions de l'équipe de stagiaires, en particulier concernant des éléments de savoirs universitaires spécifiques (Système d'acteur, Notion de « Territoire », Prospective, Aménités).

QUESTIONNEMENTS

Durant la réunion du COPIL, de nombreuses questions ont émergé, à la fois sur l'action de la CACG de façon générale mais également sur des éléments plus spécifiques à certains projets ou encore sur des éléments de positionnement de l'entreprise. Ci-dessous une liste de la plupart de ces questions :

- Comment définir les notions de territoire, d'ancrage, de façon opérationnelle ?
- Comment appréhender les projets portés par des acteurs privés, portant moins de considération aux éléments de projet territorial ?
- Comment apporter une valeur ajoutée par la dimension territoriale ?
- Quelle conscience les acteurs des projets ont des aménités ?
- Quel matériel prospectif est à disposition dans les projets ?

RELEVÉ DE DECISION :

ACTION A REALISER	QUI	Date butoir au plus tard
Réalisation d'un wiki sur les savoirs universitaires utilisés par les stagiaires (système d'acteur, Territoire, Valorisation des aménités, prospective)	L'équipe au complet	Semaine 23 et 24
Veille : document sur « l'état des lieux » des évolutions du contexte institutionnel et législatif	L'équipe au complet	Semaine 24



Grille d'entretien

Date heure & lieu :

Personne interrogée :

Condition de Passation :

Phrase d'accroche : « Bonjour, je suis stagiaire à la CACG avec pour objectif de réaliser un REX autour du projet des travaux de reconstruction post-crue en Pays Toy. Plus spécifiquement, mon travail s'inscrit dans une démarche d'amélioration interne de l'organisation de ce projet au sein de l'entreprise, c'est-à-dire d'en comprendre les éléments stratégiques, les points où des difficultés ont été rencontrées, etc... »

Questions :

- **Pouvez-vous présenter**
- **Relatives à sa représentation de l'ingénierie post-crue**
 - Quelle a été l'organisation collective adoptée dans l'ingénierie de ce projet ?
 - Comment percevez-vous cette organisation ? Suffisante, comportant des lacunes ?
 - D'après cette chronologie, quels points clés identifiez-vous dans ce projet ? Quels éléments ont porté à des débats ou des conflits ? Ou encore quels sont ceux qui ont été remarquables de par leur organisation/communication... ?
 - Quels sont pour vous les acteurs clés dans ce projet ? Y-a-t-il eu un bon dialogue entre tous les acteurs ?
- **Relatives à son appréciation de l'intervention de sa structure**
 - Quelle a été le rôle de votre structure ?
 - Quelle a été plus particulièrement votre rôle ?
 - Quelle organisation mais aussi posture avez-vous adoptée avec votre structure au sein du projet ?
- **Relatives à son appréciation du travail de la CACG**
 - Est-ce la première fois que vous travaillez avec la CACG ?
 - Avec quelle fréquence, dans quel but et quelle organisation avez-vous adopté pour travailler avec la CACG ?
 - Comment évalueriez-vous son travail ?
 - Qu'est-ce qui pour vous est de l'ordre de points positifs dans votre travail avec la CACG ?
 - Qu'est-ce qui est plus négatif ?
- **Relatives à son appréciation de l'intervention et du positionnement de l'Etat**
 - Quelle a été l'intervention menée par l'Etat dans ce projet ?
 - Quelle posture a-t-il adopté vis-à-vis des acteurs impliqués dans l'ingénierie du projet ?
 - D'après-vous quels ont été les intérêts qu'il a défendu ?

-
- La crue représente-t-elle pour lui une opportunité de mettre en œuvre ces nouvelles volontés politiques en termes de transfert de compétence, de mise en œuvre de document d'urbanisme et de gestion des cours d'eau, etc... ?

 - **Relatives à la prise en compte du projet de territoire et aux optiques du développement territorial**
 - Y-a-t- il eu une volonté même dans l'urgence de prendre en considération l'avenir du territoire dans ce projet ?
 - Les travaux de reconstruction ont-ils pris en compte les différents axes stratégiques définis par l'intercommunalité ou par le PLVG ?
 - Est-ce que des acteurs liés au développement du territoire ont-ils pris part dans les phases de concertation lors du projet ?



Mémo Rencontre Chef de Projet : M. Olivier Breches
Le 28 avril 2015
Romain Carrausse

Objet du Document :

Synthèse de la commande de Mr Olivier Breches, Chef de Projet Conduite des Travaux de Reconstruction en Pays Toy.

La Finalité :

La conduite des travaux de reconstruction en Pays Toy conduit la CACG à mener pour la première fois ce type d'intervention. Elle témoigne de l'ancrage territorial de l'entreprise et d'une mise en œuvre d'une solidarité territoriale dans un contexte d'urgence. Le but est alors d'évaluer la reproductibilité d'une telle intervention de la CACG et d'identifier un processus optimal pour une prochaine mission qui ne mette pas l'entreprise en péril.

Les Objectifs de la mission :

Un des objectifs de cette mission est de permettre une prise de recul sur les jeux d'acteurs et de formaliser une façon de faire qui permette à la CACG de répondre aux besoins du territoire tout en étant en accord avec le cadre posé par l'Etat. Un objectif nécessaire de par deux éléments soulevés qui posent problèmes :

- l'ambivalence de la position de l'Etat qui de fait met la CACG dans une posture délicate (comment défendre les intérêts du territoire face à des logiques de services de l'Etat, parallèlement aux relations existantes de la CACG vis-à-vis de l'Etat)
- la sous-estimation des enjeux de l'ingénierie financière dans le déroulement du projet en termes d'impact relationnel

Pour ce faire, il sera question :

- d'élaborer le déroulement chronologique du projet, en identifier ses étapes et ses moments décisionnels critiques ;
- de mettre en relation de façon explicite la chronologie, les étapes clés de l'ingénierie de financement du projet et d'en déceler les causes et les conséquences.

Il s'agira aussi de décrypter et analyser les jeux des différents acteurs, en particulier les services de l'Etat, pour en faire ressortir leurs rôles, leurs outils, leurs interrelations et leurs positionnements. Ceci en prenant en compte les différentes logiques en présences :

- les services de l'Etat
- les acteurs du territoire (techniciens du syndicat mixte, élus, habitants, visiteurs)
- et autres parties prenantes périphériques.

Les Modalités envisagées :

De la semaine 19 à la semaine 22 :

- Réalisation d'une frise chronologique du déroulement de l'intervention, incorporant les prises de décisions et les éléments contextuels. Ceci à fin d'avoir un support commun pour tous les entretiens permettant à tous d'identifier dans le temps les prises de décisions importantes, les points clés ou les moments critiques.
- Identification des acteurs et analyse de leurs interactions par une arborescence et leurs catégorisations. Ceci à fin de bien cerner les acteurs associés à ce projet, les relations entre eux et la CACG, et leurs rôles dans les prises de décisions.
- Préparation de la grille d'entretien, choix des personnes avec qui s'entretenir et prise de rendez-vous.

Modalités réalisées à l'aide d'un travail de recherche documentaire, d'une prise de connaissance du terrain et des actions concrètes du projet, mais aussi par le commencement de la réalisation des entretiens. Une étape qui sera soumise à validation.

A partir de la semaine 22 :

Sur cette base de mes premières productions et analyses, envisager un travail de terrain plus approfondi portant sur les problématiques qui auront émergées et les éléments nécessaires à élucider. Il sera alors question :

- De réaliser une grande partie des entretiens au près des acteurs repérés comme pertinents au préalable. Et ainsi, contribuer au près d'eux à diffuser une image de qualité de la CACG de par la démarche qu'elle entreprend.
- De construire un arbre des causes sur les points clés et prises de décisions critiques. C'est-à-dire, identifier les problèmes, leurs causes et les raisons de ces causes.
- De faire un travail de comparaison sur d'autres territoires, dans un contexte similaire, en termes de mise en œuvre d'aide de l'Etat de reconstruction post-crise.

Enfin, un dernier temps sera consacré à l'analyse de ces causalités et de ce retour d'expérience sur le projet, comprenant mes hypothèses de compréhension élaborées tout au long de ce travail, ainsi que mes préconisations.

Livrables :

Trois livrables sont envisagés dans le cadre de cette mission :

1/ Une analyse du projet répondant à la finalité de la mission. A savoir l'évaluation de la reproductibilité d'une telle intervention par la CACG, tant en termes d'intervention singulière et solidaire de l'entreprise, d'équilibre économique de la mission, de sa conformité face aux objectifs de l'intervention spécifique des services de l'Etat et de la valeur ajoutée de la conduite d'opération à l'assistance à la maîtrise d'ouvrage territoriale.

2/ Une proposition de méthode de retour d'expérience, comprenant des propositions et idées qui auront émergées, les références documentaires utilisées et la formalisation de la méthode qui aura été élaborée.

3/ Des outils utilisés et mis en place, à savoir la frise chronologique, l'arborescence des acteurs et l'arbre des causes.

REX&PROSPECTIVE – Retour d'Expérience Pays Toy
Romain Carrausse
30/07/2015

INTRODUCTION

AVANT-PROPOS

Le projet Rex et Prospective est composé d'une équipe pluridisciplinaire en vue de valoriser l'ancrage territorial de la CACG, et par là la singularité d'être une SEM, mais aussi de l'accompagner à une meilleure connaissance et adaptation au contexte externe. Pour ce faire, trois des quatre membres de l'équipe ont eu comme objectif de réaliser un retour d'expérience sur des projets particuliers. La démarche de retour d'expérience a également pour objectif de confectionner des outils, d'évaluer leurs pertinences, pour qu'ils soient par la suite réutilisables en interne.

RAPPEL DE LA COMMANDE

Cette note porte sur le retour d'expérience effectué sur la conduite d'opération des travaux de reconstruction post-crue en Pays Toy. Une démarche collaborative avec le chef de projet, en l'occurrence Olivier Breches, a permis de mettre en place la finalité ainsi que les objectifs spécifiques à ce REX. Il s'agit alors d'évaluer la reproductibilité de ce genre d'intervention pour la CACG ainsi que d'en identifier un processus optimal. Cette finalité sera atteinte par différents objectifs, à savoir décrypter la position de l'Etat dans ce contexte post-crue, puis d'analyser la sous-estimation de l'ingénierie financière par la CACG. Ainsi, il n'est pas question avec ce REX itinéraire d'évaluer le projet dans sa globalité, c'est pourquoi ce REX s'attardera sur des éléments remarquables, qu'ils soient positifs ou négatifs, en vue de comprendre et capitaliser l'expérience acquise pour le projet actuel et pour le futur de la CACG.

RAPPEL DU PROJET DE LA CACG

Les crues d'octobre 2012 et juin 2013 dans le département des Pyrénées ont particulièrement impacté le territoire. Les dégâts matériels, les conséquences sur le paysage et l'impact psychologique chez les habitants sont considérables pour le 65. C'est dans ce contexte de catastrophe que pour la première fois la CACG a répondu à une urgence, laissant dans un premier temps des techniciens à disposition de la DDT pour aider le commencement des travaux en vue de

sécuriser les biens et les personnes. Cette solidarité territoriale s'est ensuite concrétisée par le fait que la CACG soit choisie à la suite d'un appel d'offre à fin d'être conductrice d'opération pour le compte du SIVOM Pays Toy. Cette structure, un syndicat mixte, est maître d'ouvrage pour le compte de 13 des 17 communes composant l'intercommunalité Pays Toy. Cette conduite d'opération à la maîtrise d'ouvrage porte sur différents points : le pilotage des marchés, des études et des travaux ; la coordination avec les autres intervenants ; la coordination avec les financeurs ; la concertation et la communication.

Résultats

LES ELEMENTS REMARQUABLES

Ce sont trois éléments remarquables qui ont été identifiés lors de ce REX. Le premier porte sur la problématique concernant l'ingénierie financière, le second identifié est un fait positif, la concertation, enfin le troisième porte sur une problématique transversale à tout le projet, le positionnement de l'Etat. Comme présenté ci-dessus, l'analyse de ces éléments remarquables se fait à l'aide des outils élaborés tout au long de ce travail, à savoir l'arbre des causes, la frise chronologique et le système d'acteur.

L'INGENIERIE FINANCIERE

Dès les premiers échanges avec le chef de projet, l'ingénierie financière s'est présentée comme une problématique de la conduite d'opération. La sous-estimation de cette dernière dans l'intervention de la CACG semble avoir constitué une difficulté dans la gestion post-crue. A partir d'un exemple concret, à savoir l'impossibilité pour le SIVOM de payer une entreprise, ce sont trois champs de causalité qui ont été identifiés par l'arbre des causes. Le premier porte sur la particularité de la structure SIVOM, cette petite structure, dotée de faible capacité en ingénierie, se retrouve maître d'ouvrage des travaux puisqu'elle est la seule structure pouvant assumer les travaux à l'échelle intercommunale, et par là recevoir les subventions de l'Etat. Le second champ de causalité est propre à la stratégie de l'Etat dans cette gestion post-crue, qui de par une volonté de voir une consommation entière des fonds d'indemnisation, met en place des prises d'arrêtés tardives et donc un délai de subventionnement long pour les travaux engagés. Ces deux champs de causalités donnent des difficultés au SIVOM à équilibrer son budget, participant ainsi à l'incapacité de payer une entreprise. Le dernier champ de causalité expliquant

cette problématique est interne à la CACG. L'ingénierie financière n'a pas été perçue dès l'élaboration de la commande comme un élément complexe, de plus le contexte d'urgence n'a pas permis un temps d'acclimatation nécessaire, demandant ainsi un suivi financier immédiat de la reconstruction post-crue. Ces éléments ont favorisé un sous-dimensionnement de l'ingénierie financière de la part de la CACG est un retard dans le suivi des opérations, participant à l'impossibilité par le SIVOM de payer une entreprise. Cette chaîne causale a par la suite été explicitée par la frise chronologique, puis le système d'acteur, montrant les conséquences et impacts de cette problématique. La frise chronologique permettant de faire apparaître la période de difficulté connue par la CACG dans l'ingénierie financière, ce qu'elle a impliqué et les décisions prises pour palier à cette problématique. Le système d'acteur dévoile alors la complexité du financement du projet, mais surtout les conséquences relationnelles de cette période de difficulté.

L'articulation et la complémentarité de ces trois outils permet de tirer quelques conclusions sur la problématique de l'ingénierie financière. En effet, il semble qu'elle soit essentiellement une problématique conjoncturelle et organisationnelle. Conjoncturelle puisque la particularité de la structure du SIVOM, comme la démarche d'exemplarité de l'Etat dans sa gestion financière de la post-crue, constituent des raisons des difficultés financières connues. Organisationnelle puisqu'un manque d'anticipation de cette complexité dans le projet et la mauvaise appréhension de celle-ci dans la composition de l'équipe autour du chef de projet a engendré la période de difficulté connue par la CACG dans la conduite d'opération.

LA CONCERTATION

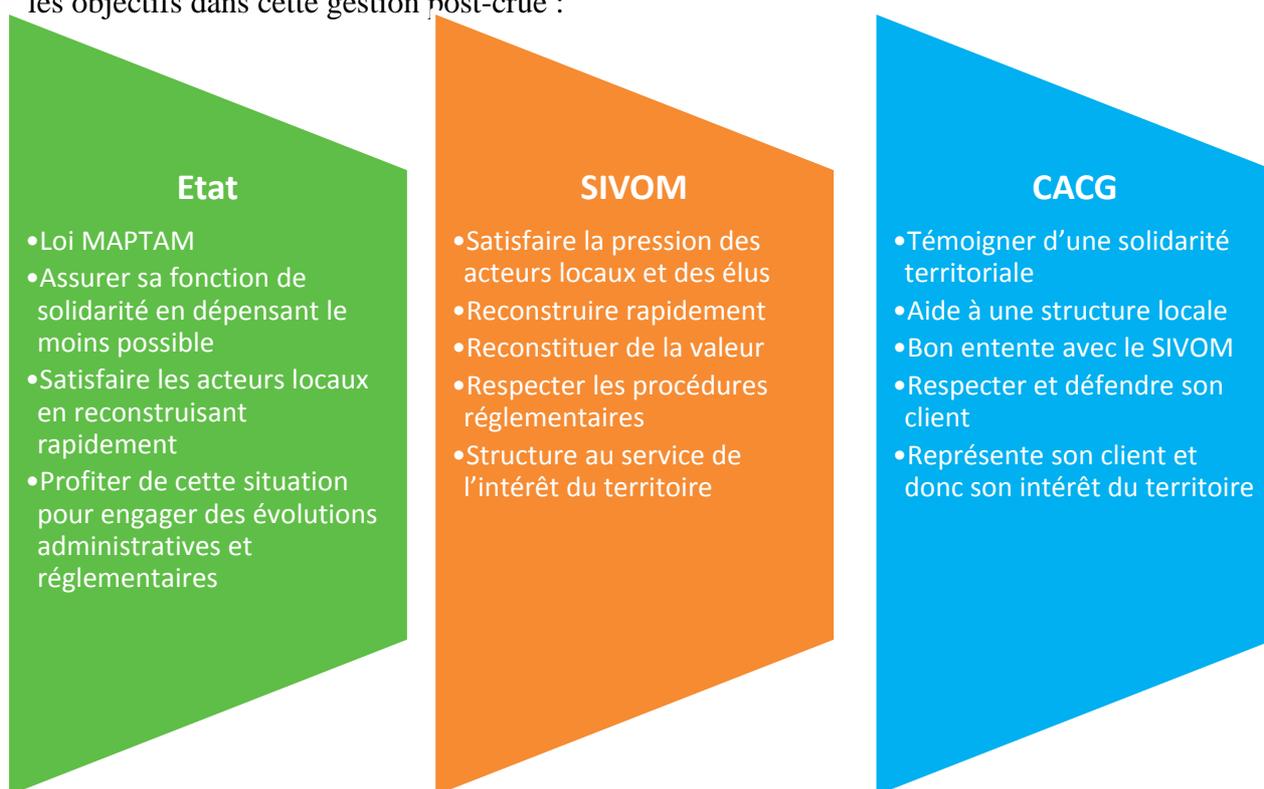
La concertation est apparue tout le long de ce REX comme un élément remarquable positif et une réussite dans l'intervention de la CACG. De la même manière que pour l'ingénierie financière, c'est à partir d'un fait concret que l'analyse de cet élément remarquable s'est effectuée, à savoir la satisfaction des propriétaires des travaux effectués sur l'Yse. En effet, la grande part de foncier détenue par des propriétaires privés constituait une crainte majeure de contentieux pour les élus. C'est pourquoi ces derniers décident de saisir la cellule de concertation mise en place par la CACG pour impliquer les propriétaires dans les différentes phases des travaux et incorporer leurs revendications. Cette cellule de concertation mise en place par la CACG émane d'une prise en compte dès l'élaboration de la réponse à la commande du nécessaire travail de proximité que se devait d'effectuer la CACG tout au long du projet.

Cette nécessité identifiée, puis la permanence mise en place sur le terrain, ont permis de rendre accessible les informations liées aux travaux aux particuliers, ainsi que d'être réactif et régulateur vis-à-vis des incidents qu'ils ont pu connaître. Une nouvelle fois, la frise chronologique permet d'éclairer cet élément positif de part notamment les différentes étapes de concertation prévues dans le déroulement des travaux.

Ici, l'articulation des différents outils permet d'apercevoir, qu'à contrario de l'ingénierie financière, c'est bien l'anticipation dès la réponse à la commande de la part de la CACG sur la nécessité d'une cellule de concertation sur le terrain qui fait qu'aujourd'hui c'est un des éléments remarquables positif tout au long du projet.

LE POSITIONNEMENT DE L'ETAT

Le positionnement de l'Etat ne pouvait constituer matière à réaliser un arbre des causes, non seulement parce qu'il est transversal à tout le projet, mais aussi car le travail de REX a permis d'identifier que la particularité du positionnement de l'Etat est inhérent à une gestion post-crue. Tout d'abord le contexte territorial particulier peut expliquer en partie ce fait. La singularité du SIVOM, comme développée lors de l'ingénierie financière, la faiblesse des documents de gestion et de réglementations ainsi que la structuration du territoire non conforme aux ambitions de l'Etat sont des éléments contextuels orientant une posture étatique. Cette posture s'explique aussi de par les objectifs dans cette gestion post-crue :



L'objectivation des objectifs de ces trois acteurs dévoilent que le positionnement de l'Etat constitue une difficulté de par la divergence d'intérêt qu'il porte dans cette gestion post-crue. Contrairement au SIVOM ou à la CACG qui représentent les intérêts du territoire, l'Etat représente lui l'intérêt public. L'utilisation de la frise chronologique montre les différentes actions qu'a pu faire l'Etat ayant mis en difficulté le maître d'ouvrage ou le conducteur d'opération. Mais encore, cet outil a permis de corréler des directions ordonnées par la DDT qui découlaient directement d'éléments contextuels institutionnels, tel que la loi MAPTAM par exemple. Enfin, le système d'acteur permet ici de mettre en exergue les conséquences relationnelles d'un tel positionnement de l'Etat, ainsi que sur quels de ces acteurs l'Etat va tenter d'engager des évolutions administratives et réglementaires.

Une nouvelle fois, l'articulation des outils permet au REX de faire émerger le fait que la difficulté de la CACG éprouvée face au positionnement de l'Etat est une composante inhérente à une gestion post-crue. La divergence des intérêts, la démarche d'exemplarité de l'Etat dans ce cas particulier, mais encore la méconnaissance de ce genre de situation pour la CACG sont autant de facteurs expliquant cette difficulté ressentie.

Axes de travail

PROBLEMATIQUES

Ce REX permet de faire ressortir des problématiques qui constituent des axes de travail au regard du projet de reconstruction post-crue en Pays Toy. La première émane du positionnement délicat entre le fait de répondre à l'attente du financeur, à savoir l'Etat, tout en assurant une mission de conduite d'opération au près des acteurs du territoire, représentés ici par le SIVOM. **Alors, comment définir un cadre de mission qui réduise le risque pour la CACG d'être entre un Etat financeur et un acteur représentant les intérêts du territoire ?**

La seconde problématique provient d'une nécessité de répondre à l'urgence, de façon solidaire, spontanée, tout en faisant face au besoin d'un temps de prise de connaissance du contexte, à fin d'éviter des erreurs ou lacunes lourdes de conséquences dans la conduite d'opération. **Ainsi, comment agir, c'est-à-dire donner le sentiment que la situation est prise en charge, tout en se donnant des moyens d'analyse T0-T1 ?**

La troisième problématique porte sur la nécessité de dimensionner précisément le niveau d'une assistance de type ingénierie financière. **Comment valoriser dans les missions la capacité d'ingénierie financière de la CACG ?**

La quatrième et dernière problématique tente de monter en généralité. En effet, la conclusion du REX pose comme question si cette conduite d'opération en Pays Toy n'est pas révélatrice d'une évolution de posture de la CACG, et si cette dernière n'est pas une manifestation directe de l'ancrage territorial de la CACG. Ainsi, l'idée est ici d'affirmer et de valoriser une singularité induite par le statut de SEM. **Comment alors positionner la SEM comme un acteur qui offre un accompagnement pérenne, au-delà de la gestion post-crue ? Comment révéler que la SEM est soucieuse de doter le territoire de moyens, dans l'anticipation des réactions aux prochaines crues, dans la contribution au développement du territoire tout en prenant en compte cette occurrence de crue, et dans la contribution à renforcer l'ingénierie du territoire au regard des nouvelles compétences résultant de l'évolution de l'organisation administrative des territoires ?**

IDEES

Si ces problématiques constituent un des objectifs de ce REX, les idées qui en émanent n'en sont pas moins une composante primordiale, car opérationnalisables. Ainsi, pour chacune des problématiques présentées ci-dessus des idées ont émergé durant un temps de débat.

Les idées de la première problématique (vis-à-vis du positionnement de l'Etat) :

- Partager le travail de REX avec les services de l'Etat qui eux réalisent ce travail de leurs côtés.
- Ouvrir une discussion avec les régions et l'Etat (peut-être à l'échelle des SGAR et du massif) pour proposer un processus singulier à la CACG qui s'appuie sur la projection immédiate et qui anticipe le besoin d'analyse avec une check-list conventionnelle.
- Envisager un séminaire où les actionnaires de la CACG seraient associés à une partie finale visant à préfigurer un cadre de conventionnement et une charte CACG des interventions post crue.

Les idées de la seconde problématique (portant sur une réponse solidaire face à l'urgence) :

- Une intervention spontanée de type « concertation & diagnostic » qui s'appuie sur des personnes ressources au sein de l'entreprise (pourquoi pas proposer en interne un statut et un cycle de formation ad hoc).
- Avoir prévu dans « la convention cadre » un module singulier (forfaitaire) / une personne parachutée dès le début

Les idées de la troisième problématique (se rapportant au dimensionnement d'une assistance à l'ingénierie financière) :

- Un atelier avec les RH en interne, pour qualifier l'ingénierie financière en interne et identifier les personnes propices pour répondre à un besoin d'assistance
- Opérationnellement de prévoir un cadre de formation et d'assistance dans le temps T0-T1, ainsi que des outils communs (support de suivi financier commun, un web service cartographique offrant un support de spatialisation commun en interne,...)

Table des matières

REMERCIEMENTS	5
LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS.....	6
SOMMAIRE.....	7
DU DESENGAGEMENT PAR DE L'INTERVENTIONISME : LA GESTION POST-CRUE EN PAYS TOY REVELATRICE DE LA STRATEGIE DECENTRALISATRICE DE L'ETAT	17
1. UNE CATASTROPHE NATURELLE DANS UN TERRITOIRE VULNERABLE	18
1.1. Une crue centennale.....	18
1.2. Un territoire impacté vulnérable.....	22
1.3. La gestion post-crue, une nécessaire gouvernance impliquant de nombreux acteurs.....	25
2. UN ETAT SOLIDAIRE	28
2.1. La mission post-crue de la DDT 65, un levier d'intervention de l'Etat	28
2.2. La crue comme une opportunité de situation	30
3. LA CACG, UNE SEM COMME APPORT D'INGENIERIE	32
3.1. Un rôle indispensable.....	32
3.2. Une difficulté de positionnement provenant d'un conflit d'intérêt.....	35
LA SEM, UN ACTEUR SINGULIER DE L'INGENIERIE TERRITORIALE	40
1. LA SINGULARITE DE LA SEM.....	41
1.1. Une singularité intrinsèque.....	42
1.2. La SEM, acteur mobilisateur d'une gouvernance territoriale	43
2. UNE SINGULARITE PAR UN SAVOIR-FAIRE	45
2.1. Un savoir-faire diversifié	45
2.2. Un acteur solidaire des territoires	47
UNE NECESSAIRE ADAPTATION DES SEM FACE A DE DIFFERENTS ENJEUX.....	51
1. L'APPROCHE SYSTEMIQUE.....	52
1.1. Le territoire	53
1.2. Le système d'acteur	55
2. VERS UNE EVOLUTION DES MODALITES D'INTERVENTION	58
2.1. La gestion intégrée.....	58
2.2. Veille & Prospective.....	60
CONCLUSION.....	63
BIBLIOGRAPHIE.....	65
CONFERENCE.....	66
TABLE DES ILLUSTRATIONS.....	67
ANNEXES	68
RESUMÉ	85
MOTS-CLES.....	85



Formulaire d'engagement anti-plagiat

Le plagiat consiste à reproduire un texte, une partie d'un texte, toute production littéraire ou graphique, ou à paraphraser un texte sans indiquer quel en est l'auteur.

Le plagiat enfreint les règles de la déontologie universitaire et il constitue une fraude dans les travaux donnant lieu à notation. Le plagiat constitue également une atteinte au droit d'auteur et à la propriété intellectuelle, susceptible d'être assimilé à un délit de contrefaçon.

Lorsque l'auteur d'un travail universitaire éprouve le besoin de s'appuyer sur un autre texte il doit le faire en respectant les règles suivantes :

- lorsqu'un extrait, même court, est cité exactement, il doit être placé entre guillemets (ou en retrait et en caractères légèrement plus petits si le texte fait plus de quelques lignes) et la référence (nom de l'auteur et source) doit être indiquée ; l'extrait cité doit être court ;
- lorsque le texte ou un passage du texte est paraphrasé ou résumé, la référence (nom de l'auteur et source) doit être donnée.

Ces obligations s'appliquent de la même manière en cas de textes originellement publiés sur internet et de traductions (originales ou non) ; elles concernent aussi les illustrations, tableaux et graphiques.

En cas de plagiat dans un devoir, dossier, mémoire ou thèse, l'étudiant pourra passer devant la section disciplinaire de l'université qui pourra prononcer :

- un avertissement ;
- un blâme ;
- l'exclusion de l'université pour une durée maximum de cinq ans. Cette sanction peut être prononcée avec sursis si l'exclusion n'excède pas deux ans ;
- l'exclusion définitive de l'université ;
- l'exclusion de tout établissement public d'enseignement supérieur pour une durée maximum de cinq ans ;
- l'exclusion définitive de tout établissement public d'enseignement supérieur.

La procédure disciplinaire ne présage pas d'éventuelles poursuites judiciaires dans le cas où le plagiat est aussi caractérisé comme étant une contrefaçon.

Je soussigné(e)

étudiant(e) en à l'Université de Pau et des Pays de l'Adour

déclare avoir pris connaissance du formulaire d'engagement anti-plagiat et m'engage à indiquer toutes les références des textes sur lesquels je m'appuierai dans mes devoirs et travaux.

DE L'INGENIERIE PUBLIQUE A L'INGENIERIE TERRITORIALE, LE ROLE DES SOCIETES D'ECONOMIE MIXTE FACE AU DESENGAGEMENT DE L'ETAT

Romain CARRAUSSE

Université de Pau et des Pays de l'Adour

Département de Géographie-Aménagement

Laboratoire Société – Environnement – Territoire UMR CNRS 5603

RESUMÉ :

La décentralisation conduit l'Etat à se désengager en matière d'ingénierie publique. Ce désengagement s'inscrit dans un contexte, où les territoires, par les enjeux sociétaux auxquels ils sont confrontés, se doivent d'élaborer des stratégies et des projets pour assurer leur développement. L'ingénierie territoriale alors requise, est complexifiée par ces nouveaux besoins. Les Sociétés d'Economie Mixte sont des acteurs singuliers de cette ingénierie. La spécificité de leurs statuts comme de leurs organisations, leurs confèrent un rôle dans ce domaine. Cependant, elles font face à des besoins nouveaux des territoires, notamment ruraux. Ces dernières se retrouvent alors devant la nécessité de faire évoluer leurs modalités d'intervention, pour qu'elles soient en cohérences avec la conjoncture qui les touche.

MOTS-CLES :

INGENIERIE

DESENGAGEMENT

TERRITOIRE

SOCIETE D'ECONOMIE MIXTE