



**HAL**  
open science

# Les Sociétés d'Aménagement Régional face à la rénovation du contrat aménagiste

Romain Carrausse

► **To cite this version:**

Romain Carrausse. Les Sociétés d'Aménagement Régional face à la rénovation du contrat aménagiste. Architecture, aménagement de l'espace. Université de Pau et des Pays de l'Adour, UMR 5319 PASSAGES, Domaine universitaire, Institut Claude Laugénie, 64000 Pau, 2020. Français. NNT: . tel-03653093

**HAL Id: tel-03653093**

**<https://univ-pau.hal.science/tel-03653093>**

Submitted on 27 Apr 2022

**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.

UNIVERSITÉ DE PAU ET DES PAYS DE L'ADOUR  
ÉCOLE DOCTORALE DES SCIENCES SOCIALES ET HUMANITÉS  
(ED 481)

Laboratoire PASSAGES (UMR 5319) CNRS/UPPA

## **Thèse**

pour obtenir le titre de

Docteur en Géographie et Aménagement du territoire

# **Les Sociétés d'Aménagement Régional face à la rénovation du contrat aménagiste : expérimentations et verrouillages quant à la recomposition du rôle de la Compagnie d'Aménagement des Coteaux de Gascogne**

**Romain CARRAUSSE**

Sous la direction de **Xavier ARNAULD de SARTRE**

### MEMBRES DU JURY :

- **Sylvie CLARIMONT**, Professeure des Universités, Université de Pau et des Pays de l'Adour – Examinatrice
- **Stéphane GHIOTTI**, Chargé de Recherche au Centre National de la Recherche Scientifique, HDR, Montpellier – Rapporteur
- **Corinne LARRUE**, Professeure des Universités, Ecole d'Urbanisme de Paris et Université Paris–Est Créteil Val de Marne - Examinatrice
- **Ludovic LHUISSIER**, Directeur Ingénierie et Innovation, Compagnie d'Aménagement des Coteaux de Gascogne – Observateur
- **Marie-Vic OZOUF-MARIGNIER**, Directrice d'études, École des Haute Etudes en Sciences Sociales – Rapporteuse
- **Denis SALLES**, Directeur de Recherche à l'Institut National de Recherche pour l'Agriculture, l'Alimentation et l'Environnement Bordeaux – Examineur

*« Le meilleur moyen d'obtenir une vue plus large est de se trouver quelque part en particulier, de savoir se situer, de savoir situer les savoirs et le contexte de production scientifique », Donna Haraway, 2007, Manifeste cyborg et autres essais. Sciences, fictions, féminismes*

## AVANT-PROPOS

Le lecteur parcourra ici un travail de recherche de doctorat issu d'une Convention Industrielle de Formation par la Recherche (CIFRE). Les propos qui y sont tenus sont le résultat de mon immersion au sein d'une structure emblématique et historique de l'aménagement du territoire à la française : la Compagnie d'Aménagement des Coteaux de Gascogne (CACG). Cette possibilité de travail doctoral fait suite à la réalisation d'un stage de Master 2 au sein de cette même structure. Accompagné d'autres stagiaires en sciences sociales, j'ai répondu pendant six mois à une commande de l'entreprise – sur laquelle je reviendrai – et produit en suivant un mémoire de recherche. Par la suite, si une première proposition de sujet de thèse par la CACG portait sur l'arrêt et le drame du barrage de Sivens dans le Tarn, ce dernier a, en fin de compte, été centré sur la conceptualisation et l'expérimentation de nouvelles façons de faire dans la gestion de l'eau et le développement des territoires ruraux par l'organisation.

Avant ce travail doctoral, j'ai toujours été désireux de m'insérer modestement dans les débats concernant l'aménagement du territoire. Plus particulièrement, les problématiques de l'anthropocène et de la conflictualité caractéristique de l'exercice actuel de l'action d'aménager ont, tout au long de mon cursus universitaire, constitué mon principal centre d'intérêt scientifique. Ces enjeux ont fondé ma volonté d'entamer une thèse sur cette thématique. Si le sujet de thèse a *in fine* évolué, cet intérêt scientifique a constitué un pôle d'attraction dans cet exercice doctoral à côté de celui de la « prise » dans le terrain de recherche en CIFRE, où j'étais alors ingénieur d'étude. En d'autres termes, j'ai tout au long de ce travail doctoral humblement aspiré d'un côté, à contribuer aux transformations d'une organisation emblématique de l'aménagement, et de l'autre, à participer aux réflexions ambitionnant de rénover la pensée aménagiste, face aux difficultés d'intégrer pour ces deux objets l'irruption de l'anthropocène et les questions sociales et politiques qu'elle charrie.

Concernant mon attrait à s'inscrire dans les débats et considérations scientifiques actuels au sujet de l'aménagement du territoire, il s'est vu renforcé et stimulée à la suite de ma participation à un colloque sur la question : « *La pensée aménagiste en France : rénovation complète ?* ». L'intitulé de ce colloque de Cerisy en disait long sur la perte d'équilibre des fondements de l'aménagement du territoire aujourd'hui, de ses théories à sa pratique. Organisé par Stéphane Cordobes, Xavier Desjardins et Martin Vanier au mois de septembre 2019, ce colloque portait l'ambition de rénover la pensée aménagiste, ou du moins de montrer en quoi une rénovation apparaissait comme nécessaire. Une ambition qui était alors cohérente avec mon intérêt scientifique présenté précédemment. Parallèlement à la question des réseaux qui était centrale tout au long de la semaine, celle de l'anthropocène était également posée. Pour autant, les enjeux disciplinaires et cognitifs que pose l'anthropocène ont favorisé le fait que cette ère géologique soit difficilement appréhendée comme paradigmatique dans l'ambition affichée du colloque. Les difficultés ont été de deux ordres : cognitives d'une part, au travers d'une nouvelle façon de concevoir le rapport nature/société dans la pratique aménagiste ; et politiques d'autre part, car l'aménagement est historiquement le bras armé d'une modernité qui a cherché à se rendre indépendante de la nature et de ses contraintes. De fait, la critique de la modernité que sous-tend l'anthropocène désarçonne quelque peu la substance même de la discipline aménagiste. Autrement dit, la question environnementale et climatique appelle à une refonte de la pensée autant *pour* l'action que *sur* l'action. Un appel à une rénovation complète, mais quelque peu abyssale, qui m'aura stimulé tout au long de ce travail doctoral.

Ainsi, cette thèse se veut, dans une moindre ambition, humblement contribuer à ces questionnements concernant la discipline de l'aménagement. En me saisissant et m'appropriant le concept de « *contrat aménagiste* », qui était l'intitulé d'une

session du colloque, j'ai voulu, à mon échelle, participer à l'analyse de sa rénovation, ou plutôt aux manières, dont une organisation emblématique de l'aménagement du territoire réfléchit à sa rénovation et à la reconfiguration de son rôle à cet égard.

Mon appétit pour ces réflexions universitaires a renforcé les enjeux caractéristiques de la double posture du doctorant en CIFRE : celle d'être acteur et chercheur. Cela m'a conduit à jongler entre deux approches dans ma posture d'acteur : une approche apolitique d'une part, se cantonnant à mon rôle d'ingénieur d'étude, transmettant et élaborant des savoirs et outils issus du champ de l'ingénierie sociale et territoriale ; une approche critique d'autre part, cherchant à déconstruire les représentations des praticiens avec qui je collaborais concernant la problématique de l'environnement, des transitions, de l'acceptabilité sociale dans leurs pratiques, par un discours et une posture critiques. L'alternance entre ces deux approches a pu constituer des freins dans ma collaboration avec les praticiens en question, comme dans mon empathie et immersion dans ce terrain de recherche.

Concernant la posture du chercheur, le défi de ne pas confondre en thèse CIFRE la commande de l'entreprise et les attentes universitaires auxquelles j'aspirais m'a causé aussi certaines difficultés. Il m'a fallu du temps et des lectures suite à l'immersion au sein de l'entreprise pour cerner et comprendre ce que ma mobilisation par la structure et son ambition signifiaient. Adopter une posture critique quand une empathie a été nécessaire et sincère pour réaliser un terrain de recherche n'est pas non plus une gymnastique intellectuelle évidente. De plus, si dans chacune des thèses se trouve un enjeu temporel, dans celle-ci, certaines informations majeures, présentées à la fin du dernier chapitre, se sont déroulées alors que j'étais en train de finaliser l'écriture de ce manuscrit.

C'est dans l'injonction à jongler entre ces deux postures, et dans une volonté prégnante de maintenir, tout en la révisant, l'ambition universitaire initiale, que mon travail de terrain a connu quelques contrariétés. D'un côté, mon attrait pour les réflexions universitaires actuelles concernant l'aménagement a parfois pu me freiner dans mon immersion. De l'autre, l'organisation, expérimentant le recours aux savoirs en sciences sociales et faisant face à une incertitude forte sur la transformation et sa concrétisation qu'elle se devait d'engager pour son devenir, ne m'a pas clairement inséré et enrôlé au sein de terrains, d'arènes, de projets autres que celui du processus d'innovation interne à la structure. Plus généralement, mon ambivalence entre prise dans la CIFRE et volonté de déprise pour contribuer aux débats précédemment cités ont favorisé le fait que cette thèse alterne les thématiques de l'aménagement dans sa globalité, puis de la gestion de l'eau et du développement des territoires ruraux propre à notre objet de recherche, la CACG.

## REMERCIEMENTS

Faire une thèse, un exercice tout autant solitaire que collectif. Et sans ce collectif, je n'aurais pas su pendant plus de quatre ans aboutir à ce travail de maïeutique.

À ce titre, je tiens à remercier profondément et avec la plus grande sincérité mon directeur de thèse, Xavier Arnauld de Sartre, pour son soutien sans faille, ainsi que la qualité relationnelle et intellectuelle de nos échanges. Merci.

J'adresse également mes plus chers remerciements à Ludovic Lhuissier, pour sa direction et son accompagnement dans notre immersion au sein de la Compagnie d'Aménagement des Coteaux de Gascogne et pour l'émulation qu'il a su mener et concocter.

Mes remerciements vont également à Bernard Thumerel, qui a su depuis mon stage à la CACG en deuxième année de Master transmettre sa connaissance, sa passion et son panache sur tout ce qui touche de près ou de loin au développement des territoires et aux considérations politiques qui y sont sous-jacentes.

Je veux également remercier tout le personnel de la CACG, Solène, Dijella, Alexandra, Sandrine, Olivier, Nicolas, Thomas, Cédric, Mathieu et d'autres que j'oublie, qui ont accepté d'ouvrir les boîtes noires de leurs métiers en ma présence. Des incompréhensions aux intercompréhensions, ces deux petites années avec vous ont été d'un enrichissement social et intellectuel sans pareil.

Je remercie également avec le plus grand des plaisirs tous les membres de l'Institut Claude Laugénie, comme de l'UMR PASSAGES, des doctorants – Anaïs, Tobias, Flavie, Saturnin, Manon, Lise, Sarah, Oriane, Nicolas, etc. – aux chercheurs, professeurs, et personnels d'appuis et de soutien à la recherche, qui ont tous donné à cet exercice individuel une dimension collective, solidaire et politique qui n'a rendu ce travail que plus humain et stimulant.

Je ne peux que remercier mes parents et plus largement ma famille pour leur lecture, leur intéressement, leur compréhension, leur respect face à mes moments de doutes, leur soutien à toute épreuve et leurs tartes à la tomate-mozzarella et ail rose de Lautrec.

Enfin, je veux remercier tout particulièrement cette plus grande famille qu'est celle des amis. Valentin, Renaud, Jean, Madeleine, Juliette, Julian, Florian, Tanja et vous tous.tes, vous avez su me maintenir dans mes passions, mes valeurs et ma façon d'être quand le chemin se noircissait trop. Pour cela, cette thèse vous est aussi dédiée.



## RESUME

Cette thèse propose de mettre en perspective par une socio-géo-histoire les transformations actuelles d'un outil phare des politiques d'aménagement du territoire, les Sociétés d'Aménagement Régional (SAR) au travers du cas d'une de ces sociétés, la Compagnie d'Aménagement des Coteaux de Gascogne (CACG). Ces SAR sont emblématiques du projet politique de modernisation de la ruralité française. Elles se retrouvent, comme l'aménagement du territoire dans son ensemble, face à la polarisation du champ social et politique causée par la problématique environnementale et climatique, dans un impératif de transformation. Notre travail analyse la manière dont une structure emblématique de l'aménagement à la française ambitionne, expérimente et se retrouve bloquée quant à formaliser un nouveau rôle et de nouvelle façon de faire dans la gestion de l'eau et le développement des territoires ruraux.

Pour comprendre et signifier cet impératif de transformation et la révision de l'ambition initiale de l'organisation, ce travail analyse les interdépendances et les phénomènes de coproduction entre la production de savoir, l'incarnation et la répartition des pouvoirs, ainsi que les façons de gouverner l'espace et ses ressources. Ces interdépendances, que nous étudions en alliant une approche de géographie environnementale et de STS (« Sciences, Techniques et Société »), nous les mettons en exergue en articulant trois niveaux d'analyse. Le premier est celui des vagues de modernisation appréhendées comme le déploiement informel de certaines formes de savoirs, d'exercice politique et de représentation de l'espace et de ses ressources. Elles sont en somme une résonance de la société. Le second porte sur la retranscription de ces vagues à travers la formalisation d'un contrat aménagiste, que nous entendons comme la négociation par l'appareil politico-administratif d'une façon de gouverner l'espace et ses ressources. Enfin, notre troisième niveau d'étude est celui de l'organisation de la CACG. Nous montrons alors dans quelle mesure cette structure et ses façons de faire résultent des agencements des différentes vagues de modernisation et contrats aménagistes dans lesquels elle était insérée.

Dès lors, notre analyse révèle un désalignement entre vague de modernisation réflexive, contrat aménagiste et agencement du rôle de la CACG qui conduit à la structuration et l'occurrence de conflits, jusqu'à l'implantation d'une Zone À Défendre (ZAD) sur un projet de barrage dans le Tarn. Le maintien du paradigme de l'abondance de l'eau et de ses façons de faire malgré la montée en légitimité des problématiques environnementales et des nouvelles considérations sociales et politiques sous-jacentes montre que la CACG comme la technoadministration n'ont pas été réflexifs face à la conflictualité des aménagements de cette ressource. De ce postulat, notre thèse analyse l'ambition de la CACG de reconfigurer son rôle et ses façons de faire dans la gestion de l'eau et le développement des territoires ruraux. Du niveau de l'organisation à celui de ses expérimentations, l'agencement de ce processus sur le plan des savoirs, des pouvoirs et des considérations quant aux nouvelles pratiques à développer en disent beaucoup sur les freins relatifs à ce type de structure quant à se transformer, afin de mettre la question sociale, politique, et territoriale au centre de son rôle de SAR. En effet, l'effort de la CACG d'internaliser les transformations contextuelles de l'aménagement du territoire montre une compréhension à l'aide du recours aux sciences sociales des nouvelles considérations propres à l'aménagement en temps de modernité écologique. Néanmoins, l'ambition initiale a dû être révisée. Les verrouillages professionnels internes à l'organisation, comme les verrouillages politiques propres aux considérations actuelles de la technoadministration en matière de gestion de l'eau et de développement des territoires ruraux ont contraint la CACG à réviser son souhait de devenir *l'Entreprise des Territoires*, c'est-à-dire à revenir sur son objectif de reconfigurer son rôle d'agent et d'acteur.



## ABSTRACT

This thesis proposes a socio-geo-historical perspective on the current transformations of a leading tool in spatial planning policies, the “Sociétés d’Aménagement Régional” (SAR), through the case of a company called “Compagnie d’Aménagement des Coteaux de Gascogne” (CACG). These SAR are emblematic of the political project that aims to modernise French rurality. They, like spatial planning as a whole in the face of the polarisation of the social and political field caused by environmental and climatic problems, are faced with the need for transformation. Our work analyses the way in which an emblematic structure of French-style planning and development identifies, experiments and deals with obstacles in the formalisation of a new role and a new way of proceeding in the management of water and the development of rural territories.

In order to understand and signify this imperative transformation, as well as review its initial intentions, this work analyses the interdependencies and co-production phenomena between the production of knowledge, the incarnation and distribution of power, and the ways of governing space and its resources. These interdependencies, which we study by combining an approach in environmental geography and through the field of "Science, Technology and Society" (STS), are highlighted via three levels of analysis. The first concerns the waves of modernisation, understood as the informal deployment of certain forms of knowledge, political exercise and representation of space and its resources. In short, they are a resonance of society. The second concerns the re-transcription of these waves through the formalisation of a planning contract, which we understand as the negotiation by the political-administrative apparatus of a way of governing space and its resources. Finally, our third level of analysis concerns the organisation of the CACG. We then show the extent to which this structure and its ways of proceeding result from the arrangements of the different waves of modernisation and planning contracts into which it is inserted.

Our analysis therefore reveals a misalignment between the wave of reflexive modernisation, the planning contract and the arrangement of the role of the CACG, which leads to the structuring and occurrence of conflicts, and even to the death of an opponent on a dam project in the Tarn. The maintenance of the paradigm of the abundance of water and its ways of proceeding in spite of the rise in legitimacy of environmental problems and the new underlying social and political considerations shows us that the CACG, like the techno administration, has not been reflexive in the face of the conflictual nature of the development of this resource. Based on this postulate, our thesis analyses the efforts of the CACG to reconfigure its role and ways of proceeding in water management and development of rural territories. From the level of the organisation to that of its experiments, the arrangement of this process in terms of knowledge, powers and considerations regarding the new practices to be developed tells us a lot about the obstacles of this type of structure in transforming itself, in order to put the social, political and territorial question at the centre of its role as a SAR. Indeed, the CACG's effort to internalise the contextual transformations of spatial planning shows an understanding, with the help of the social sciences, of the new considerations specific to planning in times of ecological modernity. Nevertheless, the initial goals had to be revised. The professional interlocks within the organisation, as well as the political interlocks specific to the current considerations of techno administration in terms of water management and the development of rural territories have forced the CACG to revise its desire to become the “*Entreprise des Territoires*”, that is, to reconsider its objective of reconfiguring its role as an agent and actor.

## SOMMAIRE

<b>Avant-propos .....</b>	<b>3</b>
<b>Remerciements .....</b>	<b>5</b>
<b>Résumé .....</b>	<b>7</b>
<b>Abstract.....</b>	<b>8</b>
<b>Sommaire .....</b>	<b>9</b>
<b>INTRODUCTION GENERALE : LES TRANSFORMATIONS DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE VUES AU TRAVERS DU CAS DE LA CACG PAR UN DOCTORANT EN CIFRE.13</b>	
<b>PREMIERE PARTIE. DES TRANSFORMATIONS DU CONTRAT AMENAGISTE A L'APPEL DE SA RENOVATION. PENSER ET ANALYSER L'AMENAGEMENT EN TEMPS DE MODERNITE ECOLOGIQUE.....29</b>	
<b>1er chapitre : L'appel d'une rénovation. Les transformations à l'œuvre dans l'aménagement du territoire..... 31</b>	
A. La modernité à l'aune de la montée en légitimité des problématiques d'ordre environnementales.....	32
B. Une reconfiguration de l'exercice du pouvoir : l'État et l'appareil politico-administratif .....	45
C. Radicalisation et occurrence des contestations : la conflictualité de l'action d'aménager .....	55
<b>Conclusion du chapitre 1 : Vers une vague de modernisation écologique ? Une rénovation attendue d'un contrat aménagiste à politiser.....66</b>	
<b>2e chapitre : Penser l'aménagement en temps de modernité écologique : savoir, pouvoir et espace ..... 69</b>	
A. Savoir et pouvoir dans la modernité écologique.....	70
B. Les nouvelles façons de formaliser un contrat aménagiste : faire délibérer, faire participer, pour mieux faire accepter? .....	82
C. Pour une géographie environnementale de l'aménagement du territoire et de ses organisations.....	95
<b>Conclusion du chapitre 2 : Vague de modernisation écologique et rénovation du contrat aménagiste, du contexte aux théories108</b>	
<b>CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE : SAVOIR, POUVOIR ET ESPACE DANS L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET LE ROLE DES ORGANISATIONS EN TEMPS DE MODERNITE ECOLOGIQUE ..... 111</b>	
<b>II<sup>E</sup> PARTIE. SIGNIFIER LE ROLE DE LA CACG AU SEIN DES DIFFÉRENTS CONTRATS AMÉNAGISTES DANS LES</b>	

**COTEAUX DE GASCOGNE : DE « L'ÂGE D'OR » A « L'ÂGE DES CONFLITS » ..... 115**

**3e chapitre : La modernisation de la Gascogne. L'avènement d'une CACG gouvernante et hégémonique..... 117**

- A. Le premier contrat aménagiste : conquérir l'eau pour les coteaux de Gascogne par le canal de La Neste.....118
- B. La seconde vague de modernisation : construire, gouverner et aménager l'abondance de l'eau pour l'agriculture .....131
- C. La CACG : structure gouvernante du second contrat aménagiste dans les coteaux de Gascogne .....143

**Conclusion du chapitre 3 : La CACG, gouvernante de la mise en modernité des coteaux de Gascogne..... 157**

**4e chapitre :Réflexivité, néolibéralisme et conflictualité du troisième contrat aménagiste : la CACG face aux désalignements..... 159**

- A. Le déploiement de la troisième vague de modernisation : pouvoir et savoir dans l'aménagement rural et le gouvernement de l'eau.160
- B. Les nouveaux agencements et enjeux dans le rôle d'agent et d'acteur de la CACG .....184
- C. La structuration de la conflictualité au sein du troisième contrat aménagiste : contenu set conséquences.....193

**Épilogue : Gouverner de la pénurie d'eau dans le Marais-Poitevin : dispositifs de gestion et réserves de substitution pour le maintien d'une abondance saisonnière pour l'irrigation .....211**

**Conclusion du chapitre 4 : de l'impératif réflexif face aux désalignements du troisième contrat aménagiste..... 224**

**CONCLUSION DE LA IIEME PARTIE : DE « L'AGE D'OR » A « L'AGE DU CONFLIT », OU LA NECESSITE DE PENSER ET FORMALISER L'ENROLEMENT DE LA CACG DANS UN ROLE D'AGENT ET D'ACTEUR RECONFIGURE.....225**

**III<sup>EME</sup> PARTIE. A LA RECHERCHE DU NOUVEAU CONTRAT AMENAGISTE. AMBITION, EXPERIMENTATIONS ET VERROUILLAGES SUR LA RECONFIGURATION PAR LA CACG DE SON ROLE D'AGENT ET D'ACTEUR.....229**

**5e chapitre : .....Réflexivité et ambition de la CACG sur la reconfiguration de son rôle. Entre recherche d'acceptabilité sociale et nouvelle façon de développer les territoires ruraux ..... 231**

- A. Un processus d'innovation réflexif pour faire face à l'incertitude : dispositifs, sciences sociales et innovation ouverte .....232
- B. *L'Entreprise des Territoires* : conceptions et équipement d'un nouveau rôle de SAR dans le développement des territoires ruraux .....254

- C. L'ambition de *l'Entreprise des Territoires* pour la CACG : une reconfiguration du rôle d'une SAR dans la façon de développer les territoires ruraux .....274

**Conclusion du chapitre 5 : L'Entreprise des Territoires, ou la conciliation entre développement territorial et gestion de l'eau dans la reconfiguration du rôle de la CACG .....287**

**6e chapitre :L'expérimentation de *l'Entreprise des Territoires* en temps de modernité Écologique : des verrouillages au maintien du *statu quo* 289**

- A. Une expérimentation marginale de *l'Entreprise des Territoires* : un nouveau rôle à l'épreuve du développement des territoires ruraux et de la gestion de l'eau .....290
- B. Transformer une SAR : *l'Entreprise des territoires* et ses verrouillages organisationnels, professionnels et scientifiques.....309
- C. Un contrat aménageur entre rénovation et inhibition : les verrouillages politiques à l'enrôlement de *l'Entreprise des Territoires* .....323

**Conclusion du 6<sup>e</sup> chapitre et de la III<sup>ème</sup> partie : une ambition réaliste ? Les verrouillages organisationnels et politiques au cœur de l'insuffisante adhésion à *l'Entreprise des Territoires* .....341**

**CONCLUSION GENERALE : SIGNIFIER LES EVOLUTIONS ET IMPASSES DE LA CACG. DES LIGNES DE FUITE POUR L'ORGANISATION AUX CONTRIBUTIONS POUR NOTRE CADRE THEORIQUE.....346**

**BIBLIOGRAPHIE.....354**

**Annexes .....378**

**Liste des figures .....392**

**Liste des abréviations .....395**

**Liste des entretiens.....389**

**Table des Matières .....396**



# INTRODUCTION GÉNÉRALE : LES TRANSFORMATIONS DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE VUES AU TRAVERS DU CAS DE LA CACG PAR UN DOCTORANT EN CIFRE

## 1) L'aménagement à l'heure de l'anthropocène : vague de modernisation et contrat aménagiste

L'irruption de l'anthropocène bouleverse l'aménagement du territoire et la gestion des ressources naturelles. L'introduction de cette nouvelle ère géologique et les débats qu'elle charrie sont contemporains de trois mouvements : l'écologisation de la modernité, la transformation de l'action de l'État et la conflictualité plus grande et radicale que rencontre l'action d'aménager. Ce qui se cache derrière ce constat, c'est une perte de l'équilibre des fondements de la discipline aménagiste en tant que discipline de l'action de la maîtrise de l'homme sur l'espace (Soubeyran, 2014). Du nouveau positionnement de l'État à l'autonomisation des territoires, de l'intégration de la problématique environnementale et climatique dans le cadrage spatial et politique de la gestion des ressources, de la multiplication des contestations des projets d'aménagements à la multiplication des Zones À Défendre (ZAD) dans le paysage français : l'aménagement fait face à des processus de transformations qui l'entraînent vers des inflexions nécessaires concernant autant ses modalités que le sens de son action.

Ces trois mouvements, nous faisons l'hypothèse dans cette thèse qu'ils constituent : d'une part, les bases d'une nouvelle vague de modernisation faisant suite à la modernité réflexive (Beck, 2001), celle de la modernité écologique (Buttel, 2000 ; Mol et Janicke, 2009 ; Mol, Sonnenfeld et Spaargaren, 2009) ; d'autre part, qu'ils appellent à repenser profondément l'action d'aménager. Pour autant l'invitation à ces transformations est extrêmement complexe à mettre en œuvre. Elle nécessite la mobilisation de nouveaux savoirs, une reconfiguration du cadre spatial et politique des façons de gouverner l'espace et ses ressources, l'agrégation de différentes coalitions de valeurs et d'intérêts autour d'une action collective, qui se heurtent à des verrouillages professionnels, organisationnels, politiques, économiques, technologiques, scientifiques ou encore cognitifs. Dès lors, le débat est ouvert : si l'anthropocène place la modernité et la discipline aménagiste dans une volonté et une nécessité de se transformer, la complexité et les obstacles quant à sa mise en œuvre font courir le risque que cette transformation se cantonne à une réinvention.

Comment alors nous appareillons-nous théoriquement et conceptuellement pour contribuer à ce débat et répondre à cette hypothèse globale ? Nous mobilisons et articulons tout au long de ce travail de recherche les concepts de « vague de modernisation » et de « contrat aménagiste ». Nous reprenons le concept de « vague de modernisation » aux travaux de Brice Auvet (2019) :

*« Il s'agit à chaque fois d'explorer en quoi consiste la modernité, comment elle est produite et mise en scène, comment elle s'enracine, ce qu'elle fait, mais aussi comment elle est reprise, contournée ou détournée par certains acteurs. L'étude des modernisations propose ainsi de restituer la cohérence, la rationalité, les discours, les savoirs, le vocabulaire propre à celles-ci » (ibid, p.133).*

En d'autres termes, nous comprenons le concept de « vague de modernisation » comme une résonance de la société, un cadrage global qui se diffuse de manière informelle et autonome. Chacune de ces vagues de modernisation sera acceptée comme le déploiement caractéristique d'un « faire politique », d'un usage et production de savoirs scientifiques, comme d'une acception de la nature et de l'espace

par l'homme. Si nous empruntons ce concept aux travaux précisément de Brice Auvet, nous voulons plus largement nous inscrire ici dans les considérations des travaux scientifiques qui s'attachent à montrer que des façons de gouverner et de produire des connaissances sont constitutif d'une modernité, et d'une modernité caractérisée par un rapport particulier entre l'Homme et la Nature (Latour, 2006).

Durant ce travail de thèse, nous articulons à chacune de ces vagues de modernisation le concept de « *contrat aménagiste* ». Ce concept s'attache lui à montrer que le déploiement politique et spatial des vagues des modernisation est négocié à différentes échelles par les acteurs du système sociotechnique et politique en question. L'établissement négocié de ce contrat ordonne une façon d'aménager spatialement différenciée en fonction des savoirs, des rapports de pouvoirs et des représentations à l'œuvre. L'établissement d'un contrat aménagiste fixe une façon de gouverner l'espace et ses ressources. Nous comprenons alors le terme de gouverner – sous-jacent au concept de contrat aménagiste – en nous inspirant des travaux de D. Pestre sur le sujet :

*« Nous entendons gouverner comme la capacité de mobiliser des outils et des manières de faire pour agir et ordonner les autres ; nous entendons "gouverner" comme la capacité d'imaginer et mettre en œuvre des technologies, des dispositifs matériels et des discours de promesse, de crainte ou de sécurité dans le but de peser, directement ou indirectement, sur l'autonomie des individus, des institutions et des actants, de toute nature ; nous entendons gouverner comme la capacité d'imposer légitimement les métriques qui comptent et de créer les institutions capables de les mettre en œuvre » (Pestre, 2014, p. 13).*

En d'autres termes, alors que la vague se déploie de façon informelle et autonome, le contrat est lui un processus de négociation puis de formalisation qui retranscrit spatialement une vague de modernisation en matière d'aménagement. C'est pourquoi le contenu du contrat aménagiste ne peut s'analyser qu'au regard de ses interdépendances avec le déploiement informel de savoirs, de relation de pouvoirs et d'acceptions de l'espace et de ses ressources à une échelle plus large, celle des vagues de modernisation. De fait, il n'y a pas de relation mécanique entre un contrat aménagiste et une vague de modernisation. L'un étant politique et l'autre sociétal, les agencements propres d'un contrat aménagiste spécifique peuvent ne pas correspondre, révéler des incohérences, ou encore nous montrer l'évincement de certaines problématiques propre à la vague de modernisation en vigueur. Également, à une vague de modernisation ne correspond pas un contrat aménagiste spécifique. Plusieurs contrats peuvent se formaliser et cohabiter dans une même vague de modernisation, sur des thématiques ou à des échelles différentes.

Le terme de « contrat » peut paraître lourd ou érudit, du fait de ses différentes utilisations par des penseurs bien plus penseurs que nous : Michel Serres et le *Contrat naturel*, Jean-Jacques Rousseau et le *Contrat social*, Jacques Levy et le *Contrat géographique*. Nous n'avons ici aucunement la prétention ni l'objectif de forger ou développer un concept d'un tel acabit. Nous nous distinguons aussi ici du concept de contrat hydrosocial porté par certains auteurs français ou anglo-saxons du fait que notre sujet ne peut se réduire à la seule question de la gestion de l'eau (Budds, Linton et McDonnell, 2014 ; Linton, 2017). Par le terme de contrat aménagiste, nous voulons montrer quels étaient les fondements des façons de gouverner et d'aménager l'espace des années d'après-guerre, à la période d'incertitude et de transition actuelle. Par le terme de contrat aménagiste, nous voulons dans le même temps exposer un cadre théorique nous permettant d'analyser l'aménagement dans une posture critique, en en décelant ses dimensions politiques, les théories manipulées pour construire l'action, jusqu'à l'action aménagiste elle-même. *In fine*, le contrat aménagiste est un concept que nous proposons dans cette thèse pour deux raisons : la première est que par ce

dernier, nous voulons appliquer un cadre théorique qui vise à construire une pensée de l'aménagement critique, notamment en dévoilant la dimension politique des praxis et des savoirs mobilisés pour construire la décision et l'action d'aménager. Par son recours, nous voulons également nous doter d'un concept permettant d'endosser une posture constructiviste où savoirs et pouvoirs sont deux objets d'analyses phares dans ce qui régit l'espace, sa qualification et son utilisation par l'homme. Ce concept cherche à synthétiser à lui seul l'ambition scientifique de cette thèse et sa conciliation de trois champs théoriques : le champ des *Sciences Techniques et Sociétés* (STS), la sociologie politique et la géographie politique et environnementale.

Ainsi, l'articulation des concepts de vague de modernisation et de contrat aménagiste est au centre de notre démonstration. Nous nous intéresserons aux phénomènes d'interdépendance et de coproduction entre vagues et contrats. Nous analyserons les alignements ou désalignements caractéristiques entre certains contrats et certaines vagues de modernisation. Nous regarderons alors la manière dont la Compagnie d'Aménagement des Coteaux de Gascogne (CACG) a gouverné et incarné un contrat aménagiste dans le développement des territoires ruraux gascons, puis comment le pouvoir de cette organisation s'est petit à petit effrité au regard des nouveaux agencements dans le gouvernement de l'eau et des espaces ruraux. Par-là, nous essaierons de répondre à notre hypothèse centrale, à savoir que la réflexivité de la CACG sur la reconfiguration de son rôle est en décalage avec la vague de modernisation écologique. Autrement dit, les causes amenant au besoin et à l'ambition de transformer l'organisation étaient tangibles dès la conflictualité de ses aménagements à partir des années 1980, durant la vague de modernisation réflexive.

## 2) La Compagnie d'Aménagement des Coteaux de Gascogne : l'incarnation du pouvoir dans l'aménagement des territoires ruraux gascons

Le terrain d'étude de cette thèse est celui d'une organisation phare de l'aménagement du territoire à la française : la Compagnie d'Aménagement des Coteaux de Gascogne (CACG). La CACG est en effet une structure emblématique des politiques de planification qui ont aménagé la France durant les « Trente glorieuses ». Créée en 1959 par décret en Conseil d'État sous l'impulsion du Général de Gaulle, à côté de cinq autres sociétés qui prennent en charge chacune une partie du territoire français, la CACG « (...) a pour objet principal de concourir à l'aménagement, à l'équipement et au développement économique des régions Midi-Pyrénées et Aquitaine. Cet objet comporte d'une part une mission générale de maîtrise de l'eau (...), d'autre part une mission de développement des zones rurales (...) », comme le mentionne l'article 2 de ses statuts. Pour ce faire, elle est une société atypique puisqu'elle est une Société d'Aménagement Régional (SAR) au statut de Société d'Économie mixte (SEM) – double statut qui structure les débats autour de l'identité de l'entreprise.

Initialement, l'aire d'action de la mission de la CACG s'inscrivait exclusivement en Gascogne, dans le Sud-Ouest de la France, notamment pour répondre à la faible disponibilité de ressource en eau : la formation géologique de cet espace ne comprend aucune nappe phréatique importante et empêche tout apport du massif pyrénéen situé à proximité – ce sont seulement les précipitations qui constituent un apport en eau naturelle (Tardieu, 1992b). La création du canal de la Neste, achevée en 1869, a été une première réponse des ingénieurs des grands corps d'État pour diriger de l'eau des Pyrénées vers toutes les rivières de la Gascogne. La CACG avait pour mission initiale de répondre au besoin d'une structure gestionnaire de ce canal, mission élargie à la construction de réservoirs de stockage pour augmenter la ressource en eau du canal et pour aider l'installation ou le développement d'exploitations et de filières agricoles modernes en Gascogne. En effet, la figure de l'État central caractéristique des années d'après-guerre et des « trente glorieuses » a voulu à travers



la création de la CACG, et plus largement des SAR, effectuer un démembrement de ses structures et de ses fonctions dans un objectif de modernisation de l'agriculture, et de rationalisation des coûts et de l'efficacité de l'action de l'État pour le milieu rural (Devès, 1977). Autrement dit, l'État et son appareil politico-administratif ont formalisé un contrat aménagiste donnant à la CACG pouvoir et savoir afin de construire l'abondance de l'eau pour la modernisation de l'agriculture. Dès lors, la CACG était dans une position hégémonique dans la gestion de l'eau et le développement des territoires ruraux en Gascogne. Elle incarnait le pouvoir de l'État et de la technoscience à travers la figure de l'ingénieur dans ses façons de faire.

La mission de «développement des zones rurales» gasconnes porte ainsi initialement sur le domaine de l'eau et de l'agriculture. La façon de gérer l'eau qui se dégage est alors celle de la construction de son abondance et de sa maîtrise à des fins d'agriculture irriguée. Cette vocation de l'organisation est directement liée avec le fait qu'elle est une SAR, une des sociétés décentralisées qui ont contribué et contribuent à la création de plus de trois cent mille hectares de périmètres équipés pour l'irrigation (Rollin et al., 2013). « Cette originalité institutionnelle » (*ibid*) est légiférée par l'article 112 du Code rural qui donne la possibilité de lui confier des missions d'intérêt général. C'est à travers des lettres de mission qui définissent les objectifs et les conditions de valorisation des crédits attribués par l'État que sont construites ses missions. De fait, la création des SAR veut répondre à deux objectifs : le développement de la ressource en eau à des fins agricoles et le développement rural. Dès le début donc, ces deux volets sont vus comme complémentaires.

Outre ses missions, la particularité de la CACG réside aussi dans le fait qu'elle est une SAR au statut de SEM. Ce statut donne à la CACG une spécificité de deux ordres : son actionnariat et son principe d'intervention. En effet, l'actionnariat des SEM doit être détenu en majorité par des acteurs publics. En l'occurrence, en 2017, le conseil d'administration de la CACG était composé de 18 administrateurs représentants : Région Nouvelle-Aquitaine et Région Occitanie ; Départements de l'Ariège, du Gers, de la Haute-Garonne, des Hautes-Pyrénées, des Landes, du Lot, du Lot-et-Garonne, des Pyrénées Atlantiques, du Tarn et du Tarn-et-Garonne ; un représentant de la Chambre Régionale d'Agriculture d'Aquitaine et deux représentants de la Chambre Régionale d'Agriculture d'Occitanie ; la Caisse des Dépôts et Consignations ; une personne qualifiée et un administrateur salarié. La part de l'actionnariat non public est détenue par des banques, le Crédit Agricole principalement. Enfin, au titre de son statut de SAR, au sein de son conseil siègent historiquement des représentants de l'État : deux Commissaires du Gouvernement (dont un représente le Préfet de Région) et un Contrôleur d'État.

Cet agencement statutaire fait obéir l'organisation à une logique publique et à une logique concurrentielle. La CACG agit à la fois dans la poursuite de l'intérêt général, qui est un des principes d'intervention intrinsèque à une SEM et une SAR, mais également dans une logique privée, c'est-à-dire qu'elle agit dans le champ concurrentiel du marché public. Cette dichotomie est au cœur même de la spécificité de la CACG – qui doit trouver un compromis entre ces deux logiques, mais aussi à la source d'une confusion qui s'est par la suite instaurée dans la perception de son rôle, chez la société civile comme l'appareil politico-administratif. Cette ambivalence statutaire a historiquement conféré à la CACG un double rôle : celui d'acteur et d'agent. Pierre Ansart et André Akoun distinguent ces deux concepts :

*« (...) Par agent on désigne l'individu qui exécute une tâche, qui est essentiellement déterminé à agir par des conditions qui lui sont imposées. Par acteur, on désigne l'individu qui agit selon ses propres desseins, selon ses propres motivations. Le fait de jouer un rôle dans une organisation ou une bureaucratie n'exclut pas que l'individu puisse se comporter en acteur : dans la mesure où il exécute le rôle prescrit selon ses propres besoins en l'adaptant*

*ou en modifiant les interactions dans lesquelles il se trouve impliqué, il se comporte, dans une certaine mesure en acteur. (...) Une entreprise, une institution qui coordonnent les comportements de leurs membres dans des actions communes et assurent une continuité à leurs initiatives constituent des acteurs de la vie économique ou institutionnelle » (1999).*

La même logique est appliquée dans une perspective géographique :

*L'acteur est autant « (...) façonné par son milieu en même temps qu'il le façonne soit par des interventions "physiques", soit par les représentations qu'il construit du territoire qu'il habite, qu'il parcourt, qu'il vit et qu'il perçoit. (...) Les acteurs agissent sur l'espace selon leurs moyens, leurs stratégies, leurs intérêts, et donc leurs divergences et leurs contradictions, qui dépendent, en partie du moins, de leurs représentations – y compris de leurs représentations de l'espace même, mais aussi des règles et coutumes sociales, des idéologies dans lesquelles ils baignent ou qu'ils subissent » (Noseda et Racine, 2001, p. 70-71) .*

La CACG est tout autant un acteur qu'un agent – et sera appréhendée comme telle dans cette thèse. Elle est agent dans le sens où elle est le fruit de politiques de planification agricole et rurale d'un État central qui lui fixait ses règles de conduite et les tâches à accomplir. Elle est tout autant acteur par la marge de liberté, d'autonomie, ainsi que par l'influence de ses représentations et ses façons d'aménager dans la formalisation et la matérialisation des contrats aménagistes. Il sera question un peu plus tard de montrer dans quelle mesure ses deux rôles ont évolué ou se sont maintenus en concomitance avec les différentes vagues modernisations et la stabilisation de différents contrats aménagistes en France. Retenons à ce stade que, la question du contrat aménagiste et de la simultanéité du rôle de la CACG en tant qu'agent et acteur, sont au centre de cette thèse.

Aujourd'hui, la CACG peut se résumer à travers ces quelques chiffres issus de son rapport d'activités de 2017 : elle compte 220 salariés, 85 métiers différents, sept agences réparties dans le Sud-Ouest, 500 millions de mètres cubes d'eau gérés par an, 3500 km de rivières réalimentés et une intervention dans plus de 20 pays (CACG, 2017a). De fait, la CACG a évolué depuis sa création. Cette évolution est de différents ordres<sup>1</sup> : une évolution de sa gouvernance, par la présence des Régions dans son conseil d'administration et l'effacement progressif de l'État dans l'affectation de ses missions en concomitance avec la promulgation des différents actes de décentralisation ; une évolution de son périmètre d'action tout autant que le fondement de son action dans cet espace ; une diversification de ses missions. Ces évolutions révèlent une modification en profondeur des agencements qui structurent son rôle d'agent et d'acteur. Ce qui se cache derrière ces changements propres à la CACG, ce sont en fait des transformations de l'aménagement du territoire en France depuis les années d'Après-guerre.

*In fine*, en ayant cette organisation comme objet d'étude, nous voulons analyser les interrelations entre le déploiement des vagues de modernisation, la formalisation d'un contrat aménagiste et le rôle de la CACG dans la gestion de l'eau et le développement des territoires ruraux gascons. Nous nous intéressons particulièrement à la manière dont est agencé son rôle, en matière de savoir et de pouvoir, qui fonde ses façons d'aménager et d'appréhender l'aménagement des espaces ruraux. Plus particulièrement, par une sociogéohistoire, il s'agit d'offrir un regard analytique sur les causes qui conduisent aux réflexions contemporaines de la CACG sur la reconfiguration de son rôle de SAR et de SEM, par l'intégration de

---

<sup>1</sup> Ces évolutions sont présentées ici de manière succincte, car elles feront l'objet d'une lecture approfondie dans la suite de cette thèse.

nouveaux savoirs et la constitution de nouvelles pratiques. La réflexivité de la CACG, étudiée par le développement d'approches « territoriales » via le recours à des savoirs en sciences sociales, est intrinsèque et liée à la problématique environnementale. Elle s'enracine notamment dans le retrait de l'État de sa gouvernance, dans le choix d'orienter politiquement l'organisation dans le sens des transitions, ainsi que dans la multiplication des conflits sur des projets d'infrastructures hydrauliques qu'elle porte. Également, elle ambitionne de construire et d'articuler à ses façons d'aménager de nouveaux cadrages spatiaux et politiques concernant la ressource en eau ou le développement des territoires ruraux.

Cette réflexivité, ce travail s'intéressera à son contenu, son ambition et l'expérimentation de nouvelles façons de faire par l'organisation. Mais notre attention portera également sur les difficultés et verrouillages internes et externes rencontrés conduisant *in fine* à une révision de l'ambition initiale. En ce sens, la CACG constitue un terrain d'étude symbolique au regard de nos postulats et considérations scientifiques préalablement explicitées. Elle incarne les réflexivités possibles, les enjeux et les difficultés potentielles, dans une optique de transformation de son rôle et de ses façons d'aménager la ressource en eau et les territoires ruraux, au sein des transformations qu'appelle la vague de modernisation écologique dans l'aménagement du territoire.

### 3) Questionnements, problématique et hypothèses de recherche

Nous avons décrit jusqu'ici les deux objets principaux de la thèse : le contexte de transformation de l'action d'aménager contemporaine qui pose l'hypothèse d'une vague de modernisation écologique et le concept de contrat aménagiste fondant notre cadre théorique ; une organisation historique de l'aménagement du territoire qui incarne les enjeux de transformation de l'aménagement du territoire.

À partir de ces postulats et terrain de de recherche, ce travail de thèse s'est effectué autour du questionnement suivant : dans quelle mesure la CACG reconfigure-t-elle son rôle d'agent et d'acteur dans le développement des territoires ruraux et la gestion de l'eau au regard de la rénovation du contrat aménagiste face à la vague de modernisation écologique ? Derrière ce questionnement général sont posées trois questions essentielles :

- En quoi le rôle de la CACG se fondait-il lors des précédentes vagues de modernisation sur un pouvoir incarné à travers sa légitimité politique, un espace fonctionnel et la production de savoirs issus des technosciences ?
- Dans quelle mesure la structuration d'une conflictualité dans la gestion de l'eau et le développement des territoires ruraux dans le bassin Adour-Garonne résulte-t-elle d'une absence de réflexivité de la technoadministration et de la CACG formalisant le contrat aménagiste ?
- Dans quelle mesure la CACG reconfigure-t-elle son rôle d'agent et d'acteur pour renouveler son rôle de SAR et son pouvoir dans la gestion de l'eau et le développement des territoires ruraux ?

Nous avons montré plus tôt notre intérêt sur les interdépendances entre savoir, pouvoir et façon d'aménager. Ces trois éléments seront régulièrement analysés pour comprendre comment vagues de modernisation, contrat aménagiste et CACG sont interreliés. En d'autres termes, il s'agira de révéler le rôle de la CACG et des logiques de gouvernement auquel il répond et correspond dans le développement des territoires ruraux. Dans cette optique, nous voulons révéler les raisons, les moyens et les significations de l'ambition de la CACG de reconfigurer son rôle d'agent et d'acteur au sein d'un contrat aménagiste en rénovation. C'est pourquoi cette thèse essaiera de répondre à la problématique suivante :

**Dans quelle mesure la CACG, face au désintéressement politique dont elle fait l'objet et la conflictualité que rencontre sa façon d'aménager la pénurie d'eau, convoque-t-elle des savoirs en sciences sociales afin de reconfigurer son rôle d'agent et d'acteur dans un contrat aménagiste en rénovation ?**

Cette problématique conduit à se focaliser sur différents éléments qui constituent l'objet de cette thèse. Le premier est la question de la conflictualité qui s'est structurée au sein du déploiement la troisième vague de modernisation – caractérisée par son tournant néolibéral et réflexif – et de la formalisation par la technoadministration d'un contrat aménagiste qui a construit une façon de gouverner la ressource en eau centrée autour de sa pénurie pour *in fine* maintenir son abondance. Le second est la question de la double posture de la CACG explicitée un peu plus tôt, celle d'agent et d'acteur. Intimement corrélée à la question du contrat aménagiste et aux pouvoirs et fonctions de la CACG en son sein, il s'agira ici de comprendre les caractéristiques historiques de cette double posture et leurs évolutions. Le dernier porte sur l'expérimentation par la CACG de la reconfiguration de son rôle via le recours à des savoirs en sciences sociales afin d'endogénéiser les transformations qui bouleversent les fondements du contrat aménagiste et de construire de nouvelles façons de faire en matière de gestion de l'eau et de développement des territoires ruraux.

Nous émettons quatre hypothèses au regard de cette problématique :

**1<sup>re</sup> hypothèse** : L'agencement historique du rôle d'agent et d'acteur de la CACG se fonde sur la figure de l'ingénieur et des savoirs en technosciences, la figure de l'État qu'elle représente et dont elle bénéficie, sur une légitimité politique, ainsi que sur son périmètre d'action et le patrimoine hydraulique dont elle a la charge. Cet agencement a permis à la CACG d'incarner un pouvoir politique dans l'aménagement du territoire gascon et d'être dans une posture hégémonique afin de mener à bien un développement des territoires ruraux fondé sur la construction de l'abondance de l'eau.

**2<sup>e</sup> hypothèse** : Un désalignement entre vagues de modernisation, contrat aménagiste, CACG et société civile se structure à partir des années 1980 par l'occurrence de contestations et aboutit au drame du barrage de Sivens. Si la conflictualité dans le bassin Adour-Garonne sont imputables à la persistance de la CACG dans des façons de percevoir et gérer la ressource en eau comme au temps d'une modernité triomphante, c'est aussi tout le contrat aménagiste et sa technoadministration qui, en persistant dans le maintien de l'abondance de cette ressource par la mise en récit de sa pénurie, n'ont pas su formaliser une façon de gouverner et d'aménager en adéquation avec une modernité réflexive – dont la question climatique et environnementale qui commençait pourtant à polariser le corps social et politique.

**3<sup>e</sup> hypothèse** : Face à ce désalignement, un processus réflexif s'instaure dans la technoadministration et la CACG au sujet de la formalisation d'un nouveau contrat aménagiste chez les premiers et de la reconfiguration de son rôle d'agent et d'acteur pour le second. Les nouvelles considérations émergentes dans le gouvernement de l'eau et le développement des territoires ruraux conduisent la CACG à internaliser des savoirs en sciences sociales afin d'expérimenter de nouvelles façons de faire dans ces domaines. L'usage du terme « territoire » par l'organisation et la technoadministration reflète d'un côté une nouvelle acception sociale et politique dans l'aménagement du territoire, mais également un espoir quant à déployer une ingénierie sociale et territoriale garantissant l'acceptabilité sociale des projets d'aménagement.

**4<sup>e</sup> hypothèse** : Si l'ambition de la CACG est cohérente au regard des transformations aujourd'hui à l'œuvre dans le champ de l'aménagement du territoire, l'expérimentation de son nouveau rôle d'agent et d'acteur rencontre des verrouillages internes – organisationnels, professionnels et scientifiques – et des externes – politiques, concurrentiel et sur le plan de sa légitimité – qui posent la question de la

viabilité initiale d'une telle ambition de transformation. La reconfiguration de son rôle auquel aspire la CACG est alors révisée et son enrôlement dans le gouvernement de la gestion de l'eau et du développement des territoires ruraux restreindra l'organisation à son rôle historique de structure experte, aménagiste et gestionnaire en hydraulique agricole.

Pour répondre à notre problématique et aux hypothèses qui en découlent, cette thèse est divisée en trois parties, chacune composée de deux chapitres. Dans un premier temps, nous présenterons notre cadre théorique dans le même temps que nous dresserons une analyse des transformations à l'œuvre dans l'aménagement du territoire qui pose l'impératif de rénovation du contrat aménagiste. Le premier chapitre s'intéressera aux trois processus de transformations que nous retenons aujourd'hui dans l'aménagement du territoire. C'est sur cette base que nous émettrons l'hypothèse d'une vague de modernisation écologique nous amenant à considérer les savoirs, l'exercice du pouvoir et le rapport de l'homme à l'espace comme les trois champs d'analyse dans notre étude de la CACG et de la formalisation d'un contrat aménagiste. Cela nous permettra dans un second chapitre de poser notre cadre théorique en nous inscrivant dans le champ de la géographie environnementale et du domaine des Sciences Techniques et Société (STS), comprenant sociologie des sciences et sociologie politique.

Dans une deuxième partie, il s'agira d'analyser les interdépendances entre vagues de modernisation, contrats aménagistes et rôles et pouvoirs de la CACG dans la gestion de l'eau et le développement des territoires ruraux. Au sein du chapitre 3, nous nous attarderons sur le rôle hégémonique de la CACG durant « un âge d'or » où la façon de gouverner la ressource en eau a dans un premier temps poursuivi une logique de « mise en valeur » pour basculer dans une logique de « l'abondance ». Dans le chapitre 4, nous montrerons comment un désalignement s'opère entre la troisième vague de modernisation, les façons d'aménager la ressource en eau formalisée au sein du contrat aménagiste, la CACG, ainsi que la société civile. Il s'agira alors de révéler comment CACG et technoadministration ont poursuivi les façons de faire propres à la logique de « l'abondance » de l'eau alors que les contestations se faisaient de plus en plus vives. Aboutissant à la ZAD de Sivens, nous nous intéresserons à la perte de pouvoir qu'entraîne cet épisode tragique pour la CACG et aux nouvelles considérations qu'il entraîne dans la gestion de l'eau.

Enfin, la troisième et dernière partie de cette thèse se centrera sur l'expérimentation par la CACG de la reconfiguration de son rôle d'agent et d'acteur au regard des conséquences de la conflictualité autour de la gestion de l'eau dans le bassin Adour-Garonne. Le chapitre 5 s'attardera sur les modalités de cette ambition pour la CACG. Plus précisément, il s'intéressera à l'introduction de savoirs et de praticiens en sciences sociales pour fonder les nouvelles considérations et façons de faire de l'organisation propre à l'ambition de la reconfiguration de son rôle d'agent et d'acteur. Dans le chapitre 6, il s'agira d'analyser cette expérimentation par la CACG est de dresser les verrouillages qui ont entraîné une faible adhésion autour de son ambition à l'intérieur de l'organisation comme dans la technoadministration. L'objectif de ce chapitre sera aussi de montrer que le recours aux sciences sociales a, selon les acteurs, été effectué afin de formaliser de nouvelles pratiques prenant en compte les questions sociales et politiques dans le développement des territoires ruraux, ou – pour d'autres acteurs – afin de garantir l'acceptabilité sociale des projets dans la gestion de l'eau sans qu'il y ait une transformation substantielle de l'approche techniciste historique de la CACG.

- 4) Prise et déprise au sein d'une thèse en CIFRE : postures, enjeux et méthodes

Ce questionnement de recherche s'est construit suite à un doctorat réalisé grâce à une Convention Industrielle de Formation par la Recherche en Entreprise (CIFRE). Effectuer une thèse CIFRE revient à s'inscrire dans des modalités de recherche particulières. Notamment, une CIFRE offre un double positionnement : celui de chercheur et de praticien, autrement dit celui du chercheur et de l'expert – le terme « apprenti » pouvant être adossé à ces deux termes. Ce double positionnement induit plusieurs avantages :

1. Le premier est qu'il permet une immersion totale dans une organisation. En l'occurrence, peu nombreux sont encore les travaux en géographie où le chercheur a été en totale immersion dans une entreprise de l'aménagement et de la gestion de la ressource en eau.

2. Le second est qu'il ancre la démarche de recherche dans un dispositif de recherche-action. Ce genre de dispositif permet une démarche itérative entre la création de connaissance scientifique et « l'action » en tant que telle – c'est-à-dire ici l'action confiée par l'organisation.

Cette thèse CIFRE s'inscrit dans un dispositif de recherche-action, c'est-à-dire dans un cadre où la science est mise au service de la pratique. La recherche-action est un champ vaste, constitué de plusieurs approches où chacune d'entre elles s'apparente à différents contextes d'application et de parties prenantes (Gillet et Tremblay, 2015). Parler de recherche-action renvoie à un travail mené en collectif, entre différents acteurs et le(s) chercheur(s). Comme le mentionnent D. Cairol et V. Piveteau :

*« Une démarche de travail initiée par des acteurs avec des chercheurs est souvent liée à un moment fort : une "crise", c'est-à-dire la conjonction de plusieurs éléments qui débouche sur la nécessité d'une solution (...); une volonté des acteurs d'engager un projet nécessitant des compétences, mais aussi un statut social a priori extérieur aux enjeux » (2001, p. 58).*

Il sera question plus tard d'aborder les éléments constitutifs qui ont amené la CACG à élaborer un tel processus. Mais retenons ici que la recherche-action se met en place quand des acteurs font face à un problème, quand ils ont des préoccupations sur certains objets, etc. Le chercheur alors sollicité y voit lui une opportunité de tirer une compréhension de la situation en question (Bourassa, Belair et Chevalier, 2007). La théorie et la pratique sont alors concernées par ce dispositif et qui plus est de manière itérative. En cherchant les solutions à un problème ou la compréhension de problématiques spécifiques aux acteurs, la recherche-action vise à élaborer un modèle théorique, qui vise lui-même à améliorer la pratique, et qui à son tour enrichit la prise de recul analytique par le chercheur.

Parler d'une recherche-action collaborative, c'est insister sur une relation forte avec le milieu de pratique. Toujours selon A. Gillet et D-G. Tremblay, cette recherche est alors soit conçue à partir de ce milieu, dans une perspective d'abord cognitive et réflexive, ou en vue de ce milieu, dans une perspective d'appropriation et de traduction des connaissances produites en orientation de l'action (*op.cit*). Ils citent alors trois pôles d'usages de la recherche-action collaborative – que nous analyserons plus en détail dans le chapitre 5 : l'ingénierie, comme une démarche experte de traitement de problèmes sociaux, de grandes transformations et de changement ; la réflexivité, comme un dispositif accompagnant une réflexion collective et qui vise en même temps les transformations qui pourraient en résulter ; la production scientifique.

C'est dans les trois pôles d'usages de la recherche-action collaborative que s'inscrit le dispositif de recherche élaboré au sein de la CACG. Trois pôles qui seront étayés un peu plus loin les différents objectifs-actions envisagés et réalisés. Ce dispositif de recherche-action collaborative a une particularité qu'il semble primordial dans notre posture de recherche de prendre et rendre compte. Selon D. Cairol et V. Piveteau : « Dans la pratique, deux situations opposées peuvent se rencontrer : une

*co-construction des objets (ou une négociation sur les objets) par les chercheurs et les acteurs ; ou des objets définis par la recherche sans processus de négociation » (op.cit, p. 60). C'est dans la première situation, c'est-à-dire dans la co-construction des objets, que cette recherche est inscrite. Et c'est à partir de cette situation que le questionnement de recherche s'est construit.*

La double posture induite par une thèse CIFRE et un dispositif de recherche-action collaborative implique un engagement du chercheur « par », c'est-à-dire qu'il est le sujet d'attentes et de production de la part de son employeur. Si ce type d'engagement « (...) permet de collecter des données inaccessibles autrement » (Alam, Gurruchaga et O'Miel, 2012, p. 155), il demande pour le chercheur d'adopter les rites et codes institutionnels, des postures, « (...) qui garantissent notre maintien sur le terrain et, plus loin, le maintien des interactions, au risque d'une fermeture progressive de l'accès au terrain » (*ibid*, p. 157) – ce que ces mêmes auteurs nomment l'hétéropraxie. Or, cette praxis est autant une posture, une tactique sociale, qu'une méthode d'enquête puisqu'elle fait partie d'un des leviers de collecte de données propre à ces dispositifs de recherche. Cette praxis du chercheur comme méthode d'enquête peut, du moins dans ce cas, être distinguée de deux manières : l'observation participante et la participation observante.

Par observation participante, il est entendu une technique de recherche dans laquelle le chercheur observe un objet, une situation, un groupe d'individus par une interaction de longue durée (Soulé, 2007) ; et par participation observante est souligné un investissement important au sein d'un groupe, d'une communauté ou d'une organisation, où l'implication interactionnelle, la participation active du chercheur via un rôle particulier, en fait un acteur central de la situation (*ibid*). Par cette distinction nous voulons préciser deux sortes de situations de mon implication :

1. Une première situation où la primauté est à l'observation au sein des arènes auxquelles nous participons. Dès lors, nous sommes dans ce cas dans une posture réflexive, où nous glanons des éléments d'information en cohérence avec notre problématique. Cette implication se résume donc à notre présence face à laquelle les acteurs ont conscience que notre objectif n'est autre qu'alimenter l'avancement de cette recherche. Nous sommes en situation d'observation participante ;

2. Une seconde situation où la primauté est à la participation. Il est question d'insister par-là que notre rôle n'est plus celui d'être chercheur. Il peut être celui d'un animateur d'une animation collaborative, d'« ingénieur d'étude » produisant un diagnostic territorial, élaborant une méthode, présentant des travaux lors d'une réunion, etc. Dans ces cas, la posture immédiate ne peut être celle de l'observation, elle vise à contribuer à l'action en question non pas par un apport de connaissances propres à la réflexivité du chercheur, mais par des méthodes, des expertises, des outils indépendants de tout travail de recherche. Cette implication, et l'interaction qu'elle suscite ne sont alors pas associables à l'observation. Ou plutôt, l'observation se fait *a posteriori*, une fois le temps de l'implication terminé, quand la prise de recul sur les éléments rencontrés est possible.

Cette double posture dans la praxis méthodologique de cette thèse CIFRE implique pour le chercheur d'objectiver qu'il est un observateur visible qui perturbe son terrain par sa présence et ses expertises. Cette posture attentive du chercheur sur les raisons et contenus de sa sollicitation, sur l'usage des savoirs et expertises qu'il transmet, demande de sortir de la subjectivité de la posture d'un chercheur-praticien convoqué dans un dispositif de recherche-action pour répondre à l'exigence posée ici : la nécessité d'être à la fois sujet et objet. Cette acception se rapproche des travaux de Jeanne Favret-Saada (2009) dans ses réflexions épistémologiques sur la question de la méthodologie et de la posture du chercheur immergé dans son terrain. L'auteure, par la notion de « prise », considère comme une condition *sine qua non* à l'accès au terrain et à la production de connaissance à partir de celui-ci de se laisser affecter, au point

d'en oublier sa posture de chercheur, et de s'immerger totalement dans la posture que font endosser les modalités méthodologiques de la recherche en cours (*ibid*). C'est « la prise » du chercheur dans cette expérience qui est un instrument de la connaissance. En ce sens, le dispositif de recherche-action décrit ici fait partie de l'expérience d'un doctorant devenu ingénieur d'étude à la CACG. Ce n'est donc que plus tard, c'est-à-dire en situation de « déprise », que peut s'exercer une réelle opération de connaissance.

En d'autres termes, c'est en situation de déprise qu'il est possible de signifier les différentes postures du consultant-chercheur, les raisons de sa mobilisation et le contenu des expertises demandées. Ce n'est qu'alors que le dispositif de recherche-action se comprend comme un objet qui relate la manière dont la CACG adopte de nouvelles considérations politiques et sociales sur sa façon d'aménager les territoires ruraux, introduit de nouveaux savoirs en sciences sociales, développe des outils et méthodes de l'ordre de l'ingénierie territoriale, une nouvelle identité d'action, etc. C'est aussi en situation de déprise que peuvent être signifiés les freins et les difficultés de la CACG à construire une nouvelle posture d'acteur, à retranscrire en pratique les critiques dont elle fait l'objet depuis le barrage de Charlas, ainsi que les difficultés professionnelles et politiques à construire une nouvelle façon d'aménager les territoires et leurs ressources au regard des transformations qui touchent aujourd'hui la pensée aménagiste et ses praxis.

Par conséquent, il s'agit bien de la question de l'objectivation qui est abordée ici. À ce propos, les écrits de Pierre Bourdieu sur « l'objectivation participante » complètent les travaux de Favret-Saada mentionnés plus tôt, en tant qu'attitude réflexive qui consiste à objectiver les conditions de production des matériaux de la recherche et de ses impacts (2003). L'auteur cherche à répondre au questionnement inhérent d'un « chercheur embarqué » : « *Comment être sujet et objet ?* » (*ibid*, p.43). Pour lui, l'observation participante nécessite l'objectivation participante, en tant que condition à l'objectivité scientifique :

*« L'objectivation participante se donne pour objet d'explorer, non "l'expérience vécue" du sujet connaissant, mais les conditions sociales de possibilité (donc les effets et les limites) de cette expérience et, plus précisément, de l'acte d'objectivation. Elle vise à une objectivation du rapport subjectif à l'objet qui (...) est une des conditions de l'objectivité scientifique »* (*ibid*, p.44).

Si nous ne prétendons pas à un exercice des plus rigoureux en la matière, nous voulons montrer par-là notre réflexivité quant à la double posture explicitée plus tôt et sur l'exercice d'objectivation réalisé *a posteriori* sur les conditions dans lesquelles s'est effectué ce travail de « chercheur embarqué », comme sur le savoir produit à partir de ces conditions.

Plus pragmatiquement, la dialectique entre recherche et action pose l'enjeu de la répartition du temps. La contractualisation avec la CACG via la CIFRE a débuté le 15 mars 2016 et finit le 14 mars 2019. Sur ces trois années, une répartition de 50 % au laboratoire de recherche PASSAGES de l'Université de Pau et 50 % à la CACG a été actée, se répartissant comme suit : les six premiers mois, une présence égalitaire entre l'entreprise et l'université ; les dix-huit mois suivants, une immersion au sein de la CACG, à hauteur de trois semaines par mois ; la dernière année, où s'est déroulée la plus grande partie de l'écriture de la thèse, l'immersion était des plus « classiques », puisque quasi exclusive au laboratoire, tout en continuant le suivi des travaux de l'entreprise à hauteur d'un jour par semaine.

Au sein de l'organisation, nous avons été rattachés au service ISI (Innovation et Système d'Information) avec pour référent le directeur du service. Néanmoins, notre rôle a été de s'inscrire à cheval avec le service ISI et la DOP (Direction des



Opérations). Avec pour statut celui d'ingénieur d'étude, nos tâches au sein de la CACG se sont centrées autour de trois types d'action :

1. Le premier a été le partage de savoirs et de connaissances par une analyse bibliographique, transmise à travers différents types de supports, afin d'accompagner et de nourrir la réflexivité de l'entreprise. Ce travail bibliographique s'est réalisé sur des objets, des thèmes coconstruits avec les acteurs. En outre, il est à noter que cette bibliographie, si elle s'effectue par la co-construction des thèmes de recherches, ne peut constituer le cadre théorique sur lequel s'appuie ma prise de recul réflexive. En effet, les connaissances qui en ont été retirées sont vouées à enrichir l'action et sa légitimité, mais leur finalité n'est pas d'éclairer la prise de recul sur cette action. Elle ne joue ce rôle qu'en partie. De fait, l'exigence n'est pas dans la formation d'un corpus théorique cohérent en termes de discipline. L'exigence se trouve au contraire dans la fouille et l'investigation de différents champs disciplinaires afin de trouver les concepts, méthodes, exemples qui éclairent au mieux la problématique des acteurs en question. Autrement dit, il s'agissait ici de fournir une expertise scientifique.

2. Le second champ d'opérationnalisation de ce travail de recherche s'effectue par la réalisation de retours d'expérience. Ils sont de deux sortes. Le premier sur un projet de réserves de substitution, le second sur les expérimentations d'outils et de méthodes en interne et d'explicitation du processus, la réflexion qui a guidé ces derniers.

3. Enfin, le dernier type d'action visant l'opérationnalisation de notre travail de recherche était l'accompagnement de projets menés par la CACG et d'expérimentations internes de nouvelles modalités d'action. L'accompagnement de projets s'effectue par un travail de veille, de mise à disposition d'outils ou de transmissions de savoirs issus de l'analyse bibliographique. Cette contribution dans des prestations de la CACG s'est réalisée à travers soit la réponse à des appels d'offre, soit par l'accompagnement d'un projet en cours de réalisation. Dans cette optique, un de nos rôles majeurs a été celui d'animateur de dispositif collaboratif entre différents membres de l'organisation – dispositifs s'inscrivant dans la volonté de la CACG de construire de nouvelles pratiques d'aménagement.

De quelle manière se constitue le corpus de collecte de données par ce dispositif de doctorat en CIFRE avec la CACG ? Le lecteur trouvera en annexe (page 364) un tableau faisant état des contributions réalisées en tant qu'ingénieur d'étude. Pour offrir ici une vision synthétique, le tableau 1 (page suivante) montre le corpus de données à partir duquel a été réalisée cette thèse CIFRE. Elle s'inspire presque dans sa totalité du modèle de Lisa Levy concernant son travail de doctorat en CIFRE sur le projet du pôle Orly (Lévy, 2013).

En concomitance avec notre immersion au sein de la CACG, nous en avons réalisé quarante et un, suivant différentes logiques et à travers différentes phases. Le lecteur trouve en annexe (page 390) la liste des entretiens effectués et les deux grilles d'entretien utilisées (page 387 et 378). Pour des raisons de confidentialité, nous avons anonymisé les personnes que nous avons rencontrées, mais mentionné néanmoins la structure et leurs responsabilités. Durant les deux premiers mois de notre mobilisation en tant qu'ingénieurs d'étude à la CACG, nous avons réalisé neuf entretiens exploratoires avec des praticiens de l'organisation. Ces entretiens ont été réalisés pour différents objectifs. D'une durée d'une heure maximum, ils visaient tout d'abord à cerner le contexte dans lequel notre travail d'ingénieur d'étude s'insérait alors. C'est-à-dire que nous cherchions à comprendre les dynamiques à l'œuvre au sein de l'organisation, les évolutions en cours ou les objectifs de transformation souhaités. De cette première récolte de données, l'objectif était aussi d'identifier les questions pertinentes afin de structurer et construire en conséquence notre grille d'entretien pour les entretiens semi-directifs à venir. Pour des raisons de rigueur scientifique et

méthodologique, nous n'utilisons aucun verbatim de ces entretiens dans notre démonstration.

**Tableau 1 : Le corpus de la thèse en CIFRE avec la CACG ;**  
**Source : Carrausse, 2018 – d'après Lévy, 2013**

Cadre de l'échange	Registre	Type de matériau	Supports et lieux d'expression	Niveau de formalisation du discours	Posture du chercheur
Diffusion par envoi et site internet (échange indirect)	Officiel	<b>Publications officielles</b>	Documents de communication Délibération du Conseil d'Administration Courriers Cahiers des charges des Marchés d'étude Rendus des études	<b>Discours de la démarche sur elle-même</b> (effort de formalisation des techniciens et de la direction vers les élus ou les partenaires extérieurs formalisation du discours des élus et des membres de la direction vers salariés de la CACG)	Observation
Réunions (échange direct)		<b>Comptes-rendus officiels</b>	Comptes-rendus (CR) des réunions et groupes de travail Prise de note		
Circuit interne (indirect)	Officieux (interne)	<b>Notes internes</b>	Documents de liaison des membres de la direction aux salariés / des salariés aux membres de la direction		
Réunions		<b>Comptes-rendus des réunions interne</b>	Prise de note et CR des Groupes projet, Comités techniques, comités de pilotage dans la démarche d'adaptation de la CACG	<b>Gestion de projet</b> (construction d'un discours commun sur la démarche en question)	Observation participante / Participation observante
	Semi-public	<b>Echanges publics avec les partenaires</b>	Prise de note et CR des groupes de travail et réunions		
Téléphone/ Bureau à bureau	Informel	<b>Echanges informels avec les partenaires</b>	Réunions (prise de note) Mails Prise de note entretien téléphonique	<b>Interaction directes</b> (travail de traduction, d'intéressement, d'expressions de différents points de vue sur la démarche en question)	
Face à face	Officieux (interne)	<b>Entretiens</b>	Enregistrement et retranscriptions		Posture académique du chercheur
	Informel	<b>Discussions informelles entre collègues</b>	Prise de note		Observation participante

Une deuxième phase de quinze entretiens a été réalisée dans le cadre de notre étude de cas sur l'aménagement de réserves de substitution dans le Marais-Poitevin, principalement durant le mois de juin et de juillet 2017. Nous avons opté ici pour la méthode de l'entretien semi-directif, distinguant alors différents thèmes de questionnement. L'essentiel pour nous était à la fois de bénéficier d'une certaine liberté pour s'adapter au contenu comme à la réactivité de l'interviewé. D'une durée moyenne d'une heure et demie, ils se concentraient sur la gestion de l'eau dans le Marais-Poitevin, le rôle et la perception de la CACG dans le projet de réserves de substitution à l'étude, mais également, sur les enjeux et transformations en cours de l'aménagement du territoire qui pouvaient se retrouver dans le cas à l'étude. Nous avons dans ce cadre à la fois réalisé des entretiens avec des acteurs de l'appareil politico-administratif concerné par le projet, avec des praticiens de la CACG travaillant sur celui-ci, ainsi qu'avec des agriculteurs et membres d'association de protection de la nature. Ce faisant, ces derniers nous ont à la fois servi pour la réalisation d'un article scientifique sur le sujet – que le lecteur trouvera en épilogue du chapitre 4 -, mais également sur notre démonstration concernant l'ambition et le processus de transformation engagé par la CACG visant à reconfigurer son rôle d'agent et d'acteur.

Une troisième phase de dix-sept entretiens semi-directifs d'une durée moyenne d'une heure et demie a été menée principalement durant les trois premiers mois de l'année 2018. Ils ont été réalisés dans l'objectif de mieux comprendre les enjeux et le contexte dans lequel s'inscrivait l'objectif de la CACG de développer de nouvelles pratiques dans le champ du développement des territoires ruraux et de la gestion de l'eau. C'est pourquoi, à ce titre, nous avons réalisé des entretiens avec des membres actuels ou passés du conseil d'administration de l'organisation, des acteurs de l'appareil politico-administratif en lien avec la CACG dans le domaine de la gestion de l'eau, ou encore des acteurs avec lesquels la CACG était en interaction dans le cadre de ses expérimentations du nouveau rôle qu'elle ambitionnait.

En définitive, notre sollicitation via une CIFRE par la CACG dans un dispositif de recherche-action permet à ce travail de thèse dans les disciplines de la géographie et de l'aménagement du territoire de rapporter une analyse de l'internalisation de savoirs en sciences sociales par une organisation emblématique des technosciences et de la figure de l'ingénieur afin de de construire des façons d'aménager considérant les questions sociales et politiques dans le développement des territoires ruraux à côté des considérations technicistes historiques. L'originalité de cette thèse réside avant tout dans cet apport, qui lui-même hybride approche théorique et empirique. De fait, ce travail de recherche essaye de tirer parti du cadre de recherche-action dans lequel il s'est développé, en faisant fructifier notre « *prise* » en tant qu'ingénieur d'étude au sein de la CACG.



1<sup>ère</sup> partie. Des transformations du contrat aménageur à l'appel de sa rénovation. Penser et analyser l'aménagement en temps de modernité écologique

## **PREMIERE PARTIE. DES TRANSFORMATIONS DU CONTRAT AMENAGISTE A L'APPEL DE SA RENOVATION. PENSER ET ANALYSER L'AMENAGEMENT EN TEMPS DE MODERNITE ECOLOGIQUE**

Des vagues de modernisation au contrat aménageur, ce travail donne une place majeure aux contextes. Cette attention s'effectue avant tout dans l'objectif de s'intéresser aux conséquences qu'ils entraînent en termes de transformations et aux phénomènes d'interdépendances entre les différents objets à l'étude. Par-là, l'objectif est de chercher à caractériser les contextes, à en définir le contenu, leur portée tout en les inscrivant dans une vision plus générale des évolutions contemporaines de la modernité. Dans ce sens, nous les appréhendons, comme notre directeur de thèse (Arnauld de Sartre, 2015), en tant qu'ils structurent une contingence, des agencements, qui fournissent les conditions, les cadres, dans lesquels émergent une pensée, des discours, une réflexivité et des innovations. En d'autres termes, ils conditionnent – et c'est à cette contextualisation, ce conditionnement, que les deux premiers chapitres de ce travail de thèse vont être consacrés.

Cette contextualisation est nécessaire pour plusieurs raisons. La première est que notre objet de recherche, une organisation historique de l'aménagement du territoire en France, est intimement lié aux conséquences induites par la mouvance des contextes actuels. Non pas que l'objet de cette recherche n'existerait pas sans son lien ténu avec les évolutions contextuelles en cours, mais plutôt que la raison qui lui donne sa place en tant qu'objet de recherche, les faits qui y sont à l'étude, ne peuvent être étudiés qu'à la suite d'un exercice de contextualisation. De plus, les faits qui vont être abordés s'inscrivent dans et sont issus de différentes échelles. Du niveau scalaire local ou global, les exercices de définition des contextes et de contextualisation des faits à l'étude, éclairent sur les différents conditionnements et agencements à chaque échelle. L'intérêt est donc à l'organisation de la CACG en tant que telle et au périmètre de son action. En effet, la CACG est implantée dans un lieu et agit historiquement à l'échelle de la Gascogne – une échelle d'action qui s'est agrandie ces dernières années. L'intérêt pour la CACG se situe en tant qu'elle est un sujet qui par des expérimentations collectives cherche à s'adapter à ces mêmes transformations contextuelles multiscales. Ce sujet s'insère à l'échelle régionale, qui doit faire l'objet d'une attention particulière en tant qu'échelle spatiale spécifique de régulations politiques et sociales en matière d'aménagement du territoire et de dynamique propre entre l'homme et l'environnement. L'intérêt est aussi aux territoires au sein desquels se réalisent les actions d'aménagement et de gestion de ressources de la CACG. L'échelle nationale est aussi de mise en tant qu'espace de productions de règles, de régulations économiques, sociales, politiques et environnementales en matière de gestion de ressources naturelles et de développement territorial. Enfin, l'échelle globale, comme le cadre général fixant, conditionnant, les règles et régulations effectuées aux niveaux scalaires inférieurs, mais aussi comme échelle de débats d'idées, de référentiels auxquels les acteurs locaux inscrivent leurs visions, leurs actions et leurs légitimités.

Par cette approche où les contextes et les échelles sont considérés comme déterminants, l'intérêt est alors porté à un sujet, et aux faits qui y sont reliés. C'est un postulat qui s'inscrit dans des considérations géographiques, qui appréhendent les interrelations entre le contexte et un sujet. Un postulat explicité dans un travail de Vincent Berdoulay, Danièle Laplace et Xavier Arnauld de Sartre publié dans les *Cahiers de géographie du Québec* :

*« S'intéresser au sujet, c'est se montrer attentif à la part de créativité, d'autonomie et de réflexivité dans la relation de l'individu, quelles que soient*

1<sup>ère</sup> partie. Des transformations du contrat aménagiste à l'appel de sa rénovation. Penser et analyser l'aménagement en temps de modernité écologique

*ses propres contradictions et divisions, tisse avec son milieu. C'est cette part d'inattendu, de contingent, qui invite à être à l'écoute, voire à réagir dans le cadre de l'aménagement. En réagissant contre sa condition ou à ses propres pratiques, mais aussi en construisant des relations à de multiples niveaux avec son milieu comme avec le monde qui l'entoure, le sujet apparaît bien plus complexe et capable de changement qu'on ne le pense souvent. Partir de ces relations multidimensionnelles pour fonder une action de changement constitue sans aucun doute la condition de sa réussite » (2010, p.414).*

En considérant le sujet dans sa concrétude, la géographie tend « (...) à confirmer que la notion de sujet a une valeur ajoutée pour approfondir notre compréhension du monde » (*ibid*, p.413).

Partir de ce postulat résulte bien d'une volonté d'inscrire la compréhension du sujet de travail de cette recherche dans les forces d'ordonnements actuelles. C'est pourquoi cette première partie tâchera de dépeindre les transformations contextuelles contemporaines et leurs conséquences pour le champ de l'aménagement du territoire. De cette contextualisation et de ces conséquences, sera proposé par la suite le cadre théorique pour appréhender l'étude de ce sujet, ancré dans la discipline géographique, mais empruntant nécessairement dans d'autres champs disciplinaires.

Dans un premier chapitre, il sera question de l'étude des processus qui touchent le champ de l'aménagement du territoire et conduisent à la rénovation du contrat aménagiste. Comme nous l'avons dit en introduction, trois processus concomitants de transformations amènent à considérer d'une part la question de sa rénovation et d'autre part l'hypothèse d'une vague de modernisation écologique : l'avènement d'un cycle de gouvernance durable des politiques publiques et la perte du référentiel global de l'État ; l'émergence de nouvelles formes de contestation au nom de principes supérieurs communs qui politisent l'action d'aménager ; la montée en légitimité des problématiques environnementales, à travers l'environnementalisation des politiques publiques et l'avènement de l'anthropocène. Ces trois processus bouleversent les fondements qui prévalaient jusqu'alors dans l'aménagement du territoire et ses acteurs.

Dans un deuxième chapitre, nous nous attarderons sur le fait que ces transformations posent alors la question de la décision, autrement dit des agencements entre savoirs, pouvoir et rapport à l'espace qui composent la formalisation du contrat aménagiste et des façons de faire des acteurs de l'aménagement – et par-là de la CACG. Alors qu'au cours des années 1970, les projets d'aménagement étaient entrepris au nom d'un « intérêt général » défini par l'expert, ne trouvant pas des oppositions sur le fond ou la nature du projet suffisamment structurés (et souffrant d'un déficit de légitimité dans l'opinion publique) pour permettre l'abandon d'un projet, les nouvelles contestations interrogent le fondement même de la décision comme ses modalités. Si le développement de modalités de participations citoyennes s'est effectué au travers l'adhésion d'une décision fondée sur des procédures délibératives, le changement climatique complexifie et fragilise ce processus décisionnel. La question environnementale apparaît comme une nouvelle caractéristique de la modernité contemporaine et comme un objet à partir desquels se déclinent des mécanismes de régulations dans l'exercice politique, le rapport à l'espace et la production de connaissances.

## **1er chapitre : L'appel d'une rénovation. Les transformations à l'œuvre dans l'aménagement du territoire**

L'aménagement du territoire connaît aujourd'hui des processus qui transforment en profondeur ses modalités et ses visées. En effet, le contexte de crise de la modernité que nous avons présenté dans l'introduction et sur lequel nous reviendrons plus avant remet en cause la pensée planificatrice qui a fondé l'action de la CACG et, plus largement, une certaine conception de l'aménagement. Une crise qui donne un horizon de risques et de menaces inhérents aux actions entre homme-espace-environnement. Au-delà de l'incertitude que pose cet horizon à l'action d'aménager et des changements de pratiques qu'impose l'adaptation au changement climatique, c'est l'action d'aménager elle-même qui traverse une période de profonde mutation que nous voulons expliciter ici explicitée ici.

Parmi ces processus transformateurs de l'action d'aménager, sera abordé l'élément sans doute le plus prépondérant, à savoir la montée en légitimité des problématiques environnementales. L'environnement est devenu, avec la montée en puissance des changements globaux, un problème dont le traitement devient impératif pour nos civilisations (Bourg, Joly et Kaufmann, 2013). La période contemporaine, l'irruption de l'anthropocène dans la modernité (Bonneuil et Fressoz, 2013), est le théâtre d'une montée en légitimité de ces problématiques, qui questionne le rapport de l'homme à la nature, l'historicité et les modalités de ce rapport, comme les conceptions de l'homme sur l'environnement. De fait, s'intéresser à ces questionnements, c'est interroger comment cet élément contextuel est constitutif de transformation.

Le second élément est la redéfinition du rôle central de l'État et des nouvelles formes d'action publiques qui en découlent – au travers notamment des vagues de décentralisation. Ces évolutions dans ses modes d'intervention et son positionnement laissent apparaître une refonte des fondements de la légitimité politique, de la démocratie, dans l'exercice de la politique. Mais aussi, le processus de décentralisation a laissé place à des modalités organisationnelles politiques plus locales, qui se retrouvent dans l'occurrence de la gouvernance.

Le dernier élément ne peut être que l'émergence de nouvelles formes de contestation, qui viennent occuper les espaces laissés libres par la légitimité de l'action publique. La contestation des projets d'aménagements caractérisés comme frontaux qui s'est renforcée à partir des années 1970 voit une évolution des raisons de la mobilisation des opposants qui, après avoir contesté dans une logique NIMBYstes, opèrent une montée en généralité au nom de différents principes supérieurs communs. C'est au final de véritables controverses sur l'objectif de développement lui-même qui est questionné, soit l'horizon visé soutenu par l'action en question.

Par ces transformations, nous dressons ici le constat de processus qui bouleversent les fondements du contrat aménagiste français, c'est-à-dire de l'agencement entre les formes de pouvoir, de savoir et de rapport à l'espace de l'aménagement du territoire.



## A. La modernité à l'aune de la montée en légitimité des problématiques d'ordre environnementales

La prégnance des changements globaux<sup>2</sup>, et l'inquiétude qu'ils suscitent face à l'absence d'une réelle réaction face à ces derniers, font désormais partie de l'espace public. Or la généralisation des risques, notamment par leurs valeurs heuristiques, fait que les questions environnementales ne peuvent être gérées, comme cela a été le cas au cours de la modernité triomphante, comme de simples externalités négatives du développement (Bourg, Joly et Kaufmann, *op.cit*). Ils remettent au contraire en cause les fondements mêmes de la modernité (Bonneuil et Fressoz, 2013) et appellent à des transformations profondes de notre conception « d'un monde moderne ». Au travers de cette modernité, la montée en légitimité de la problématique environnementale s'est faite par la construction d'un « régime climatique » parallèlement à l'occurrence et à la visibilité des risques. C'est-à-dire que la question des conséquences de l'action humaine est devenue un problème sur lequel les scientifiques ont créé de la connaissance. Un processus de légitimation par la preuve scientifique qui a conduit au développement d'une « gouvernance climatique » entre État, institution et acteurs publics et privés. Cette montée en légitimité se retranscrit dans l'aménagement du territoire par différentes stratégies, de l'atténuation à l'adaptation, du développement durable aux transitions en tant que nouvelle orientation politique du contrat aménagiste.

### 1) Le modernisme et le rapport homme/nature : toile de fond de la problématique environnementale

Avant d'aborder la montée en légitimité des problématiques environnementales et les conséquences et régulations qu'elles impliquent et entraînent, il faut revenir à ce pourquoi il y a une problématique environnementale. Poser la question du pourquoi, mais plus particulièrement du comment, c'est en réalité revenir sur les caractéristiques de l'histoire moderne, sur cette modernité, puis ce modernisme.

\*\*

La modernité est définie selon A. Giddens comme : « *modes of social life or organisation which emerged in Europe from about the seventeenth century onwards and which subsequently became more or less world-wide in their influence* » (Giddens, 1991, p.1). À partir des travaux de Xavier Arnauld de Sartre, Monica Castro, Simon Dufour et Johan Oswald et de leur appréhension à travers le concept d'épistémè, il est proposé ici d'accepter le terme de modernité à travers une pensée foucauldienne – dont il sera explicité plus tard dans ce texte les implications que cela comprend : « *Epistémè de l'élite européenne apparue à la Renaissance et qui s'est progressivement diffusée au reste du monde. La modernité place l'homme dans une relation d'extériorité par rapport à la nature.* » (Arnauld de Sartre et al., 2015, p.48). L'épistémè est entendue comme un ensemble de croyances qui forment le cadre de liens, d'oppositions, de relations entre la formation de discours, de pensées, et du « faire politique » d'une époque : « *un ensemble de rapport reliant différents types de discours et correspondant à une époque historique donnée* » (Revel, 2009, p.25).

Cette modernité est aujourd'hui pointée du doigt. C'est son contenu, ses croyances, comme ses modalités, qui sont aujourd'hui désignés comme responsables des changements globaux qui affectent la terre. Aborder la question de la modernité, c'est porter attention à la relation entre l'homme et la nature, et les caractéristiques de cette relation qui se sont élaborées durant la modernité. En effet, aborder la question relationnelle entre l'homme et la nature, c'est en partie essayer de saisir le ferment de

---

<sup>2</sup> Les changements globaux sont entendus comme le changement climatique, l'extinction de la biodiversité et la sécurité alimentaire.

la montée en légitimité des problématiques environnementales. Or, la modernité est dite en crise, entendue ici comme une rupture d'équilibre entre ses diverses composantes. Même, il serait dorénavant question d'une modernité écologique ou d'une ère post-moderne. S'intéresser à cette crise de la modernité vise à s'intéresser aux perturbations de relations relativement stabilisées entre des éléments structurant de l'activité, ceci, afin d'éclairer les transformations actuelles dans le champ de l'aménagement du territoire.

Parler de crise de la modernité c'est revenir sur les caractéristiques de celle-ci qui sont aujourd'hui remises en cause. Elle s'est caractérisée par une correspondance étroite entre science, technologie et administration (Touraine, 1992) et par l'autonomisation du marché face au champ politique (Polanyi, 2009). Elle s'est aussi caractérisée par son « (...) impossibilité de surmonter la séparation qu'elle établit entre le sujet et l'objet, l'homme et la nature » (Larrère et Larrère, 1997, p.102-103) ; c'est-à-dire une conception de la nature comme objet de maîtrise et de reconstruction par l'homme, ce que Catherine et Raphaël Larrère nomment *natura naturata* (*op.cit.*). Une nature qui est donc pensée comme extérieure à l'homme. Si la modernité s'apparente au fondement du processus, ainsi qu'à ses caractéristiques, le modernisme qualifie lui « la radicalisation et l'approfondissement de ce processus apparu avec les révolutions industrielles » acceptées alors comme « Idéologie de la modernité née à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle qui affirme la supériorité de l'homme sur la nature et la hiérarchie des sociétés fondée sur le degré d'artificialisation de la nature » (Arnauld de Sartre et al., *op.cit.*, p.48). A. Giddens distingue trois grandes différences entre la modernité et sa radicalisation : la première est la rapidité du changement dû notamment aux progrès de la science (découverte de la structure de l'ADN, développement de l'aviation, nouvelles technologies de communication et mise en réseau « du monde », etc.) ; la seconde est relative à la portée du changement, notamment avec le phénomène de globalisation – où il est désormais un truisme que de dire combien toute avancée scientifique, technologique, toute information est globalisée, au sein d'un marché mondial ; la troisième, intimement liée aux précédentes, est la compression du temps et de l'espace (Giddens, *op.cit.*).

De ce processus à sa radicalisation, la modernité engendre des risques partagés de manière inégalitaire, mais des risques globaux, qui ne respectent ni les frontières, ni les richesses, ni les cultures. Cette particularité de la modernité, Beck va l'appréhender comme un processus, la cosmopolitisation :

*« Processus non linéaire, dialectique dans lequel l'universel et le contextuel, le semblable et le différent, le global et le local doivent être appréhendés non pas comme des polarités culturelles, mais comme des principes étroitement imbriqués l'un dans l'autre » (Beck, 2006, p.144)*

Les risques s'affranchissent de contraintes, et entraînent une globalisation des émotions, de l'empathie, obligeant les sciences, en tant que créatrices de savoirs, à s'affranchir elles aussi des « nationalismes » dont elles sont issues et sur lesquels elles travaillent – ce que Beck entend par la nécessité de quitter « l'optique nationale » et son « nationalisme méthodologique » (*ibid.*). Des risques qui se cristallisent aujourd'hui autour du changement climatique qui, toujours selon Beck, crée une pure ambivalence qui consiste en ce que :

*« Le changement climatique exacerbe les inégalités entre les pauvres et les riches, entre le centre et la périphérie, mais en même temps, les dissouts. Plus grande est la menace planétaire, plus faible est la possibilité que même les plus riches et les plus puissants y échappent. Le changement climatique est à la fois hiérarchique et démocratique. Le changement climatique est pure ambivalence. Il libère un impératif cosmopolitique : coopérez ou échouez » (Beck, 2010, p.258).*

La catastrophe de Tchernobyl de 1986, revient comme un élément fondamental dans la prise de conscience de la dimension globale des conséquences pour l'homme et la terre induites par le développement. C'est notamment dans ce sens que Sylvie Le Poulichet voit par la catastrophe de Tchernobyl une crise majeure dans les systèmes de valeurs occidentaux, la croyance en l'imperméabilité des frontières est tombée (Le Poulichet, 1991), les risques ne respectent pas les frontières nationales. Leurs valeurs effectrices font connaître aux sociétés une prise de conscience de leurs conséquences et de leurs actes (Morin, 2007). Des risques et leurs valeurs qui font, selon Ulrich Beck, que la modernité est devenue réflexive (Beck, 2001). Une réflexivité qui a vu le développement d'une éthique environnementale, dans laquelle Augustin Berque voit cinq principes fondamentaux : la prise en compte d'un nouvel objet qu'est la nature ; la prise en compte d'une qualité nouvelle de l'action humaine, que sont l'intensification et la destruction ; la prise en compte d'une nouvelle temporalité, qu'est l'idée de durabilité ; la prise en compte d'une nouvelle échelle spatiale, qu'est la terre ; la prise en compte d'une nouvelle approche dans l'agir humain, qu'est son interdépendance avec l'environnement (Berque, 2004). Néanmoins, au-delà du développement de cette éthique environnementale, il rejoint le constat de certains auteurs qui ont montré que cette réflexivité préexistait à cette mise en récit (Bourg, Joly et Kaufmann, 2013), puisqu'il voit dans l'humain une incapacité d'articuler rationnellement ses conduites avec ses connaissances. C'est notamment ce que montre par une approche historique Jared Diamond<sup>3</sup>, la réflexivité ne suffit pas pour agir (Diamond, 2006).

Une des dernières manifestations majeures d'une réflexivité moderniste face à l'occurrence des risques et les changements globaux se retrouve dans l'Anthropocène (Crutzen et Stoermer, 2000). Par l'étude de carotte glaciaire – pour rechercher les évolutions de la composition de l'air, et plus particulièrement des multiples gaz et de l'évolution de leur quantité (Lorius et Carpentier, 2010) – l'anthropocène veut mettre en évidence que l' « (...) *empreinte humaine sur l'environnement planétaire est devenue si vaste qu'elle rivalise avec certaines des grandes forces de la nature en termes d'impact sur le système terre* » (Bonneuil et Fressoz, 2013, p.18). De fait, admettre l'entrée dans une nouvelle ère géologique du fait de l'action humaine, c'est prendre le changement climatique, la VI<sup>e</sup> extinction de la biodiversité, comme des conséquences d'une modernité où l'homme s'est trop attaché à des logiques de développement, de croissances et de progrès sans que la nature soit incorporée dans ces processus. Le débat sur l'Anthropocène est ouvert : de la date de son commencement<sup>4</sup>, à sa dénomination, à ses implications pour l'action humaine et sa conception de la nature. Un débat se situe par exemple au sujet de cette dénomination, « l'anthropocène ». En effet, parler « anthropocène » revient à responsabiliser l'homme dans son entier comme responsable de cette particularité géologique. D'autres, défendent « l'Oliganthropocène » – Erik Swyngedouw – ou « le Capitalocène » (Bonneuil, 2017 ; Bonneuil et Fressoz, 2013) ; le premier pointant les responsabilités de groupes sociaux particuliers, les oligarques, le second portant l'attention sur la responsabilité du « système capitaliste » dans les changements globaux. Par conséquent, le choix du terme « Anthropocène » n'est pas neutre, il

---

<sup>3</sup> Au sujet de ses travaux sur l'effondrement des sociétés vikings, mayas ou de l'île de Pâques, et de leurs disparitions par suicide écologique/écocide

<sup>4</sup> Le Congrès Géologique International a voté le lundi 29 août 2016 le passage à l'ère de l'anthropocène (Rasplus, 2016). Alors que certains scientifiques considéraient son commencement avec la révolution industrielle du XIX<sup>e</sup> siècle – et la création de la machine à vapeur par James Watt en 1769 (Bonneuil, 2013), il semble que cela soit une deuxième thèse qui soit retenue avec une conception du point de départ de l'anthropocène au milieu du XX<sup>e</sup> siècle, plus précisément la période « d'après-guerre » à partir de 1945 ; dans cette acception l'explosion de la première bombe atomique pourrait être considérée comme le commencement de cette nouvelle ère géologique, soit le 16 juillet 1945 (De Wever, 2016 ; Foucart, 2016).

renvoie à une responsabilité de l'homme dans son entier par rapport à la situation actuelle. Toutes strates sociales, tout système politico-économique, tout individu est concerné et responsabilisé. C'est d'ailleurs en partie ici aussi qu'il faut en voir le caractère cosmopolitique des changements globaux.

L'Anthropocène comme manifestation d'une réflexivité de l'homme sur les conséquences de ses actions, interroge et aborde ce qui a fait la relation entre l'homme et la nature jusqu'ici. Le contenu de cette relation entraîne donc une « crise environnementale » (Larrère et Larrère, 1997). Désormais, les activités humaines sont en mesure de transformer les conditions de la vie sur terre, peut-être même de les compromettre. Notamment, c'est ici le paradigme de la maîtrise de l'homme sur la nature, qui est une des conceptions qui prévaut dans la modernité, qui est pointé pour cause et remis en cause. L'extériorité de l'homme est un des fondations de la conception moderniste (Larrère et Larrère, 2009) et c'est cette même extériorité qui entraîne, selon ces mêmes auteurs à la crise environnementale. Cette extériorité de l'homme est le résultat d'une volonté d'affranchissement de la contrainte que lui donne son environnement, notamment par la technique. Or, la critique de la modernité, et plus particulièrement de la conception de la nature, invite à repenser philosophiquement l'homme dans son environnement. C'est notamment, ce à quoi invite Michel Serres, à travers le « contrat naturel » :

*« Retour donc à la nature ! Cela signifie : au contrat exclusivement social ajouter la passation d'un contrat naturel de symbiose et de réciprocité où notre rapport aux choses laisserait maîtrise et possession pour l'écoute administrative, la réciprocité, la contemplation et le respect, où la connaissance ne supposerait plus la propriété, ni l'action la maîtrise, ni celles-ci leurs résultats ou conditions stercoraires. Contrat d'armistice dans la guerre objective, contrat de symbiose : le symbiote admet le droit de l'hôte, alors que le parasite – notre état actuel – condamne à mort celui qu'il pille et qu'il habite sans prendre conscience qu'à terme il se condamne lui-même à disparaître » (Serres, 1999, p.67).*

Il rejoint ici les propos présentés d'Augustin Berque, il inscrit les rapports des hommes à la nature dans l'éthique – domaine qui était jusqu'alors défini comme ce qui règle les rapports des hommes entre eux. Pour autant, si en termes philosophiques, les auteurs invitent à repenser la relation homme/nature, la réalité du changement climatique renvoie plus que jamais à une nature extérieure aux sociétés.

Par conséquent, l'invitation à penser l'homme dans un tout, dans un ensemble systémique, fait d'interaction et d'interdépendances se confronte à un paradoxe posé par le changement climatique. Le changement climatique a comme conséquence une exacerbation d'une nature extérieure, autonome, puissante dans les ravages qu'elle peut causer. Une nature aussi qui révèle de plus en plus à l'homme combien il est dépendant d'elle dans sa quête de pérennité. C'est ici un paradoxe auquel tente de répondre l'injonction à l'adaptation, qui sera étayée un peu plus loin. De fait, si l'adaptation ne doit pas penser l'homme en extériorité de la nature, l'adaptation doit aussi prendre en cause l'extériorisation de la nature par le fait du changement climatique. Le tout est alors de penser les modalités de l'adaptation, le référentiel qui la guide, et de l'inscrire dans une pensée d'une transformation du modernisme.

Ainsi, la nouveauté actuelle est dans l'institutionnalisation de la critique de la modernité, que différentes voies, autres que le modernisme, gagnent en légitimités, mais aussi que ces mêmes voies opèrent une scission dans la vision partagée (Arnauld de Sartre, Berdoulay, 2011). Cette institutionnalisation s'est notamment réalisée par la construction du « problème climat », à travers l'attelage d'une partie de la science à l'étude des conséquences de l'activité humaine sur le changement climatique. Ce sont différentes formes d'expertises, d'institutions, d'arènes entraînant une forme de

« gouvernance du climat » qui sont apparues. Cette problématisation a grandement participé à la montée en légitimité des problématiques environnementales dans leur ensemble. Par l'échelle d'action, par la nature de l'objet, par le futur qu'elle renvoie, les modalités de cette problématisation ont favorisé la prise au sérieux de la question climatique.

\*\*

La montée en légitimité des problématiques environnementales s'enracine dans les caractéristiques de la modernité dont les conséquences et les risques qu'elle charrie ont fait émerger une vague de modernisation réflexive. De cette réflexivité, la considération de la problématique environnementale, du rapport homme/nature a engendré la production de savoir scientifique sur la question du changement climatique pour en décliner une orientation politique et des logiques de gouvernement.

## 2) Du « régime climatique » à l'impératif d'adaptation

La problématique environnementale a dû se construire scientifiquement et globalement pour que s'en décline aujourd'hui l'affirmation d'une nouvelle ère géologique, le recours à la nécessité de l'adaptation et la prise de conscience générale des conséquences de l'action humaine. Autrement dit, après avoir abordé une vision panoptique de l'agir humain et de ses modalités dans la cause des changements globaux, dans sa conception de la nature, avancer la montée en légitimité des problématiques environnementales ne peut se faire sans aborder les problématiques elles-mêmes. Or, si ce champ reste épris d'incertitudes, admises par les experts eux-mêmes, nombreux sont les travaux scientifiques à différentes échelles spatiales qui se sont attachés à étudier le changement climatique, de son origine anthropique aux perspectives en termes de réchauffement climatique qu'il laisse percevoir. En un sens, il est ici question d'examiner la problématique en tant qu'elle est un objet scientifique et un problème politique sujet à des régulations, ce que A. Dahan appelle le « régime climatique » (Dahan, 2007).

\*\*

Les premiers signes d'une prise de conscience des conséquences de l'agir humain sur le climat et la nature ne datent pas des années 1960 et de ses premières réflexions « institutionnelles » – pas plus que les contestations d'aménagement au nom de la protection de l'environnement sont apparues seulement à partir des années 1980 (Fressoz, 2012). Toutefois, c'est à partir des années 1950 et du développement des technologies numériques que la météorologie et la climatologie vont se développer et s'attacher petit à petit à l'étude du réchauffement climatique. C'est pourquoi c'est à travers les gaz à effet de serre (GES), et l'étude de leur augmentation, que va être admis l'impact écologique du développement de l'humanité, cristallisé autour de la dénomination de « changement climatique ». La Convention Cadre des Nations Unies sur le Changement Climatique (CCNUCC) définit le changement climatique comme « des changements de climat qui sont attribués directement ou indirectement à une activité humaine altérant la composition de l'atmosphère mondiale et qui viennent s'ajouter à la variabilité naturelle du climat observée au cours des périodes comparables »<sup>5</sup>.

C'est par une structuration institutionnelle et scientifique que se construit la problématique du changement climatique et sa mise à l'agenda mondial. Une de ses particularités, c'est que son construit s'opère à une échelle mondiale : que cela soit à travers des organisations, des programmes de recherche et groupes d'experts, comme des sommets et conférences. La création du GIEC (Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat) est l'une des manifestations les plus

---

<sup>5</sup> Article 1, paragraphe 2

emblématiques. Créé en 1988, ce groupe d'experts intergouvernemental travaille sur trois champs : le climat et la biosphère ; les impacts du changement climatique sur la biosphère ; des réponses stratégiques au changement climatique. Le GIEC et ses travaux sont fondamentaux dans la structuration de la problématique du changement climatique et dans l'adhésion des scientifiques, citoyens et politiciens en sa réalité. En effet, alors que dans les débuts de son affirmation, le changement climatique était sujet à controverse, notamment sur « son origine anthropique » face à la « variabilité naturelle » qu'a déjà connu le système terre, les travaux du GIEC vont affirmer le caractère anthropique de l'augmentation des gaz à effet de serre. Cinq rapports ont été publiés par le GIEC : 1990, 1995-1996, 2001, 2007 et 2013-2014, et chacun d'entre eux va un peu plus affirmer le caractère anthropique du dérèglement climatique, sensibiliser les politiques au regard de cet enjeu et réduire petit à petit les incertitudes tant sur les conséquences que sur les stratégies à adopter.

Le dernier rapport du GIEC est affirmatif quant à l'origine anthropique du changement climatique. Plusieurs phénomènes sont relayés : l'augmentation des températures de l'Océan, la fonte de la neige et de la glace, ou encore l'élévation du niveau moyen de la mer (Intergovernmental Panel on Climate Change, 2014)<sup>6</sup>. La température mondiale a augmenté de 0,6 °C en moyenne sur le siècle dernier est de 0,74 °C sur les cinquante dernières années. Les chiffres heuristiques sont nombreux, peut-être faut-il avant tout retenir que les projections concernant le réchauffement climatique d'ici 2100 varient entre 1 °C et 6 °C (*ibid*). Ce qui frappe ici, c'est sans aucun doute la vitesse et l'accélération du réchauffement climatique, mais aussi l'amplitude dans la projection du GIEC de cette augmentation. Cette amplitude est le résultat de simulations de différentes stratégies mises en place en matière de réchauffement climatique. Non seulement cela montre que l'homme peut être un acteur face au réchauffement climatique, mais cela révèle aussi bien l'immense incertitude liée à ces chiffres comme aux modes de faire quant aux stratégies à mettre en œuvre.

La portée heuristique de ces travaux va créer ce que Aykut et Dahan nomment « *l'ordre de gouvernementalité du régime climatique* » (Aykut et Dahan, 2015). Plus particulièrement le changement climatique va induire une réflexivité institutionnelle et étatique mondiale, qui va placer les États et les institutions globales à l'action. Dès lors, se structure une gouvernance climatique mondiale : politiciens, ONG, scientifiques, acteurs privés et publics vont se rassembler à travers différentes arènes face à l'ampleur de cette problématique.

Le Sommet de la Terre à Rio de Janeiro en 1992 marque la première grande manifestation de cet ordre de gouvernementalité à l'échelle mondiale. Gouvernements, chefs d'État, ONG sont représentés et participent aux négociations. Ce sont des modalités que l'on retrouvera dans les prochaines arènes. Les négociations aboutissent sur trois conventions et deux textes à visée plus opérationnelle : la déclaration de RIO sur l'environnement et le développement, et l'Agenda 21 – support à la mise en œuvre du développement durable pour les différents niveaux scalaires. Par la suite, les arènes vont se succéder avec leurs lots de succès, de déception, de contre-sommets réalisés par les ONG, etc. Chacun d'entre eux aura sa particularité, suivra une logique propre, instaurera une nouveauté ou pour certain cristallisera une incapacité politique mondiale face à la problématique climatique.

---

<sup>6</sup> Le 6 octobre 2018, le GIEC a publié un rapport « spécial », sur les conséquences d'une augmentation des températures au-delà de 1,5°C : « an IPCC special report on the impacts of global warming of 1.5 °C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty. » (Intergovernmental Panel on Climate Change, 2018, p.1)

En 1997 se tient la COP de Kyoto, qui soutient une stratégie d'atténuation par une logique néolibérale de marché – qui donnera lieu au protocole de Kyoto. Les modalités des solutions qui débouchent du protocole s'inscrivent dans les mécanismes de marché, comme l'atteste le marché du carbone. Mais en restreignant les obligations de réduction des gaz à effet de serre à un nombre limité de pays (ceux de l'annexe B, les pays développés) et en refusant, comme tout mécanisme de marché, des mesures coercitives, le Protocole peine à déboucher sur un outil produisant des résultats. Face à ces limites, il a été décidé de généraliser et durcir les termes du Protocole de Kyoto, ce qui devait être fait au cours de la COP 15 à Copenhague. Mais alors que le sommet de Copenhague en 2009 affichait une grande ambition, il a débouché sur un accord considéré par nombre d'acteurs comme décevant et a connu en parallèle des mobilisations importantes de la société civile. Copenhague est un échec puisqu'il débouche sur un simple accord – « l'Accord de Copenhague » – qui met les États sur le devant de la scène puisqu'ils reconnaissent à travers ce texte le défi que constitue le changement climatique et mentionne une nécessaire forte volonté politique pour ne pas dépasser un réchauffement de 2 degrés. Mais aucune mesure coercitive, aucun objectif chiffré de réduction n'est acté, pas plus qu'est fixée une temporalité quant au non-dépassement des 2 degrés. Copenhague reste un moment particulièrement difficile dans l'histoire de la régulation climatique et de la croyance de la société civile dans l'effectivité de ces arènes et des politiques à répondre à l'enjeu des changements globaux. Le sommet de Rio en 2012 portait en lui beaucoup d'espérance suite à l'échec de Copenhague. Il a symbolisé la montée en puissance des pays émergents dans la négociation et l'acceptation de la crise environnementale comme une opportunité économique.

La 21<sup>e</sup> COP, celle de Paris, est la dernière arène ayant marqué une réelle rupture dans l'avancée du régime climatique. Premièrement, elle est marquée par une logique *bottom-up* et non *top-down*, qui prédominait dans les précédentes arènes. Autrement dit, les négociations partent des États, de leurs besoins, de leurs revendications jusqu'à leur engagement. Cet « accord de Paris » est unique en la matière puisque c'est la première fois qu'une limite est fixée, soit un réchauffement climatique de 2 degrés. Cependant, cette ambition prend en compte les *outputs*, autrement dit les gaz à effet de serre, mais sans mentionner les *inputs* de ces gaz à effet de serre. La COP 21 est aussi une arène où l'on voit s'exacerber les mouvements sociaux et la position civile vis-à-vis de la problématique environnementale. Des mouvements qui attestent d'une mise en réseau des luttes locales qui s'englobent autour de la survie de l'humanité. De plus en plus, ces arènes sont le théâtre de l'affrontement de deux mondes quant aux solutions à développer face aux changements globaux : le monde des solutions techno-marchandes, ayant une croyance au marché, une fois en la technologie et en la géo-ingénierie comme modalité d'action face au changement climatique, en somme des solutions issues du modèle actuel ; ceci face au monde « socio-écologique », qui appelle à un changement de système économique mondial et un arrêt des *inputs* pour stopper les *outputs* (Aykut, Foyer et Morena, 2017). C'est en partie ici qu'il faut lire la radicalisation des mouvements sociaux aussi bien que les contestations des projets d'aménagements.

De fait, la construction de la problématique climatique à travers ces différentes modalités va conduire à la mise en place de politiques « climatiques ». Autrement dit, le « problème climat » construit, il faut en dégager et déclencher des stratégies d'action. Des mécanismes qui se retrouvent chez Jean-Pierre Dupuy par ce qu'il nomme comme le « catastrophisme éclairé » – c'est-à-dire une rationalité du catastrophisme : « obtenir par la futurologie et la médiation sur les fins de l'homme une image de l'avenir suffisamment catastrophiste pour être repoussante et suffisamment crédible pour déclencher les actions qui empêcheraient sa réalisation » (Dupuy, 2009). Les premières réponses, en concomitance avec la construction de l'ordre de gouvernementalité climatique, se sont attachées à établir des politiques

d'atténuation. Cependant ces politiques d'atténuation ne suffisent pas, au moins en raison de deux aspects : premièrement, parce que plus les rapports du GIEC se sont succédé, plus le changement climatique s'est montré sous une réalité et une inertie qui paraissent difficiles à influencer ; deuxièmement, et en concordance, parce que les politiques d'atténuation ne suffisent pas et/ou plus, la nécessité de l'adaptation au changement climatique est désormais posée.

C'est d'ailleurs le même constat que partagent Olivier Soubeyran et Vincent Berdoulay, qui fondent l'impératif à l'adaptation sur trois éléments (Berdoulay et Soubeyran, 2015) : 1. la réalité du changement climatique n'est plus une conviction, mais bien un constat. L'anthropocène, plus que jamais, invite à accepter une nature extérieure à l'homme ; 2. les stratégies d'atténuation (par exemple à travers du protocole de Kyoto) ne suffisent plus à lutter contre le changement climatique. L'adaptation veut être une nouvelle stratégie ; 3. le quatrième rapport du GIEC confirme lui aussi la conviction que le changement climatique est bien d'origine anthropique, il revient donc à l'homme de s'adapter à la conséquence de ses actes.

Ce recours à l'adaptation est prôné par le GIEC dans son quatrième rapport, face à la désormais certitude que le changement climatique est d'origine anthropique. L'adaptation au changement climatique prend alors la définition suivante, citée ici par Elsa Richard : « (...) *l'ensemble des démarches et actions visant l'ajustement des systèmes naturels ou humains en réponse aux changements climatiques ainsi qu'aux impacts potentiels des politiques climatiques, afin de réduire les effets négatifs et d'exploiter les opportunités* » (Richard, 2016, p.16). Le contenu de cette adaptation est empreint d'incertitude, néanmoins cette stratégie face au changement climatique veut répondre aux conséquences locales des changements globaux. Une stratégie qui implique dès lors une action collective, une mobilisation d'une action publique locale. L'adaptation au changement climatique prône la territorialisation comme une modalité d'action essentielle (*ibid*).

Pour autant, procéder à l'adaptation du changement climatique appelle à un référentiel qui guide l'action d'adapter ; en d'autres termes, pour s'adapter, faut-il « savoir où on va ». Comme le disent Olivier Soubeyran et Vincent Berdoulay :

*« En somme la question n'est peut-être pas tant de s'adapter au changement climatique lui-même que de s'adapter aux solutions d'adaptation que les sociétés se fabriquent (en partie de façon non intentionnelle) en réaction au changement climatique et qui sont censées proposer une interaction renouvelée avec la nature et donc une autre idée de celle-ci »* (Berdoulay et Soubeyran, 2015, p.24).

L'adaptation n'est pas tant une adaptation au changement climatique qu'une adaptation aux besoins de changements sociaux et politiques revendiqués et impliqués. Par conséquent, le contenu de l'adaptation reste encore à définir. Le référentiel qui doit guider la trajectoire de l'adaptation est loin d'être construit, ou plutôt ce sont de multiples référentiels qui cohabitent. La question n'est pas de savoir comment créer une vision partagée, mais comment faire cohabiter les différentes visions existantes. Une diversité de propositions alternatives se retrouve dans la critique globale du modèle « techno-marchand ». Plusieurs mouvances se dégagent sans pour autant adhérer au même univers de solutions. Certaines se caractérisent par la radicalité des solutions proposées, comme en témoignent celles portées par le Comité Invisible (2014). D'autres s'inscrivent dans le courant de la « décroissance », dont Serge Latouche en est un des penseurs français contemporains (Latouche, 2003). Plus récemment, Pablo Servigne, Raphaël Stevens et Yves Cochet proposent le terme de « collapsologie », posant alors l'effondrement des sociétés modernes comme un horizon certain afin de mieux penser et construire les solutions pour y faire face (Servigne, Stevens et Cochet, 2015). Enfin, nous pouvons citer le mouvement des



« villes en transition », initié par Rob Hopkins, qui propose une panoplie d'action et de méthodologie dans plusieurs secteurs d'activités afin de favoriser une résilience locale à même de répondre aux conséquences d'un « pic pétrolier », c'est-à-dire à l'épuisement progressif des réserves de pétrole (Hopkins, 2010). Dans cette même logique, sphère scientifique et sphère politique se sont adonnées, par la prospective rétroprojective, à l'élaboration de scénarios pour le futur qui, là encore, s'attachent à définir une multitude de voies de développement possibles, pour mieux éclairer les « futurs possibles », comme le fait celle du Millenium Ecosystem Assessment dans une expertise globale (Assessment, 2005) ; la prospective « Agrimonde » autour de la question agricole et alimentaire à l'échelle mondiale (Paillard, Treyer et Dorin, 2010) ; ou encore comme le propose des expertises infranationales centrées sur la gestion des ressources naturelles – « Adapt'eau » en est une illustration pour le cas de l'eau (Adapt'eau, 2015). Toujours est-il que pour une partie de la société civile, l'adaptation au changement climatique est depuis longtemps une affaire de « local », de « territoire », « d'action collective ». Un des enjeux auquel seront attentifs les prochains chapitres est bien l'intégration de ces initiatives dans l'action publique locale et les gouvernances liées à l'aménagement du territoire.

\*\*

Le changement climatique est devenu un objet de régulation et de production de connaissances scientifiques. De son objectivation à sa rationalisation, l'objectif est de dresser différentes stratégies pour que ces dernières puissent devenir des orientations à suivre dans les logiques de gouvernement. Pour l'aménagement du territoire, le défi est de taille puisqu'il s'agit d'une part de ne plus considérer la Nature comme extérieure, ou seule source de ressource, d'autre part d'orienter la rénovation du contrat aménagiste dans une optique d'adaptation au changement climatique.

### 3) Les transitions : nouvelles orientations politiques pour l'aménagement du territoire

L'un des premiers signes de réaction face à ces valeurs heuristiques se retrouve dans les Sommets de la Terre, conférences décennales onusiennes, qui, de l'écodéveloppement au développement durable, ont cherché à définir des référentiels globaux. L'écodéveloppement est le premier concept proposé lors du Sommet de la Terre en 1972 à Stockholm. Il visait l'enrôlement des acteurs économiques et politiques dans un effort commun de protection de l'environnement par l'instauration d'un nouvel ordre économique mondial, mettant le respect des habitats au cœur des processus de croissance (SACHS, 1998). Le concept de développement durable constituera la seconde tentative de construction d'un référentiel global pour répondre aux enjeux environnementaux et inscrire l'homme dans un nouveau modèle de développement. Introduit lors de la conférence de Rio de Janeiro en 1992, il représente une seconde institutionnalisation de la critique de la modernité, sans pour autant revenir sur ses fondements. Cette notion deviendra omniprésente à partir des années 1990 et cristallisera alors une référence consensuelle et partagée au sein des conférences internationales, des acteurs économiques et politiques, comme une partie de la société civile, s'agissant de la conciliation entre développement et protection de l'environnement.

\*\*

La formation du concept de développement durable suit les deux dynamiques décrites plus tôt : il résulte de la critique de la modernité, des modalités et conséquences de son modèle de développement et de son appréhension de la relation homme/nature ; et il résulte tout autant, et en concomitance, avec la formation de « l'ordre de gouvernementalité climatique ». C'est-à-dire qu'il est une réponse de la modernité sur elle-même, sur les risques et les causes des risques que constitue aujourd'hui le changement climatique par la crise environnementale.

De fait, le développement durable est une notion éminemment moderne – un construit du modernisme, et qui en fait en même temps la critique. Il s'inscrit dans cet antagonisme. Sa construction va être intimement liée aux différentes arènes scientifiques et politiques et au processus d'institutionnalisation de la crise environnementale. C'est pourquoi c'est à la suite de la création de la Commission Mondiale pour l'Environnement et le Développement (CMED) en 1983 que le rapport Bruntland sera publié en 1987 et définira le développement dans des termes qui résonnent comme une évidence : « *le développement durable est un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre à leur propre besoin* » (Bruntland, 1987). Le développement durable se fonde sur une approche multidimensionnelle du développement par l'intégration et la prise en compte de trois dimensions : l'environnemental, l'économique et le social. Cette approche multidimensionnelle se formalisera en partie lors de la conférence de Rio en 1992, où les valeurs de morales, d'égalité et d'équité à l'échelle globale seront adossées à la question de la croissance et du développement. La création de l'agenda 21, et sa déclinaison en agenda 21 locaux, se veut être l'outil d'appui en la retranscription de ce modèle. Il vise alors à « opérationnaliser » la prise en compte du long terme, l'articulation des préoccupations locales et globales, les questions de responsabilités partagées des acteurs locaux aux acteurs globaux (Berdoulay et Soubeyran, 2014). Par la construction d'outil d'opérationnalisation du développement durable et par le fait que l'échelle locale est indiquée comme l'échelle de retranscription des objectifs fixés par la gouvernance mondiale, le développement durable va favoriser et impliquer l'émergence des différentes formes de gouvernance abordées un peu plus haut.

L'approche multidimensionnelle du développement durable s'inscrit bien dans la remise en cause du modèle de développement qui prédominait jusque-là dans le modernisme. C'est ici l'idée d'une croissance, d'un progrès auxquels n'est appréhendé aucune finitude et aucune limite qui est remise en cause. C'est au sein de la critique d'un progrès qui n'est perçu qu'à travers une dimension économique, de la critique d'une croissance qui n'est perçue que dans une dimension quantitative – comme l'illustre la cristallisation de sa mesure autour de l'indicateur du Produit Intérieur Brut (PIB) – que le développement va trouver son fondement. Il résulte et entraîne une complexification de la question du développement moderniste. C'est en ce sens qu'il s'inscrit dans les critiques de la modernité, puisqu'en apportant la prise en compte d'une dimension multidimensionnelle du développement, située essentiellement dans le champ social et environnemental, il favorise le dépassement d'un des paradigmes de la modernité, celui de la domination de la nature par l'homme. Cette même nature pensée comme extérieure, qui a entraîné aujourd'hui une crise environnementale, c'est-à-dire une transformation par l'homme – et de plus en plus une compromission – des conditions de vie sur terre.

Le développement durable résulte bien de la réflexivité de nos sociétés face aux risques menaçants dont l'homme est la cause. De fait le développement durable est une manifestation de la prise de conscience par l'homme des conséquences de ses agissements et de leurs modalités. Par la construction du développement durable, il tente de fonder de nouvelles croyances dans un nouveau modèle de développement et de croissance, plus cantonné aux seules dimensions progressistes et économiques. C'est pourquoi le développement durable peut être qualifié de référentiel, au sens de Pierre Muller, c'est-à-dire d'un ensemble de croyances, de valeurs retranscrites à travers des régulations politiques et au sein de l'appareil administratif. En effet, le développement durable est une tentative de renouvellement d'un référentiel moderniste. Pour autant, la vérification du développement durable en tant que nouveau référentiel ne le confirme pas. Nombreux sont les travaux, les penseurs ou jusqu'aux revendications de la société civile, qui portent sur son instrumentalisation dans les sphères politiques ou économiques, pour répondre aux nouvelles attentes des électeurs

et de la gouvernance globale en la matière pour le premier, pour répondre à ce qui est devenu un nouvel élément de différenciation dans une logique concurrentielle – une nouvelle source de revenue – pour le second. Dès lors, des termes de *greenwashing*, jusqu'à sa qualification d'oxymore par Roger Brunet, vont s'inscrire dans une déception face à l'impuissance de cette forme d'institutionnalisation de la critique de la modernité à trouver des solutions aux crises qui la touchent.

Si le développement durable, en tant que tentative de construction d'un référentiel consensuel pour répondre à la nécessité d'une adaptation au changement, ne va pas pour autant disparaître face à la critique, il a petit à petit été supplanté par l'idée que l'adaptation au changement climatique doit se penser sous l'angle d'une nécessaire transition à réaliser. En effet, l'occurrence du terme crise – attaché au champ de l'environnement, de l'économie, de l'identité, etc. – renvoie implicitement à l'idée d'un « après ». Cette idée d'un « après » est en partie ce à quoi s'attelle et se confronte la stratégie d'adaptation au changement climatique. Le développement durable a essayé de constituer ce référentiel de « l'après » en essayant de prendre en compte ce qui n'allait pas « avant ». Pour autant, les dérives qu'il a connues, ses diverses instrumentalisation – comme la réalité de la poursuite des dégradations des conditions de vie sur terre – ne lui ont pas permis de répondre à cet enjeu, ou du moins que partiellement. Or, l'idée de « l'après » est peut-être encore plus prégnante à travers l'idée de transition. Transitions énergétiques, agroécologiques, socioécologiques, les termes sont multiples, mais relèvent tous de la même idée : une volonté de passer d'un point A à un point B, une volonté de s'adapter aux changements globaux, une volonté de mise en œuvre d'action transitionnelle.

Les transitions sont pensées à l'aune de la concrétisation du développement durable, ou comme une tentative de renouvellement de l'effectivité perdue du terme et de son inefficacité : « *la notion même de transition a pour vocation de prendre le relais du développement durable* » (Larrère, Larrère et Bouleau, 2016). Elles sont le produit d'une réflexivité collective qui pénètre avant tout la sphère des politiques publiques, engendrant de nouvelles prescriptions et demandant de nouvelles modalités d'action pour l'aménagement du territoire (Rumpala, 2010). C'est en ce sens que les transitions sont perçues, selon les termes de Rumpala, comme des « *voies de passage* » (*ibid*). Elles sont des trajectoires possibles dans la formalisation d'un nécessaire changement. Elles renvoient alors à une conception procédurale, c'est-à-dire à l'engagement collectif d'un processus pour « sortir des crises ». Pour autant, la question du contenu de la pensée adaptatrice sous l'angle des transitions reste entière, ou autrement formulée, Qu'est-ce que la transition désigne ?

La transition est un synonyme de changement, ceci étant, étudier ou s'atteler à la transition, c'est étudier ou s'atteler au changement. En sociologie et anthropologie, l'idée de transition se réfère avant tout à l'idée d'un changement social. L'anthropologue Maurice Godelier définit la transition comme :

« (...) *Une phase très particulière de l'évolution d'une société, la phase où celle-ci rencontre de plus en plus de difficultés à reproduire le système économique et social sur lequel elle se fonde et commence à se réorganiser, plus ou moins vite ou plus ou moins violemment, sur la base d'un autre système qui finalement devient à son tour la forme générale des conditions nouvelles d'existence* » (Godelier, 1987, p.265).

De fait, comme l'éclaire Julien Mattern, la transition n'est pas une nouveauté, elle est déjà apparue pour qualifier le passage des sociétés traditionnelles vers la modernité, notamment au cours de la révolution industrielle du XIX<sup>e</sup> siècle pour expliciter les changements sociaux et le développement que connaissent alors ces sociétés (Mattern, 2015). De fait, les théories de la transition se sont inscrites, dans cette période, dans l'idée que le changement sociétal opéré est une marque

nécessairement de progrès. Pour autant, l'association des théories de la transition à l'idée de progrès n'est pas systématique, elle dépend des contextes et des temporalités dans lesquelles elles sont mobilisées, comme le montre Maurice Godelier dans sa définition d'une « période de transition » qui est :

« (...) le moment où des manières de produire, des manières de penser, d'agir individuellement ou collectivement se trouvent confrontées à des limites soit internes, soit externes et commencent à se fissurer, à perdre de leur importance, à se décomposer quitte à végéter pendant des siècles à des places mineures, voire à s'éteindre d'elles-mêmes ou par la volonté systématique de groupes sociaux qui s'opposent à leur reproduction au nom d'autres manières de produire, de penser et d'agir dont ils veulent le développement » (Godelier, 1990).

C'est pourquoi la nouvelle mobilisation des théories de la transition depuis les années 2000 « (...) revêt en ce sens une nécessité historique et porte les caractéristiques de la modernité qui lui donnent naissance (...) » (Hamel et Sfia, 1990, p.10). Elle s'effectue à travers le prisme de l'adaptation au changement climatique, comme la nouvelle stratégie d'une modernité qui cherche à se transformer et à répondre aux transformations qu'elle engendre. Un nouveau paradigme des transitions que l'on retrouve dans la littérature anglo-saxonne sous le terme de *sustainable transition*. De récents travaux permettent, au sein de ce cadre, de distinguer deux grandes familles : les transitions sociotechniques et les systèmes socioécologiques (Ollivier et al., 2018).

Au sein du cadre des transitions des systèmes sociotechniques, le courant du *transition management* en est une des familles les plus importantes, et une des plus prégnantes dans les politiques publiques de transition contemporaines. La transition est ici définie par Paul-Marie Boulanger comme :

« (...) un processus de transformation au cours duquel un système complexe passe d'un état d'équilibre dynamique à un autre régime. De façon générale, cette transition résulte de l'apparition de multiples changements qui se produisent simultanément à différents niveaux et dans différents secteurs de la société (...) et qui se renforcent et s'amplifient mutuellement jusqu'à entraîner – en cas de transition réussie – une reconfiguration globale du système considéré » (Boulanger, 2008, p. 61-62).

Cette idée de la transition se retranscrit opérationnellement selon l'auteur par un processus de gouvernance de la transition, le *transition management*. Défini par Boulanger comme « un processus cyclique et itératif d'apprentissage collectif, géré par une équipe de représentants du gouvernement et d'experts » (*op.cit.*, p. 65), il se compose autour de quatre éléments : les arènes de la transition, des objectifs de durabilité à long terme, des projets innovants et une évaluation permanente des trois premiers éléments. Ces travaux ont l'objectif de s'inscrire dans une visée opérationnelle de la question de la transition dans le champ académique. Elle y pointe l'importance de la dimension de la « gouvernance de transition », tout comme Pierre Calame qui selon lui « la clef » des mouvements de transition (Calame, 2015). Cette dimension politique à travers la gouvernance se retrouve aujourd'hui à travers la mise à l'agenda politique de la question transitionnelle. En France par exemple, deux lois attestent de la mise en politique de la transition. La loi « d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt » du 13 octobre 2014 et la loi du 18 août 2015 sur « la transition énergétique pour la croissance verte ». Elles reflètent une « transition orchestrée par l'État » (Aykut et Evrard, 2017), une transition déclinée en agenda où les experts, dans l'élaboration des scénarios et l'évaluation des expérimentations, ont un rôle prépondérant.

À l'inverse d'une vision de la transition qui serait « orchestrée », s'accommodant d'une démarche *top down* comme celle qu'a emprunté la France, une autre idée de la transition s'inscrit à une échelle plus locale, dans une approche *bottom-up* (Sthör, 1990). Mais au-delà de différences dans les modalités qui semblent, à part sur la question de sa politisation, très mineures – la capacitation, de l'agir local, de l'apprentissage collectif, etc. sont souvent attachées aux questions de transition – une approche de la transition semble se distinguer via son postulat de départ. En effet, la transition par le concept de résilience estime que l'effondrement est inévitable, ou plutôt que « le catastrophisme éclairé » ne permet pas d'effectuer des changements sociétaux profonds avant la catastrophe. La résilience s'inscrit donc dans l'impératif d'adaptation à travers la « *Capacité d'un système à absorber les perturbations et à se réorganiser tout en opérant des changements de manière à conserver essentiellement les mêmes fonctions, structures, identités et rétroactions, en d'autres termes pour rester dans le même bassin d'attraction.* » (Walker et al., 2004). Provenant au départ du domaine de l'écologie, la résilience est convoquée en sciences humaines et sociales par son association à la vulnérabilité et aux risques. La résilience est alors considérée comme une condition majeure à l'adaptation au changement climatique des écosystèmes et des sociétés (Quenault, 2013). La transition au prisme de la résilience aurait alors trois dimensions : 1. La capacité d'absorption d'un système face à une perturbation tout en restant dans le même état ; 2. La capacité d'auto-organisation d'un système ; 3. L'aptitude du système à construire et accroître sa capacité d'apprentissage et d'adaptation (*ibid*). La résilience appliquée à la transition se caractérise donc par une dimension réactive et pro-active. En cela, elle prône une action collective et localisée, elle encourage la capacitation qui est cruciale dans cette acception à travers l'apprentissage et les retours d'expérience. C'est dans cette approche que s'inscrivent les travaux et les actions citoyennes menés par Rob Hopkins (Hopkins, 2010). Dans cette vision plus théorique qu'opérationnelle contrairement à la première, la mise en politique de la transition se réalise donc par la valeur effectrice des initiatives qui s'ancrent dans ces démarches (Jonet et Servigne, 2013). Une mise en politique serait alors domestiquée comme dans le cas de l'Allemagne (Aykut, *op.cit*).

Plus généralement, des distinctions notables sont aussi présentes au regard des perspectives de changements auxquelles elles se réfèrent. À ce titre, le programme « *Cit'in : expérimentations démocratiques pour la transition écologique* », mené par Jean-Michel Fourniau, Benoît Labbouz et Prune Missoffe, propose quatre perspectives schématisées récemment à travers : la croissance verte, l'État vert, le capitalisme vert et la transition citoyenne. Ainsi si la première vision d'une *transition management* semble s'inscrire dans les trois premières perspectives, la seconde semble elle en adéquation avec une transition citoyenne. Dans tous les cas, et au-delà d'une catégorisation qui pourrait être plus stigmatisante qu'autre chose, ces différentes perspectives, et l'idée même de transition, s'inscrivent dans une modernité écologique, qui se définit à partir d'une conscience nouvelle de trois phénomènes : l'émergence d'une éthique environnementale, la crainte de l'épuisement des ressources naturelles et la volonté d'agir face à la crise environnementale (Buttel, 2000). Ainsi, la modernité écologique se caractérise par la relation de dépendance mutuelle dans laquelle elle place l'homme et son environnement. Dans une acception foucauldienne, se décrit ici une nouvelle épistémè de la modernité (Arnauld de Sartre et al., *op.cit*), c'est-à-dire de nouveaux objets et « *phénomènes de rapports entre les sciences ou entre les différents discours scientifiques qui constituent ce que j'appelle l'épistémè d'une époque* » (Foucault, 1972, cité par Revel, 2009, p. 25). Et, des trois processus de transformations commencés à être décrits, est bien abordée une évolution contemporaine de l'épistémè de la modernité.

\*\*

Du développement durable aux transitions, nous avons ici présenté à la fois la formalisation politique de façon de gouverner au prisme de la problématique environnementale, ainsi que certaines théories scientifiques aidant à appréhender la question des transitions dans son sens large, ou bien dans son récent usage politique en tant qu'orientation répondant à l'injonction d'adaptation au changement climatique. De la formalisation de cette orientation politique, nous faisons ici l'hypothèse du déploiement d'une modernité écologique, dans laquelle l'orientation politique dans le sens des transitions sociales et écologiques s'inscrit et doit se retranscrire dans la formalisation d'un contrat aménageur renouvelé.

## **B. Une reconfiguration de l'exercice du pouvoir : l'État et l'appareil politico-administratif**

Paul Rabinow, anthropologue étatsunien, considère qu'en France peut être caractérisé mieux qu'ailleurs un idéal-type de l'aménagement public porté par l'État (Rabinow, 1989). Mais l'État est, depuis les écrits de Rabinow, en profonde mutation. L'évolution des politiques publiques depuis deux décennies est accompagnée d'un repositionnement de l'État, d'une environnementalisation des politiques et d'une autonomisation et responsabilisation des de l'appareil politico-administratif local. Par conséquent, est décrite ici une profonde transformation du maillage politico-administratif, des formes de régulations sociales et politiques, comme l'émergence de nouvelles manières de gouverner.

La transformation du rôle de l'État est symbolisée en France par le processus de décentralisation. Jusque-là, l'État, par une posture centrale, définissait de manière hégémonique une vision des politiques à mener et des aménagements à réaliser en conséquence. À travers le modèle de la « régulation croisée » (Crozier et Thoenig, 1975), le système politico-administratif français des années 1960 se fondait sur un ensemble de relations qui liaient l'État et son administration aux collectivités locales. Le corps des Ponts et Chaussées portait « l'ingénierie » nécessaire à la réalisation des vœux de cette vision étatique, c'est-à-dire l'expertise et le savoir, en ces temps, rares et reconnus. Notamment, en matière d'aménagement du territoire, l'État menait des politiques de répartition des activités économiques afin de corriger les déséquilibres régionaux (Grémion, 1976). Ainsi, les années d'après-guerre seront consacrées, en concomitance au développement de l'État providence, à des politiques d'aménagement favorisant le développement des régions pour rééquilibrer le territoire national par rapport à l'hégémonie de Paris et de sa région, inspiré par le retentissant ouvrage de Jean-François Gravier au titre-choc : *Paris et le désert français* (Gravier, 1947). Autrement dit, cette période se caractérise par le fait que la question de l'aménagement constitue une des politiques majeures des gouvernements de De Gaulle et de Georges Pompidou. Les premiers plans d'aménagement vont avoir pour objectif d'œuvre pour « la grandeur de la France », notamment par le développement des régions « en retard », la reconversion industrielle des entreprises et des aménagements au service de l'économie (Jean et Vanier, 2009). Les logiques de marché et les injonctions européennes vont se faire de plus en plus ressentir et vont au final imprégner les futures ruptures dans le positionnement de l'appareil étatique (*ibid*, p. 35). Si bien que d'un État centralisateur, l'État est devenu stratège. Ce phénomène majeur s'est accompagné de nouveaux jeux d'échelle dans la régulation politique, une nouvelle configuration de l'action publique corrélée à de nouvelles problématiques portées par les politiques publiques.

### 1) La décentralisation : entre désincarnation et fausse diffusion du pouvoir

Définie par Pierre Gévert, comme « *une politique consistant à déplacer le pouvoir de décision de l'État vers les collectivités locales* » (Gévert, 2006), la vague décentralisatrice s'amorce dans les années 1980, traversant une grande partie des pays industrialisés. La décentralisation résulte de plusieurs phénomènes. Elle s'inscrit globalement dans une « *crise de l'État-providence* » (Rosanvallon, 2015), où deux alternatives sont majoritairement débattues : étatisation vs privatisation. Dans ce cadre, la décentralisation a été impulsée notamment pour mieux répondre à des attentes citoyennes en profonde mutation depuis l'après-guerre et pour que les ressources allouées au secteur public suivent les mécanismes de marché hégémoniques à l'heure du néolibéralisme. La décentralisation ne prend pas le chemin d'une étatisation, elle se traduit par une rupture dans le rôle que tenait jusque-là l'État. Une rupture en termes d'ingénierie et de services publics rendus, une rupture dans l'organisation de ses administrations et une rupture dans la forme de gouvernementalité<sup>7</sup>, dans les techniques de gouvernements, qu'il formait jusqu'alors. De fait, la question de la décentralisation ne se réduit pas au seul déplacement du pouvoir décisionnaire comme le stipule Pierre Gévert.

\*\*

La décentralisation a entraîné une autonomisation croissante de différents échelons administratifs à différentes échelles spatiales. Cette autonomisation varie suivant sa forme. Si la déconcentration est un transfert des appareils administratifs du pouvoir central à des niveaux administratifs locaux, la délégation consiste, elle, à confier l'autorité et la responsabilité à un gouvernement local de l'exercice politique à travers sa propre organisation administrative. Dès lors, la déconcentration appartient à une logique de décentralisation administrative et se réfère à une « localisation » des administrations dans leur objectif d'appliquer les politiques promulguées par le pouvoir central. La délégation répond à une logique décentralisatrice politique, puisqu'elle donne à la population locale le choix dans la désignation de leurs représentants, transfère des compétences à l'échelle des collectivités territoriales, qui portent la charge de l'élaboration des politiques et de l'organisation des administrations locales pour ce faire.

En France, ce processus s'est conduit à travers plusieurs réformes, correspondant chacune à des étapes structurantes du processus décentralisateur. 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 République<sup>8</sup> institue les communautés de communes en zone rurale 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 Voynet<sup>9</sup>, 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

---

<sup>7</sup> Dans le chapitre 2, la définition du terme « gouvernementalité » fera l'objet d'une attention plus approfondie, en montrant ses évolutions contemporaines. Pour l'introduire ici simplement, est entendu par gouvernementalité « l'art de gouverner » (Foucault, 2004, p.319), c'est à dire les significations, relations et instruments de l'exercice du pouvoir dans la modernité.

<sup>8</sup> Loi n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'Administration territoriale de la République

<sup>9</sup> Loi n° 99-532 du 25 juin 1999 relative à l'épargne et à la sécurité financière

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'entend lui par les lois du 28 mars 2003 et du 13 août 2004<sup>10</sup>. La loi du 28 mars 2003 pose l'organisation décentralisée de la république comme principe constitutionnel. Tout en approfondissant le pouvoir réglementaire des collectivités locales et leur autonomie financière, ce nouvel acte II introduit le principe de subsidiarité, c'est-à-dire la vocation pour les collectivités territoriales à prendre des décisions relatives à des compétences dont leurs mises en œuvre à l'échelon local paraissent plus appropriées (Tabarly, 2009). Dans le même temps et en cohérence, la loi favorise la démocratie directe avec le développement des possibilités d'expression citoyennes à l'échelle locale, à travers des référendums pouvant être organisés par les collectivités et par le droit à la pétition (Greffé, 2005). Continuant le transfert de compétences aux collectivités territoriales, cette deuxième vague de décentralisation amorce le transfert du personnel de la DDE, dès lors un certain pan de l'ingénierie publique d'État 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 ont réduit leur nombre de 22 à 13, alors que les communes et groupements communaux acquièrent 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, pose des enjeux aux territoires administratifs. 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'État aux communes pour des raisons de Solidarité et d'Aménagement (ATESAT). Votée en 2001<sup>11</sup>, cette assistance technique solidaire de l'État est depuis 2014 assurée désormais par les départements. Ainsi, les dernières étapes du processus de décentralisation révèlent cette rupture du rôle traditionnel de l'État dans son ingénierie et ses services publics.

Le retrait progressif de l'État en matière d'ingénierie publique est symbolisé par la fin de l'ATESAT. Cette assistance distinguait deux régimes de prestations de l'ingénierie publique, celui relatif au champ concurrentiel (maîtrise d'œuvre et d'ouvrage) et celui correspondant à l'assistance technique de l'État pour des raisons de solidarité qui était dispensé du code des marchés publics. D'un État acteur unique et légitime définissant les grandes orientations et plans de développement du territoire national, il est désormais le garant de procédures, de normes et co-financeur des projets qui sont élaborés et mis en œuvre aux niveaux scalaires plus locaux, comme le révèle la directive nationale d'orientation sur l'ingénierie d'État dans les territoires de 2016 à 2018 (ministère de l'Aménagement du territoire de la ruralité et des collectivités territoriales, 2016).

Cette reconfiguration d'un État central « qui fait », à un État stratège qui « fait faire » entraîne un redéploiement des compétences techniques et de nouvelles

<sup>10</sup> Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales

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



configurations des rôles des acteurs et de leurs structures parallèlement à une autonomisation parfois plus subie que saisie. Dans le champ de l'ingénierie publique, une étude menée par IRSTEA dans le domaine de la gestion de l'eau montre les conséquences du phénomène de délégation, de déconcentration et d'effacement de l'État en matière de prestation d'ingénierie publique. Quelques chiffres témoignent des difficultés que pose une telle rupture : 60 % des structures compétentes dans le petit cycle de l'eau estiment que la suppression de l'ingénierie publique a été pour elles une source de difficulté ; 48 % des structures compétentes dans le petit cycle de l'eau ont déclaré avoir eu recours à un bureau d'étude ; 52 % des structures compétentes en matière de petit cycle de l'eau estiment que les initiatives des collectivités territoriales ne sont pas parvenues à prendre le relais de l'ingénierie publique (Barone, Dedieu et Guérin Schneider, 2016a). Par conséquent, cette nouvelle donne autour de l'ingénierie publique s'accompagne de problématiques en ce qui concerne l'inégalité d'accès aux ressources d'ingénierie entre les différents types de territoires administratifs, notamment en ce qui concerne les disparités en termes de ressources humaines ou budgétaires. Le recours à l'ingénierie privée est donc de mise, mais là aussi sujette à des inégalités, dans un contexte d'une complexification importante des projets d'aménagements et d'applications des politiques publiques (Grand, Virginius et Heymes, 2015).

Derrière cette reconfiguration de l'ingénierie et des services publics, et en concomitance de celle-ci, la décentralisation s'opère dans une recherche de l'efficacité et l'efficience, dans les dépenses publiques et le fonctionnement des administrations. En voulant s'imprégner du fonctionnement du marché, la pensée managériale pénètre le secteur public et ses modalités organisationnelles. Symbolisée puis théorisée à travers le *New Public Management*, cette pensée managériale est éprise d'un changement d'idéologie dans la conduite des services publics, propre à « un nouvel esprit du capitalisme » (Boltanski et Chiapello, 1999). Une nouvelle gestion publique qui se caractérise par :

*« Une séparation de la prise de décision stratégique relevant du pouvoir politique de la gestion opérationnelle relevant de l'administration ; – l'orientation des activités administratives et l'allocation des ressources en fonction des produits et services à délivrer plutôt qu'en fonction de règles ou procédures ; – la décentralisation et l'instauration d'agences comme instrument de régulation ; – l'abandon du statut de fonctionnaire et l'avancement à l'ancienneté des agents pour une rémunération au mérite ; – l'introduction des mécanismes de marché dans l'offre de biens et services d'intérêt général ; – la logique de la transparence tant sur la qualité que sur les coûts des prestations ; – la recherche de l'efficience dans l'emploi des fonds publics ; – la participation des usagers dans la définition et l'évaluation des prestations publiques » (Chappoz et Pupion, 2012, p.1).*

D'une certaine manière c'est l'ISOLEMENT entre la sphère publique et la sphère privée qui est ici visée. En portant l'attention sur les conséquences de l'appareil administratif, son efficacité, le *New Public Management* fait des administrations des instruments et des contributeurs au processus de construction des politiques publiques.

De fait, les dernières réformes présentées ci-dessus en France s'inscrivent dans cette logique de rationalisation des dépenses des politiques publiques et s'accompagne d'une volonté de réalisation d'économie d'échelle et de recherche d'un accroissement de compétitivité des régions et métropoles (Torre et Bourdin, 2015). Cette logique est imprégnée d'une logique concurrentielle globale qui se diffuse au sein du territoire infranational (Girardon, 2010). En effet, la mondialisation sous l'égide du néolibéralisme a entraîné un marché concurrentiel mondial, qui, notamment par la crise financière de 2008, a incité des politiques de réduction de dépenses publiques. La Révision générale des Politiques Publiques (RGPP) de 2008 sous la

présidence de M. Sarkozy en est un bon exemple. Tout en renforçant la dynamique de modification du champ d'action de l'ingénierie publique, la RGPP vise avant tout la réduction des dépenses publiques, comme l'illustre le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite. Par ces conséquences, le *New Public Management* pose un doute sur la capacité de l'État à élaborer des politiques publiques, à construire une vision et des stratégies nationales face à des problématiques, sans pour autant être soucieux de l'efficacité de son appareil administratif dans leurs mises en place, ou des logiques concurrentielles de la sphère privée s'immiscent dans la sphère publique. Les frontières de l'État sont de plus en plus floues. « *Faire mieux avec moins* » devient un *leitmotiv* avec lequel l'appareil politique local doit composer (Jacob, 2018).

\*\*

La question du pouvoir dans l'exercice politique et les logiques de gouvernement connaît depuis les années 1980 un tournant néolibéral et de distribution du pouvoir. La décentralisation épouse ces deux logiques et modifie radicalement le paysage de l'incarnation du pouvoir en matière d'exercice politique. Néanmoins, ce phénomène est à nuancer à double titre. Le premier est que néolibéralisation et décentralisation vont de pair avec une logique d'efficacité et de réduction des coûts qui fait relativiser la répartition du pouvoir à des niveaux scalaires inférieurs. Le second est que la nouveauté n'est pas tant dans le fait que le pouvoir est moins centralisé et incarné, mais plutôt dans le fait qu'il s'exerce aujourd'hui via de nouvelles technologies de gouvernement qui n'ont fait que changer de registre l'exercice du pouvoir politique de l'État et de son appareil technocratique.

## 2) Gouvernance et action publique : nouvelles formes de régulation politique et de répartition du pouvoir

La décentralisation est un des stigmates d'une rupture dans le rôle de l'État moderne. L'évolution des formes de régulations politiques qui s'accompagnent est tout autant une conséquence qu'une illustration des nouveaux mécanismes politiques. Le modèle de la « régulation croisée » qui reposait sur un principe d'échange entre les filières administratives et politiques, et qui rendait compte « (...) *d'un système politico-administratif caractérisé par des mécanismes d'arrangement entre dirigeants élus des collectivités locales et services de l'État qui se déployaient dans un contexte où l'action collective s'opère localement et dans les interstices d'un mode de gestion centralisé aussi bien que bureaucratique* » (Thoenig et Duran, 1996, p.581), a laissé place à « (...) *un modèle marqué par l'institutionnalisation de l'action collective (...)* », c'est-à-dire un passage « (...) *d'une logique de production d'action publique, fondée sur la fourniture de services à une logique de construction d'action publique, définie par la mise en cohérence des interventions publiques (...)* » qui modifient considérablement les relations entre les acteurs (*ibid*, p.583) et par là la formalisation et la négociation d'un contrat aménageur.

\*\*

Ces transformations se sont structurées en toile de fond à travers un courant idéologique épris des valeurs du développement local. Développement qui prône la synergie entre acteurs publics et privés, le monde syndical et le patronat pour l'élaboration d'actions collectives visant les domaines de l'économie, du social ou du culturel. Par ailleurs, cet effacement de l'État comme figure centrale est conforté par la découverte empirique et théorique du pouvoir créateur des réseaux de communication, institutionnels, informels entre acteurs. Les lois de décentralisation, qui pour certaines s'inscrivaient dans cette idéologie, ont eu pour effet de faire passer la France d'un système d'administration locale à un système de gouvernement local.

Par l'autonomisation politique de l'échelon local, la décentralisation s'accompagne aussi d'une nouvelle forme de gouvernabilité. Souvent présentée à travers l'image d'un glissement du gouvernement à la gouvernance, elle renvoie à la multiplicité des acteurs impliqués dans le traitement de problématiques à l'échelon local. Elle a émergé à partir du questionnement sur les faiblesses des gouvernements et leurs échecs dans la mise en place des politiques publiques (Lascoumes et Le Galès, 2012). Que ce soit par le nouvel échelon de traitement politique du problème, par la complexité croissante de ces problèmes, comme par les nouvelles formes de coordination qu'ils demandent, la gouvernance résulte de la perte de la centralité de l'État et de la modification de l'action publique que ce phénomène produit. De l'implication d'une pluralité d'acteurs publics et privés, d'une évolution dans les objectifs comme dans les moyens, l'action publique a été profondément modifiée.

Plusieurs auteurs se sont attelés à définir le concept de gouvernance. Parmi eux, Le Galès définit la gouvernance comme :

*« Un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux et d'institutions, en vue d'atteindre des objectifs définis et discutés collectivement. Autrement dit, c'est l'ensemble d'institutions, de réseaux, de directives, de réglementations, de normes, d'usages politiques et sociaux ainsi que d'acteurs publics et privés qui contribuent à la stabilité d'une société et d'un régime politique, à son orientation, à la capacité de diriger, et à celle de fournir des services et à assurer sa légitimité »* (Le Galès, 2010, p. 301).

Insistant aussi sur ses caractéristiques organisationnelles en l'associant moins au champ politique, Beuret et Cadoret la définissent :

*« (...) Comme un mode d'organisation des acteurs (institutions, entreprises, associations) plus fondé sur l'accommodement que sur la hiérarchie ou la domination, destinée à concevoir et à mettre en œuvre un projet [...] dans le cadre de la création d'un ordre qui résulte de l'interaction d'un grand nombre de gouvernants qui s'influencent réciproquement »* (Beuret et Cadoret, 2011, p. 364).

Pour autant, si la gouvernance renvoie indéniablement à la question des modes de coordination qu'elle implique et des nouvelles formes de pouvoirs et de faire la politique, elle est intimement liée au phénomène de localisation dans la construction et l'application des politiques publiques. Un phénomène que l'on retrouve à travers le principe de subsidiarité, qui veut que l'échelon politico-administratif supérieur ne s'intéresse à un problème que si l'échelon inférieur ne peut pas ou ne veut pas le résoudre lui-même, ou s'il est admis qu'il le ferait moins bien. Si ce phénomène se retrouve à travers le concept de territorialisation des politiques publiques, qui est aussi porté comme une modalité de l'adaptation au changement climatique, il sera posé plus tard la nécessaire distinction entre territorialisation et localisation.

Toutefois, c'est à partir de ce phénomène que Leloup *et al.* associent à la notion de gouvernance la notion de développement local, retranscrivant *« (...) l'implication croissante des acteurs locaux – privés, publics, associatifs – dans les dynamiques de développement, dans leur capacité à se mobiliser et à se prendre en charge »* (Leloup, Moyart et Pecqueur, 2005, p. 322). Un caractère irrémédiablement spatial est accordé à la gouvernance. Ainsi, si elle est le résultat d'une territorialisation des politiques publiques, elle est en soi territoriale en ce sens qu'elle est un processus d'appropriation des ressources et de construction de la territorialité, au-delà des coordinations interacteurs qu'elle implique (*ibid*). Ce penchant territorial résulte de l'hégémonie du « territoire » qui débute à partir des années 1990. Le développement local est petit à petit remplacé par le territoire, qui est la conséquence d'un double phénomène : la mondialisation et la déterritorialisation de la production et des échanges qui va entraîner à l'inverse un mouvement de

reterritorialisation ; une volonté individuelle d'ancrage, d'identité, d'un besoin de se revendiquer de quelque part de plus en plus présente chez l'individu. Par conséquent, Leloup *et al.* disent de la gouvernance qu'elle est une forme de reterritorialisation de l'action publique, c'est-à-dire que la spatialité des territoires administratifs ne correspond plus à cette spatialité intermédiaire mobilisée par les processus de gouvernances, par le différent niveau scalaire des appareils administratifs, politiques et des acteurs mêmes qu'ils comprennent (*ibid.*).

La gouvernance reflète les nouveaux modes d'intervention de l'État, une nouvelle forme de gouvernementalité, comme elle est le reflet des phénomènes qui font basculer les manières traditionnelles de gouverner. Spatialement d'abord, les échelles spatiales de l'action politique se multiplient vers le haut, vers le bas et de manière transverse, signifiant la diversité des acteurs et les nouvelles formes de coordination. Cette décentralisation gouvernementale au sens littéral du terme, entraîne l'adossement à la notion de « politique publique », celle d'« action publique » pour signifier ces nouvelles formes de régulations politiques, que ce soit en termes scalaire, partenarial ou instrumental.

Plusieurs approches cohabitent pour définir les politiques publiques. Celle de J-C Thoenig privilégie une approche en termes de programme d'action gouvernemental :

*« Le concept de politique publique désigne les interventions d'une autorité investie de la puissance publique et de la légitimité gouvernementale sur un domaine spécifique de la société ou du territoire. Ces interventions peuvent prendre trois formes principales : les politiques publiques véhiculent des contenus, se traduisent par des prestations et génèrent des effets. Elles mobilisent des activités et des processus de travail. Elles se déploient à travers des relations avec d'autres acteurs sociaux collectifs ou individuels »* (2004, p. 326 cité par Lascoumes et Galès, 2012).

Pierre Muller a une approche qui associe les politiques publiques à des activités gouvernementales dans un cadre cognitif :

*« Les politiques publiques sont la plupart du temps une forme d'institutionnalisation de la division du travail gouvernemental... toute politique publique correspond d'abord à une opération de découpage du réel à travers laquelle va être découpée et formatée la substance des problèmes à traiter ou la nature des populations concernées »* (Boussaguet, Jacquot et Ravinet, 2014, p. 405).

Aborder les politiques publiques sous l'angle de l'action publique, c'est s'attacher à adopter un point de vue plus interactionniste. Alors que la sectorisation des politiques publiques, leur fonctionnement *top-down* et la perte du rôle traditionnel d'un État centralisé dans leur définition et leur mise en place sont des caractéristiques qui sont aujourd'hui bouleversées, l'action publique veut donner un cadre d'analyse où l'attention va être portée sur cinq variables : les acteurs, les représentations, les institutions, les processus et les résultats (Lascoumes et Le Galès, 2012). L'action publique est ainsi *« (...) une action collective qui participe à la création d'un ordre social et politique, à la direction de la société, à la régulation de ses tensions, mais aussi à l'intégration des groupes et à la résolution des conflits »* (*ibid.*, p. 4). De fait, elle est intimement liée à la gouvernance, puisqu'elle aborde elle aussi les dimensions de coordinations entre les acteurs dans la mise en place des politiques publiques. Elle est aussi concomitante à la gouvernance puisqu'elle est aujourd'hui sujette au phénomène de territorialisation, qui est autant une politique en soit qu'un principe de légitimation de l'action publique (Douillet, Négrier et Faure, 2015).

La territorialisation est un mouvement de transformation de l'action publique qui est marqué *« (...) par une localisation accrue et une plus grande transversalité*

*dans la prise en charge des problèmes publics* » (*ibid*, p. 17). La territorialisation, ou comme accepté à travers la discipline géographique, la localisation de l'action publique n'est pas le seul mouvement de transformation contemporain. Mais ce mouvement veut répondre à une nécessité, c'est-à-dire qu'il cherche par-là une forme de cohérence vis-à-vis d'un problème comme une forme d'efficacité dans sa résolution. C'est ici que la dimension spatiale a toute son importance. La localisation d'un problème, comme la recherche d'une solution ou d'une régulation spécifique à la portion spatiale en question est devenue une des causes qui explique aujourd'hui le mouvement de territorialisation de l'action publique. Notamment, l'occurrence des problématiques environnementales comme l'institutionnalisation de la prise en compte de l'environnement a induit et favorisé ce mouvement.

\*\*

La décentralisation s'est effectuée au nom d'une logique néolibérale et de désincarnation du pouvoir politique. Ce même phénomène s'accompagne également d'un glissement de logiques de politiques publiques à une logique d'action publique, qui illustre une dimension plus collective et interactionniste dans les façons de gouverner. De même, ces caractéristiques actuelles dans la façon de gouverner et de formaliser un contrat aménagiste s'accompagnent d'un phénomène de localisation et de territorialisation du faire politique. Néanmoins, nous prendrons garde dans ces considérations à ne pas laisser de côté les questions de pouvoir et d'asymétries dans les interactions entre acteurs et technoadministration dans le développement des territoires ruraux que peut parfois invisibiliser l'approche par le concept de gouvernance.

### 3) Environnementalisation et cycle de gouvernance durable dans l'action publique

L'environnementalisation des politiques publiques s'est développée à partir des années 1970 et l'irruption de l'environnement dans la régulation sociale et politique. La question environnementale a depuis cette date fait irruption en tant qu'enjeu public. Elle est un domaine qui illustre avec pertinence les transformations du rôle de l'État moderne. Sa mise à l'agenda politique est le fruit de deux processus : la prise de conscience des changements globaux comme une problématique majeure au sujet de laquelle nos sociétés contemporaines doivent agir, et la revendication de la société civile dans la prise en compte de l'environnement comme un problème politique. Depuis, selon certains auteurs, un cycle de gouvernance durable s'est instauré en tant que caractéristique de l'exercice politique contemporain.

\*\*

Selon Pierre Lascoumes, l'environnementalisation des politiques publiques s'accompagne d'une action publique caractérisée par : le recours à des expertises contradictoires, la mobilisation d'acteurs diversifiés qui place la décision dans un contexte d'incertitude vis-à-vis des moyens comme des conséquences ; une forme de régulation environnementale à part entière qui complexifie l'action publique ; une spatialité des problématiques environnementales qui échappent aux découpages administratifs traditionnels (Lascoumes, 2012). Denis Salles, en abordant les défis de l'environnement par un point de vue sociologique dans la mise en œuvre des politiques publiques, recense trois défis majeurs : le premier est que la mise en œuvre d'une action publique environnementale fait face à l'incertitude et à des controverses ; le second et que ces problématiques échappent aux fonctionnements en silos des politiques publiques, c'est-à-dire qu'elles obligent une transversalité entre les différents secteurs ; le troisième évoque la question de la transterritorialité, autrement dit de la formation de territoire de l'environnement qui échappe, comme chez le constat de P. Lascoumes, aux territoires administratifs traditionnels (Salles, 2006).

Ces constats entraînent des formes de régulations innovantes pour surmonter les défis de l'intersectorialité, de l'incertitude et de la transterritorialité. Ces régulations sont pour autant des traductions nationales de la politique européenne. Par ailleurs, elles révèlent le changement d'échelle d'appréhension et de traduction des problèmes. Si le problème est posé à l'échelle globale, sa mise en œuvre et les initiatives pour y répondre sont portées par l'échelon local. Si la mise en œuvre est portée « par le bas », la mise à l'agenda comme la construction des politiques pour y répondre se réalise « par le haut ». L'État tient alors le rôle de traducteur des directives européennes et d'incitateur dans l'espace infranational à travers la mise en place d'instruments et de procédures (Lacroix et Zaccà, 2010). La décentralisation a notamment permis une ouverture entre la question environnementale et le champ de l'aménagement du territoire. L'association de la compétence de l'aménagement du territoire et de l'environnement au sein d'un même ministère en 1995 en est une première illustration. Puis l'aménagement durable va monter en puissance en même temps que l'institutionnalisation de la question environnementale. L'aménagement devient par-là un outil d'intégration des enjeux environnementaux, par des dispositifs et contraintes d'évaluations environnementales des plans et programmes, ou encore comme l'étude d'impact sur l'environnement. Néanmoins ce processus qui conduit « (...) à identifier les enjeux environnementaux des espaces et à penser leur préservation, en même temps que leur aménagement, à une efficacité qui reste toutefois contingente d'une réelle prise en compte lors de la mise en œuvre concrète des actions d'aménagements du territoire » (Jean et Vanier, 2009, p. 312). En effet, comme l'a montré P. Lascoumes au sujet de l'éco-pouvoir, les politiques de l'environnement ne portent pas la protection de la nature comme un but à partir duquel des normes seraient mises en place, elles essayent plutôt de converger vers un compromis entre des intérêts divergents tout en optant pour la définition de modes de relations et de partenariats entre les acteurs, si bien que, selon l'auteur, « *le processuel l'emporte sur le substantiel* » (Lascoumes, 1994, p. 104).

En matière de gouvernance, la question environnementale a aussi son lot de particularités. En effet, J-E. Beuret et A. Cadoret, distinguent deux types de gouvernance. Une gouvernance territoriale tout d'abord exogène, mise en place par des autorités publiques externes au territoire sur la base de dispositifs et de procédures qu'elles proposent ou imposent. Ce qui équivaut ici à une régulation de contrôle. Une gouvernance territoriale endogène, issue d'initiatives de gouvernance qui émergent à l'échelon local associant une diversité d'acteurs. Ce qui équivaut là à une forme de régulation autonome (Beuret et Cadoret, 2011 b). Ils soulignent dans leur étude l'importance de la gouvernance territoriale endogène sur la question environnementale, où les associations protectrices de la nature ont un rôle majeur. Ces initiatives cherchent à compléter les politiques publiques et l'action publique là où les acteurs locaux de cette gouvernance endogène la jugent défailante ou lacunaire (*ibid*). De fait, la question environnementale influe sur les modes de gouvernance. Si les auteurs précédents distinguent deux formes de gouvernance, Denis Salles dit en cohérence qu'elles sont caractérisées par le fait qu'elles sont territorialisées, qu'elles répondent à des logiques d'actions collectives et collaboratives et qu'elles entraînent une responsabilisation individuelle des acteurs au sujet de la protection de l'environnement. C'est bien en ce sens qu'il voit la formation de territoires d'environnement contingents (Salles, 2006).

Plus généralement, les enjeux environnementaux entraînent une politisation du champ de l'écologie au sens où ils touchent les principes fondamentaux d'organisation des sociétés. De fait, toujours selon Pierre Lascoumes, cette politisation écologique amène trois ruptures : une rupture sur l'idéologie scientiste du progrès, une rupture dans la conception majoritairement économique du développement, comme une rupture dans les modes d'exercice du pouvoir (Lascoumes, 1994). En effet, cette écologie politique revendique trois principes : transparence des décisions,

participation et proximité. Ce qui est décrit ici porte à croire que l'action publique est entrée dans un nouveau cycle. Définie par Pierre Muller comme « *un processus à travers lequel se développe, se stabilise puis se désagrège une configuration globale définissant le rôle et la place des politiques publiques dans le fonctionnement des sociétés* » (Muller, 2015, p. 57), la question environnementale est l'indice majeur de développement d'un nouveau type de gouvernementalité.

Alain Faure et Pierre Muller distinguent un quatrième cycle d'action publique à partir de ces constats. Alors que selon eux, le cycle de « l'État entreprise » était l'objet des années 1970 jusqu'aux années 2000, ils font aujourd'hui l'hypothèse d'un quatrième cycle, qualifié de « cycle de la gouvernance durable ». Un cycle qui se caractérise notamment par « (...) *une montée en puissance des préoccupations environnementales, un régime de citoyenneté en réseaux, des communautés virtuelles choisies, un regain des revendications identitaires territorialisées, une professionnalisation des expertises locales* » (Faure et Muller, 2013, p. 3). Un des éléments phares de leurs réflexions est de pointer que les transformations de l'État et des formes de régulations politiques et sociales donnent à l'action publique une nécessité quant à être capable, dans ce nouveau cycle d'action publique, de prendre en compte une « fluidité réticulaire », c'est-à-dire la dimension multiscalaire des problèmes comme l'hétérogénéité de l'inscription spatiale des acteurs. Adossé à « *ce rapport global-local multiscalaire* », il dresse le constat « (...) *de récits territorialisés sur le bien commun* » (*ibid*). Autrement dit, le niveau local reste plus que jamais, dans ce contexte de globalisation, le lieu des contestations et des mobilisations qui remettent en question la légitimité politique et l'expertise technique.

Le nouveau cycle de l'action publique est un des stigmates d'une transformation profonde des régulations sociales et politiques en France. Jusque-là figure centrale et dirigiste, l'État tient désormais un rôle de stratège et de facilitateur. Si certains ont pu interpréter cette reconfiguration de son rôle par son effacement, l'État se renforce dans le sens de la régulation et des réglementations, par une évolution des formes de coercition qu'il met en place. Les transformations en termes d'exercice du pouvoir et des formes de gouvernementalité ont laissé se former un nouveau mode de gouvernement, la gouvernance, où l'échelle locale est l'échelle de la coordination interacteur, l'échelle privilégiée de la résolution des problèmes et l'échelle d'organisation de l'action publique. En concomitance, les différentes réformes ont revu le rôle de l'État dans l'ingénierie publique, amenant une autonomisation de l'appareil politico-administratif local jusque dans sa mise en place des projets et des stratégies de développement. Dans le même temps, ces réformes – en cohérence avec une demande citoyenne – ont développé des formes de participation, qui ont, et c'est une hypothèse, favorisé un regain des revendications identitaires caractéristiques du cycle d'action publique de la gouvernance durable. En conséquence les contestations sur la légitimité de l'État quant à être garant d'un intérêt général se multiplient et se diversifient dans leurs formes comme leurs revendications.

\*\*

Les nouvelles formes et répartition de pouvoir dans l'exercice politique sont aussi à analyser au regard de la question environnementale qui est à la fois objet régulant et objet de régulation. Si cette environnementalisation de l'exercice politique est dans un premier temps timide, les politiques de transition ainsi que le cycle d'action publique de gouvernance durable qui se dégage aujourd'hui nous conforte dans l'hypothèse d'une vague de modernisation écologique qui se déploie dans les façons de gouverner et d'aménager l'espace et ses ressources.

### C. Radicalisation et occurrence des contestations : la conflictualité de l'action d'aménager

Dans le nouveau paysage de l'organisation de l'appareil étatique en France et de la régulation politique s'insèrent des contestations. Celles-ci ont, depuis la fin des années 1960, considérablement évolué. Une évolution dans la forme des contestations comme dans l'objet des protestations. Dans le champ de l'aménagement du territoire, ces conflits demeurent un champ d'étude prolifique au sein de disciplines aussi diverses que complémentaires. Tout porte à croire aujourd'hui que ces conflits sont un processus qui tend à transformer profondément l'action d'aménager. Un processus qui tend à une politisation toujours plus grande de l'action en question, qui laisse apparaître l'importance de certains acteurs comme de leurs expertises, et qui questionne *in fine* le modèle de société et de développement soutenu par le projet.

Trois phénomènes semblent caractériser l'émergence et l'occurrence des contestations dans l'aménagement du territoire. Le premier est relatif à la légitimité politique et démocratique qui est aujourd'hui en profonde mutation. Ce qui était légitime au temps d'un Etat garant de l'intérêt général et d'une foi au progrès en la technique ne l'est plus aujourd'hui. Les contestations viennent occuper les espaces laissés libres par la mutation de cette forme de légitimité. Le second se caractérise par l'évolution du fondement des contestations. Cantonnés et étudiés dans un premier temps au nom d'une défense d'intérêts privés, les registres de justification et de légitimité qui sont aujourd'hui brandis montrent une évolution dans les inscriptions spatiales des protestations comme dans l'objet qui structure leur revendication. Enfin, le dernier phénomène s'illustre par de nouvelles formes et répertoire d'action de ces contestations. Cristallisées autour des Zones À Défendre (ZAD), les formes d'actions collectives de protestations évoluent en même temps que le fond.

#### 3) Légitimité politique, légitimité démocratique et contre-démocratie

Jusqu'à la moitié du XX<sup>e</sup> siècle, la légitimité politique et démocratique se fondait sur une légitimité sociale procédurale et substantielle. C'est-à-dire que le vote, par le suffrage universel, donnait aux pouvoirs politiques, et particulièrement à l'État et à son appareil administratif, une légitimité dans ses actions et dans son rôle de garant d'une volonté générale, pour reprendre les termes de Rosanvallon (Rosanvallon, 2010), ou de l'intérêt général. Une légitimité sociale procédurale qui s'adossait à une légitimité substantielle, autrement à l'univers moral dans lequel s'imprégnait ses actions.

Cependant, les différents processus abordés précédemment ont battu en brèche ces formes de légitimité démocratique. Jusqu'aux années 1980, l'appareil politico-administratif représentait la figure de l'État et bénéficiait d'une légitimité quant à être garante du bien commun, notamment à travers son efficacité et son expertise. Pierre Rosanvallon parle des « *jacobins d'excellence* » (*ibid*, p.87), pour désigner cette administration autonome, notamment à travers les grands corps d'État, « *comme incarnation technicienne de la souveraineté publique* ». Une légitimité qui va perdurer tout au long des « trente glorieuses ».

La « grande transformation » à partir des années 1980 va rompre cet équilibre. L'appareil politico-administratif va connaître une délégitimation notamment au regard de l'autonomie du marché toujours plus grande et des régulations politiques qui le favorisent, comme le *New Public Management* ou différentes réformes évoquées plus haut. De plus, les années 1980 sont aussi les années où le progrès laisse place aux risques qu'il induit. La visibilité des externalités, retranscrite par Ulrich Beck à travers son expression de « société du risque », offre un horizon qui n'est plus celui de la croissance et de la maîtrise, mais bien celui du risque et de l'adaptation – générant ce



qu'il appelle la modernisation réflexive. Aussi, l'avènement de l'individu, stigmatisé d'une individualisation de la société, révèle un effritement en la confiance collective et en la confiance de l'appareil politico-administratif.

Ces phénomènes constituent les facteurs d'une contre-démocratie, nommée par Pierre Rosanvallon, « *démocratie de défiance* » (Rosanvallon, 2008), qui veille à l'utilisation du pouvoir de l'élu. Cette défiance s'illustre par : le développement de pouvoir de surveillance du citoyen et de la société civile permise par un accès accru à l'information et à l'exercice de formes de contrôle et d'expertise ; le développement de pouvoir de sanction au regard de l'engagement et de promesse politique que constitue le mandat, et sa légitimité sociale procédurale ; une montée en puissance du peuple juge, où « *Tout se passe désormais comme si les citoyens attendaient des procès les résultats qu'ils désespèrent obtenir par l'élection. Une telle judiciarisation s'inscrit dans le cadre d'un déclin de la réactivité des gouvernements face aux amendes des citoyens* » (ibid, p.22).

Si l'intérêt pour les nouvelles dynamiques contestataires s'effectue d'abord par la question politique et de sa légitimité, c'est que l'aménagement du territoire émane de l'appareil politico-administratif. Certes, la littérature contemporaine montre le renouvellement du type de gouvernementalité qui prédominait jusque-là, à travers une action publique et une gouvernance localisée, collective et interactionniste. Mais il n'en reste pas moins que les projets d'aménagement du territoire sont des projets politiques en ce sens que l'État n'avait pas disparu. Si l'échelon local et les collectivités ont plus d'autonomie, avec un État coercitif, elles n'ont pas forcément plus de liberté dans cette autonomie. Ainsi, l'action d'aménager peut résulter d'une action publique locale, elle est intimement liée aux modalités régulatrices et réglementaires de l'appareil étatique et administratif d'aujourd'hui.

Ce constat est d'autant plus d'actualité que les collectivités territoriales souffrent aujourd'hui d'un déficit de visibilité. Il suffit de regarder le taux de participation aux élections des territoires administratifs infranationaux, une autre illustration des transformations des croyances en la légitimité démocratique. C'est en cela que Philippe Subra voit aujourd'hui dans l'aménagement du territoire une « *crise géopolitique* » (Subra, 2008). Une crise par la perte de légitimité politique du projet et des acteurs qui le porte. Au-delà de la simple question politique, cette crise dans la légitimité politique de l'action d'aménager révèle aussi une remise en cause d'une vision technicienne de l'aménagement, où l'État, puis les experts, apportent une solution et des connaissances bénéficiant d'une vision partagée sur le problème en question. C'était jusqu'ici le contenu de l'intérêt général qui bénéficiait d'une grande adhésion. Cette crise géopolitique reflète aussi une prise en compte que l'aménagement ne résulte pas que d'une décision rationnelle expliquée par une expertise. Elle s'attache aussi à montrer que l'action d'aménager résulte de différentes formes de pouvoirs, des acteurs jusque dans l'expertise. Autrement dit, « (...) *ce ne sont pas seulement les problèmes qui définissent l'aménagement, mais aussi les acteurs* » (Subra, 2007, p.17).

Plus globalement, les contestations viennent s'insérer dans les espaces laissés libres par le bouleversement de la légitimité politique et démocratique (Vu Pham et Torre, 2012). Cette corrélation entre légitimité politique, aménagement du territoire et contestations est révélatrice de la perte du référentiel global de l'État. Cette notion introduite par Pierre Muller (Muller, 2000, 2005, 2015 a) désigne :

« (...) *une représentation générale autour de laquelle vont s'ordonner et se hiérarchiser les différentes représentations sectorielles (...) constituées d'un ensemble de valeurs fondamentales qui constituent les croyances de base d'une société, ainsi que de normes qui permettent de choisir les conduites* » (Muller, *op.cit*, p.45).

Ce référentiel global était jusque-là une affaire de l'État, retranscrit à travers une idée partagée et appliquée de l'intérêt général. Aujourd'hui, la possibilité de l'État d'élaborer une conception infranationale du développement économique et social est remise en question. L'intérêt général<sup>12</sup>, dans lequel cette conception se retranscrivait a perdu cette substance, mais aussi son garant.

La remise en cause du modernisme pose la question de la démocratisation de la science, de la neutralité de la technique et de la croyance au progrès technique. Or, ce sont ces mêmes éléments qui constituaient jusque-là le référentiel global de l'action autour desquels s'est construite, un temps, une vision partagée au sein de l'intérêt général. Aujourd'hui la critique du modernisme crée une scission dans cette vision partagée et fait vaciller un État jusque-là garant de ce référentiel. Autrement dit, cela retranscrit par une remise en cause de la définition nationale, technocratique et intemporelle de l'intérêt général auquel l'aménagement du territoire se référait depuis les années d'après-guerre (Gautier et Valluy, 1998). L'intérêt général traçait jusque-là les frontières d'une domination et d'une décision légitimes, aujourd'hui l'essoufflement de ce référentiel de l'action, jusque-là moderniste, transforme tout projet d'aménagement en une arène de politisation du territoire et de ses acteurs (Jobert, 1998). Et cette politisation du triptyque aménagement – territoire – acteur est en partie une des causes de l'occurrence et des nouvelles formes de contestation d'aujourd'hui.

\*\*

En concomitance aux développements des contestations qui viennent occuper les interstices d'une légitimité politique en profonde transformation, c'est aussi le contenu des contestations qui a évolué. Tout d'abord, de même que pour les politiques publiques, les contestations montrent une environnementalisation de leurs revendications. Ensuite, leurs dimensions spatiales sont une de leurs caractéristiques contrairement aux mouvements sociaux, tant dans l'inscription spatiale de la contestation que dans l'inscription spatiale de leurs justifications. Enfin, elles produisent dorénavant de véritables controverses sur les connaissances justifiant l'action d'aménager aussi bien que sur l'idée de développement dans laquelle elle s'inscrit.

## 2) Du Nimby à l'environnementalisation : nouvelles portées et significations des contestations

La contestation que rencontre l'action d'aménager n'est pas nouvelle. Néanmoins, par une analyse bibliographique, nous voulons ici montrer qu'elles se distinguent aujourd'hui par le contenu de leurs revendications. Du *NIMBY* à la montée en généralité du contenu des oppositions aux projets d'aménagement, les caractéristiques actuelles des contestations s'enracinent selon nous dans la polarisation qu'entraîne la question environnementale et climatique dans le corps social et politique.

\*\*

Les mouvements de contestation ont souvent été associés au phénomène *NIMBY*, *Not In My Backyard*, qui appréhende les conflits à travers des individus qui ne cherchent que la défense de leurs intérêts particuliers, c'est-à-dire qu'ils s'opposent, à travers cette acception, de manière égoïste à une construction-infrastructure ayant des conséquences sur leurs cadres de vie. Alors que cette dénomination est apparue dans les années 1970 et des *Wasps*, qui militent pour ne pas avoir de construction dans leur jardin, le *Nymbisme* conforte le point de vue du maître d'ouvrage qui se considère représentant de l'intérêt général face aux intérêts privés. Les individus sont dans ce

---

<sup>12</sup> Parmi les multiples définitions et acceptions existantes, la suivante est retenue : « la finalité de l'institution et de l'action de l'État » (Chevalier, 2013)

cas appréhendés comme irrationnels, c'est-à-dire des individus émotionnels réagissant de manière inappropriée en défendant un intérêt privé au détriment d'un intérêt collectif et public. La désignation par le *NIMBY* est alors péjorative. Il signale une action citoyenne qui veut influencer les autorités réglementaires et administratives pour défendre ses intérêts. Toujours dans cette acception, le *NIMBY* ne remet pas en cause le bien-fondé du projet ou de l'infrastructure, c'est sur sa localisation que ce phénomène focalise sa contestation.

Deux approches peuvent être distinguées, la première est celle qui vient d'être explicitée : les oppositions par les *Nymbistes* sont perçues comme irrationnelles, il faut dans ce cas pour les promoteurs, politiciens ou aménageurs trouver les moyens de surmonter ces contestations. Dans ce cas, le *Nimby* est perçu comme un obstacle à l'action publique et l'intérêt général. La seconde approche veut critiquer le terme *Nimby* par sa désignation péjorative et par le fait qu'elle peut être un instrument pour disqualifier des acteurs contestataires. Dans cette approche, l'intérêt est donc porté sur comment les destinataires de cette désignation essayent de s'en affranchir – illustrée ici à l'aune de différents travaux scientifiques.

Le travail de Jacques Lolive sur TGV méditerranéen montre que les contestations qualifiées de *Nimby* sont réactionnaires et que par cette réaction structure la mobilisation. Un processus de légitimation est alors mené pour s'affranchir de la désignation de *Nymbiste*. Ce processus de légitimation s'opère alors à travers ce qu'il nomme une « *montée en généralité* », pour construire un « *régime d'action justifié* » (Lolive, 1997, p. 110). Cette montée en généralité déplace l'objet initial d'impulsion de la contestation. D'une mobilisation réactionnaire qui fondait sa contestation sur les dégradations d'un aménagement occasionné par sa proximité à un lieu de vie, c'est dès lors la défense d'un intérêt général autre que « technico-économique », sur lequel se fonde la légitimité de l'aménagement en question, qui est l'objet de la contestation, qui est le contenu de cette montée en généralité. En ce sens, la montée en généralité d'une contestation qui peut être catégorisée de *nimbyste* porte sur la démocratisation des procédures de décision et une proposition de la redéfinition du projet lui-même.

C'est en ce sens que Léa Sébastien affirme que le « *Nimby est mort* » (Sébastien, 2013) dans une étude portant sur une opposition liée à un site de décharge. Par le terme de « *résistance éclairée* », son analyse montre que la montée en généralité opérée par la contestation a contribué à l'augmentation du capital social, savant, patrimonial et politique. Cette résistance a enrichi les réseaux d'acteurs et leurs confiances à l'échelle du territoire (capital social), elle a permis l'acquisition de connaissances nouvelles (capital savant), elle a ravivé et construit un attachement au territoire (capital patrimonial), elle a enfin accru la capacité des acteurs à prendre position dans le champ politique (capital politique). Au-delà des externalités positives des contestations, il y a ici le même constat quant à la montée en généralité : elle questionne la légitimité d'un intérêt général « technico-économique » et par-là conteste la définition du projet comme les procédures décisionnelles qui l'ont construit. C'est dans le même sens, que Beuret et Cadoret distinguent les effets positifs dans l'étude des conflits, ici liés à des infrastructures portuaires. Des effets qui pour eux ont une caractéristique transversale, leur spatialisation, c'est-à-dire que les oppositions produisent des bénéfices de différents ordres, des « *actifs spécifiques territoriaux* » (Pecqueur, 1996, cité par Beuret et Cadoret, 2014). Parmi eux, la structuration d'un réseau d'acteur, la mobilisation d'outils de traduction scientifique, l'apparition de proximités organisées et le développement d'une confiance inter-acteur.

Laurie Béhar et Vincent Simoulin montrent comment le terme *Nimby* est utilisé par les promoteurs d'un aménagement pour disqualifier une opposition à un projet de construction d'éoliennes. Or, par l'incapacité des opposants de

« délocaliser » la contestation qu'ils mènent, notamment en tissant des proximités avec d'autres représentants ou d'autres actions contestataires de différentes localités, ils légitiment, pour les auteurs, l'utilisation du terme (Béhar et Simoulin, 2014). Ils ajoutent la persistance de la défense d'intérêts personnels malgré la montée en généralité, leurs usages des lois et du pouvoir politique et leur cloisonnement comme des résultats d'analyses supplémentaires venant renforcer la caractérisation *nimbyste* de la contestation. Cependant, si ici dans le cas de l'éolien le *nimbisme* persiste, il reste un terme utilisé par les promoteurs du projet à des fins d'instrumentalisation au service de l'aménagement, c'est-à-dire en tant que stratégies d'évitements de concertation et de participation citoyenne.

Une dimension transversale à l'étude de ces oppositions *Nimbystes* est la dimension spatiale. Il y a une spécificité géographique aux conflits liés à l'installation d'une infrastructure. Ce sont ces dimensions spatiales et territoriales qui les distinguent des mouvements sociaux. C'est en partie par cette spécificité que « les conflits d'aménagement » ont été un champ investigué par la géographie depuis leur intensification à partir des années 1980. Ce champ d'investigation a notamment montré l'appréhension de l'espace dans ces projets sujets à contestation. Un espace perçu par les promoteurs comme une portion de terre neutre, réceptacle d'un projet technique élaboré en amont (Blais, 2000). Une portion d'espace où toute sa dimension sociale et culturelle fait irruption à travers la mobilisation. Autrement dit, le conflit est à la fois révélateur de différentes territorialités, de manière d'être aux territoires, tout comme le territoire suscite des conflits (Kirat et Torre, 2008 ; Sebastien, 2016).

En géographie, trois appellations sont saisies pour catégoriser les conflits : le conflit environnemental, le conflit d'aménagement et le conflit d'usage. Les conflits d'usage portent sur la complexité et la concurrentialité de l'usage d'une ressource, qu'elle soit foncière, hydraulique, forestière, etc. Une concurrence sur les usages qui tend à s'exacerber avec les problématiques du changement climatique, ou de périurbanisation pour la question foncière, et qui s'ancre souvent dans les espaces ruraux et périurbains (Melot et Torre, 2013). La distinction entre conflit d'aménagement et conflit environnemental peut être ténue et source de débat. Si Bruno Charlier, dans sa thèse sur le rapport à l'espace de « *la défense de l'environnement* » (Charlier, 1999), ne distingue pas ces deux termes en acceptant le conflit environnemental comme un conflit déclenché à partir d'un projet d'aménagement, de nuisances, risques ou pollutions. Pour Arnaud Lecourt, le conflit d'aménagement se distingue du conflit environnemental au sens où il « (...) *exclut donc les conflits liés aux nuisances, risques et pollutions une fois l'aménagement réalisé* » (Lecourt, 2003, p. 17). Pour l'auteur le conflit d'aménagement est « *nécessairement lié à un processus de décision qui accompagne l'élaboration et la réalisation du projet* » (*ibid*).

Outre la dimension spatiale qui est un élément transversal aux conflits liés à des aménagements, la dimension environnementale des conflits peut être aujourd'hui questionnée notamment au regard du terrain qu'a gagné la question de l'environnement dans la sphère publique. En effet, et au-delà d'un débat entre une possible distinction entre conflit d'aménagement et conflit environnemental, la question d'une environnementalisation des conflits peut être posée. Il a été dit que la question environnementale s'est diffusée à partir des années 1960 comme une nouvelle signification des contestations. Mais depuis, il y a autant une environnementalisation des contestations qu'une écologisation politique.

La généralisation des risques écologiques a été un vecteur de mobilisation puissant. L'environnement s'est instauré comme une référence collective partagée face au renforcement d'une crise écologique, toujours plus renseignée et palpable. La formation d'un militantisme écologique a participé à la formation d'une base politique de questionnement plus large, concernant le mode de développement des sociétés contemporaines. Cette écologie politique se fonde sur un nouveau rapport à la nature,

notamment par l'écologie scientifique, repenser un contrat social jusque-là cantonné à une logique marchande et repenser une souveraineté politique à l'aune d'un militantisme écologique (Deléage, 2018). De fait, deux courants peuvent se dégager de cette écologie politique, un mouvement de protection de la nature et un mouvement de contestation qui interroge le modèle « techno-marchand ». La préservation de l'environnement face à des risques industriels pouvant être un vecteur de mobilisation, tout en critiquant souvent les logiques et la rationalité qui ont amené à la décision et à la définition du projet d'aménagement en question.

Autrement dit, la question environnementale a conduit à un militantisme écologique qui a fait entrer de nouveaux objets en politique. Par exemple le sous-sol connaît aujourd'hui de nombreuses oppositions face à l'impact environnemental de certaines technologies (Chailleux, 2015). Dès lors, le sous-sol est devenu un objet politique et de préoccupation environnementale, comme en atteste la question de l'enfouissement des déchets radioactifs (Hir, 2018) ou du gaz de schiste. Ainsi, si ces conflits peuvent se faire au nom d'une préservation de la nature, ils vont, comme le montrent « les montées en généralité » opérées par des contestations *Nymbiste*, se référer à des registres de justification qui ne s'attachent pas qu'à légitimer leurs contestations au nom des risques environnementaux occasionnés par l'aménagement en question.

Pour parler de registre de justification, il faut faire un détour par la sociologie pragmatique, qui, à travers les travaux de Luc Boltanski et Laurent Thévenot notamment, a analysé les registres de justification des individus et aux différentes références qu'ils mobilisaient dans de situations où ils sont confrontés à des critiques. Ils offrent par-là une grammaire, un outil analytique utilisé dans le champ d'étude que constitue les conflits d'aménagements. Ils proposent ainsi le modèle des cités basé sur des idéaux types de philosophies politiques, dans lesquels les acteurs partagent un principe supérieur commun, c'est-à-dire une logique de justification basée sur un bien commun (Boltanski et Thevenot, 1991).

Or, parmi les six cités (cité de l'inspiration, cité domestique, cité civique, cité de l'opinion, cité industrielle et cité marchande) aucune ne se réfère à des principes supérieurs communs de l'ordre de l'écologie. Dès lors, Claudette Lafaye et Laurent Thévenot se sont en 1993 penchés sur la question de savoir si, par l'occurrence de la question environnementale, une grandeur verte existait. Leur conclusion est la suivante : « *La grandeur verte paraît encore insuffisamment outillée pour servir largement dans des justifications ordinaires et permettre leur mise à l'épreuve* » (Lafaye et Thevenot, 1993, p. 513). En effet, des travaux analysés qui ont pris comme cadre d'analyse le modèle des cités de L. Boltanski et L. Thévenot, la justification écologique s'insère dans les cités préexistantes. Par exemple l'attachement au territoire va produire une justification qui s'insère dans la cité domestique, il en va de même pour la cité civique (mobilisation contre le processus décisionnel du projet), industrielle (mobilisation contre l'idée de progrès) et marchande.

C'est en approfondissant cette question que Bruno Latour pense qu'il ne peut y avoir de cité écologique puisque le modèle des cités est fondé sur l'homme. Or, la justification écologique propose des « objets » nouveaux (les oiseaux, la zone humide, le fleuve, etc.). L'écologie invite à repenser homme-science et politique. Repenser à l'aune de l'écologie, c'est dépasser une vision anthropocentrée. C'est pourquoi l'homme ne doit plus être qu'une partie prenante de l'ensemble supérieur commun de la Nature (Latour, 1995a). De fait, l'écologie politique, pour exister dans le cadre politique classique, doit incarner ces « objets » nouveaux, parler en leur nom et de leur propre autorité. Enjeu que l'auteur développe notamment à travers « *le parlement des choses* » (Latour, 1994).

\*\*

L'occurrence des conflits d'aménagement connaît des évolutions majeures. S'ils émanent tous d'une revendication par rapport à un lieu, un espace, une localité, particularisme qui peut leur être reproché, ils s'en affranchissent par la suite par une montée en généralité. Cette montée en généralité se rapporte souvent en une contestation des principes démocratiques, décisionnels et participatifs qui a entraîné la définition et la mise en place du projet. Enfin, la problématique environnementale est un nouveau vecteur de mobilisation comme un nouveau vecteur de politisation. Au-delà de représenter de nouvelles significations quant à des conflits, « l'environnementalisation » des conflits porte avec lui un nouveau rapport à la nature tout en questionnant sa représentativité politique. Ces évolutions montrent que les associations tendent à avoir un rôle prépondérant dans l'occurrence de ces conflits, mais aussi ces derniers prennent de nouvelles formes, pratique de nouveau mode de faire cristalliser autour des Zones À Défendre (ZAD).

### 3) Associations et ZAD : acteurs et modes d'action contestataires

La conflictualité dans l'aménagement du territoire se structure à partir de nouveaux objets et récits de justification. Concomitamment à une montée en généralité qui caractérise alors le discours contestataire, la question environnementale, en donnant de nouveaux objets à partir desquels se fonde l'opposition à un projet, exacerbe la fracture entre justification des tenants d'un projet et les contestataires. Dans ce nouvel agencement au sein des conflits d'aménagement, les organisations de la société civile, avec en figure de proue les associations, ont un rôle prépondérant tant dans la mise en récit que dans leurs capacités de contre-expertise. Également, c'est dans le registre d'action des conflits que se trouve actuellement une transformation majeure, où le modèle de la ZAD s'est imposé comme un nouveau moyen de s'opposer, médiatiser et politiser le projet sujet à conflit.

\*\*

L'intensification et les nouvelles revendications que portent les conflits d'aménagement passent par de nouveaux acteurs de proximité, les associations et les Organisations Non Gouvernementales (ONG) – qui ne sont pas distinguées dans les propos qui suivent. Leur rôle dans la protection de la nature et dans les politiques environnementales a été majeur, par le fait qu'elles sont un acteur en interaction avec la sphère politico-administrative (Guyot, 2015). Sylvain Guyot distingue d'ailleurs une mobilisation envers la protection de la nature par « le haut », notamment à travers « les grosses » ONG environnementales, ou par « le bas » via les associations militantes, notamment en France (*ibid*, p. 45). Ce second rôle, c'est-à-dire celui des activités politiques et militantes par le bas de la part des associations, amène à ce qu'elles soient des acteurs d'une gouvernance environnementale endogène (Beuret et Cadoret, 2011a), où elles veulent contribuer au manquement des politiques publiques en matière d'environnement. L'explosion du nombre comme du rôle des associations dans le champ environnemental s'est réalisée dans les années 1960. Phénomène qui résulte de leur opposition aux projets d'aménagements, et notamment au combat sur la question nucléaire dans les années 1970. Par-là, elles ont pris conscience de l'utilité de leur fonction en termes d'action collective.

Comme le montrent les travaux de Pierre Lascoumes (2012), elles jouent un double rôle :

1. Elles ont une fonction culturelle dans le sens où elles participent à la sensibilisation, à la formation aux questions environnementales pour la société civile. Elles sont devenues une source d'information incontournable en la matière.
2. Leur fonction dans l'action publique est tout aussi essentielle, puisqu'elles vont s'attacher à être attentives aux dysfonctionnements, aux dégradations de

certaines milieux, dans le cadre de projet d'aménagement. Elles vont alors être motrices des actions à mener face à ces problématiques. Elles sont aussi présentes dans beaucoup d'instances de concertation en tant que représentative du souci écologique.

Par ces rôles, les associations recherchent une action négociée, où elles tiennent une mission de service public en matière de représentativité des questions environnementales dans les projets d'aménagements. Par le fait qu'elles soulèvent des problèmes, elles vont être stigmatisées. C'est ici que la dénonciation *Nimby* apparaît. Comme vu auparavant, le fait que des contestations d'aménagement sont menées par des associations, ou bien que les associations représentent des collectifs en conflits, l'association va offrir une structuration de la contestation et une visibilité à partir d'un conflit d'aménagement. Les décideurs les stigmatisent alors au nom du fait qu'elles freinent l'action, ou qu'elles ne sont que le porte-parole d'intérêts privés au détriment d'un intérêt public.

Une autre modalité d'action associative est le recours aux droits, à l'appareil législatif. En effet, ces dernières sont souvent composées de juristes, qui vont chercher par le recours au tribunal administratif un poids dans la négociation. C'est par cette modalité d'action que l'association recherche la prise en compte d'une problématique environnementale, débouchant une dénonciation ou un blocage du projet. En ce sens, elle se substitue à l'autorité publique, elles veulent contribuer à une action publique dont les manquements ne peuvent rendre légitime un projet d'aménagement.

Le développement des associations environnementales est ainsi à corréliser avec la montée en généralité opérée dans les conflits d'aménagement. Elles structurent la mobilisation en mettant en discussion le projet et en reformulant ou questionnant l'intérêt général sur lequel il se fonde. Par-là elles constituent une source d'information comme de contre-expertise qui questionnent les fondements, le processus et/ou les conséquences d'un projet d'aménagement. Aussi bien que d'être devenus des acteurs incontournables aujourd'hui dans l'aménagement du territoire et dans les dynamiques des conflits que connaît aujourd'hui l'aménagement, elles n'en deviennent pas moins des acteurs spécialisés. Par cette spécialisation, dans des connaissances, des expertises judiciaires, scientifiques, procédurales, elles sont devenues indispensables dans les processus de concertation. À tel point qu'elles peuvent servir de caution, qu'elles peuvent être instrumentalisées à des fins d'acceptabilité d'un projet, par leur participation elles garantissent la bonne représentativité au sein du processus de concertation. En ce sens, elles font aujourd'hui face aux risques que pointait déjà Pierre Lascoumes en 1994, le risque de l'enfermement sectoriel. En effet, elles sont aujourd'hui des acteurs obligatoires de la représentativité de la cause environnementale dans un projet d'aménagement. Détentrices d'un savoir qui parfois peut être incontournable, car localisé, elles deviennent productrices d'une expertise. En ce sens elles participent à la montée en puissance de « *l'éco-pouvoir* » (Lascoumes, 1994).

Si les associations constituent les nouveaux acteurs des conflits d'aménagements, comme de nouvelles sources d'information et structuration des mobilisations, les contestations laissent émerger aujourd'hui une nouvelle forme : les Zones À Défendre (ZAD). Les ZAD constituent de nouveaux modes d'action contestataires dans les conflits d'aménagements. Par une occupation du site susceptible de réceptionner un projet, ce mode de faire s'est développé au cours de ces dix dernières années. Les ZAD se sont cristallisées autour d'au moins trois

contestations : le projet d'aéroport de Notre Dame des Landes<sup>13</sup>, le projet de stockage des déchets radioactifs de Bure<sup>14</sup> et le projet de barrage de Sivens<sup>15</sup> dans le Tarn.

Les ZAD représentent la nouvelle modalité de « *l'agir occupationnel contemporain* » (Dechezelles, 2017). Elles peuvent être interprétées comme une forme de radicalisation des conflits d'aménagements face à un effritement du peu de croyance qui restait en une légitimité politique capable de prendre au sérieux les problématiques environnementales. Cette radicalisation comprend une particularité : l'intégration et la convergence avec les luttes altermondialistes (Subra, 2017), et plus particulièrement l'engagement dans « (...) *un régime d'action occupationnel (...) indexé à un agir politique* » (Dechezelles et Olive, 2017, p. 9). En effet, la ZAD ne représente pas un régime d'action où le compromis, le débat sont des modes opératoires recherchés avec l'appareil administratif et politique. En étant un nouveau registre d'action pour le mouvement altermondialiste, les ZAD empruntent à ce mouvement ces modes de faire tout en le déplacent des zones urbaines – zones dans lesquelles les mouvements altermondialistes se produisent actuellement comme autour des sommets du climat, du mouvement des « indignés », *occupy wall street*, etc. – pour l'ancrer dans des territoires plus ruraux. Par conséquent, la contestation prend place physiquement et matériellement sur la localité concernée par le projet.

En soi, c'est une innovation opérationnelle dans les conflits d'aménagements, puisque, jusqu'ici, rares sont les exemples où investigation physique et pérenne d'un lieu était opérée. Des convergences avec le mouvement altermondialiste, on le retrouve avec une certaine forme de dénonciation et de violence défensive, face à la sphère techno-marchande et l'usage de la force par les forces de l'ordre pour faire respecter la loi face à une occupation illégale.

Cette phrase révèle deux choses, tout d'abord que l'État, qui a souvent tâtonné dans ses réponses face aux ZAD, essaye de se sortir du piège. Les ZAD l'obligent soit à faire un aveu de faiblesse, et alors, à stopper le projet malgré la conformité des procédures réalisées par les décideurs, soit à faire preuve de la force, en faisant respecter l'ordre et la loi par une intervention policière. S'il en sera question un peu plus tard dans ce texte, cette dualité dans la position étatique que posent les ZAD s'est déjà exprimée au moins trois fois par l'épreuve de la force : Sivens tout d'abord, et le drame de la mort de Rémi Fraisse à la suite d'une intervention policière<sup>16</sup> ; Notre Dame des Landes ensuite, bien que des tentatives de médiation et de concertation aient été mises en place ; enfin, la ZAD du Bure.

Le mode opératoire d'une ZAD se caractérise par le tryptique : occuper – résister – communiquer (Subra, 2017). Par ce mode opératoire, et les éléments qui forgent leurs volontés d'opérer, les ZAD peuvent être qualifiées d'hétérotopies, selon

---

<sup>13</sup> La ZAD de Notre-Dame-des-Landes est apparue en 2007, à proximité de Nantes, suite à la désignation de ce site pour un projet d'aéroport du Grand Ouest. La ZAD a été démantelée et le projet de l'aéroport stoppé, à la suite d'une intervention des forces de l'ordre caractérisée par l'interdiction par l'État de la présence de journaliste. Ce projet aura fait l'objet de contre-expertise de la part de l'État, ou un projet d'agrandissement de l'aéroport de Nantes a été retenu comme une solution comprenant des externalités moins négatives, comme l'objet de procédure de médiation et de concertation à la suite de l'occupation du site par les ZADistes.

<sup>14</sup> La ZAD de Bure s'inscrit dans une contestation contre le projet « Cigéo » (centre industriel de stockage géologique) qui est un centre de confinement et de stockage de déchets radioactifs. Après des procédures de débats publics, des controverses liées à l'incertitude sur les risques de l'enfouissement, une ZAD s'installe dans le bois de Lejuc en 2016 et sera évacuée en début d'année 2018 (Patiniaux, 2017).

<sup>15</sup> Le projet de barrage de Sivens, par sa filiation avec la CACG, fera l'objet d'une analyse plus approfondie dans la suite de cette thèse.

<sup>16</sup> Rémi Fraisse est décédé dans la nuit du 25 au 26 octobre 2014, après plusieurs heures d'affrontements avec les forces de l'ordre, des conséquences du jet non réglementaire d'une grenade offensive par la gendarmerie.



les termes de Michel Foucault : elles sont la manifestation au travers de l'occupation d'un lieu d'une utopie expérimentale (Borzakian, Fumey et Gruet, 2018). De plus, comme le révèle la carte de Philippe Subra – figure 5 (ci-dessous), les ZAD se caractérisent par l'expérience rhizomique de leur occupation, terme que Stéphanie Dechezelles emprunte à Gilles Deleuze (Dechezelles, 2017). Elles sont une forme d'engagement politique contestataire caractérisée par leurs dimensions réticulaires – c'est-à-dire par ses formes de réseaux qui se tissent – d'abord entre le mouvement altermondialiste et la contestation localisée de la ZAD, mais aussi entre les ZAD elles-mêmes, où il a été remarqué que de nombreux protestataires se déplaçaient d'une ZAD à l'autre. Deux raisons peuvent expliquer cette dimension réticulaire : ces protestataires peuvent être des individus dépolitisés, qui recherchent dans les ZAD une vie anticonformiste, hors des carcans administratifs et politiques ; ou au contraire c'est par l'idéologie politique qui guide leur contestation, qu'ils tissent des réseaux entre ces actions différentes actions collectives, pour pouvoir « prêter main-forte » aux autres occupations en France.

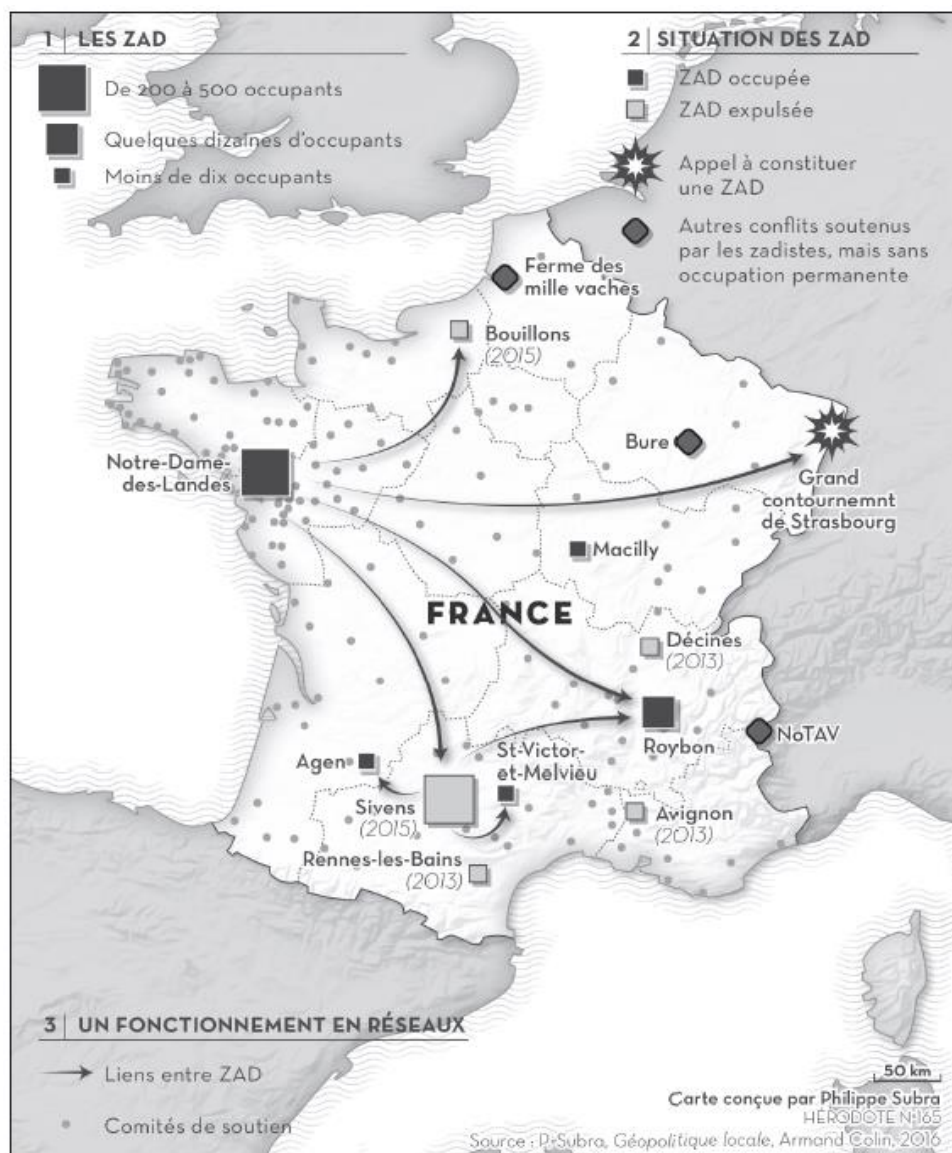


Figure 1 : Les ZAD : Diversité des lieux de conflits ; Source : Subra, 2016

Elles s'inscrivent aussi dans une critique de la démocratie, et plus particulièrement d'une des conséquences de la décentralisation déjà évoquée, la

délégation. En effet, les ZAD sont majoritairement en réaction à des projets issus d'un échelon politique local – à l'exception de la ZAD de Bure sur le stockage de déchet radioactif – c'est-à-dire qu'elle réfute la légitimité politique locale quant à la réalisation de l'aménagement en question, comme dans « le programme politique », la vision sociétale, que sous-tend l'aménagement. C'est sans doute là le sens qu'il faut donner à la radicalisation des contestations à travers les ZAD. La plupart des projets contestés par des ZAD, au premier desquels l'opposition à l'aéroport de Notre Dame des Landes ou au Barrage de Sivens, ont en commun d'être portés par des collectivités locales qui les ont certes largement approuvés, mais dont la légitimité se trouve contestée au nom des impacts sur l'environnement, des choix de développement que les projets sous-tendent et du caractère local, c'est-à-dire dans l'esprit des opposants « peu légitime », des politiques qui les portent.

Cette forme de radicalisation des contestations peut aussi être inscrite en corrélation avec la montée en légitimité des problématiques d'ordre environnemental. Auparavant cantonnée à la protection d'une nature dont l'intérêt résidait en ses qualités intrinsèques, l'environnement est devenu, avec la montée en puissance des changements globaux, un problème dont le traitement devient un impératif pour nos civilisations – tel qu'abordé dans la première partie de ce chapitre. De la construction du « régime climatique », au basculement d'un modernisme à une modernité écologique, à l'environnementalisation des politiques publiques, les ZAD peuvent dans un sens être vues comme une nouvelle manifestation citoyenne d'une nouvelle sensibilité environnementale et plus particulièrement d'une volonté de conservation de la nature. De là à proposer que les ZAD soient l'illustration d'un registre de justification au nom « d'une cité écologique », nous ne franchirons pas ce pas – notamment parce que leurs registres de justification s'inscrivent dans d'autres cités (par exemple, la cité civique). Néanmoins les ZAD, en tant que « nouvelle modalité de l'agir occupationnel », sont des conflits dans le champ de l'aménagement du territoire qui cristallisent les trois processus de transformations décrits jusqu'ici.

\*\*

Les conflits d'aménagement ne sont pas nouveaux. Pour autant, la portée, les acteurs, leurs discours comme les façons de contester dans la période contemporaine ont évolué. La capacité de mobilisation et de contre-expertise des associations de la société civile formalise un vrai contre-pouvoir face à l'intérêt initial porté par le projet d'aménagement en question. De plus, les nouveaux registres de contestations à travers le modèle des ZAD révèlent à la fois une radicalisation des conflits d'aménagement et renforcent dans le même temps la montée en généralité des récits et principes supérieurs au nom desquels un conflit se structure. Par le modèle des ZAD, le conflit s'enracine dans un lieu à partir duquel les opposants appellent à une politisation, une mise en débat public, du projet en question comme du modèle de développement soutenu par l'action d'aménager.

## **Conclusion du chapitre 1 : vers une vague de modernisation écologique ? Une rénovation attendue d'un contrat aménagiste à politiser**

L'objectif de ce premier chapitre était d'offrir un panorama général des agencements contextuels qui conduisent aujourd'hui à poser la nécessité de « *Repenser l'aménagement du territoire* » (Cordobes, Desjardins et Vanier, 2020). Cette contextualisation nous a semblé indispensable au regard de l'importance des transformations actuelles qui concernent l'aménagement du territoire. Par-là, nous voulons montrer les interdépendances et phénomènes de coproduction entre l'ambition de transformation du rôle d'agent et d'acteur de la CACG, la nécessité de penser la rénovation d'un contrat aménagiste dont les fondements sont bouleversés, ainsi que l'hypothèse d'une vague de modernisation écologique.

Ainsi, nous avons choisi d'aborder les nouvelles formes de régulations politiques et d'actions publiques, notamment par une reconfiguration du rôle de l'État et des appareils politico-administratifs à des échelles plus locales ; les nouvelles formes de contestation qui viennent s'insérer dans l'effritement des anciens fondements de la légitimité politique et démocratique. Ces contestations s'extirpent désormais de leurs « localismes » ou « particularismes » pour s'adonner à de nouvelles significations de leurs revendications comme à un bouleversement de leurs modes d'action, qui pour les ZAD attestent d'une radicalisation. Enfin, une des dimensions essentielles de leurs existences se retrouve de manière plus générale au travers de la crise de la modernité telle que la formule Anthony Giddens. Cette crise de la modernité s'est en partie retranscrite dans l'institutionnalisation de sa critique, c'est-à-dire qu'elle a laissé place à des formes de réflexivité nouvelles sur les conséquences de l'action humaine, sur le « problème climat » qu'elle a engendré et sur les tentatives de changements que cette modernité essaye de mettre en place par la question de l'adaptation et les différentes formes de transition pour y parvenir.

Alors, dans quelle mesure ces transformations questionnent-elles l'action d'aménager ? Tout porte à croire que la transversalité de la question environnementale est l'élément prépondérant au bouleversement profond que posent ces transformations à l'aménagement du territoire. Au-delà de questionner la relation homme-nature, la question environnementale se retrouve désormais dans tous les corps de la société, des logiques de gouvernement et exacerbe dans l'action aménagiste la question sociale et politique. En effet, il semble que la « crise environnementale » et sa politisation posent trois ruptures à la pensée planificatrice. Elle rompt l'idéologie scientiste du progrès à laquelle elle répondait. Par une approche scientifique positiviste, ce sont ses formes d'action technocratiques qui sont remises en question. Elle rompt en deuxième lieu son agissement au nom d'une conception d'un développement essentiellement ancré dans une dimension économique et progressiste. De fait, les réflexions actuelles remettent en cause sa non-prise en compte du champ social, culturel et environnemental. Elle rompt avec les modes d'exercices de pouvoir et de politiques dont elle est issue. Notamment, c'est ici les modalités d'action qui entraînent l'action d'aménager qui sont remises en question : la non-prise en compte des populations dans la prise de décision, sa légitimité à répondre à un intérêt général défini par un expert, etc.

Se présente ici une pensée planificatrice – qui a été un des instruments du modernisme (Soubeyran, 1988) – qui par les transformations en cours est remise en question dans ses modalités, comme dans l'identité des aménageurs qui l'ont portée, mais aussi dans la dimension spatiale et temporelle qu'elle prenait en compte (Arnauld de Sartre et Berdoulay, 2011). Ces transformations entraînent une réflexivité sur la pensée planificatrice, et les nécessaires évolutions qu'elle doit entamer, notamment au

regard de la problématique de l'adaptation aux changements climatiques (Berdoulay et Soubeyran, 2012, 2014).

En effet, par ces transformations, l'espace ne plus être un simple réceptacle neutre d'un projet technique, les experts ne peuvent plus être les seuls détenteurs d'un savoir légitime, l'État ne peut plus être le garant de la réponse à l'intérêt général d'un aménagement. Des *leitmotivs* quant aux évolutions s'instaurent : la co-construction de l'intérêt général, un État organisateur et facilitateur des dynamiques locales, la prise en compte et la capacitation des populations locales pour répondre aux enjeux locaux des changements globaux, l'appréhension de l'espace comme un territoire dans sa dimension culturelle, politique, collective et identitaire.

Or, dans ce processus de déstabilisation, trois questions politiques se dessinent avec insistance dans la refondation du contrat aménagiste : la première est relative au rôle de l'acteur public dans l'aménagement face aux désalignements qu'illustrent les contestations entre la société civile, l'exercice politique et le territoire ; la seconde est temporelle, car les horizons et orientations politiques à partir desquels se formalise le contrat aménagiste ne sont plus partagés – les transitions portant par-là une ambition politique quant à proposer une voix de passage souhaitable, au-delà de la diversité des futurs souhaités ; la troisième est éminemment philosophique et politique, car la scission Homme-Nature à partir de laquelle se fondait l'action aménagiste constitue un défi majeur quant à la rénovation d'un contrat aménagiste devant désormais concevoir ce couple comme interdépendant (Desjardins, 2020).

En somme, les trois processus de transformations appellent à l'aménagement du territoire l'implication d'une autre rationalité, c'est-à-dire à un changement de ses modalités d'action. Parmi ces modalités la question décisionnelle est peut-être une des plus importantes, non seulement parce qu'elle fait l'objet de revendications dans les épisodes de contestations à travers une revendication à la transparence ou à la participation citoyenne – plus généralement à la prise en compte des populations et de la société civile –, mais aussi parce que la décision est elle aussi confrontée aux conséquences de la crise environnementale et de ses conséquences en termes de politique, de connaissances et d'incertitude. Tout en étant complexifiée, la décision focalise toutes les attentions dans l'action d'aménager. C'est pourquoi, nous proposons dans le prochain chapitre un cadre théorique pour appréhender ce qui compose selon nous la formalisation et la négociation d'un contrat aménagiste et l'action d'aménager par une organisation comme la CACG : les agencements et coproductions entre savoir, pouvoir et l'acceptation de l'espace et de ses ressources.



## **2e chapitre : Penser l'aménagement en temps de modernité écologique : savoir, pouvoir et espace**

La pensée aménagiste est partie prenante du projet moderniste : « *It has now become common to characterise land use planning per se as "modern" or at least as part of the project of modernity (...)* » (Allmendinger, 2001, p.92)

Ce lien ténu, intrinsèque, est explicité par V. Berdoulay et O. Soubeyran :

« *Les idéologies modernistes valorisent la capacité à aménager. Elles se proposent de libérer l'humanité des limitations auxquelles elle était asservie depuis la nuit des temps et saluent comme des héros ceux qui sont capables d'améliorer l'hygiène et le niveau de vie, et d'augmenter la productivité pour laisser aux hommes plus de temps pour s'instruire, se cultiver ou se divertir ; elles cherchent à créer des environnements plus harmonieux et plus agréables à vivre. L'imagination aménagiste se trouve ainsi stimulée par la montée des philosophies de l'histoire qui se mettent en place à partir de la deuxième moitié du XIX<sup>e</sup> siècle* » (Berdoulay et Soubeyran, 2000, p. 40).

Alors que l'aménagement durant le triomphe du modernisme pouvait se résumer à sa capacité « (...) *d'une part à fonder, en raison, l'anticipation, d'autre part, à contribuer à fabriquer des comportements attendus, par une manipulation sur l'espace* » (Soubeyran, 2014, p.44), le glissement du modernisme à une modernité écologique amène à repenser la vision traditionnelle de l'aménagement fondée sur « *the neutrality of observation and the givenness of experience; the ideal of unequivocal language and the independence of data from theoretical interpretation; the belief in the universality of conditions of knowledge and criteria for theory choice (Bohman, 1996: 2)* » (Allmendinger, *op.cit*, p. 5). Une des répercussions majeures est la difficulté de l'action d'aménager à s'effectuer au nom d'une vision qui s'est imposée de manière justifiée sur d'autres, et que cette fragmentation a des séquences importantes sur les théories aménagistes.

Ces séquences obligent à une réflexion concernant l'aménagement du territoire sur : « (...) *ses missions, à ses fondements aussi bien scientifique que philosophique. (...) L'irruption de la crise environnementale pousse non seulement l'aménagement à réfléchir sur ce qui le constitue comme discipline de l'action, mais elle ouvre aussi la réflexion sur l'aménagement comme philosophie de l'action (...)* » (Soubeyran, 2014, p. 44-45).

De ces constats, l'analyse dans ce nouveau chapitre s'oriente autour des questionnements suivants : Quelles sont les conséquences de la modernité écologique en termes de production de savoirs, de pratique de pouvoirs et de régulations politiques ? Quelles en sont les répercussions pour la décision d'aménager ? Quelles nouvelles théories aménagistes se sont construites au regard de la crise du modernisme et de la conflictualité de l'action d'aménager ? Quelles en ont été les mises en pratique ? Et quels constats peuvent-ils être tirés de ces expériences ? Enfin, de quelles manières appréhender l'espace dans ce glissement moderniste ? De quoi alors le territoire est-il le nom ?

Dès lors, nous voulons par ce chapitre dans le même temps poursuivre notre inscription dans certains cadres théoriques pour répondre à notre questionnement de recherche, à savoir la reconfiguration d'un rôle d'agent et d'acteur par une organisation emblématique de l'aménagement du territoire en France. Puisque nous partons du postulat des interdépendances et des phénomènes de coproduction entre des vagues de modernisation, la formalisation d'un contrat aménagiste – d'une façon de gouverner l'espace et ses ressources – et le rôle d'agent et d'acteur d'une organisation comme la CACG, ce chapitre poursuivra l'étalement de notre inscription

dans un cadre théorique pour penser ce postulat de recherche. Alors, à partir de la considération qu'organisation, contrat aménagiste et vagues de modernisation sont agencés par la production de connaissance, l'exercice d'un pouvoir et l'acceptation singulière de l'espace et de ses ressources, nous continuons dans ce chapitre à mobiliser des cadres théoriques propres à la discipline aménagiste, mais également celui de la géographie politique et environnementale, ou encore celui du champ des S.T.S, empruntant alors à la sociologie des sciences et à la sociologie politique.

### A. Savoir et pouvoir dans la modernité écologique

Des transformations énumérées dans le chapitre précédent, nous posons l'hypothèse dans cette thèse d'une transition informelle d'une modernité réflexive à une modernité écologique. Ce point de départ nous amène à une double considération théorique. La première est celle d'appréhender la problématique environnementale comme l'élément transversal de « la crise de la modernité » décrite dans le premier chapitre. La théorie de la modernité écologique – qui a été construite par ses auteurs en discutant notamment de ses similarités et de ses différences avec la théorie de « la société du risque » d'U. Beck (Mol et Janicke, 2009 ; Mol, Sonnenfeld et Spaargaren, 2009) – revient à appréhender la réflexivité de la modernité actuelle comme un moyen de la modernité de résoudre les problèmes qu'elle cause pour se pérenniser, et d'appréhender par là l'environnement comme un nouvel élément « régulationniste ». La seconde, en nous inscrivant dans les travaux de F.H. Buttel (2008) à ce sujet<sup>17</sup> est que s'inscrire dans l'hypothèse d'une vague de modernisation écologique revient à étudier d'un point de vue critique et pragmatique la manière dont « le politique », la formalisation d'une façon de gouverner l'espace et ses ressources, et par-là la décision, intègrent la problématique environnementale.

Ainsi, pour aborder « l'aménagement en temps de modernité écologique », cette première sous-partie se focalise sur deux éléments. Tout d'abord, elle poursuit l'inscription de ce travail dans la pensée foucauldienne et ses usages. Par cette inscription, il s'agit de s'intéresser à la formation de l'objet environnemental en ce qu'il structure des savoirs, l'exercice de pouvoirs et des « techniques de gouvernements ». En somme, il est question d'« environnementalité ». Ensuite, une attention particulière est accordée aux répercussions de ce nouveau cadre au sujet de la question des savoirs qui fondent une décision, et plus particulièrement de la décision en vue de réaliser une action d'aménager ou de formaliser un contrat aménagiste. Les risques, les incertitudes, les controverses ou les expertises sont tous des termes qui ont été abordés dans le champ académique des dernières années et qui caractérisent le processus décisionnel contemporain. Dès lors, sera mise en perspective la question de la décision, entre science, technique et société, à l'aune de ces nouvelles contraintes.

#### 1) Gouvernamentalité et Environnementalité

En quoi la théorie foucauldienne offre-t-elle un cadre théorique pour appréhender les transformations de l'aménagement au prisme de la modernité écologique ? L'inscription dans le cadre des travaux de Michel Foucault permet de se doter d'une compréhension du pouvoir, de son analyse, et de « l'art de gouverner ». Par-là se poursuit l'objectif d'analyser les relations entre espace, pouvoir et savoir. Cette saisie s'effectue aussi au regard des réflexions académiques anglo-saxonnes et francophones

---

<sup>17</sup> « *Ecological modernization is not so much a prediction of strong tendencies to industrial-ecological progress as it is a category for describing the dominant discourses of the environmental policy arenas of the advanced countries* » (Buttel, 2000, p. 58).

sur les nouvelles théories de l'aménagement et de l'espace, et leurs usages des travaux foucauldien pour les penser.

\*\*

Il a été précédemment abordé dans cette thèse que la caractéristique de la modernité écologique est la dépendance mutuelle dans laquelle elle place l'homme et la nature. L'acceptation de cette dépendance forge dorénavant l'épistémè de la modernité. De cette modernité écologique, de nouvelles formes de gouvernementalité ont émergé, résultant d'une évolution des régulations politiques, que cela soit à travers un État stratège, de nouvelles dynamiques conflictuelles dans le champ de l'aménagement et de la gestion des ressources. Le concept de gouvernementalité est ainsi aujourd'hui revisité au regard des problématiques environnementales. Revenons dans un premier temps sur ce concept.

Le terme gouvernementalité renvoie au passage « *d'un art de gouverner hérité du Moyen Âge, dont les principes reprennent les vertus morales traditionnelles (sagesse, justice, respect de Dieu) et l'idéal de mesure (prudence, réflexion), à un art de gouverner dont la rationalité a pour principe et champ d'application le fonctionnement de l'État, la "gouvernementalité rationnelle de l'État"* » (Revel, 2009, p. 38-39). Michel Foucault explicitera, lors d'un cours au collège de France, un peu plus ce qu'il entend par ce terme :

*« Par ce mot de "gouvernementalité", je veux dire trois choses. Par "gouvernementalité", j'entends l'ensemble constitué par les institutions, les procédures, analyses et réflexions, les calculs et les tactiques qui permettent d'exercer cette forme bien spécifique, quoique très complexe, de pouvoir, qui a pour cible principale la population, pour forme majeure de savoir l'économie politique, pour instrument technique essentiel les dispositifs de sécurité. Deuxièmement, par "gouvernementalité", j'entends la tendance, la ligne de force qui, dans tout l'Occident, n'a pas cessé de conduire, et depuis fort longtemps, vers la prééminence de ce type de pouvoir qu'on peut appeler le "gouvernement" sur tous les autres : souveraineté, discipline, et qui a amené, d'une part, le développement de toute une série d'appareils spécifiques de gouvernement [et, d'autre part,] le développement de toute une série de savoirs. Enfin par "gouvernementalité", je crois qu'il faudrait entendre le processus, ou plutôt le résultat du processus par lequel l'État de justice du Moyen Âge, devenu aux XV<sup>e</sup> et XIV<sup>e</sup> siècles État administratif, s'est retrouvé petit à petit à "gouvernementalisé" » (Foucault, 2004, p. 111-112).*

Ainsi l'auteur s'intéresse-t-il par ce terme au « faire politique », à l'objet politique lui-même, dont l'image de l'État, qui en est certainement une des illustrations les plus palpables, a tendance, comme cela a été abordé dans le premier chapitre, à s'effriter. Par gouvernementalité, Michel Foucault dépeint aussi l'exercice du pouvoir, à travers différents objets et différentes formes, sur la population. C'est pourquoi s'intéresser à la gouvernementalité c'est étudier « *les techniques mises en place [...] pour gouverner les individus, ou autrement dit, pour "conduire leur conduite" (...)* » (Laborier, 2014, p. 172). Si l'intérêt peut se situer dans l'étude des techniques de gouvernements, les savoirs et les connaissances constituent aussi un des socles essentiels de la gouvernementalité (Lascoumes, 2004). Pour certains ils en constituent même le cœur :

*« Le savoir est le cœur de la gouvernementalité. En effet, celle-ci est fondée non seulement sur une connaissance de la réalité, mais surtout sur une manière de la mettre en forme qui rend possible une action sur cette réalité. Le savoir se transforme en pratique à la fois par les techniques de*



*gouvernement qu'il autorise et par l'inculcation de ces techniques dans les pratiques* » (Arnauld de Sartre et al., 2015, p. 37).

C'est pourquoi le savoir est un des éléments qui est mis en lien par la gouvernementalité en vue d'exercer un pouvoir, de gouverner : « *La gouvernementalité est ce qui permet d'établir des liens entre savoirs, institutions et subjectivités – liens qui visent à rendre une réalité gouvernable* » (ibid, p. 37). Si ce travail se saisit de ce concept, c'est que :

*« (...) il ne s'agit pas seulement d'étudier les programmes et les stratégies, mais aussi les techniques de gouvernement ; autour de la gouvernementalité se jouent non seulement une reconfiguration des rapports de pouvoir, mais également des processus d'apprentissage collectif qui conditionnent les capacités stratégiques des acteurs »* (Aggeri, 2004, p. 431).

Or, la transformation d'une organisation par le recours à de nouveaux savoirs face à la perte de son pouvoir dans l'aménagement du territoire, l'objet de cette recherche, ne peut s'étudier en occultant les processus d'apprentissage collectif, les nouvelles techniques de gouvernements, les liens entre savoirs et organisations qui, précisément, sont des éléments auxquels cet objet de recherche est soumis, contraint, mais aussi acteur.

Plus particulièrement, une forme particulière de la gouvernementalité au sein de la modernité écologique émerge aujourd'hui : l'environnementalité. Ce néologisme est utilisé chez les auteurs anglo-saxons et les auteurs français, notamment pour expliciter les dispositifs et logiques de conservation de la nature dans le cadre néolibéral (Agrawal, 2005 ; Arnauld de Sartre et al., 2015 ; Fletcher, 2010 ; Guyot, 2015 ; Lascoumes, 1994 ; Rees catalan, 2018). Agrawal définit ce néologisme : « *Ce terme renvoie aux savoirs, aux politiques, aux institutions et aux subjectivités qui sont liées à l'émergence de l'environnement comme un domaine qui nécessite de la régulation et de la protection* » (Agrawal, 2005, p. 226). Autrement dit, le concept d'environnementalité met en perspective à l'aune de la modernité écologique, de nouvelles relations entre l'homme et la nature, et plus particulièrement, de nouvelles relations dans l'exercice du pouvoir entre le savoir, les institutions et la subjectivité. L'environnementalité résulte d'une injonction à l'évolution de la façon de gouverner une nouvelle réalité, celles de la problématique environnementale. En somme, elle est une nouvelle raison gouvernementale. L'environnementalité se compose ainsi de quatre dimensions :

*« (1) la formation de nouveaux savoirs experts ; (2) la nature du pouvoir, qui est aux racines des efforts pour réguler les pratiques sociales ; (3) le type d'institution et de pratiques de régulation qui existent dans la relation entre des pratiques sociales et économiques qui peuvent être vues comme l'expression historiquement contingente de relations politiques ; et (4) les comportements que la régulation cherche à changer »* (Agrawal, 2005, p. 229).

Or,

*« Ces quatre dimensions ne sont pas équivalentes. M. Foucault a bien insisté sur le fait que les savoirs sont le cœur de la gouvernementalité. Ce sont les savoirs qui non seulement confèrent une légitimité aux autres dimensions constitutives des politiques, mais c'est aussi eux qui organisent la manière dont chacune de ces dimensions agit »* (Arnauld de Sartre et al., ibid, p. 38).

C'est pourquoi un regard particulier est porté dans cette thèse sur les savoirs scientifiques mobilisés par l'organisation dans sa transformation et sa façon de développer les territoires ruraux. Cette attention particulière n'empêchera pas d'aborder dans le même temps la technoadministration, les types de régulations et les

pratiques – réunie sous le concept de contrat aménagiste – dans lesquels la CACG s'insère et collabore, mais aussi à partir desquels elle agit. En d'autres termes, considérer l'environnement sous l'angle de la gouvernementalité – au regard de l'objet à l'étude – revient aussi à adopter :

« *Un point de vue intérieur, celui des acteurs en situation d'action, qui ont des stratégies, qui gouvernent, et dont les discours qu'ils tiennent sur l'environnement peuvent être analysés à l'aune de leurs pratiques, des limites de celles-ci et des rationalisations qu'ils cherchent à conduire* » (Aggeri, 2004, p. 433).

Les travaux de M. Foucault ont aussi été mobilisés par les Anglo-saxons et les Francophones pour penser l'aménagement au sein des transformations de la modernité. À propos, deux grandes théories peuvent être distinguées, dans ce que P. Allmendinger nomme « *Planning in post-modern times* » (Allmendinger, 2001 ; Allmendinger et Tewdwr-Jones, 2005). La première s'inscrit dans la continuité des œuvres de J. Habermas, sur lesquelles ce chapitre reviendra plus tard. La seconde, celle abordée, s'inscrit dans la pensée foucauldienne. Cette théorie, « *Planning and Foucault : In search of the Dark Side of Planning Theory* » (Flyvbjerg et Richardson, 2005), en se distinguant de l'influence des théories d'Habermas, se fonde sur « *the power analytics of Michel Foucault which focuses on "what is actually done", as opposed to Habermas's focus on "what should be done"* » (ibid, p. 44). Les auteurs recherchent par là à problématiser l'aménagement, c'est-à-dire à questionner les formes de légitimités, de rationalités, la nature des savoirs et l'acceptation de l'espace présente dans les pratiques aménagistes. L'un des enseignements principaux de ces travaux porte sur le fait que l'aménagement, ainsi que son rôle et ses liens avec la démocratie, ne peut être pleinement compris que si l'on se fonde sur une pensée qui place le conflit et le pouvoir<sup>18</sup> en son centre :

« *Exploring the dark side of planning theory offers more than a negative, oppressive confirmation of our inability to make a difference. It suggests that we can do planning in a constructive empowering way, but that we cannot do this by avoiding power relations. Planning is inescapably about conflict: exploring conflicts in planning, and learning to work effectively with conflict can be the basis for a strong planning paradigm.* » (ibid, p.62).

\*\*

De fait, par la mobilisation des travaux foucauldien, se construit ici un cadre théorique pour penser les évolutions des théories de l'aménagement dans la modernité écologique actuelle. Par-là, est mis aux centres des intérêts de cette thèse l'analyse des

---

<sup>18</sup> Dans une inscription foucauldienne, le pouvoir est appréhendé comme procédurier - dans un sens relationnel – se retranscrivant dans différents appareillages, configurant des agencements, des engrenages, qui peuvent se différencier en fonction des objets, se corrélent, s'uniformiser, et sont susceptibles de renseigner les spécificités contextuelles de l'exercice du pouvoir. M. Foucault étaye l'esquisse d'une théorie du pouvoir lors d'une leçon le 11 janvier 1978 au Collège de France : « (...) C'est un ensemble de procédures, et c'est comme cela et comme cela seulement qu'on pourrait entendre que l'analyse des mécanismes de pouvoir amorce quelque chose comme une théorie du pouvoir. (...) Les mécanismes de pouvoir font partie intrinsèque de toutes ces relations, ils en sont circulairement l'effet et la cause, même si, bien sûr, entre les différents mécanismes de pouvoir que l'on peut trouver dans les relations de production, relations familiales, relations sexuelles, il est possible de trouver des coordinations latérales, des subordinations hiérarchiques, des isomorphismes, des identités ou analogies techniques, des effets d'entraînement qui permettent de parcourir d'une façon à la fois logique, cohérente et valable l'ensemble de ces mécanismes de pouvoir et de les ressaisir dans ce qu'ils peuvent avoir de spécifique à un moment donné, pendant une période donnée, dans un champ donné » (Foucault, 2004, p. 4).

savoirs et des nouvelles logiques de légitimations dans une période où l'environnement est devenu objet de régulation et facteur de régulation. Cette approche met aussi le conflit au centre des préoccupations, aussi bien que les tentatives contemporaines de pratiques pour y répondre. Conflits, savoirs, pouvoirs, autant d'éléments dont leurs caractéristiques dans la modernité écologique ont des répercussions sur la décision d'aménager et qui seront mobilisés dans notre étude des agencements du rôle et des façons de faire de la CACG.

## 2) L'aménagement face aux risques et incertitudes : les nouvelles données du processus décisionnel

Par cette approche analytique des transformations actuelles dans l'aménagement du territoire, tout porte à croire que la théorie visant à appréhender l'acte de décider et de formaliser une façon d'aménager l'espace et ses ressources comme un procédé purement rationnel est encore plus écartée qu'elle ne l'était déjà. De plus, elles portent à ne plus appréhender la décision comme un moment purement identifiable, mais à l'accepter dans ses dimensions processuelles et séquentielles, où, à la manière de R. Jones cité par Hassenteufel, se distingue, la formulation des solutions, de l'opération de légitimation de la décision elle-même (Hassenteufel, 2011). La connaissance et le savoir, notamment par le biais des expertises, occupent alors une place centrale dans le processus décisionnel de formalisation d'une façon de gouverner ressource et territoire, dans la construction et la sélection des solutions. Aussi, les représentations cognitives, les valeurs, les subjectivités sont appréhendées ici comme des éléments décisifs dans la promulgation de solutions comme dans l'opération de légitimation.

\*\*

D'un point de vue décisionnel, la non-décision est vue comme étant partie intégrante du processus décisionnel. Le non-choix, l'occultation de certaines connaissances, sont autant de stratégies permettant « (...) *d'enterrer un enjeu ou de nier la nécessité d'un traitement adéquat* » (Mény et Thoenig, 1989, p. 205). En effet, « *le contrôle de la prise de décision est de ce fait assimilé à la détention du pouvoir : décider, c'est exercer le pouvoir* » (Hassenteufel, 2011, p. 66). Appréhender la non-décision comme une partie intégrante du processus décisionnel est aussi une manière de voir ce refus comme un élément d'exercice du pouvoir – le pouvoir étant alors entendu ici de manière foucauldienne, par une vision relationnelle de celui-ci, c'est-à-dire consubstantielle à toute relation.

Enfin, le contexte, c'est-à-dire les influences réciproques entre vagues de modernisation, formalisation d'une façon de gouverner l'espace et ses ressources et l'acteur détenant le pouvoir de l'action d'aménager, est un élément déterminant de la décision. Les transformations contextuelles présentées plus tôt conditionnent en partie la décision, dans le sens où elles structurent le champ des possibles du processus décisionnel. Et c'est d'ailleurs à partir de ce postulat que ce travail part du principe que la décision doit faire l'objet d'une analyse au prisme de la modernité écologique. Or, il semble aujourd'hui que la décision de l'action d'aménager connaît deux évolutions majeures. La première est la prégnance des problématiques environnementales, l'impératif de l'adaptation depuis que la stratégie de l'atténuation face au changement climatique ne peut être appréhendée comme une possibilité. Au contraire elle oblige l'action et par-là la décision. Cependant, c'est ici le contenu de la décision qui fait face à des enjeux nouveaux. L'incertitude relative aux conséquences de l'action, le recours aux expertises les controverses sociotechniques relatives aux contenus construisant la décision ou encore les différentes visions de l'action qui cohabitent : la décision n'a jamais été soumise à autant de facteurs la fragilisant, la complexifiant. La seconde est qu'elle s'inscrit dorénavant dans une philosophie politique et des nouvelles formes d'actions publiques qui font évoluer les fondements de sa légitimité et la hiérarchie des arguments légitimes dans le processus dynamique

de la prise de décision. C'est bien parce que la participation citoyenne a été appréhendée comme une nouvelle modalité d'action dans l'aménagement du territoire, et que cette même croyance s'inscrivait dans une philosophie politique délibérative, que les fondements de la prise de décision sont aujourd'hui bouleversés.

Ainsi, la décision cristallise, dans ses composantes processuelles et dynamiques, l'exercice d'un pouvoir. S'intéresser à la décision revient à s'intéresser aux savoirs qu'elle utilise, aux institutions qu'elles impliquent, aux rapports de domination qu'elle va engendrer, comme aux fondements de sa légitimité. S'intéresser à la décision revient donc à s'intéresser aux modalités entreprises qui elles-mêmes viennent à fonder l'exercice d'un pouvoir et d'une domination. Or, la décision liée à l'action d'aménager s'effectue désormais à l'aune de l'environnementalité, c'est-à-dire à l'aune d'une nouvelle réalité sujette à de nouvelles régulations.

Si l'avènement de la société du risque chez Beck est concomitant à une modernité réflexive, la modernité écologique, et l'environnementalité, sont ici appréhendées comme un résultat de cette réflexivité. En disant cela, le propos est en aucun cas d'affirmer que la réflexivité ne serait plus une caractéristique du temps actuel. Cependant, il semble que la société du risque s'est fabriquée au regard de son rapport au danger – l'accent est mis ici sur la potentialité destructrice du développement technologique. Or cette notion de risque « (...) *introduit un élément nouveau et fondateur pour repenser l'évaluation des risques, la notion d'incertitude* » (Granjou et Barbier, 2010, cité par Aspe et Jacqué, 2012, p. 184). C'est pourquoi ce travail rejoint ceux de M. Callon, P. Lascoumes et Y. Barthe dans leur proposition que nous sommes désormais dans une société de l'incertitude (Callon, Lascoumes et Barthe, 2001). Cette inscription dans la notion d'incertitude « (...) *ne vise pas à remettre en cause le cadre dominant de prise en charge des risques, mais plutôt en renforcer sa légitimité en déplaçant le débat de la question des technologiques vers celle de l'élaboration de consensus sociaux quant à l'exposition du risque* » (Aspe et Jacqué, *op.cit.*, p. 184). Autrement dit, en embrassant la question de l'incertitude, l'objectif est de s'intéresser aux manières dont la décision d'aménager s'accommode avec des éléments qu'elle ne peut contrôler et aux recours qui sont réalisés pour contenir, diminuer, ces zones d'ignorance.

Pour M. Callon, P. Lascoumes et L. Barthe, le risque « *désigne un danger bien identifié, associé à l'occurrence d'un évènement ou d'une série d'évènements parfaitement descriptibles, dont on ne sait pas s'ils se produiront, mais dont on sait qu'ils sont susceptibles de se produire* » (*op.cit.*, p. 39). Le risque permet donc de penser « *un état du monde possible* » (*ibid.*, p. 40). Par là, il est estimé comme les auteurs que la notion de risque ne peut s'employer dans des situations parfaitement codifiées pour lesquelles on dispose d'un scénario envisageable. Or, le développement des sciences et des techniques a charrié avec lui son lot d'incertitudes à cause desquelles « (...) *les options envisageables ne sont pas connues de manière suffisamment précise ; la description de la constitution des mondes possibles se heurte à des noyaux d'ignorance qui résistent ; quant aux comportements et interactions des entités qui les composent, ils demeurent énigmatiques* » (*ibid.*, p. 41). Ainsi, « *On sait qu'on ne sait pas, mais c'est à peu près tout ce que l'on sait* » (*ibid.*, p. 41). Par conséquent, la notion de risque est liée à celle de décision rationnelle. Cette même idée de la décision qui est aujourd'hui battue en brèche. L'incertitude, elle, invite à une vision processuelle.

L'incertitude à l'aune de la modernité écologique se renforce par le résultat de l'ancienne épistémè de la modernité : la nature dominée, lorsqu'elle était pensée comme extérieure à l'homme, domine dorénavant par les menaces qu'elle fait peser. Or, se crée un paradoxe, car plus l'homme s'affranchit du milieu, plus il augmente son incertitude en augmentant son interventionnisme ; plus l'incertitude grandit, plus il faut maîtriser l'action, plus l'homme a recours à l'aménagement pour contourner les

conséquences inattendues – ce que O. Soubeyran nomme la logique tautologique de l'action d'aménager (Soubeyran, 2014). De fait, cette logique tautologique « (...) place l'aménagement devant une situation incontournable, que l'on dit radicalement nouvelle par ses implications : l'incertitude » (ibid, p. 33). C'est pourquoi :

« (...) la référence à la notion d'incertitude est devenue d'actualité, voire une mode et un point de passage obligé des discours académiques, managériaux, et politiques. Son usage marque un contraste avec le discours dominant des années 1950 à 1970, où prévalaient les notions de prévision, d'anticipation et de planification. Il souligne aussi les limites rencontrées du recours à la notion de risque qui, dans de nombreux et divers domaines, avait réussi à contenir les incertitudes, à les domestiquer » (Chalas et Soubeyran, 2009, p. 13).

De fait, même si pour ces auteurs l'incertitude est inhérente à l'aménagement, l'irruption de la problématique environnementale met la pensée aménagiste face à la difficulté de passer du pilotage a priori au pilotage par les conséquences, comme la difficulté de concevoir une discipline de l'action, dont le sens de l'action ne pourrait émerger qu'a posteriori :

« En effet, en règle générale, la planification peut être considérée comme une stratégie de réduction d'incertitude, maximisant les probabilités d'obtenir des effets attendus. Le sens de l'action peut alors se ramener à un pilotage a priori : l'exposé des motifs et des raisons d'agir est suffisant pour conférer sens et crédibilité à l'action. Ce qui caractérise ce pilotage a priori, c'est une certaine immunisation des conséquences de l'action, de sorte qu'elles ne conduisent pas à réinterroger le sens de celle-ci. Or, l'enjeu environnemental a conduit à considérer une autre classe de situations d'incertitude, irréductible à la première. Il s'agit de situations où ce sont les conséquences non intentionnelles de l'action aménagiste qui donnent sens à celle-ci, et donc seulement a posteriori. Dans cette perspective, l'horizon de l'action planificatrice n'est plus centré sur la réduction d'incertitude, mais sur l'action en contexte de surprise et d'ignorance. C'est ce pilotage par les conséquences – et non plus a priori – que nous essayons de capter par la notion de pratiques réflexives » (Berdoulay et Soubeyran, 2012, p. 170).

C'est bien à partir de constat sur l'incertitude et « l'écologisation de la pensée aménagiste », qu'O. Soubeyran pose comme obligation à la façon de concevoir l'aménagement de « (...) questionner l'amont des conduites de projet (quel avenir choisir ?) aussi bien que l'aval (comment cadrer les conséquences de nos actions » (Soubeyran, 2014, p. 45). C'est en ce sens qu'il propose que la pensée aménagiste s'inspire de la théorie de l'improvisation musicale en jazz – « (...) parce qu'elle répond à des contextes où il faut fondre dans un mouvement que l'on aura en partie provoqué, s'adapter de façon active à un contexte toujours en mouvance, où il faut accepter, voire rechercher les moyens d'être dépassé par les conséquences de son action (...) » (ibid, p. 109) – pour piloter l'action d'aménager par ses conséquences.

\*\*

L'incertitude est une caractéristique exacerbée dans le processus décisionnel d'aménager en conséquence de l'environnementalité. Elle comporte alors trois dimensions : 1. elle s'effectue dans une nouvelle épistémè, fruit d'une logique tautologique de l'action d'aménager ; 2. Elle est soumise à des controverses ; 3. Elle appelle aux recours à des expertises scientifiques et place la question du savoir au cœur de la décision. Par conséquent, l'incertitude dans la décision n'est pas neutre, elle est aussi un construit social ; elle est cadrée politiquement et elle est enfin scientifiquement informée (Chailleux, 2016). Or, si nous nous arrêtons ici sur

l'importance des conséquences de cette incertitude pour l'aménagement du territoire, c'est bien parce que la CACG y fera face dans son impératif de transformation.

3) Productions, défiances et usages des savoirs scientifiques : le recours au domaine des STS

L'incertitude posée comme une caractéristique des logiques de gouvernement de l'aménagement du territoire en temps de modernité écologique, nous voulons désormais nous attarder sur la question de la production de savoirs. De la CACG, à la technoadministration formalisant une façon de gouverner et gérer l'aménagement des territoires ruraux, la production des savoirs, et ces interdépendances avec les particularités de l'exercice du pouvoir politique à l'œuvre, sera tout au long de cette thèse un élément central de notre analyse. C'est en ce sens que nous nous inscrivons ici dans le champ des STS, notamment pour nous appareiller théoriquement avec les travaux en sociologies des sciences produits dans cette perspective.

\*\*

Le domaine des *Sciences, techniques et société* (STS) s'inscrit dans la tradition constructiviste des sciences sociales apparue dans les années 1960 en Europe et aux États-Unis. Il résulte ainsi du mouvement *post-structuraliste* (dont M. Foucault, G. Deleuze, J-F. Lyotard, J. Derrida ou encore R. Barthes en sont les précurseurs en France de cette « *French Theory* »), ainsi que des travaux qui durant cette période ont concerné la critique de la technique marquant une radicalisation des chercheurs dans ces domaines, comme ceux de L. Mumford, J. Ellul, E. Marcus, etc. Les STS s'attachent à étudier les liens montrant les logiques de codétermination entre les savoirs, leurs productions, contenus et finalités, avec les rapports et formes de pouvoir à l'œuvre, en tant que champ régulateur de l'ordonnement de la société, qui elle-même, détermine la production de connaissances et les logiques de pouvoir : « *C'est autour de l'étude de ces liens de codétermination entre façons de savoir et formes de pouvoir, et de façon souvent transdisciplinaire (histoire, sociologie, philosophie, anthropologie, science politique...), que s'est constitué un nouveau domaine de recherche, le champ "Science, Technologie et Société" (STS)* » (Bonneuil et Joly, 2013, p. 4). La construction des STS comme champ de recherche est intimement liée à un contexte sociétal et scientifique qui fait qu'il part de différents postulats : la science n'est pas neutre et universelle ; science et société ne sont pas des domaines autonomes ; le pouvoir est accepté à l'aune des travaux de Michel Foucault, non pas de manière statique, incarné, mais bien dans une optique relationnelle ; les distinctions et oppositions nature/culture, homme/nature, science/société qui était une caractéristique de la modernité et de la science occidentale sont considérées comme inadaptées.

De ces postulats, les STS ont cette finalité constructiviste « (...) *d'expliquer dynamiquement la fabrique de l'ordre des savoirs et la fabrique de l'ordre social comme se faisant dans un même mouvement, une même matrice* » (*ibid*, p. 18). Alors, un des objectifs majeurs de démonstration des STS est « (...) *de démêler les multiples fils qui relient inextricablement les façons que nous nous donnons de connaître et de nous représenter le monde (naturel et social) ainsi que les façons dont nous habitons ce monde et intervenons avec lui* » (*ibid*, p. 16). S'inscrire dans les STS c'est dans une certaine façon s'inscrire dans un courant qui cherche à problématiser les problèmes sociétaux et scientifiques – leurs constructions, leurs objets et leurs effets. Autrement dit, révéler les logiques d'interdépendances, de coproduction et de codétermination qu'il y a entre la société et la science dans le choix, la construction, la matérialité et les effets de ces problèmes en termes d'agencement et d'ordonnement des sciences et de la société.

La célèbre théorie de l'ANT, ou sociologie de la traduction a eu une place majeure dans la structuration du domaine de recherche des STS et sociologie des

sciences. Elle symbolise la contribution française (et essentiellement parisienne) à la « deuxième vague » de la sociologie des sciences<sup>19</sup>. Il s'agit avec cette théorie de faire une sociologie des pratiques scientifiques loin des discours épistémologiques produits hors-sol. Autrement dit, l'ambition est ici de montrer qu'une « découverte scientifique », l'établissement de la scientificité d'un fait, relève tout autant d'une succession de faits accessibles au sociologue pour faire état des conditions de production et des logiques de fixation à l'œuvre (Callon, 1986 ; Latour, 1984, 1992, 2005 ; Latour et Woolgar, 2006 ; Strum et al., 2013)<sup>20</sup>. Ces auteurs optent dès lors pour une analyse généralisée des dynamiques et logiques de circulation des problèmes et des connaissances dans le monde social, s'affranchissant du seul monde scientifique. En ce sens, cette théorie s'intéresse à comment la science est faite et au fait que la production d'une vérité scientifique fait intervenir société et sciences - la controverse scientifique participant au traçage des frontières entre ces deux mondes et à leur définition.

Les travaux de Michel Callon et de Bruno Latour en sociologie de la traduction donnent entre autres éléments une importance significative à la dimension réticulaire, à travers une approche en termes de réseaux dans lesquels ils étudient l'agencement des acteurs, leurs rôles, identités et postures ainsi que les objets et leurs matérialités. Dans cette théorie, les acteurs humains sont abordés de la même manière que les acteurs non humains, il s'affranchisse de la distinction Nature/Société. Les acteurs sont considérés comme hétérogènes. Ils ont chacun des intérêts, des objectifs, mais se retrouvent lors de points de passages obligés. La traduction est considérée comme un processus où s'opère le changement comme la fixation d'un énoncé scientifique en fonction des autres acteurs : « *La traduction est le mécanisme par lequel un monde social se met progressivement en forme et se stabilise pour aboutir, si elle réussit, à une situation dans laquelle certaines entités arrachent à d'autres, qu'elles mettent en forme, des aveux qui demeurent vrais aussi longtemps qu'ils demeurent incontestés* » (Callon, *op.cit.*, p. 204).

Michel Callon distingue quatre moments de la traduction : la problématisation, l'intéressement, l'enrôlement et la mobilisation (Callon, *op.cit.*). La problématisation consiste à la formulation des problèmes et en un mouvement de certains acteurs pour se rendre indispensable. L'intéressement renvoie à « *l'ensemble des actions par lesquelles une entité (...) s'efforce d'imposer et de stabiliser l'identité des autres acteurs qu'elle a définis par sa problématisation* » (*ibid.*, p. 185). Il est une étape de consolidation de la problématisation et construit des systèmes d'alliance. L'enrôlement est le succès de l'intéressement : « *mécanisme par lequel un rôle est attribué à un acteur qui l'accepte* » (*ibid.*, p. 193). Analyser l'enrôlement c'est ainsi prêter attention aux phénomènes de négociations, de ruses, de forces. En un sens, cela peut passer par « (...) *la violence physique (...), séduction, transaction, consentement sans discussion* » (*ibid.*, p. 193). La mobilisation décrit le moment dans le processus de traduction à la mise en épreuve de la représentation des acteurs : des acteurs

---

<sup>19</sup> B. Latour et M. Callon et d'autres chercheurs faisaient partie du Centre de Sociologie de l'Innovation de l'École des Mines

<sup>20</sup> L'ouvrage de Bruno Latour et Steve Woolgar, 1979, *La Vie de laboratoire : la Production des faits scientifiques* est une anthropologie de laboratoire. B. Latour a partagé pendant deux ans la vie quotidienne des chercheurs du laboratoire de neuroendocrinologie du professeur Roger Guillemin, qui obtiendra le Prix Nobel de médecine en 1978, à l'Institut Salk de San Diego (Californie). Dans *Aramis ou l'amour des techniques*, 1992, B. Latour retrace l'histoire d'une technologie qui a échoué, celle d'un métro automatique au Sud de Paris en enquêtant au près des ingénieurs à sa source et en y dévoilent les processus de traductions, d'intéressement, d'enrôlement et en mettant en évidence l'importance des porte-paroles. Dans *Les Microbes, guerre et paix*, 1984, B. Latour étudie la manière dont les scientifiques utilisent et construisent des réseaux pour imposer leurs nouveaux savoirs.

deviennent des porte-paroles de leur catégorie et des acteurs d'une catégorie finissent par parler au nom d'autres (exemple : les chercheurs parlent au nom des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs, cf. M. Callon).

Au sein des travaux en STS et plus particulièrement en sociologie des sciences, la question du profane, de l'expertise et de sa démocratisation va prendre une place majeure. En effet, les risques et incertitudes, liés aux technologies et à leurs conséquences, vont devenir le « fonds de commerce » du développement d'un domaine gestionnaire qui fera apparaître une nouvelle figure phare qui se situe à la frontière entre science et politique : l'expertise scientifique<sup>21</sup>. Dans le « faire politique », l'expertise est aujourd'hui une ressource majeure. Dans le même temps, elle est critiquée. Deux objets de critique sont récurrents : son manque d'indépendance au regard des intérêts économiques et politiques en jeu ; l'absence de sa prise en compte de l'incertitude et sa réduction aux seuls risques et faits avérés (Bonneuil, Joly, *op.cit*, p. 59). « *Dans un tel contexte, les recherches en STS s'attaquent aux mythes de l'indépendance et de la pureté de l'expertise* » (*ibid*, p. 60).

L'expertise est saisie en fonction de deux finalités. La première est « (...) *d'aider à gérer les conséquences des arbitrages opérés par les autorités publiques lorsque le travail d'objectivation du risque par l'expertise technique ou scientifique est jugé possible et son articulation à la décision utile* » (Barbier et al., 2013, p. 7). La seconde est que l'expertise est saisie dans l'objectif gérer les épreuves entre société civile et autorités publiques (*ibid*). Dans ce cadre, l'expertise est acceptée comme une médiation entre science et politique (Roqueplo, 1997). C'est pourquoi elle « (...) *contribue à définir à la fois un cadre de pensée, une interprétation du réel, un certain nombre d'acteurs légitimes à intervenir ainsi que les formes acceptables de leur action* » (Dumoulin, 2005). S'intéresser à l'expertise est ainsi une manière d'interroger ses savoirs, leurs légitimités et les pratiques qu'ils fondent, mais aussi une manière d'étudier les dispositifs et les discours qui fondent cette légitimité de l'expertise. En d'autres termes, il s'agit de comprendre comment se constitue la légitimité conjointe des acteurs et de leurs énoncés dans l'appréciation des risques et des incertitudes liés à une décision (Barbier et al., *op.cit*).

Nous retenons des travaux sur l'expertise deux éléments essentiels : le premier est sur la relativisation de l'objectivité de l'expertise, de sa fourniture d'un savoir *a priori* émancipé de toutes dimensions politiques et de tout enjeu de pouvoir. Le mythe selon lequel l'expertise serait pourvoyeuse d'un savoir neutre et objectif est à relativiser. La porosité des frontières entre expertise et pouvoir, ou entre objectivité et subjectivité a déjà été démontrée :

*« Porosité des frontières et impuissance à dissocier clairement les rôles de l'expert et du décideur dans la production de l'énoncé scientifique et de l'avis d'expert ; ou encore à opposer l'objectivité de l'expert à la subjectivité du profane. L'entrée dans la cuisine de la fabrication des avis (...) nous a révélé combien les lignes de démarcation revendiquées entre expertise et décision et entre discours savant et discours profane s'avéraient en fait fluctuantes »* (Estades et Rémy, 2003, p. 213).

Le second est l'importance des controverses et du dialogue entre expert et profane que nous avons abordé auparavant. Ainsi, il faut « *se décaler du mythe de l'indépendance de l'expertise* » (*ibid*, p.215), puisqu'elle est « *une technologie de pouvoir* » (Jasanoff, 1990), tout comme une ressource importante de crédibilité et de légitimité de toute organisation. De la même manière, Dominique Pestre appelle à ne pas accepter l'expertise comme la seule forme efficace pour choisir de façon

---

<sup>21</sup> Nous entendons l'expertise « *au sens d'une étude systématique menée par des groupes de professionnels en vue de préparer une décision politique* » (Pestre, 2013, p. 79).



rationnelle, comme à ne pas trouver adapté qu'elle est une forme socialement acceptée (Pestre, *op.cit*, p.80). Par conséquent, pour les STS :

*« Il s'agit moins ici de remettre en cause l'existence de savoirs spécialisés que de prendre au sérieux une diversité de façon de connaître, scientifique ou non. (...) Reconnaître la part d'incertitude qui caractérise toute connaissance, accepter que l'expertise soit un processus dans lequel les connaissances gagnent en robustesse lorsqu'elles sont mises à l'épreuve, ne pas masquer les intérêts et les rapports de forces... Voilà quelques recommandations issues des travaux des STS sur l'expertise »* (Bonneuil, Joly, *op.cit*, p. 66-68).

L'étude des expertises dans le domaine des STS va faire l'objet de débats au sein de la communauté scientifique, notamment au regard de la constitution d'une « troisième vague » de sociologie des sciences autour de controverses sur « l'extension » de la production de l'expertise scientifique aux profanes et aux types de savoirs « non-scientifiques ». Cette réflexion est à ancrer dans un contexte contemporain, de controverses, d'incertitudes, de risques et de menaces propres à notre modernité et aux conséquences des agencements entre science, technique et société (Beck, 2001 ; Bourg, Joly et Kaufmann, 2013 ; Dupuy, 2009), qui bouleverse les fondements de la hiérarchie et de la délégation de savoir. Ce tournant dans la production de savoirs avec l'apparition des profanes comme sujet d'études phares des STS a entraîné de nouvelles stratégies et dispositifs pour produire, capitaliser et valoriser ces savoirs distribués. Leigh Star et James Griesemer (1989) proposent la notion « *d'objet frontière* » qui permettent à des acteurs ayant des objectifs différents de se retrouver pour définir un objectif commun, collaborer et/ou construire un savoir commun. Cette notion a fait couler beaucoup d'encre dans la littérature francophone (Trompette et Vinck, 2010 ; Vinck, 2009) et la notion « *d'infrastructure frontière* » a succédé à la première pour désigner l'agrégat d'une multiplicité d'objets-frontières (Bowker et Star, 2000).

Aujourd'hui, le débat au sein des STS, qui structurerait une « 3<sup>e</sup> vague de sociologie des sciences », est à la poursuite de la démocratisation de l'expertise ou au contraire à une plus grande compartimentation entre experts et profanes pour utiliser, le cas échéant, « les bons experts », au regard de l'importance d'une décision et des savoirs qu'elles demandent (Collins et Evans, 2002 ; Jasanoff, 2003 ; Wynne, 2003). Collins et Evans affirment que le problème contemporain dans l'usage du savoir scientifique en vue d'une décision est sa légitimité politique : « *La légitimité politique des décisions techniques du domaine public doit-elle être maximisée en les soumettant au processus démocratique le plus large, ou ces décisions doivent-elles être fondées sur les meilleurs conseils d'experts ?* » (Collins, Evans, *op.cit*, p. 235). Ainsi, selon ces auteurs, l'extension des décisions techniques aux profanes, leur démocratisation, fait que « tous les savoirs se valent », que les frontières entre science et politique sont dissoutes. Ils appellent à une reconnaissance d'une expertise légitime sur les questions techniques, à la restriction de la participation des « non-scientifiques » aux délibérations et à un retour à l'établissement des frontières entre science et politique. Ils proposent pour ce faire une catégorisation des expertises (interactive vs contributive) et une nouvelle catégorisation des types de science. Une première réponse à cet article est celui de B. Wynne qui part du postulat que la question de la légitimité politique est mal posée. Il fait alors la suggestion suivante :

*« Ce problème de légitimité multidimensionnelle concerne davantage la négligence institutionnelle des questions de signification publique et l'imposition présumée de telles significations (et identités) à ces publics et au domaine public. Étonnamment, avec sa base exclusive dans les questions de*

*proposition, cette même omission malmène aussi la troisième vague » (Wynne, op.cit, p.402).*

Il soutient dès lors dans sa réponse que :

*« La science a été autorisée par défaut à être l'agent de la signification publique, de la manière dont les institutions dominantes présument que les questions d'intérêt public sont "scientifiques", et souvent aussi des versions particulièrement réductionnistes de "scientifique" » (ibid, p. 411).*

La réponse de Sheila Jasanoff porte tout d'abord sur une critique de la lecture des dynamiques du domaine des STS à travers « des vagues », réductrice selon elle (op.cit). Elle pose trois limites à la démonstration de Collins et Evans, la première renvoie à une mauvaise interprétation des travaux scientifiques sur la question, la seconde à une mauvaise appréhension des fondements de l'expertise dans l'exercice politique, la troisième à une compréhension erronée de la participation citoyenne dans les démocraties contemporaines (ibid, p.391). Ainsi, pour Jasanoff :

*« Lorsque nous corrigeons ces échecs de vision, ce qui apparaît comme méritant le plus d'être analysé par notre domaine, c'est la façon dont les revendications et des attributions particulières d'expertise voient le jour et sont soutenues, et quelles sont les implications pour la vérité et la justice ; le problème intellectuellement saisissant n'est pas de savoir distinguer l'expert des connaissances non scientifiques ou la science de la politique (...) Montrer ce qui est en jeu dans l'élaboration de telles limites est une autre affaire » (ibid, p. 399).*

Parler d'expertise à l'aune de l'incertitude, c'est aussi insuffler l'idée de luttes, de conflits, mais surtout, dans un contexte démocratique de préoccupations environnementales, de controverses. Les controverses sociotechniques se déploient dans le temps et l'espace et elles se focalisent précisément sur ces zones d'ignorance. Elles les explorent et, par le jeu des affrontements qu'elles mettent en place, des informations qu'elles génèrent et font circuler, elles contribuent parfois à les réduire : en un mot, elles organisent l'investigation plus complète des états du monde possible. On passe ainsi de l'incertitude radicale, puis du soupçon à la présomption et quelquefois à la preuve. Mais cette trajectoire n'est pas la seule possible : les incertitudes peuvent augmenter avec l'émergence de groupes de plus en plus nombreux et divers, et la découverte de vastes continents d'ignorance » (Callon et al., op.cit, p. 50). Ainsi, le binôme incertitude-controverse discute les degrés de fiabilité des informations et des données recueillies dans le processus de décision en même temps qu'il porte sur les actions à entreprendre. La démocratisation de l'expertise est alors appréhendée comme un levier à son objectivité et sa neutralité :

*« On peut considérer que le devenir des pratiques de l'expertise serait lié à leur capacité à se démocratiser, c'est-à-dire à ouvrir véritablement leur démarche à des points de vue contrastés et, en particulier, à organiser une expertise plurielle ne s'arrêtant pas aux réseaux des seuls spécialistes et sachant faire une place véritable aux profanes. » (Lascoumes, 2002, p. 377).*

Les controverses sont parties prenantes de cette démocratisation, puisqu'elles « (...) tendent à faire émerger, par essais et erreurs, par reconfigurations progressives des problèmes et des identités, un monde commun qui soit non seulement habitable, mais également vivable et vivant, non pas fermé sur lui-même, mais ouvert à de nouvelles explorations et à de nouveaux apprentissages » (Callon et al., op.cit, p. 65). Elles participent alors à la remise en cause des deux grands partages entre spécialiste et profane, entre citoyen et représentant institutionnel. Cette démocratisation part du postulat que les controverses améliorent le processus

décisionnel. Elles permettent « (...) *l'exploration d'une gamme variée d'options sociotechniques ; par la multiplication des épreuves, elles préviennent une réduction trop hâtive de l'incertitude dans des boîtes noires et aboutissent à la production d'une expertise plus robuste* » (Joly, *op.cit*, p. 25). Cette démocratisation passe par une préconisation à l'ouverture de l'expertise aux publics pour favoriser la rencontre en savoirs experts et savoirs profanes. Dès lors que savants et profanes sont considérés par-là comme également légitimes, et que s'en suit la mise en place de dispositifs visant leurs dialogues, apparaît dans le même temps un phénomène de désacralisation de l'expertise des tenants habituels (corps d'État, comités scientifiques, figure de l'ingénieur, etc.).

\*\*

Ce détour par l'incertitude, la controverse et l'expertise dans le cadre des STS, montre les différentes caractéristiques et les enjeux qu'elles posent dans le processus décisionnel contemporain et la formalisation d'une façon de gouverner l'aménagement de l'espace et de ses ressources. L'intérêt pour nous en est d'autant plus grand, puisque nous verrons par la suite que la CACG symbolise en un sens une organisation « sachante » et légitime par la production de savoirs issue de la figure de l'ingénieur et des technosciences.

La question de la production de savoir dans l'aménagement du territoire est aujourd'hui concernée par des formes de régulations politiques particulières, qui constituent même de nouvelles formes d'exercice du pouvoir. Ces constats et ces postulats pointent la limite du principe de la double délégation dans la démocratie représentative : la délégation aux représentants élus et la délégation aux scientifiques (Callon et al., *op.cit*), en tant que cadre de régulation politique. Or, cette même délégation, qui constituait jusque-là les deux piliers traditionnels de la décision publique, voit l'affaiblissement de la légitimité de la représentation politique et de l'autorité de la science (Lascoumes, 1998). Par-là, les principes de délibérations, de participations citoyennes, vont constituer les nouvelles pensées aménagistes post-modernes, et vont connaître une mise en pratique importante concomitante à la structuration d'une conflictualité dans l'aménagement du territoire. Néanmoins, ces mises en pratique – qui sont une réponse à la nécessité d'une rénovation des façons de gouverner et décider d'une politique de gestion des ressources et du développement des territoires – sont autant des illustrations d'une pensée aménagiste réflexive sur ses pratiques, qu'une nouvelle forme de gouvernementalité renouvelant les racines de la légitimité de la décision. C'est tout l'objet de cette seconde partie.

### **B. Les nouvelles façons de formaliser un contrat aménagiste : faire délibérer, faire participer, pour mieux faire accepter ?**

Une nouvelle philosophie politique s'instaure à partir des années 1990 autour de la question de la démocratie et des formes de régulations politiques visant la décision publique et l'action d'aménager. Ces théories vont imprégner les réflexions sur un renouveau de la pensée aménagiste et rejoignent les critiques de l'aménagement en tant que projet moderniste :

*« The implication is of a potential and real mismatch between planning as a modern project and the needs and demands of postmodern or new times that, according to its proponents, explains the lack of participation and democratic content, failed and unrealised results expectations, urban decay and a host of other outcomes, intended or not, that characterise planning » (Allmendinger, *op.cit*, p.92)*

Ces théories s'inscrivent dans une critique de la modernité et son penchant positiviste – notamment la théorie habermassienne se construit sur la critique de la

rationalité instrumentale, « *juggernaut* » du « méta-récit » de la modernité selon A. Giddens (*op.cit*) – pour la valorisation d'une rationalité procédurale dans la production de savoirs et d'arguments dans l'exercice décisionnel et démocratique.

Cet intérêt pour ces approches est un choix au regard de leurs influences dans les réflexions anglosaxonnes et francophones sur les nouvelles approches théoriques de l'aménagement dans une optique post-moderne (Allmendinger, 2001 ; Allmendinger et Tewdwr-Jones, 2005). Cette influence se cristallise par la « *collaborativ approach* » (Healey, 1992, cité par Allmendinger, *ibid* ; Forester, 1999 ; Harris, 2005 ; Harrison, 2005 ; Soubeyran, 1988). Ces théories sont particulièrement intéressantes pour appréhender vers quelles directions elles dirigent les pratiques d'aménagement. Tout d'abord, elles se développent à partir des années 1990 notamment dans le champ de la « planification environnementale », et insistent sur la nécessité d'une problématisation : « (...) elle insiste beaucoup plus sur la formulation du problème que sur sa résolution. L'objectif est la fabrication progressive d'un consensus » (Soubeyran, *op.cit*, p. 28). Ensuite, elles s'inscrivent dans une réappropriation et une réouverture de la philosophie pragmatique des années 1930' de J. Dewey<sup>22</sup> – à travers notamment son ouvrage « *Le public et ses problèmes* » publié en 1927 – dans laquelle s'inscrit J. Habermas. La planification collaborative, issue du penchant pragmatique, est définie comme une tentative :

« *To perform the intricate task of retaining allegiance to the utopian normative principles of the Habermasian project while also striving to gain credibility as a model of planning, a practice that is both capable of being carried out and socially worthwhile to do so. In this context, collaborative planning is proposed as a remedy to past experience in which the world of planning theory seemed yet again to have floated away from the world of those interested in planning policies and practices* » (Harris, *op.cit*, p. 41).

C'est pourquoi il est question dans un premier temps de s'intéresser à la philosophie politique dans lequel s'ancrent la notion de démocratie technique et ses applications, à savoir la question de la délibération. Dans un second temps, l'intérêt sera à la participation citoyenne, en tant que nouvelles modalités d'action dans le processus décisionnel et en tant que nouvelles formes de gouvernementalité. Enfin, sera abordée dans un dernier temps la signification de l'occurrence de l'usage du concept d'acceptabilité sociale aujourd'hui, pour montrer tout d'abord qu'il peut être appréhendé comme un échec de la participation citoyenne dans ses déclinaisons fonctionnalistes, mais aussi comme une opportunité de valoriser l'acceptabilité quant à la mise en place de procédures participatives et délibératives dans les projets d'aménagement.

### 1) Décider avec Habermas : le tournant délibératif

Dans « *l'agir communicationnel* » (1987), Jürgen Habermas développe ses propos à partir du questionnement suivant : « *Comment penser une construction fondée des règles normatives dans les sociétés où le pluralisme des visions du monde est reconnu au sein même de la société ?* » (*ibid*). Habermas débute son questionnement en partant du fait qu'une vision partagée n'est désormais plus une caractéristique des sociétés contemporaines – la perte de domination de la vision religieuse ou traditionnelle, entraîne plusieurs visions qui cohabitent – et se demandent alors comment penser une construction d'une volonté, d'une norme, en somme d'une décision en situation politique, et par-là démocratique.

---

<sup>22</sup> « *As Dewey put it, the concern of pragmatism is with the 'particular consequences of ideas for future practical experience' (1931 : 27)* » (Harrison, *op.cit*, p.158)

Partant de ce postulat, ce qui importe pour l'auteur est « *l'éthique communicationnelle* » et la force de l'argumentation. Dans l'éthique de la discussion, c'est la procédure de l'argumentation morale qui prend la place de l'impératif catégorique : elle établit le principe délibératif, selon lequel seules peuvent prétendre à la validité les normes qui pourraient trouver l'accord de tous les concernés en tant qu'ils participent à une discussion pratique (Habermas, 1992). La procédure de discussion pratique appelle elle, pour l'auteur, à partir du fait qu'en principe tous les concernés prennent part, libres et égaux, à une recherche coopérative de la vérité dans laquelle seule peut valoir la force sans contrainte du meilleur argument (*ibid*). Par-là Habermas préconise un dialogue afin que les questions posées dans la pratique soient « traduites » en problèmes formulés scientifiquement et que les informations scientifiques soient traduites dans le langage de la pratique. Il ajoute que ce dialogue doit « (...) être en prise directe sur les intérêts sociaux et les orientations d'un monde vécu social donné par rapport à certaines valeurs » (Habermas, 1968, p. 110, cité par Bonneuil et Joly, 2013, p. 61).

La pensée philosophique délibérative conduit à voir la décision non pas à travers une logique agrégative de différentes connaissances scientifiques intrinsèquement objectives et universelles. Au contraire, elle aborde la décision à travers une logique processuelle, dynamique, où des opinions se forment, s'éduquent et se modifient par l'exercice argumentatif. De fait, la pensée délibérative implique l'acceptation de la critique et de la discussion. En effet, comme le dit Yves Sintomer :

*« La délibération démocratique, si elle favorise l'expression du conflit, constitue en même temps un filtre par lequel ce dernier doit passer. Elle impose aux acteurs qui y prennent part de montrer autre chose que leur égoïsme bien pesé qu'ils veulent convaincre durablement une majorité de leurs concitoyens. C'est dans cette torsion imposée aux intérêts et aux opinions particuliers que la délibération permet au conflit démocratique de différer de l'anomie »* (1999, p. 382).

C'est donc par la force de l'argumentation que tout participant à la délibération est amené à dévier de ses intérêts particuliers, de sa subjectivité, pour prétendre à des aspirations universalisables, à une intersubjectivité.

La pensée délibérative a transformé depuis son développement les pratiques de décisions dans l'aménagement. Plus particulièrement elle bouleverse les fondements de sa légitimité, puisque c'est ici une légitimité discursive et procédurale de la décision qui est construite par la pensée d'Habermas. Selon ce point de vue, « (...) la norme n'est légitime que si elle est fondée sur des raisons publiques résultant d'un processus de délibération inclusif et équitable, auquel tous les citoyens peuvent participer et dans lequel ils sont amenés à coopérer librement » (Blondiaux et Sintomer, 2002, p. 18). La récupération de la pensée d'Habermas dans le champ politique et décisionnel fait reposer la légitimité sur « (...) l'accord intersubjectif auquel les citoyens sont susceptibles de parvenir dans leurs discussions dans l'espace public et grâce aux procédures de l'État de droit démocratique » (*ibid*, p. 22-23).

La traduction opérationnelle de la pensée délibérative dans le processus décisionnel s'effectue au regard d'un triple bénéfice : elle produit de l'information nouvelle, elle rend possible l'imagination de solutions nouvelles et elle éclaire chacun sur les conséquences véritables de ses choix et de ses intérêts. De fait, cette mise en pratique – à travers des dispositifs tels que les conférences de consensus, les forums hybrides, la Commission Nationale du Débat Public (CNDP) – poursuit deux logiques. La première est qu'elle essaye de répondre aux nouvelles contraintes, aux nouvelles caractéristiques auxquelles la décision est soumise aujourd'hui à l'aune de la modernité écologique et par-là aux nouvelles exigences politiques et démocratiques qui se posent au regard des transformations contextuelles. La seconde est aussi liée à

une perspective fonctionnaliste, c'est à dire en tant que réponse aux problématiques des contestations auxquels fait face l'appareil techno-marchand et politico-administratif – en somme, l'acceptabilité sociale.

C'est bien la cohabitation de ces deux logiques qui se retrouvent dans cet « *impératif délibératif* » (Blondiaux et Sintomer, *op.cit*), dans « *ce nouvel esprit de l'action publique* » (Blondiaux, 2001). Or, la cohabitation de ces deux logiques pervertit la portée de cette pensée philosophique initiale :

*« Le constat est éloquent. Ces dispositifs participatifs et délibératifs peuvent être pensés comme des outils ordinaires et efficaces de gestion des conflits sociaux autant que comme des instruments de démocratisation de la décision. La délibération se présenterait alors comme une forme privilégiée de la "gouvernementalité" contemporaine, laquelle ne préjugerait en rien d'une remise en cause des pouvoirs existants. Au prétexte d'un renforcement de la citoyenneté démocratique, l'autorité se serait découverte de nouvelles ruses » (ibid, p. 89).*

Néanmoins, selon L. Blondiaux, trois conséquences peuvent être tirées de ce recours à « l'impératif délibératif » (*ibid*). La première est que la mise en discussion des décisions coïncide avec la crise de légitimité technocratique et transforme la hiérarchie des arguments légitimes dans les arènes ; la seconde est que la portée politique de ces dispositifs n'est pas à négliger, puisqu'ils font surgir des arguments, des identités nouvelles, qui ne sont pas prévisibles au départ ; la troisième est que le développement de ces dispositifs exerce une forme de pression sur les gouvernants, qui ne peuvent plus minimiser cette nouvelle forme de légitimité, et qui ne peuvent plus se cacher, ou cacher les fondements d'une décision.

Par ailleurs, la délibération ne peut se penser sans la participation, comme la participation ne peut se penser sans délibération :

*« (...) la délibération ne déploie toute sa rationalité que lorsque l'ensemble des parties concernées y participent ; réciproquement, la participation est susceptible de déboucher sur une dynamique rationnelle (pouvant contrebalancer le pouvoir des experts ou le monopole des représentants sur la définition de l'intérêt général) parce qu'elle engendre une délibération publique élargie » (ibid, p. 27).*

Ce faisant, le postulat est bien d'ancrer la question de la participation citoyenne dans le mouvement réflexif entamé par J. Habermas à travers la délibération – Y. Sintomer souligne à propos que cette porosité est une des particularités de la littérature française en la matière (Sintomer, 2011). Pour autant il semble que la participation citoyenne se différencie sur certains points de la pensée délibérative d'Habermas. Ainsi, participation et délibération se rejoignent en partie sur le fait que :

*« La légitimité de la délibération repose sur le fait que toutes les parties concernées y aient pris part, car c'est seulement ainsi que l'ensemble des points de vue peuvent être pris en compte et que les consensus susceptibles de s'établir ne soient pas excluants. De même est repris en partie l'idéal de la démocratie athénienne, avec l'affirmation que tout un chacun peut délibérer de façon raisonnable : cette activité n'est pas le monopole des élites » (Sintomer, *op.cit*, p. 254-255).*

Autrement dit, dans les deux conceptions, la participation citoyenne est une des conditions substantielles. Ces deux réflexions s'ancrent aussi comme une tentative de renouvellement d'une légitimité politique, et par-là des décisions démocratiques, qui s'inscrit dans l'évolution des formes de légitimités démocratiques auxquelles fait

référence le premier chapitre de cette thèse<sup>23</sup>. Cependant, si participation et délibération se rejoignent et peuvent être même être vues comme interdépendantes sous certains aspects, elles se différencient par l'appréhension de la question du pouvoir. Alors que le sujet du pouvoir est abordé dans la littérature sur la participation citoyenne – notamment autour des questions d'asymétrie au sein des dispositifs (Arnstein, 1969 ; Barnaud et al., 2016) – celui-ci semble moins inscrit dans les considérations d'Habermas. Certains auteurs lui reprochent à ce sujet une vision trop naïve (Mermet, 2006), ou une vision trop idéaliste quant à la rationalité de la discussion et l'argumentation, qui occulte les stratégies des acteurs, qui ne perçoit pas les conflits comme « une opportunité démocratique » (Blondiaux, 2008 ; Callon, Lascoumes et Barthe, 2001 ; Sintomer, 1999) – et c'est en partie à ce sujet qu'il se différencie de la pensée de M. Foucault (Flyvbjerg et Richardson, *op.cit*).

\*\*

Ainsi, la pensée délibérative et la participation citoyenne constituent autant de nouvelles pratiques en vue de rechercher un consensus et de stratégie d'évitement des conflits, que de nouvelles formes de pouvoirs, comme de nouveaux registres de régulations politiques caractéristiques de la modernité réflexive et écologique. Si nous nous saisissons de ces théories, c'est bien parce qu'elles se matérialiseront autant dans les façons de gouverner l'eau et les territoires ruraux pour lesquelles la CACG endosse historiquement un rôle d'agent et d'acteur. Nous verrons dès lors dans la suite de cette thèse que participation citoyenne et démocratisation du processus de formalisation d'une décision sont étroitement liées à la structuration d'une dynamique conflictuelle concernant les aménagements de la CACG, mais aussi à la remise en cause de la légitimité de savoirs produits par ses praticiens ingénieurs légitimant son action d'aménager.

## 2) Participation citoyenne et aménagement : un bilan d'étape

La question de la participation citoyenne a connu une institutionnalisation importante, à travers le développement de dispositifs dans le champ de l'aménagement du territoire – notamment au regard des problématiques environnementales. Ce qui est particulièrement intéressant ici, c'est la croyance partagée à partir des années 1990 quant au fait que la participation citoyenne constitue une modalité d'action répondant aux transformations exposées dans le premier chapitre. Nous verrons par la suite qu'elle constitue un vrai tournant dans les façons d'aménager l'eau et de développer les territoires ruraux dans l'espace concerné par l'action de la CACG.

\*\*

En effet, si la participation citoyenne désigne largement une « *Action consistant à prendre part* » (Choay et Merlin, 2015), ses modalités se sont développées dans le champ de l'aménagement du territoire en concomitance avec la multiplication des contestations, de l'effritement de la légitimité démocratique représentative et de la montée en légitimité des problématiques environnementales. De fait, le développement de la participation dans l'aménagement s'est réalisé avec la croyance que des modalités participatives répondent à ces transformations. À ce sujet, Daniel J. Fiorino en 1990 présente trois arguments à ce qu'il nomme le modèle technocratique de la décision :

---

<sup>23</sup> Notamment, M. Callon y voit la source de développement d'une « *démocratie technique* » (Callon, 1998) - notion développée par la suite avec l'ouvrage *Agir sur le monde incertain*. La démocratie technique part du postulat de la vertu de la délibération et de « l'éthique de la discussion » dans la production de la connaissance, au sein du processus décisionnel. Cette démocratie technique s'ancre de fait un modèle de décision « pragmatique », c'est-à-dire un modèle où la décision se fonde par le dialogue entre expert et profane. Une démocratie qui implique une participation des non-spécialistes aux débats, postule des bienfaits de la controverse et se veut décloisonner savoirs profanes et savoirs scientifiques.

1. Un argument substantif : « *A substantive argument is that lay judgments about risk are as sound or more so than those of experts. Nonexperts see problems, issues, and solutions that experts miss (Isaacson 1986). (...) Studies of lay judgments about technological hazards reveal a sensitivity to social and political values that experts' models would not acknowledge. The lay public may have better capacity than experts alone (...) or for accommodating uncertainty and correcting errors over time through deliberation and debate* » (Fiorino, 1990, p.227).
2. Normatif, dans le sens où une décision technocratique serait incompatible avec l'idéal de démocratie, car être un citoyen, c'est être capable de participer aux décisions qui nous affectent ou qui affectent notre entourage (*ibid*) ;
3. Un argument instrumental dans le sens où la participation du public dans l'élaboration des décisions rend celles-ci plus légitimes et conduit à de meilleurs résultats (*ibid*).

Dans une acception large, la participation s'est développée à travers deux grandes logiques. La première marque une volonté de construire une vision partagée de l'action d'aménager en question, une vision partagée de l'idée de société et de développement dans laquelle elle s'inscrit. La participation est ici un moyen de changer la manière de prendre les décisions dans l'aménagement du territoire. Elle se caractérise par sa démarche de prise en compte du champ social, de la population, dans les prises de décision ; par l'intention de ne plus laisser la maîtrise de la décision aux seules mains de l'expert et des représentants politiques ; par sa volonté de construire une vision de l'aménagement contextualisée. Pour le dire plus simplement, à travers l'idée de participation, il y a l'idée que la décision en question sera substantiellement meilleure (Renn, Webler et Wiedemann, 1995).

Pour autant, si l'instauration de dispositifs de participation citoyenne s'effectue au prisme de l'amélioration de la décision, elle se développe tout autant comme un outil d'ingénierie d'acceptation du public, « *comme un instrument pour reconstruire la confiance (dans la science et la technique, mais aussi dans les institutions qui la produisent), sans infléchir pour autant le projet technologique, sans négociation de son contenu* » (Bonneuil, Joly, *op.cit*, p. 90). Et c'est ici la seconde logique dans laquelle s'inscrit la concertation, et c'est bien en cela qu'elle est une forme d'exercice du pouvoir, une nouvelle façon de gouverner (Gourgues, Rui et Topçu, 2013).

En effet, une idée fondamentale chez les acteurs dans le début des années 2000 est que la participation rend plus efficace la prise en compte des problèmes environnementaux :

« *À la base de cette synergie se situe le diagnostic que la prise en compte insuffisante des problèmes environnementaux est le fait de pouvoirs publics insuffisamment à l'écoute des attentes des citoyens en matière d'environnement et engagés aux côtés de groupes d'intérêts dans des politiques de développement qui résistent au changement environnemental et que seul peut contrebalancer une expression vigoureuse du public* » (Mermet et Salles, 2015, p. 21).

Cette articulation ténue, entre environnement et participation, se retranscrit par le terme de « participation environnementale » (Barbier et Larrue, 2011a), jusqu'à l'apparition récente de la notion de « *démocratie environnementale* » utilisée par le vice-président du Conseil d'État, Jean-Marc Sauvé (Sauvé, 2010). De fait, la participation citoyenne est abordée dans ce travail comme une nouvelle forme de régulation, une nouvelle nature de pouvoir dans le champ de l'aménagement du territoire notamment face aux problématiques environnementales.



Dans sa première logique, la participation s'est déclinée à travers un mouvement de la refonte de la décision dans les projets d'aménagement par la mise en place de dispositifs et d'instruments (Vallemont, 2001). De sa composante régulatrice comme instrumentale, la participation a donc plusieurs « degrés », plusieurs niveaux, qu'il est important d'aborder dans une perspective critique, pour mieux en distinguer les asymétries de pouvoir dans les différents dispositifs institutionnels. En s'appuyant notamment sur le *Dictionnaire critique et de la participation* (Akrich, 2013 ; Beuret, 2013 ; Casillo et al., 2013 ; Rui, 2013), l'idée est de révéler par une approche critique, comme l'a fait Sherry R. Arnstein avant (Arnstein, *op.cit*), comment la prise en compte du savoir profane ou le partage du pouvoir de décision varie en fonction que la participation citoyenne s'inscrive dans une démarche de consultation, de concertation ou encore de codécision.

Le premier degré est celui la transparence de l'information et la consultation. À travers ce mouvement l'idée véhicule une information à double sens. C'est-à-dire qu'il s'agit de recueillir les suggestions et les critiques sur des projets, d'évaluer les réactions du public avant d'effectuer un choix ou de modifier le projet en conséquence. Beaucoup de procédures aujourd'hui de participation citoyenne répondent à cette logique – notamment celle de l'enquête publique. *In fine*, « la consultation conduit à ce que la décision ait lieu en public et non qu'elle soit le fait du public. Elle reste donc une forme de participation plutôt symbolique aux processus d'élaboration des projets » (Fourniau et Chambat, 2001, p.15). Dans le champ de l'aménagement, l'utilisation du terme « participation » est souvent confondue chez les praticiens par celui de « concertation » (Mermet, 2003). Pourtant la concertation, contrairement à la consultation, implique un partage du pouvoir dans la décision – elle est censée donner aux participants une influence réelle sur l'élaboration des projets – et de fait suppose une certaine redistribution du pouvoir au profit des participants (Fourniau et Chambat, *op.cit*). Pour autant, l'autorité concernée reste libre de sa décision. En d'autres termes, il n'y a pas de délégation de la décision contrairement à la « co-décision », qui implique une redistribution du pouvoir, une délégation de la décision partagée, comme la délibération et la négociation afin de rechercher une prise de décision sur la base d'intérêts distincts.

Le processus de concertation est étroitement lié aux développements des conflits dans l'aménagement du territoire – conflits abordés dans le premier chapitre. Derrière la concertation, il y a l'idée d'une recherche de solution commune, fondée sur le consensus ou le compromis (Dziedzicki, 2015). En cela, la concertation, et l'institutionnalisation de ses procédures et dispositifs, proposent une nouvelle logique dans la décision et l'action d'aménager : du modèle traditionaliste « *Décider, Annoncer, Défendre* » (DAD), la concertation tend à fonder la décision d'aménager, selon les termes de Laurent Mermet, sur de nouveaux modèles : « *Proposer, Ecouter, Requalifier* » (PER), sans délégation de la décision ; ou « *Concerter, Analyser, Choisir* » (CAC), avec un partage du pouvoir décisionnaire entre tous les participants (Mermet et al., 2004, p. 6).

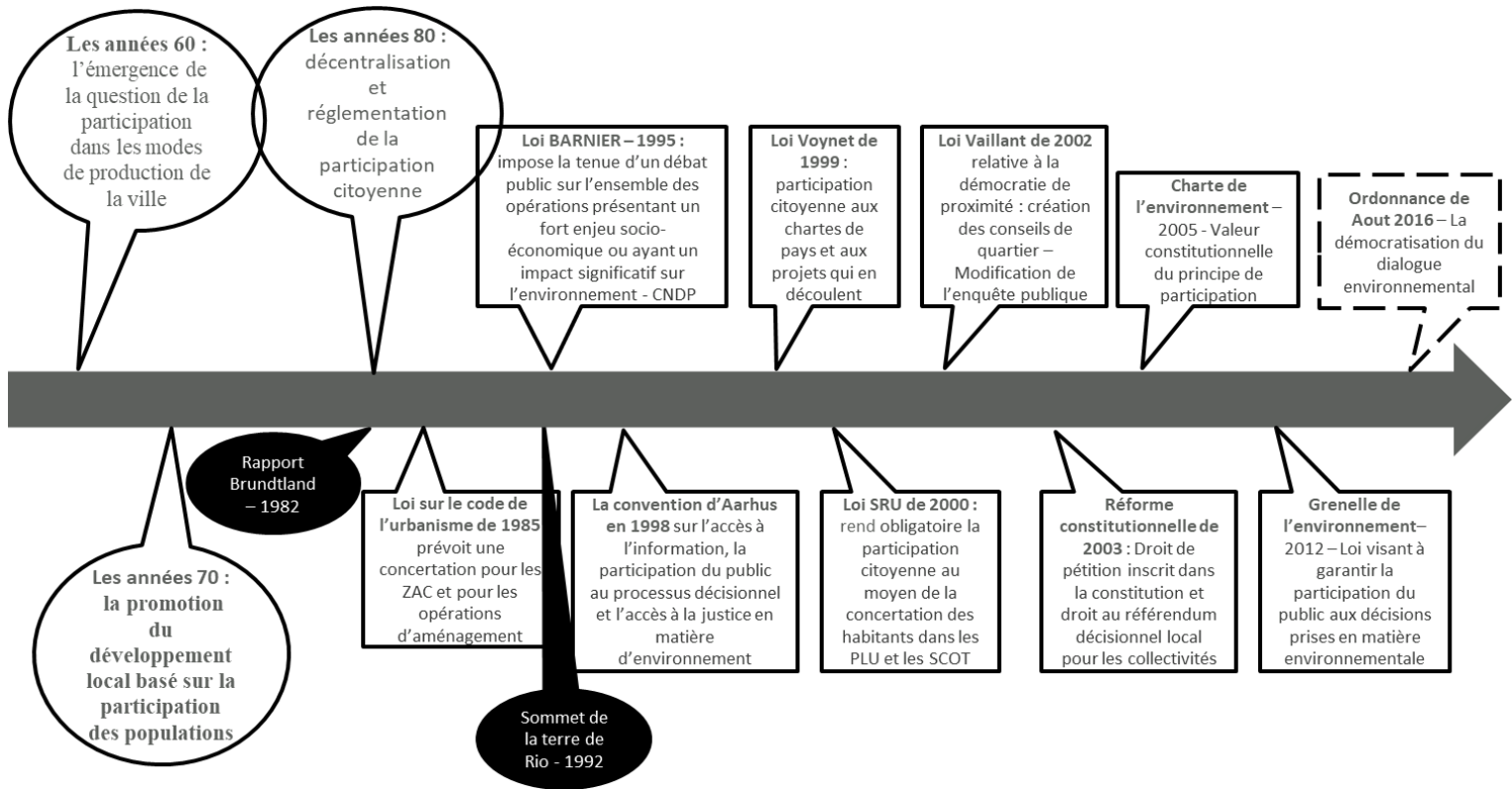


Figure 2 : L'institutionnalisation de la participation citoyenne : de la problématique urbaine à la question environnementale (Carrausse, 2017)

Le développement institutionnel des dispositifs de concertation dans l'aménagement du territoire n'est ainsi pas tant un processus proactif portant une idée de « démocratisation de la démocratie », mais un processus réactif à la récurrence des conflits dans une perspective fonctionnaliste et d'acceptabilité sociale. Si elle a émergé à travers dans le domaine de l'urbanisme, et de l'expérience du budget participatif, son institutionnalisation s'est intensifiée en même temps de la montée en légitimité des problématiques environnementales et de l'occurrence des conflits concernant des aménagements ayant des conséquences sur l'environnement<sup>24</sup> – ce qu'essaye d'illustrer le schéma de la figure 2 (ci-dessus). Si dans la suite de cette thèse seront approfondies les dernières « avancées » en la matière – étroitement liées, de nouveau, à l'intensification des contestations des projets d'aménagements cristallisées autour des ZAD – la poursuite de l'institutionnalisation de la participation citoyenne est ambivalente. En effet, des dispositifs vieillissants et ne garantissant pas une vraie concertation comme ceux de l'enquête publique ne semblent pas être concernés par une évolution majeure, malgré les multiples critiques connues déjà à leurs égards. À l'inverse, la Commission Nationale du Débat Public voit sa capacité d'intervention renforcée et élargie par l'ordonnance du mois d'août 2016 sur la démocratisation du dialogue environnemental. En somme, même si le constat que les formes actuelles de participation ne suffisent pas à mettre en place une vraie dynamique « concertative » dans la décision, chez le législateur et l'appareil politico-administratif, l'actualité n'est pas à la refonte où la mise en place de nouveaux outils et de nouvelles procédures.

Cette ambivalence se retrouve dans le discours politique. Lors du 7<sup>e</sup> Colloque du Réseau OPDE (Outils Pour Décider ensemble), tenu en 2017, L. Monnoyer-Smith,

<sup>24</sup> La mise en place de dispositifs spécifiques de participation citoyenne sera approfondie plus tard dans cette thèse, notamment dans le domaine de la gestion et de l'aménagement de la ressource en eau.

Commissaire générale au Développement Durable, ancre la question de la participation aujourd'hui autour de deux défis majeurs : celui de l'urgence du changement climatique face auquel la participation citoyenne ne doit pas être un obstacle par la complexification de l'action, selon elle, qu'elle implique ; un premier défi qui impose alors selon elle le second, à savoir celui de la simplification des démarches participatives jugées trop lentes (Monnoyer-Smith, 2017). Un discours qui révèle une tension, dans les orientations en termes de régulations politiques, que pose l'environnementalité, entre participation citoyenne et autoritarisme.

Outre ce point de vue politique, le constat sur la concertation est globalement dominé depuis les dernières années quant à sa fragilité et sa remise en cause :

*« Les uns lui reprochent de contraindre les projets d'aménagement et l'économie avec des lenteurs et des obstacles excessifs. D'autres l'accusent de n'être efficace ni pour l'environnement, ni pour la démocratie, de n'être en somme qu'une formalité recouvrant de nouvelles formes de laisser-faire ou d'imposition au bénéfice de catégorie d'intérêt » (Mermet et Salles, 2015, p. 13).*

La critique la plus virulente se situe sans doute dans le déploiement de démarches de participation dans la seconde logique explicitée plus tôt, c'est-à-dire la participation en tant qu'outils de gouvernement. En effet, peu importe la qualité de la démarche en question, *« (...) la concertation n'a pas d'effet si les décideurs sont déterminés à passer outre et à ne pas changer de projet » (Mermet, 2015, p. 26).* Autrement dit, si la participation citoyenne est saisie dans un objectif de résolution de conflit, d'acceptabilité, ou encore comme un instrument pour asseoir une légitimité instrumentale et procédurale à la décision en question, sans avoir l'intention de modifier l'action ou de partager le pouvoir de décision, la concertation est obsolète. Cette critique en rejoint une seconde, toujours au sein de la même logique, celle de cette croyance trompeuse en ce que le conflit est soluble dans la concertation – comme le disent L. Mermet et D. Salles dans leur ouvrage qui présente un constat des limites actuelles :

*« Au total, si la concertation contribue dans bien des cas à une prévention ou une meilleure gestion des conflits, elle ne peut pas transformer fondamentalement la nature des processus de décision, ni toujours en faire disparaître les affrontements, y compris violents. (...) Ce qui se retrouve au fond, à travers ces différentes recherches, c'est que la concertation ne peut pas dissiper par elle-même les difficultés sur lesquelles buttent les tentatives de résoudre une bonne part des problèmes d'environnement. (...) Lorsque des projets ou des attentes trop différentes et incompatibles se confrontent, la concertation peut éclairer des arbitrages, elle ne peut pas s'y substituer. (...) Si nous espérons que la concertation pouvait par elle-même régler les problèmes de l'environnement, nous en sommes pour nos frais. Ce n'est pas à la concertation, mais à nous de traiter tel ou tel problème d'environnement et la concertation n'est jamais qu'un aspect, un outil, dans ce que nous pouvons mettre en place pour cela » (Mermet, Salles, op.cit, p. 26-28).*

\*\*

Ainsi, si le développement de la participation comme réponse aux conflits environnementaux veut être une tentative pragmatique de construction d'une vision partagée de la décision et de l'action, d'une vision de l'intérêt général – au-delà de toutes ses ambitions politiques, de sa réponse à un modèle technocratique de la décision et de la nouvelle forme de « gouverner » qu'elle constitue –, le constat à partir des expériences des dernières années ne peut être que pragmatique lui aussi : l'émergence d'un sens partagé n'est, à l'aune des caractéristiques de la modernité écologique, pas possible. Au contraire, il existe différentes visions de l'action à

entreprendre qui cohabitent sans se parler et qui parfois n'ont pas les prérequis pour s'entendre. La concertation n'est alors qu'un moyen de mise en dialogue, de mise en perspective des différentes visions afin d'éclairer les arbitrages au sein de la dynamique processuelle de la décision.

Plus largement, ce constat rejoint ici celui de J-P. Dupuy sur la tension actuelle entre la rationalité substantielle et procédurale dans la prise de décision – une tension exacerbée par les agencements contextuels contemporains :

*« Au cours des dernières décennies a progressivement pris corps l'idée que la rationalité collective ne pouvait être pensée que sur le mode procédural et que la démocratie était avant tout affaire de construction d'un espace public de communication et de délibérations. Dire que la rationalité est procédurale, c'est dire qu'une fois l'accord réalisé sur les justes et bonnes procédures, ce qu'elles produiront sera ipso facto, par propriété héritée, quelque chose de bon » (Dupuy, 2009, p. 21).*

Or, cette prise de recul sur la légitimité d'une rationalité procédurale dans le processus décisionnel fondé sur des pratiques délibératives et participatives ne trouve-t-elle pas aujourd'hui un écho avec la visibilité qu'à la problématique de l'acceptabilité sociale ? Quelle signification a l'irruption de l'acceptabilité sociale dans l'investigation sur les caractéristiques de la décision d'aménager aujourd'hui ?

### 3) Ce que nous dit « l'acceptabilité sociale » de ces nouvelles façons de formaliser un contrat aménageur

Le terme d'acceptabilité sociale connaît aujourd'hui un certain succès. Que cela soit dans les discours administratifs et politiques, chez les aménageurs ou les spécialistes de la participation. En ce sens, le lecteur ne sera pas surpris de retrouver dans les derniers chapitres de cette thèse l'occurrence de ce terme chez les praticiens de la CACG et notre analyse de son ambition de transformation. En effet, dans le champ des sciences humaines et sociales, ce vocable peut être perçu de plus en plus depuis les quinze dernières années, mais il reste néanmoins un terme dont l'usage est fait avec prudence, où les visions de chacun divergent. Cette prudence dans sa mobilisation est notamment liée à son flou définitionnel, à son caractère éminemment polysémique, comme à sa signification en fonction de l'objet, de l'organisation ou de l'individu qui le manipule : *« La notion est mobilisée souvent sans définition explicite, sans référence théorique et conceptuelle, autour de valeurs, de finalités et de postulats de départ rarement explicités » (Batellier, 2016, p. 3).*

\*\*

Le flou sémantique autour du concept d'acceptabilité sociale peine à éclairer sur ce qui est abordé à travers sa mobilisation : parle-t-on du processus de mise en œuvre d'un projet et son rapport avec le public, ou de la finalité du projet, c'est-à-dire des stratégies, rationalités, dispositifs pour que le projet *« passe l'épreuve des populations »* (Garcia, Deletraz et Arnauld De Sartre, 2016) ? L'acceptabilité sociale de qui ? L'acceptabilité de quoi ? Ces zones d'ombres ne peuvent que faire craindre que l'usage du terme résulte d'une catégorie de pouvoir, c'est-à-dire d'un objet qui possède un intérêt à ce que le projet en question, l'action, la décision soient acceptés. L'acceptabilité peut être dans ce cas considérée comme un faux problème, comme un faux concept, car si elle n'est qu'un problème de promoteur, d'acceptation de nouvelles technologies, de projets d'aménagement avec de forts impacts environnementaux, etc. elle ne peut que « embarrasser » les sciences humaines et sociales, dans sa mobilisation, son investigation, tout comme dans le questionnement que cela pose en termes de posture de la recherche et du chercheur dans cette thématique (Barbier et Nadaï, 2015).

À lire ces derniers auteurs, le premier usage du terme dans le champ académique revient à R. Laufer, professeur émérite de marketing, où il cherche à établir l'acceptabilité sociale comme une problématique (Laufer, 1984, cité par Barbier et Nadaï, *op.cit*, p. 7). Cet article pose l'acceptabilité comme une problématique nouvelle au regard d'une double crise de légitimité, la légitimité sociale de l'action publique et la légitimité de la science. Cette vision du terme de l'acceptabilité revient à une réflexion sur les moyens à mettre en œuvre pour rétablir une nouvelle légitimité de l'action, les leviers pour favoriser l'assentiment du public, comme la participation citoyenne dans sa mobilisation fonctionnaliste. Telle est la vision « classique » de l'acceptabilité. Pierre Batellier, par un travail d'analyse lexicale et textuelle, présente les différentes définitions à ce jour (Batelier, *op.cit*). Parmi elles, les définitions institutionnelles s'inscrivent dans la même perspective que celle de R. Laufer. Citons-en par exemple une issue d'un « guide pratique » : « *Le résultat d'un processus par lequel les parties concernées construisent ensemble les conditions minimales à mettre en place, pour qu'un projet, programme ou politique s'intègre de façon harmonieuse, et à un moment donné, dans son milieu naturel et humain* » (Caron-Malenfant & Conraud, 2009, cité par Battelier, *op.cit*, p. 4). Dans la suite de son travail P. Battelier présente « *les douze postulats de l'acceptabilité sociale* », qui est une manière de mettre en lumière « (...) *l'influence de ces postulats sur la manière de penser et de "pratiquer" l'acceptabilité sociale* » (Batellier, *op.cit*, p. 7). Or, entre le postulat « *Réduire, éviter voire étouffer le conflit* » comme finalité de l'intérêt porté à l'acceptabilité, ou « *l'ignorance des citoyens* », « *les déterminants des réponses du public à un projet* » (*ibid*), le constat est clair : dans son approche classique, l'acceptabilité sociale est issue d'une conception firmo-centrée et techno-centrée.

Cette conception s'inscrit dans une rhétorique de la crise de la légitimité, avec pour preuve la hausse des contestations d'aménagements. Certains travaux ont pondéré ce postulat. Ceux de Jean-Baptiste Fressoz en histoire environnementale ont montré que des conflits sur les externalités négatives des sciences et des techniques existaient déjà au XIX<sup>e</sup> siècle (Fressoz, 2012). Néanmoins, s'il est indéniable que les conflits ne sont pas une nouveauté – ni même « le public », au sens de John Dewey, en tant qu'élément constitutif du champ social dans les projets d'aménagements et les décisions politiques –, la multiplication des contestations des projets d'aménagements, le renforcement de la prise en compte des problématiques de conservation de la nature, les nouvelles formes de régulations politiques de l'appareil étatique, le basculement des fondements de la légitimité de la décision, ne peuvent entre autres qu'appuyer « la rhétorique » d'une crise de la légitimité de l'action d'aménager et de formalisation d'une façon de gouverner l'espace et ces ressources. Par conséquent, même si le phénomène est à pondérer au regard de l'historicité de la réflexivité et des contestations, force est de constater son fait et sa complexification par rapport et depuis les propos de R. Laufer.

Pour autant, inscrire l'émergence de l'acceptabilité dans la seule crise de la légitimité ne reviendrait-il pas à adopter encore le seul point de vue de ceux qui détiennent l'intérêt d'un assentiment à un aménagement ou une technologie ? En effet, les sciences et les techniques sont aussi des institutions historiquement liées aux pouvoirs, où durant le modernisme, l'association entre grands groupes industriels État centralisé et science en constituait le triptyque principal (Caron, 2010). Si ce triptyque a bien entendu aujourd'hui évolué, la problématique de l'acceptabilité sociale doit aussi être inscrite comme un résultat de l'autonomisation de la sphère technique, politique et marchande dans leurs initiatives de projets (Pestre, 2013). Autrement dit, cette autonomisation, et la ritournelle du modèle « Décider-Annoncer-Défendre », génèrent par la décision de l'action d'aménager des asymétries. Une asymétrie chronologique indéniable, car :

« (...) *l'innovation technique, le projet d'aménagement ou d'infrastructure, sont premiers, et ce n'est inévitablement que dans un second temps que d'autres acteurs sociaux, ou d'autres non humains et leurs porte-parole à leur suite se découvrent concernés par cette innovation ou ce projet, par un jeu complexe de mécanismes intentionnels ou d'interférences non programmées* » (Barbier, Nadaï, *op.cit*, p. 6).

À cette asymétrie chronologique qui est perçue comme structurelle par les auteurs – et qui révèle en fin de compte que la dimension sociale, la territorialisation du projet, ne vient jamais qu'après sa formalisation – deux autres asymétries peuvent être relevées (Garcia, Deletraz et Arnauld De Sartre, *op.cit*). La première est l'asymétrie de pouvoir, c'est-à-dire qu'une décision d'aménager s'inscrit toujours dans le pouvoir de coercition de l'État à travers un cadre réglementaire et normatif ; la seconde est l'asymétrie de connaissance, c'est-à-dire que la connaissance, les expertises, légitimant le projet sont détenues par ses porteurs. En corrélation, avec l'asymétrie chronologique, le public ne pourra être que « non-sachant », puis s'encapaciter par des phénomènes d'apprentissages permis entre autres par les controverses et la participation.

Par-là la problématique de l'acceptabilité sociale est ici décrite à la fois comme intimement liée avec les agencements contextuels actuels, mais aussi comme un élément structurel inhérent à tout projet qui part du postulat de son bienfait et recherche l'assentiment de la population. Néanmoins, si nous abordons l'acceptabilité sociale en tant qu'objet d'étude – et non pas concept scientifique –, c'est qu'elle offre un terreau particulièrement fertile en ce qu'elle implique de transformations dans la formalisation et la négociation d'un contrat aménageur. De plus, l'objet à l'étude, à savoir la perte de légitimité d'action d'une organisation d'aménagement du territoire et son adaptation par le développement de nouvelles pratiques, invite à approfondir la réflexion sur la signification du succès du terme. Dans ce sens, la problématique de l'acceptabilité sociale est considérée comme une opportunité heuristique en vue d'accompagner et d'étudier les transformations de pratique d'une organisation dans une démarche de recherche-action.

La thématique de l'éolien est peut-être celle qui a été la plus abordée par les sciences humaines et sociales à travers l'acceptabilité sociale au regard des dynamiques conflictuelles qu'elle connaît. À ce propos, les travaux québécois de Marie-José Fortin et Yann Fournis se sont emparés de la thématique éolienne en tant que champ réflexif sur l'acceptabilité (Fortin et Fournis, 2014 ; Fortin, Fournis et Beaudry, 2013 ; Fournis et Fortin, 2015). En abordant une approche constructiviste de la technologie, ces derniers essaient de reconceptualiser l'acceptabilité sociale qui « (...) *représente non seulement une redéfinition des termes de l'échange entre technologie et société, mais aussi de l'échange lui-même et de leur frontière. (...) le social est plus techniquement valide qu'il y paraît et la technique est plus sociale qu'elle le semble* » (Fortin, Fournis, *op.cit*, p. 5). La porosité de ces deux champs, qui se construisent mutuellement, invite à renverser le postulat de l'acceptabilité classique et à penser au contraire la nécessité d'une acceptabilité de la co-construction entre un projet et son environnement social et naturel. L'acceptabilité dans cette optique est alors primordiale, puisqu'elle se recentre sur la modification du projet, non son assentiment. À ce propos, les travaux de Alain Nadaï et Olivier Labussière amènent à différencier une technologie générique d'une technologie territorialisée et ce faisant, que l'acceptabilité sociale doit « (...) *être pensée en fonction de ses deux modes d'existence* » (Nadaï et Labussière, 2010, p. 2).

L'acceptabilité sociale dans la problématique éolienne soulève aussi un paradoxe, celui du « *green on green* » (Warren et al., 2005). Cela signifie que la légitimation « écologique » de l'énergie éolienne au regard de ses bénéfices globaux se heurte à la réalité de ses impacts paysagers et environnementaux à l'échelle locale

(*ibid.*). Au-delà de « la nouveauté du paradoxe », dont peut être faite d'ailleurs l'hypothèse de sa multiplication durant les prochaines années face à l'injonction de l'adaptation au changement climatique, elle éclaire sur les usages des échelles par les acteurs et dans le même temps invite à penser les modalités d'insertion territoriale d'un projet. Cela amène à revenir sur la considération entre technologie territorialisée et générique. En effet, la légitimation environnementale ne suffit pas à elle-même dans l'objectif pour un porteur de projet de l'assentiment du public. C'est en ça que la problématique de l'acceptabilité à travers l'énergie éolienne est enrichissante pour ce travail : elle révèle, au-delà du registre de légitimation en question, l'absence d'acceptation quant à modifier le projet.

\*\*

Ce constat sur l'acceptabilité sociale rejoint ceux présentés précédemment sur la critique de la participation citoyenne. La saisie de la participation citoyenne dans une optique fonctionnaliste, la prise en compte retardée de la dimension sociale, politique et spatiale, les tentatives de légitimation environnementales, montrent à la fois : la complexité quant à construire un projet en étroite collaboration et intermédiation entre science, technique et société, ainsi que la poursuite ouatée de la logique « Décider, Annoncer, Défendre » dans l'action d'aménager. En ce sens, l'acceptabilité sociale est une problématique, dans son acception classique, émanant des difficultés des porteurs de projets quant à l'acceptation de leurs actions. Elle est révélatrice en revanche des transformations de l'aménagement du territoire, comme des nouveaux enjeux et dispositifs, sociaux et politiques, dont fait aujourd'hui l'objet la décision d'aménager dans le champ pratique et académique.

De fait, les propos introductifs de ce chapitre sur la modernité écologique, en interrogeant ses caractéristiques et ses conséquences avec les théories et pratiques de l'aménagement du territoire, il a été décrit jusque-là quatre dimensions : de nouvelles formes de productions savoirs, comme de nouvelles contraintes dans cette production ; une nouvelle nature du pouvoir, c'est-à-dire de nouvelles façons de gouverner accompagnées d'une évolution des formes de légitimités politiques essentiellement procédurales à leurs dérives instrumentales ; de nouvelles institutions et pratiques de régulation, à travers notamment la participation citoyenne ; de nouveaux comportements, de nouvelles subjectivités, au travers de la dynamique des controverses et des conflits. Ainsi, l'idée de la délibération, de la participation du public vont petit à petit s'instaurer comme un renouveau dans les manières de gouverner, et comme une nouvelle étape du processus décisionnel, en une reconfiguration pratique de l'aménagement et de la gestion des ressources, amenant à considérer l'aménagement comme « (...) *un processus interactif et interprétatif et de valoriser la capacité réflexive des personnes concernées par l'aménagement à évaluer et réévaluer la situation en évolution et leurs objectifs* » (Berdoulay, Soubeyran, *op.cit.*, p. 176).

L'espace est jusqu'ici le grand absent de cette analyse. Pourtant, l'espace est intrinsèque à l'aménagement du territoire et au rôle d'une organisation historique dans ce domaine. L'agencement et la formalisation d'un contrat aménagiste se matérialise dans et par l'espace et ses ressources ; technoadministration et organisation construisent une vision de l'espace en même temps qu'elles s'y situent ; la subjectivité en construit sa pratique, sa représentation et s'y réfère. Alors, qu'en est-il de l'espace ? Ou plutôt : quelle théorie de la discipline géographique peut aider à appréhender la problématique de la relation de l'homme l'espace et à ses ressources ? De quoi dans ce cas est révélateur l'usage du territoire dans cette relation actuelle ? Autant de questionnement structurant la dernière partie de ce chapitre.

### **C. Pour une géographie environnementale de l'aménagement du territoire et de ses organisations**

Depuis le début de cette thèse, par notre saisie du concept de contrat aménagiste, nous considérons les savoirs, l'exercice du pouvoir comme les domaines structurants et agencent la formalisation d'une manière de gouverner l'espace et ses ressources par la technoadministration et une organisation comme celle de la CACG. Pour ce faire, nous nous sommes attardés jusqu'ici à nous appareiller théoriquement dans le domaine des STS, de la sociologie des sciences, sociologie politique et des théories sur la discipline de l'aménagement. Dans cette dernière partie du chapitre deux, nous présentons notre inscription dans des courants théoriques spécifiques à la géographie. En prenant garde de la cohérence avec les cadres théoriques mobilisés jusqu'alors, nous centrerons notre propos sur la géographie politique et les considérations pour une construire et formaliser une géographie environnementale.

La dimension spatiale de nos propos se retrouve jusque-là par l'usage éparé du terme territoire – souvent associé à des formes d'organisations, d'actions et d'exercice du pouvoir politique à une échelle plus locale. Pourtant, l'espace est une des « matières grises » présente dans tous nos propos jusqu'à présent. De la conception de l'espace par l'action d'aménager dans une optique moderniste, à ses tentatives de modélisation pour en comprendre ses fonctionnements, à sa référence dans les dynamiques de production de savoir dans le champ de l'aménagement, ou encore en tant que réceptacle des nouvelles praxis des pensées post-modernes de l'action d'aménager, l'espace est omniprésent. De fait, ce cadre contextuel et théorique comme le sujet de la transformation d'une organisation de l'aménagement du territoire et de gestion de la ressource en eau ne peut se passer d'une étude des représentations, projections et utilisations de l'espace aujourd'hui, par le biais de la discipline géographique. Par-là est recherché dans le même temps, une inscription dans un cadre théorique géographique pour lire la question spatiale – à l'aune de nos préoccupations précédemment présentées – et une focalisation sur les discours et usages contemporains de l'espace et de ce qu'il implique et suscite en termes d'exercice de pouvoir, de prise en compte de question environnementale et d'actions collectives (l'échelle, le territoire, les ressources, la nature, etc.). Cette partie propose alors le même exercice que le précédent, à savoir de se questionner, par la discipline géographique, sur les différentes conceptions de l'espace et les théories pour appréhender ses projections et son usage au regard du double intérêt porté à la question du pouvoir et de la production de savoir dans la formalisation d'une façon de gouverner l'espace et ses ressources et aux rôles des organisations dans ce domaine. Il s'agit par-là de s'inscrire dans un cadre théorique et des réflexions en cours au sein de la discipline géographique.

#### 1) Lire la relation homme/espace au sein de la modernité écologique : Géographie politique et géographie environnementale

La discipline géographique est étroitement liée au déploiement informel de la modernité. Autrement dit, en tant que science, elle a répondu à la demande de la société, notamment par la mise en valeur de l'espace, l'abaissement des contraintes naturelles, dans une optique aménagiste (Berdoulay et Soubeyran, 2000 ; Orain, 2017). C'est pourquoi elle a historiquement eu des liens ténus et d'interdépendance avec la gouvernamentalité à l'œuvre à partir de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle (Rabinow, 1989). L'espace dans le projet prométhéen moderniste était alors vu comme une portion neutre qui recevait une technologie, une intention et un intérêt d'utilisation des ressources ou la visée d'une action d'aménager (Blais, 2000). Dans cette acception positiviste et instrumentale, il était appréhendé d'une manière technocratique, c'est-à-dire qu'il n'était qu'une surface à comprendre pour le modéliser et s'y implanter



(Rosière et al., 2009). En effet, la géographie d'après-guerre était une géographie quantitative, caractérisée par son anthropocentrisme et sa volonté d'accompagner le projet moderniste (Robic, 2013 ; Berdoulay et Soubeyran, *op.cit.*).

\*\*

La vision de l'homme de l'espace, et ses différentes représentations ont depuis évolué, ou plutôt certaines dimensions spatiales ont refait surface et son utilisation est aujourd'hui renouvelée. En effet, l'espace est constitué de différentes dimensions – historiques, naturelles, sociales, politiques – dont chacune est considérée de manière différente en fonction des contextes, des idéologies, des disciplines, des sujets, etc. Mais force est de constater que la conception de l'espace dans l'aménagement du territoire était dans les années d'après-guerre réduite aux potentialités de son milieu anthropique ou naturel. Ceci étant, s'intéresser à la spatialité d'un sujet ou d'un phénomène, c'est s'intéresser à sa relation avec toutes les dimensions que constituent l'espace – tout en défendant le postulat que toute action, tout projet, toute technologie ne peut s'appliquer partout de la même manière.

La théorie géographique s'intéresse justement aux relations entre société et espace, homme et milieu, notamment du fait de son inspiration lamarckiste (Berdoulay et Soubeyran, 1991). La géographie francophone est aujourd'hui réflexive justement au regard des éléments contextuels présentés jusqu'ici (Arnauld de Sartre, 2015 ; Blot, 2016 ; Blot et Besteiro, 2017 ; Chartier et Rodary, 2016 ; Laslaz, 2017 ; Rodary, 2003). C'est-à-dire que la modernité écologique, l'environnementalité, les dynamiques conflictuelles et la mise en place de nouveaux appareils et processus politiques pour la décision d'aménager conduit une certaine partie de la géographie française à appeler à une renaturalisation et une repolitisation de la discipline. En effet, selon E. Rodary,

*« L'institutionnalisation des questions de défense de l'environnement dans les années 1970 a posé un problème fondamentalement politique à la géographie, celui de la naturalisation de son rapport avec la société, entendue à la fois comme rapport paradigmatique de définition d'un champ d'étude et comme rapport programmatique d'application de la recherche » (Rodary, *op.cit.*, p. 96).*

C'est pourquoi, « Renaturaliser la géographie revient à la repolitiser, à mieux faire ressortir à la fois la dépendance des civilisations modernes aux milieux naturels et la dimension fortement conflictuelle des rapports entre groupes sociaux pour leur accès au milieu » (Arnauld de Sartre, *op.cit.*, p. 212). Le même constat est fait par les tenants d'une « renaturalisation » de la discipline géographique par une « repolitisation » à travers le terme de « géographie environnementale » :

*« Ceci est une question politique. Elle est politique au sens où l'environnement est un problème (...). Elle est politique également parce qu'elle (...) touche intrinsèquement à une dimension programmatique, où l'objet de la géographie est partie prenante d'une attente et d'un cadre sociaux. Elle est politique enfin parce qu'elle touche très directement à la déconstruction des grands récits qui ont fondé la science moderne, et notamment la maîtrise de la nature et la naturalisation de l'espace politique de l'État » (Chartier et Rodary, 2007, p. 2).*

L'environnement est aujourd'hui plus que jamais une ressource, un objet de conflit, de contrôle et de régulation. De fait, ce n'est pas tant « la nouveauté » que constituerait la problématique environnementale qui tend à ce que les questionnements sur la discipline géographique intègrent cette problématique, mais plutôt « (...) l'agrandissement et la diversification des cadres politiques (...) » dans lesquels elle s'inscrit qui posent cette réflexion épistémologique (Chartier Rodary, *op.cit.*, p. 26). En tant que science des relations hommes/espaces, c'est justement la question relationnelle qui revient à être un objet d'intéressement fondamental. C'est-à-dire les

éléments d'appropriation, de contrôle d'un espace et la façon dont sont conçues l'action et la décision, notamment au sujet des perceptions de l'espace et de l'environnement. Cela revient à s'inscrire dans une vision pragmatiste, c'est-à-dire que cela revient à porter une attention particulière aux choix collectifs, aux modalités décisionnelles, aux modes opératoires entrepris, etc. (Allen, 2009) – autrement dit, un intérêt particulier aux conceptions humaines de l'action sur la nature, aux choix politiques et à leurs conceptions (Chartier et Rodary, *op.cit.*).

L'inscription de nos propos dans ces réflexions géographiques actuelles puise initialement dans la géographie politique, qui place la question du pouvoir en son centre. Dans la communauté des géographes anglosaxons, la géographie politique porte sur l'étude de la spatialité du pouvoir (Agnew et Muscarà, 2002), ou dit autrement « (...) *how politics is informed by geography* » (Jones, Jones et Woods, 2004, p. 3). Au-delà d'un intérêt à définir les concepts phares de la discipline au regard de cette approche – espace, territoire, échelle, etc. -, le pouvoir y est étudié dans son incarnation derrière la figure de l'État, comme dans une optique relationnelle face aux évolutions contemporaines en matière d'exercice politique au regard de la néolibéralisation, de l'évolution de la spatialité de la citoyenneté, mais aussi des nouvelles technologies de gouvernement que nous avons pu aborder par la question de la participation citoyenne (Agnew, Mitchell et Toal, 2007).

Dans le milieu francophone, c'est Claude Raffestin qui a forgé une géographie politique où le pouvoir est central : « *la dimension politique n'est jamais absente car elle est constitutive de toute action* » (Raffestin, 1980, p. 244). Il questionne par-là les objets de prédilections des géographes dans une approche constructiviste : territoires, territorialités, ressource, etc. Pour lui, le pouvoir est en effet un des médiateurs des rapports homme/milieu (*ibid.*). Selon lui le pouvoir est un des éléments qui structurent fortement trois paramètres qu'implique le rapport de l'homme à l'espace :

« (...) *un milieu social, siège de perceptions contingentes, un milieu physique, objet de pratiques impliquant de telles perceptions contingentes, un cadre opérationnel enfin, modelé par les pratiques historiquement imposées au milieu social et qui filtre les perceptions que celui-ci opère d'un certain milieu physique* » (Raffestin, 1982, p. 168).

L'approche relationnelle et constructiviste de la pensée d'une géographie politique de C. Raffestin, rejoint aussi l'intérêt qu'a ce travail pour la pensée foucauldienne, et notamment sur l'importance du savoir et des connaissances, et plus particulièrement sur les rapports entre savoir et pouvoir :

« (...) *le pouvoir produit du savoir (et pas simplement en le favorisant parce qu'il le sert ou en l'appliquant parce qu'il est utile) ; que pouvoir et savoir s'impliquent directement l'un l'autre ; qu'il n'y a pas de relation de pouvoir sans constitution corrélatrice d'un champ de savoir, ni de savoir qui ne suppose et ne constitue en même temps des relations de pouvoir* » (Foucault, 1993, p. 36).

De la même manière, la connaissance pour C. Raffestin est primordiale dans le sens où elle crée une autre réalité que la réalité première et naturelle. De fait, il faut distinguer la réalité matérielle des connaissances produites, puisque c'est par cette distinction que l'on peut considérer la ressource, le territoire, comme des construits, des artefacts humains pour rendre intelligible une réalité et projeter un intérêt, une action dans l'espace et son milieu.

En accordant une attention particulière au pouvoir et à la connaissance comme des éléments médiateurs dans la construction de la relation homme/espace, la géographie politique permet de s'intéresser dans le même temps aux pratiques : « *Dans cette conception, l'espace (...) est ce qui est offert ou proposé à des pratiques.* »

(...) *L'espace est le point d'application d'un milieu social et de pratiques historiquement imposées par ce milieu social* » (Raffestin, *op.cit*, p. 168). Pour la géographie et le géographe, il s'agit alors d'« (...) expliciter la connaissance de la connaissance et de la pratique que les hommes ont de cette réalité qui est dénommée "espace" » (Raffestin, *op.cit*, p. 2), non pas de « (...) produire des affirmations sur la façon dont la nature se stratifie ou fonctionne, mais toujours d'étudier les différentes manières de produire de la connaissance sur elle, y compris en science » (*ibid*, p. 245). Et c'est bien dans cette posture que veut inscrire ce travail de thèse.

Cette acception permet de s'intéresser à la construction relationnelle de l'homme à l'espace intrinsèque à l'aménagement du territoire. Dans notre travail, cette optique est adoptée concernant la CACG et son acception de l'espace et des ressources dont elle à la charge. Autrement dit, pour pouvoir mieux éclairer les pratiques de l'espace par l'homme et ses organisations, des façons de gouverner l'espace et ses ressources – des discours de légitimation, aux processus décisionnels, aux conceptions idéologiques et politiques auxquelles elle renvoie – ce travail de recherche cible les pouvoirs, les connaissances et la manière dont est construite socialement la réalité matérielle de l'espace et de ses ressources. À l'instar de Lionel Laslaz (*op.cit*) – comme des travaux de F. Blot (Blot, 2005) – s'ancrer dans une géographie politique revient donc à considérer : le rôle des acteurs, leurs pratiques et leurs stratégies ; le fait que l'espace est politique, c'est-à-dire qu'il n'est pas un support neutre, mais qu'il est au contraire convoité, actif, objet de représentations, de tension, approprié et transformé ; qu'une analyse de l'espace et des relations hommes/milieus ne peut qu'être contextualisée, mise en perspective, avec une attention à l'analyse diachronique ; que la question environnementale est éminemment politique ; et alors que l'intérêt est aux asymétries, aux intentionnalités et aux légitimations, aux résistances et aux conflits, aux discours et aux pratiques.

L'appel à une géographie environnementale, comme une renaturalisation et une repolitisation de la discipline et de ses praticiens face aux enjeux que posent les changements globaux dans le rapport de l'homme à l'espace, corrobore aux considérations de la géographie politique. Elle est un mouvement disciplinaire qui se retrouve aisément dans les travaux anglo-saxons. En effet, chez Kevin Cox, Murray Low et Jenny Robinson, dans leurs ouvrages « *Handbook of political geography* », le mot d'ordre est clair « *Re-naturing political geography* » (2008, p. 183). En France, des hésitations ont lieu s'agissant de la géographie environnementale. Si certains auteurs s'inscrivent d'un côté dans approche en termes de géographie politique francophone mettant en son centre l'objet « nature » – comme par exemple les travaux de Frédérique Blot que nous citons ici ou ceux de Lionel Laslaz, d'autres s'enracinent dans les travaux anglophones sur la *political ecology* – en exemple ici, les travaux notamment de Xavier Arnauld de Sartre sur les services écosystémiques et les politiques de développement durable précédemment cités, ou encore ceux de Brice Auvet à propos de la gestion de l'eau présentés en introduction de cette thèse.

Concernant la *political ecology*, elle a émergé dans les années 1970 et 1980 et s'ancore – tout comme la géographie politique francophone – dans la pensée foucauldienne, dans le sens où elle met le pouvoir au cœur de son approche. En d'autres termes, elle entreprend : « (...) *d'analyser la manière dont les discours dominants établissent des vérités sur l'environnement et le développement* » (Gautier et Benjaminsen, 2013, p.15). De fait, elle est définie comme :

« (...) *une approche interdisciplinaire pour l'étude de l'accès, du contrôle et de la gestion des ressources naturelles, qui insiste sur l'interaction de multiples acteurs (humains et non-humains) à de multiples échelles dans la durée, avec une attention particulière accordée à l'influence des relations politiques et biophysiques sur les dynamiques de changement anthropo-environnemental* » (Bassett et Gautier, 2014, p. 4).

Or, certaines réflexions disciplinaires sur une géographie politique et environnementale aujourd'hui dans la francophonie semblent vouloir se « détacher » de la *political ecology* au regard de certaines de ses particularités : son point de vue normatif, sa centralité sur l'étude des pays du Sud, son ambition politique et citoyenne<sup>25</sup> – présent dans la *critical political ecology* (Forsyth, 2002) – (Laslaz, *op.cit*)<sup>26</sup>. Néanmoins, la *political geography* anglosaxonne et la géographie politique sont proches de la *political ecology*, dans le sens où elles accordent aussi une place centrale à la question du pouvoir dans les rapports hommes-milieux. Également, l'appel à la politisation de la posture du chercheur et des savoirs produits par les tenants de la géographie environnementale sont un point de rencontre de ces deux communautés de pratiques.

\*\*

Par cette présentation survolant certains courants théoriques de la discipline géographique, nous avons voulu exposer notre inscription dans une géographie environnementale, afin d'analyser les savoirs, les pouvoirs, ainsi que la relation et conception de l'espace et de ses ressources par la CACG et la technoadministration à l'étude. Pour résumer, deux raisons expliquent notre inscription dans ce cadre théorique : tout d'abord la posture constructiviste que nous donne notre inscription dans le champ des STS nous offre selon nous suffisamment de recul pour adopter une posture critique aussi bien lors de notre immersion au sein de la CACG que lors de notre « déprise » avec ce terrain de recherche. Deuxièmement, si nous nous sommes saisis de théorie critique dans notre collaboration avec les praticiens de l'organisation, certaines théories pour l'action d'aménager sont, elles, acritiques et ne conduisent pas le chercheur embarqué dans une politisation de sa posture. C'est pourquoi par souci de cohérence, nous nous éloignons du cadre de la *political ecology* – tout en l'évoquant au regard de certaines nécessités – pour nous rapprocher avec celui de la géographie environnementale couplé au champ des STS. Cet assemblage suffit selon nous tout d'abord à une prise de recul suffisante pour signifier les tenants de notre rôle au sein de la structure, mais aussi pour révéler les interdépendances entre savoir, pouvoir et acception de l'espace formalisant une façon d'aménager caractéristique du rôle d'agent et d'acteur de la CACG, jusqu'à son ambition de le transformer.

## 2) Appréhender l'échelle et le territoire dans les logiques de gouvernement

La géographie politique offre des clefs de lecture pour appréhender les questions spatiales, territoriales et scalaires. Ces objets de prédilections du géographe se retrouvent dans les discours et les stratégies des acteurs et de l'appareil politico-administratif dans le champ de l'aménagement du territoire. De plus, cet intérêt s'explique également par le fait que nous accorderons à partir des prochains chapitres une importance particulière à la construction d'une échelle de référence d'une part dans la formalisation d'un contrat aménagiste – autrement dit, dans la façon de gouverner l'espace et ses ressources. Par ailleurs, nous verrons que l'occurrence par la CACG de l'usage du concept de territoire est significative du contenu qu'elle veut donner à la reconfiguration de son rôle d'agent et d'acteur. Le territoire sera omniprésent dans les discours scientifico-organisationnels que nous relaterons de

---

<sup>25</sup> « La *political ecology* est à la fois un courant scientifique et un engagement citoyen (...) Les chercheurs travaillant dans une perspective de *political ecology* sont à la fois des scientifiques généralement marxistes ou post-structuralistes et des scientifiques engagés » (Gautier et Benjaminsen, *op.cit*, p.7).

<sup>26</sup> C'est à partir de ces postulats, sur la normativité et l'ambition politique et citoyenne de la *political ecology*, que ce travail se distancie aussi de la *political ecology* au regard des implications en termes de postures et de méthodologies qu'induit une thèse en CIFRE. À l'instar de Claude Raffestin, il ne s'agit pas ici « de porter un jugement de valeur qui n'aurait aucun sens, mais seulement de dégager la signification des pratiques » (*op.cit*, p.214).

l'organisation. C'est pourquoi il est indispensable de développer ici ce que l'on accepte par ces concepts, afin d'être armé théoriquement pour signifier leurs usages.

\*\*

Une lecture géographique des transformations contemporaines ne peut échapper à un intérêt sur la notion d'échelle et de territoire. Ces deux concepts privilégiés des géographes sont appréhendés à travers une approche constructiviste, c'est-à-dire qu'ils n'existent pas en soit, ils sont au contraire le résultat d'une nécessité scientifique pour lire un phénomène spatial, ainsi qu'une visée politique pour promulguer un intérêt envers une portion d'espace (Arnauld de Sartre, 2015 ; Brenner, 2004 ; Howitt, 2003 ; Maillefert, Petit et Rousseau, 2010 ; Orain, 2003 ; Paasi, 2003 ; Planel et Jaglin, 2013). Dans cette acception, « (...) *l'échelle se présente comme médiatrice entre l'intention et l'action* » (Racine, Raffestin et Ruffy, 1980, p. 93). C'est-à-dire que l'échelle – dans le sens de l'utilisation de niveaux scalaires hiérarchisés (local, global, régional, etc.) – n'est autre que « (...) *l'opération d'ajustement qui permet de sélectionner dans le réel les paramètres qui rendent intelligibles une situation et d'agir sur elle* » (Orain, *Op.cit.*, p. 16). C'est pourquoi il est proposé de lire une échelle en tant qu'elle est le reflet d'un agencement des relations entre l'homme et l'espace, dans lequel une intention politique – c'est-à-dire l'intention de l'exercice du pouvoir – use et construit un niveau scalaire pour projeter et traduire spatialement l'intention d'une action. En ce sens, « (...) *nous ne sommes pas obligés de penser qu'il y a des niveaux d'observation intangibles. Au contraire, nous pouvons faire l'hypothèse que la définition d'un ou de plusieurs niveaux ici et maintenant fait partie de ce qu'il faut sans cesse remettre sur le métier* » (*ibid.*, p. 20).

Dans cette optique, le territoire est accepté tout autant en tant que « construit », comme artefact scientifique et politique, tout comme un moyen qu'ont les sociétés de retranscrire leurs rapports à l'espace (Vanier, 2008). Deux approches peuvent être discernées. Dans une approche caractéristique de la géographie sociale et humaine, ce rapport à l'espace de nos sociétés renvoie à des dimensions identitaires, culturelles et sociales (Lévy et Lussault, 2013). Le territoire renvoie alors à un espace « (...) *abstrait, idéal, vécu et ressenti plus que visuellement repéré* » (Di Meo, 2001, cité par Bédard, 2017). Dans cette conception le territoire est autant continu et délimité que, dans sa composante réticulaire, discontinue et « sans-frontière » (Tesson, 2014). La seconde approche – qui ni ne supplante, ni oblitère la première – est propre à la géographie politique. Le territoire est ici « (...) *un produit du pouvoir dans le sens où le pouvoir n'est pas la nécessité naturelle, mais la capacité qu'ont les hommes de transformer par leur travail à la fois la nature qui les entoure et leurs propres rapports sociaux* » (Raffestin, *op.cit.*, p. 168). Le territoire est ainsi « (...) *généré à partir de l'espace, il est le résultat d'une action conduite par un acteur syntagmatique (acteur réalisant un programme) à quelque niveau que ce soit (...) En s'appropriant un espace, l'acteur "territorialise l'espace"* » (*ibid.*, p. 129). C'est pourquoi pour l'auteur, le territoire est dans cette perspective « (...) *un espace dans lequel on a projeté du travail, soit de l'énergie et de l'information, et qui, par conséquent, révèle des relations toutes marquées par le pouvoir. L'espace est la "prison originelle", le territoire est la prison que les hommes se donnent* » (*ibid.*, p. 129).

Le territoire est donc le résultat d'un construit politique qui projette sur une portion spatiale un intérêt quant à gérer, aménager et réguler des ressources naturelles et sociales. Échelle et territoire sont donc étroitement liés. Par-là, s'intéresser aux échelles revient à s'intéresser « (...) *aux dynamiques de structurations des activités humaines dans l'espace* » (Planel et Jaglin, *op.cit.*, p. 6). L'intérêt pour le territoire se situe alors dans une lecture de l'agencement de ces activités humaines à l'espace et des pratiques qui en découlent, mais attachées à une portion spatiale particulière, celle définie, construite et promulguée par l'exercice du pouvoir à l'étude.

Que montre une lecture par la géographie politique des transformations actuelles à travers la mobilisation de ces concepts ? Les recompositions des formes de régulation politique, et notamment le déplacement de la centralité de l'État dans cet exercice, sont le sujet principalement abordé par Neil Brenner (2004). Pour lui, il y a un déplacement des échelles spatiales de la régulation politique, ce qui a été abordé jusqu'ici à travers le développement sur les phénomènes de gouvernance et de décentralisation et la perte du référentiel global de l'État. En conséquence, ce sont bien les échelles désormais infranationales, essentiellement pour lui les métropoles, qui sont promues par des instances nationales et transnationales (État, Union européenne) comme les « bons » niveaux de régulation politique. L'auteur, comme S. Planel et S. Jaglin (*op.cit*), y voit un lien avec la recomposition de l'ordre économique, le néolibéralisme.

À quoi doit alors s'attarder le regard géographique sur la question du territoire dans la relation entre l'homme et l'espace et la façon de gouverner ses ressources ? Tout d'abord, le regard d'une géographie politique se doit de dissocier « territoire » et échelle locale. Ce qui veut être avancé ici, c'est qu'un regard géographique sur l'exercice politique de l'homme à l'espace doit révéler si l'usage du terme « territoire », et de « territorialisation », apparaît comme un simple levier de légitimation d'un discours, relève d'un phénomène de spatialisation à l'échelle locale des connaissances et des pratiques (comme l'est la décentralisation ou l'action locale dans le champ de l'adaptation au changement climatique), ou si il constitue une construction de l'action au regard et par les différentes dimensions spatiales du territoire (politique, sociale et historique). Pourquoi insister sur cette distinction ? Le recours aux discours prônant l'échelle locale comme échelle privilégiée de l'action, les logiques de localisation de l'exercice politique, les formes d'actions collectives et de conflits locaux constitutifs des territoires sont autant d'éléments qui en un sens renforcent un peu plus l'utilisation de ces termes comme leur importance pour étudier la relation homme-espace, notamment en termes politiques.

De ce constat, une distinction semble indispensable. Si le territoire est un produit du pouvoir, la production du territoire s'appréhendait pour beaucoup jusque-là à travers « le pouvoir étatique ». Or, des constats de Neil Brenner aux évolutions des modalités de l'exercice du pouvoir de l'État, les sources de pouvoir dans la production du territoire semblent s'être multipliées. Autrement dit, il y a une multiplicité des formes de pouvoir en tant qu'ils légitiment ce qui est « vrai », ce qu'il est acceptable de dire ou de faire. Plus particulièrement, c'est la multi-vocalité des pouvoirs légitimes dans leurs projections et utilisations de l'espace qui semblent être une caractéristique de la modernité écologique. L'environnementalité, « l'éco-pouvoir », la multiplication des conflits et dissidences sur la conception de l'aménagement de l'espace en question caractérisent aujourd'hui la construction de la relation de l'homme à l'espace. C'est pourquoi plus que jamais, il n'y a pas un « territoire » qui serait le construit d'un pouvoir légitime, mais plusieurs « territoires » qui se chevauchent et qui sont portés par différentes formes de pouvoir – du pouvoir étatique, aux pouvoirs « génériques ». Tout comme, il n'y a pas eu « une échelle » légitime à l'exercice politique, mais une multiplication des niveaux scalaires de l'exercice d'un pouvoir légitime.

Une des illustrations de la multi-vocalité des formes de pouvoir aujourd'hui dans leurs projections et usages de l'espace est le cadrage global de la question environnementale. En effet, celui-ci promeut aujourd'hui l'échelle locale comme niveau scalaire de mise en œuvre des actions répondant à cette problématique (Aubertin et al., 2015). Autrement dit, il est ici considéré que, même si la question environnementale a une dimension globale, la réponse à cette problématique est pertinente à l'échelle locale - c'est-à-dire que la régulation politique doit s'effectuer au niveau local, en impliquant ses acteurs. Cette mise en ordre politique de l'échelon

local comme force régulatrice de la problématique environnementale se retranscrit notamment en France par le transfert de compétences à ce niveau scalaire, en corrélation avec le principe de subsidiarité et la décentralisation (Bertrand et Richard, 2014 ; Brédif, Bertrand et Tabeaud, 2015 ; Richard, 2016).

La dynamique de privilégier l'échelle locale n'appartient pas qu'à la question du changement climatique. La question du développement, et particulièrement du développement rural, à elle-même prônée cette échelle, dans une volonté d'implication des acteurs locaux et des problématiques propres à l'échelle locale, dans le champ francophone notamment et le domaine social et économique (Deffontaines, Marcelpoil et Moquay, 2001 ; Denieuil, 2008 ; Lévesque, 2004 ; Torre, 2015). De fait, s'intéresser à l'échelle locale aujourd'hui, c'est porter un regard analytique sur un niveau spatial auquel est attaché un discours politique, une régulation économique et politique, une action publique et ses diverses formes de gouvernance, dans le champ d'action de l'aménagement et de sa prise en compte de la question environnementale.

\*\*

Ainsi, le phénomène de territorialisation des politiques publiques et de l'action publique marque avant tout la perte de la centralité de l'État dans la conception des politiques publiques par une prise de conscience des limites d'une approche verticale et sectorielle (Muller, *ibid*). Le recours au territoire est autant une politique en soi qu'un principe de légitimation de l'action publique (Douillet, Négrier et Faure, 2015). Dans cette acception, « la territorialisation » dans le champ politique est définie « (...) comme mouvement de transformation de l'action publique, marqué par une localisation accrue et une plus grande transversalité dans la prise en charge des problèmes publics » (Douillet, Négrier et Faure, *op.cit*, p. 17). Le territoire s'associe ici au local, il est le réceptacle d'un processus de localisation de l'exercice politique, c'est-à-dire qu'il signifie une reconfiguration scalaire de l'exercice politique.

### 3) Signifier le recours au « territoire » : géographie, développement et aménagement

Le territoire a, dans la période contemporaine, une place prépondérante dans les discours autant scientifiques, politiques que citoyens. Notamment, dans le champ du développement et de l'aménagement, son occurrence révèle à la fois sa capacité performative dans la promulgation d'un discours, qu'un glissement dans des façons de gouverner l'espace et ses ressources vers des considérations plus sociales et participatives. L'ingénierie territoriale, le projet de territoire, le développement territorial en sont quelques illustrations qui auront une place centrale dans la transformation ambitionnée par la CACG de son rôle d'agent et d'acteur.

\*\*

Comme nous l'avons vu précédemment, néolibéralisation et décentralisation ont rebattu les cartes de la distribution des pouvoirs sur le plan de l'aménagement. Nous assistons à une multiplication d'échelles dotées de compétences et de pouvoir en matière d'aménagement. En la matière, il y a des recompositions scalaires de la régulation politique. Comme le montre le tableau 2 (page suivante), de nombreuses lois accompagnent la multiplication des échelles de références infranationales sur le plan de l'aménagement rural. Pour assurer la cohésion des politiques d'aménagement face à la multiplication des échelles compétentes, l'État multiplie les formes de contrats. Parmi eux, les contrats de plan État-Région instaurés dans les années 1990 symbolisent l'importance renforcée de l'échelle régionale, notamment en tant que collectivité territoriale, qui devient le support politique de l'aménagement du territoire. Dans le même temps, le rôle des départements est amoindri. Néanmoins, ils restent un échelon politique fort dans la solidarité et l'aménagement rural. Dès lors, ils restent des acteurs prépondérants en ce qui concerne la gestion de l'eau. Ils aident

notamment les communes et les exploitants agricoles à financer les opérations de drainage ou d'irrigation grâce à une dotation spécifique de l'État.

Un double phénomène apparaît dans la multiplication des échelles de l'aménagement : une localisation d'une part et une européanisation d'autre part. À l'échelle locale, régions, départements, pays, intercommunalités et agglomérations sont de nouveaux échelons dotés de compétences propres pour mettre en place et organiser les politiques d'aménagement. L'Europe effectue un cadrage cognitif et financier de ces politiques infranationales au nom du développement de l'espace communautaire européen. Les Programmes d'Initiative Communautaire (PIC), comprenant les programmes et fonds « LEADER » et « Interreg » notamment veulent encourager les projets transfrontaliers et soutenir le développement local des zones rurales à partir des Groupes d'Action Locales (GAL) qui rassemblent l'ensemble des acteurs publics et privés autour de projet de territoire. Cette politique européenne sur le plan du développement local se connecte à l'échelon des Pays en France, qui sont pensés comme les lieux privilégiés d'un développement local concerté. Instaurés par la loi LOADDT, dite loi PASQUA de 1995, ils sont renforcés par loi Voynet de 1999 et intégrés aux Pôles d'Équilibre Territoriaux en 2014 dans le cadre du III<sup>e</sup> acte de décentralisation par la loi MAPTAM. Les Pays sont des territoires qui représentent une cohésion géographique culturelle, économique ou sociale. Ce sont des territoires de projet pour impulser le développement local, les collectivités locales et leur groupement qui y définissent en concertation avec les acteurs concernés un projet commun de développement (Girardon, 2010).

**Tableau 2 : Synthèse non exhaustive des principales lois en matière d'aménagement et de décentralisation ; Source : Carrausse, 2017**

1982	Loi Defferre – Ier acte de Décentralisation – Premier transfert de compétence (régions et départements)
1988	À la suite de l'Acte Unique Européen de 1986, refonte des fonds structurels et création de LEADER
1992	Loi ATR (Administration Territoriale de la République) – Redynamisation de l'intercommunalité – Création des communautés de communes et des communautés de villes
1995	Loi LOADT (Loi Pasqua) – Introduction des Pays
1999	Loi LOADDT (loi Voynet) – Conseil de Développement et démocratie participative
2000	Loi SRU (Solidarité et Renouvellement Urbain) – Création des SCOT (schéma de cohérence territoriale) et des PLU (Plan Locaux d'Urbanisme)
2004	Loi Raffarin – IIe acte de décentralisation – Transfert de compétences aux collectivités territoriales
2008	Réforme Générale des Politiques Publiques (RGPP)
2010	Loi de la Réforme des collectivités territoriales – Généralisation et rationalisation de l'intercommunalité – Création des métropoles
2014	Loi MAPTAM (Modernisation de l'Action Publique et d'Affirmation des Métropoles) – Création des Pôles d'Équilibre Territorial et Rural
2015	Loi NOTRe (Nouvelle Organisation Territoriale de la République) – Passage de 22 à 13 régions

Cette multiplication des échelles géographiques et l'évolution de la répartition du pouvoir en matière d'aménagement marquent un double mouvement dans les politiques d'aménagement rural : un mouvement de démocratisation – que nous avons déjà évoqué – et un mouvement développementaliste. En effet, les politiques d'aménagement des espaces ruraux ont petit à petit privilégié la logique de



développement territorial qui résulte de la montée des initiatives locales collectives des années soixante-dix et quatre-vingt, fondées sur le militantisme des acteurs locaux ; et, parallèlement, celui de la mise en place progressive des conditions de territorialisation du développement via les réformes territoriales depuis les années quatre-vingt-dix, qui renvoient aux collectivités et aux intercommunalités la responsabilité du développement et qui en même temps transforment la mission des autorités étatiques déconcentrées en ressources d'expertise (Cardebat et Eberhard-Harribey, 2012). La territorialisation du développement dans les années 1990, parallèlement au début de l'hégémonie du « territoire » (Jean et Vanier, 2009), résulte d'une volonté de développement dans une logique *bottom-up*, qui dans sa mise en œuvre se retranscrit par le développement de territoires de projets et de politiques de projets (Landel et Pecqueur, 2016). Le développement territorial étant ici entendu selon l'acception faite par J-P Deffontaines : « *l'augmentation de la capacité des acteurs à maîtriser les dynamiques d'évolution qui les concernent* » (Deffontaines, Marcelpoil et Moquay, 2001).

Le développement territorial est retranscrit dans l'action publique par l'instauration des territoires de projets. Si les démarches de territoires de projets ont été engagées dans les années 1970 avec les premiers contrats de Pays, ils se sont vraiment développés à partir des années 2000 et la Loi Voynet (Doré, 2017). Ces derniers doivent se doter d'un « *projet de territoire* », entendu selon le Code Général des Collectivités Territoriales comme un « *espace de solidarité, en vue de l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace* ». Selon S. Lardon :

« *Un projet de territoire articule les dynamiques liées à la configuration spatiale avec la capacité des acteurs à s'organiser, aux différents niveaux concernés. Le projet de territoire trouve sa cohérence dans l'adéquation entre modèle d'organisation et modèle de développement. L'organisation de l'espace et l'organisation des acteurs sont les moteurs des transformations du territoire et le projet de territoire exprime la volonté de projection dans le futur* » (Lardon, 2011, p. 153).

Les transformations citées plus tôt dans les agencements politiques et les régimes de production de savoirs ont rendu la prise de décision locale de plus en plus complexe et exigeante. Autrement dit,

« *Décentralisation, territorialisation de l'action publique, réduction et redéploiement des services de l'État, politiques de contractualisation, culture de projet, etc., ont transformé depuis une trentaine d'années, les pratiques, métiers, profils et outils des praticiens du développement territorial* » (Trognon et al., 2012).

Ces transformations sont à la base du développement et de la formalisation d'une forme d'ingénierie spécifique, l'ingénierie territoriale. Elle est développée pour répondre aux besoins de compétences spécifiques du développement territorial aujourd'hui :

« *Capacité à mobiliser des ressources et réseaux pour rassembler des moyens – matériels et immatériels – pour recueillir, traiter et analyser les informations et faire avancer les connaissances des acteurs dans une meilleure intelligence collective. Compétences pour créer du lien et favoriser les réseaux d'acteurs, compétences pour aider les acteurs à coconstruire les initiatives et les coordonner dans une dynamique de projet* » (Janin, et al., *op.cit*, p. 3).

Dès lors, l'ingénierie territoriale est acceptée comme une condition essentielle des processus de développement du territoire, notamment pour les acteurs, en termes

de capacités à faire évoluer leurs compétences au gré des transformations et problématiques (Janin et al., 2011).

C'est que parler de projet de territoire, c'est aussi parler des acteurs qui sont mobilisés par cette conduite du projet. Ils échangent leurs connaissances dans une logique de mise en commun, ils se coordonnent, s'organisent. L'ingénierie territoriale est alors le levier de structuration de ce système d'acteur. L'ingénierie territoriale est sollicitée et mobilisée au service de ces projets. En effet, comme le dit V. Piveteau :

*« Parler d'ingénierie territoriale coïncide toujours, qu'on le veuille ou non, avec l'évocation, si ce n'est la défense, de certaines formes d'organisation territoriale : le Pays, immanquablement, l'agglomération et l'intercommunalité, également. Ainsi l'ingénierie territoriale fait-elle écho aux territoires de projets. (...) L'ingénierie territoriale, c'est la boîte à outils au service du projet territorial »* (Piveteau, 2011, p. 3).

L'ingénierie territoriale se caractérise alors en partie par sa capacité de structuration, de coordination et d'organisation d'un système d'acteur au service d'un projet de territoire. Elle tend alors à s'imposer comme la nouvelle forme d'ingénierie venant supplanter une ingénierie publique remise en question par les recompositions de ces dernières années depuis la décentralisation. Elle est alors appréhendée comme les besoins d'ingénierie des territoires, mêlant aménagement et développement, expertise technique et expertise sociale, procédurale ou instrumentale, jusqu'à ne plus distinguer son « offre » publique ou privée. En effet, selon, J-M. Cardebat et L. Eberhard-Harribey :

*« La décentralisation, le développement de l'intercommunalité et la réglementation européenne relative à l'ouverture des marchés publics ont marqué une profonde évolution de l'ingénierie publique à la française avec l'abandon progressif du volet prestation aux collectivités territoriales. L'État prestataire s'est mué en État expert parallèlement au mouvement d'affirmation des territoires et à la territorialisation des politiques publiques »* (Cardebat et Eberhard-Harribey, *op.cit.*).

L'ingénierie territoriale dans la recherche est acceptée dans un champ plus restreint. Pauline Lenormand recense dans sa thèse de doctorat (Lenormand, *op.cit.*) trois grandes approches de l'ingénierie territoriale. La première la considérant comme l'ensemble des dispositifs mis à disposition des acteurs du territoire (Lardon et Pin, 2007), la deuxième comme l'ensemble de compétences, de savoir-faire, de savoir-agir (Albaladejo et al., 2009) ou encore l'ensemble de connaissances mobilisées pour un projet de territoire comme troisième approche (Janin et Grasset, 2009). De ces différentes conceptions, une définition semble englober ces différentes acceptions : *« L'ingénierie territoriale désigne l'ensemble des concepts, méthodes, outils et dispositifs mis à disposition des acteurs et des territoires, pour accompagner la conception, la réalisation et l'évaluation des projets de territoire. »* (Lardon, Moquay et Poss, 2007).

En définitive, l'ingénierie territoriale cristallise deux ruptures dans les politiques publiques d'aménagement et de développement des territoires explicités par V. Piveteau :

*« La rupture explicite tient à ce qui est visé par le concept : l'attention aux moyens plus qu'aux fins, aux processus plus qu'aux résultats, à la capacité à faire plus qu'au produit. L'ingénierie territoriale vient en résonance avec une politique de l'aménagement du territoire qui est plus adaptative que planificatrice. (...) La rupture implicite tient à l'émergence de la notion de gouvernance territoriale dont l'ingénierie territoriale est en fait le double. (...) Multiplication et articulation des échelles de légitimité, démarches de*

*projets impliquant élus et société civile : l'ingénierie territoriale prospère là où le gouvernement glisse vers la gouvernance* » (Piveteau, *op.cit*, p. 2).

Autrement dit, elle est le fruit du postulat que le développement territorial est une affaire de rationalité procédurale plus qu'instrumentale, dans une logique de projet, dont la structuration d'une gouvernance territoriale par la mobilisation d'un système d'acteur est une des modalités. C'est d'ailleurs à partir de ce constat que D. Lapostolle voit dans l'ingénierie territoriale un destin bureaucratique : « *l'ingénierie territoriale est une bureaucratie parce que c'est un système sociotechnique qui ordonne le monde en recourant à une rationalité procédurale orientée vers la mise en relation d'acteurs et de savoirs multiples* » (Lapostolle, 2013, p. 15). Si cette bureaucratisation peut s'expliquer par la standardisation des procédures et l'isomorphisme institutionnel dans le cadre du développement territorial, l'ingénierie territoriale n'en marque pas moins un tournant dans l'appréhension de l'aménagement territorial en France (*ibid*). Tout d'abord parce qu'elle émane d'un parti-pris, celui que le développement territorial ne peut se faire que dans une logique collective et dans une démarche de co-construction (Janin, et al., 2011). Mais aussi parce que la rationalité procédurale qui la distingue va à l'opposé d'une vision technocratique qui était exclusive à l'aménagement du territoire en France, à la source des spécialisations et des logiques de sectorisation, que représentaient en partie par le Corps des Ponts et Chaussées et par le Corps du Génie rural, des eaux et des forêts.

Le déploiement de cette ingénierie afin de construire avec les acteurs en présence, leurs représentations spatiales et leurs savoirs, une façon de développer et gouverner une portion spatiale se stabilisant derrière le terme territoire, est aussi à mettre en exergue au regard de l'occurrence des conflits qui appelle à leur prise en compte dans « *la production* » du territoire, à leur vertu comme vecteur d'orientation du développement » (Fournis, 2012). Ce que nous montre cette réflexion académique, c'est qu'accepter le territoire comme un espace éminemment politique – au sens où il est la visée d'un pouvoir, d'une domination – c'est inévitablement voir dans les mouvements contestataires actuels que le territoire cristallise une portion spatiale de revendications, d'expressions politiques citoyennes et habitantes. C'est au travers de cette portion spatiale que les contestations vont asseoir des connaissances, que des actions collectives se déploient, que des rapports de force configurent un futur souhaité, une régulation politique particulière, une idée du développement du territoire en question. C'est pourquoi, caractériser la modernité actuelle par sa dimension « écologique », c'est aussi voir à travers la question territoriale la cristallisation d'un intérêt citoyen à œuvrer au nom de cette portion spatiale – accepté alors comme un territoire – ou à contester un aménagement, une idée de développement autre pour le territoire en question au nom de problématiques environnementales, politiques, économiques, qui se réfèrent à la fois à l'échelle globale comme à l'échelle locale.

Autrement dit, est proposé ici de voir une accentuation de la dimension politique du territoire et un renforcement – dans cette même logique – de son importance dans la lecture de la relation de l'homme à l'espace. À l'instar des travaux d'A. Faure et P. Muller (2013), les territoires sont aujourd'hui des espaces où s'élaborent et se réfèrent des récits – émergeant aussi bien chez la société civile, que les entreprises, ou les acteurs politiques – qui proposent plusieurs lectures de l'aménagement et de la gestion des ressources. Des récits qui se caractérisent par leurs références aux territoires, mais aussi par leurs références aux autres niveaux scalaires (global, national, etc.), témoignant la montée des identités collectives spatialisées en et de la territorialisation de l'exercice du pouvoir de l'État (Boudreau, 2004).

Ainsi, le contexte actuel entraîne « (...) *une fragmentation des intérêts et des champs d'intervention* » (*ibid*, p.6), qui se retrouvent à travers différentes visions politiques d'une portion spatiale, dont certaines – et particulièrement les revendications actuelles dans le domaine de l'aménagement du territoire – proposent

une vision radicalement différente de celle promulguée par l'appareil politico-administratif. Cette conjoncture confronte l'aménagement du territoire à question démocratique à l'échelle locale. Plus particulièrement, l'évolution scalaire de l'exercice politique entraîne une reconfiguration du pouvoir à l'échelle locale, reconfigurant par-là les rapports de force (Green, 2016). Cette « localisation » de l'exercice du pouvoir est à corréler à l'évolution des « échelles d'engagements » (Cox, 1998), c'est-à-dire du niveau scalaire auxquels se réfèrent les actions collectives et les logiques conflictuelles dans le champ de l'aménagement du territoire.

En d'autres termes, au regard des problématiques environnementales et conflictuelles, dans les façons d'aménager et de gouverner l'espace, « territoire » et « projet de territoire » cristallisent : d'un côté l'enjeu de territorialisation, ou plutôt de construction de nouveaux cadrages spatial pour l'action d'aménager ; et de l'autre, l'enjeu de fonder une action collective à partir des problématiques environnementales et à même d'intégrer les différentes visions cohabitantes, et parfois antagonistes, sur la gestion de l'espace et de ses ressources (Bombenger et Larrue, 2014). C'est pourquoi, dans la dynamique processuelle de la prise de décision d'aménager, le territoire est associé à une décision fondamentalement meilleure, prenant en compte les problématiques environnementales, citoyennes à l'échelle locale, tenant aussi compte de la localisation de l'exercice politique. Une perception qui a débuté avec l'articulation entre développement durable et territoire :

*« L'outil territorial apparaît comme le cadre pragmatique d'actions de développement durable menées partout dans le monde. (...) le territoire est présenté comme un moyen d'étendre les bénéfices d'un aménagement ou d'un investissement à leur environnement (en opposition à l'approche sectorielle du développement), tantôt comme un outil démocratique permettant de prendre en compte l'ensemble des personnes vivant sur cet espace, voire comme un moyen de prendre en compte les différentes dynamiques et composantes d'un même espace, y compris bien entendu les composantes environnementales » (Arnauld de Sartre et Berdoulay, 2011, p. 57).*

\*\*

Cette vision selon laquelle un développement « territorial » ou un aménagement « territorial » sera substantiellement meilleur, nous pouvons le retrouver dans les réflexions sur l'évolution des praxis dans ces disciplines. Dans la question du développement, elle se retrouve notamment par un discours qui prône les approches ascendantes, collaboratives et délibératives, participatives et inclusives, etc. Des évolutions dans les modalités d'action qui poussent à définir le développement territorial comme : « *Augmentation de la capacité des acteurs à maîtriser les dynamiques d'évolution qui les concernent, par des actions définies et collectivement portées à l'échelle de territoires* » (Lardon, Moquay et Poss, 2007, p. 50). Dans cette même dynamique, l'aménagement est à considérer comme un processus interactif et interprétatif de valorisation de la capacité réflexive des personnes concernées par la décision d'une action d'aménager, pour notamment évaluer et réévaluer la situation, en accepter l'évolution et la redéfinition des objectifs – d'après une première réflexion de la part de Vincent Berdoulay et Olivier Soubeyran (2014).

## **Conclusion du chapitre 2 : vague de modernisation écologique et rénovation du contrat aménagiste, du contexte aux théories**

Dans ce chapitre, deux objectifs concomitants étaient poursuivis : le premier était de poursuivre l'exercice de contextualisation de l'aménagement du territoire à l'aune d'une vague de modernisation écologique ; le second était de continuer à bâtir un cadre théorique pour penser la formalisation d'une façon de gouverner l'espace et ses ressources à travers un contrat aménagiste et notre analyse du rôle de la CACG en la matière.

En partant du postulat de la modernité écologique, l'objectif était de signifier que l'aménagement s'inscrit dans une modernité où l'environnement est désormais posé en tant que problème. Cette caractéristique de la modernité actuelle fait entrer l'environnement comme un objet structurant « la conduite des conduites ». C'est-à-dire que la question environnementale est autant un champ de régulation politique, qu'un champ de production de savoir, ou qu'un élément qui influence les comportements des individus et des collectifs. L'environnementalité se cristallise autour de la question de la décision, et plus particulièrement du processus décisionnel menant à l'aménagement. En effet, la décision doit composer aujourd'hui avec des incertitudes accrues sur les conséquences de l'action, les risques qu'elle engendre, ou sur les connaissances qui la fondent. En ce sens, elle peut être le terreau de tactiques politiques ou sociales dans la décision, c'est-à-dire de stratégies d'évitements ou d'occultation. Corrélativement, notre saisie des théories du champ des STS nous montre que le recours aux experts et expertises est une pratique qui s'est développée pour éclairer la décision politique face aux risques et aux incertitudes. Les récents travaux sur la question ont montré que non seulement l'expertise n'était pas politiquement neutre, mais qu'elle conduisait à revoir la distinction entre savoir scientifique et savoir profane. Cette attention au savoir reviendra régulièrement dans notre travail de thèse au regard du fait que la CACG, dans sa volonté de transformation, a convoqué des expertises en sciences sociales s'inscrivant en rupture de ses savoirs historiques afin de considérer la dimension sociale de l'espace et les différentes orientations politiques présentes quant à la gestion d'une ressource.

Ces particularités que connaît la question des façons de gouverner l'espace et ses ressources résonnent dans les réflexions post-modernes sur la discipline aménagiste. Plus particulièrement, ces réflexions se sont axées sur la question politique et la question du pouvoir. Le questionnement politique se retrouve dans le tournant délibératif amené par la philosophie habermassienne. Pragmatiste, cette dernière pose la délibération et l'argumentation dans le cadre de la problématisation d'une action comme un moyen d'accéder à un consensus, de plus en plus introuvable en ce qui concerne l'action d'aménager. La seconde, celle du pouvoir, relative à la pensée foucauldienne, veut étudier au contraire les logiques de dominations, les asymétries, dans la manière dont la décision et l'action sont construites et réalisées. C'est dans cette seconde théorie post-moderne de l'aménagement que ce travail propose de lire le développement des dispositifs de participation citoyenne. S'ils ont longtemps constitué une croyance en ce qu'ils améliorent la décision de manière substantielle – notamment en réponse à l'émergence des conflits d'aménagements liés aux problématiques environnementales – « un bilan d'étape » montre aujourd'hui qu'ils ne peuvent qu'éclairer des arbitrages. Par-là, la participation citoyenne doit aussi s'étudier en tant qu'elle est une technique de gouvernement dans une optique fonctionnaliste, c'est-à-dire qu'elle est instrumentalisée, qu'elle comprend des asymétries – de pouvoir, de chronologie, de connaissance – qui sont à analyser dès lors que l'on étudie la question de la décision d'aménager. Dès lors, l'acceptabilité sociale est un faux concept scientifique. Si elle révèle des contestations dites « *green on green* » – qui vont constituer sans doute une bonne part des conflits d'aménagement futurs aux vues de leur légitimation environnementale (éolien, réserves d'eau,

méthanisation, etc.) – ces dernières résultent justement de la poursuite des asymétries dans les projets d'aménagement et de la mobilisation de dispositif de concertation dans une optique fonctionnaliste. En soi, elle est le problème de l'aménageur, pas du scientifique. Cependant, le succès du terme de l'acceptabilité peut être heuristique en ce qu'il amène à penser la nécessité de l'acceptabilité quant à transformer un projet, une technologie, en fonction des dimensions sociales, historiques, environnementales et politiques d'un espace. Or, nous verrons qu'une tension sera palpable dans la volonté de la CACG de reconfigurer son rôle d'agent et d'acteur entre une visée de garantir l'acceptabilité sociale des projets et la transformation substantielle de ces manières de faire en matière de développement des territoires ruraux et de la gestion de l'eau.

Enfin, aborder les transformations de l'aménagement du territoire aujourd'hui ne pouvait faire l'impasse à ce qui est intrinsèque à cette discipline de l'action : la relation de l'homme à l'espace. Par une inscription dans des réflexions actuelles sur une géographie politique acceptant pouvoir, savoir et environnement comme des composantes régulatrices de la relation de l'homme à l'espace, la finalité a été de comprendre ce qui caractérise aujourd'hui cette relation. C'est à travers la notion d'échelle et de territoire que les caractéristiques contemporaines de celle-ci sont adéquatement mises en exergue. Notamment, dans leurs mobilisations caractéristiques de la modernité actuelle : l'échelle locale et le territoire sont tous deux utilisés pour désigner une action qui sera substantiellement meilleure, en ce qui concerne la prise en compte de la problématique de l'environnement, des acteurs locaux, des spécificités spatiales, etc.. Dans le même temps, le territoire est aujourd'hui l'objet de revendications identitaires, un objet de référence dans les conflits d'aménagement. Dès lors, nous verrons que l'usage de ce terme par la technoadministration et la CACG retranscriront d'un côté une volonté de démocratiser façon de développer et d'aménager les territoires ruraux, mais d'un autre de produire un discours voulant favoriser pour la CACG le renouvellement de son pouvoir dans le contrat aménageur.

Conclusion de la I<sup>ère</sup> partie : savoir, pouvoir et espace dans l'aménagement du territoire et le rôle des organisations en temps de modernité écologique

## **CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE : SAVOIR, POUVOIR ET ESPACE DANS L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET LE ROLE DES ORGANISATIONS EN TEMPS DE MODERNITE ECOLOGIQUE**

Les transformations contextuelles présentées dans cette première partie montrent que l'action d'aménager cristallise de multiples enjeux lorsqu'elle projette l'intention d'un pouvoir dans l'espace. Tout d'abord, la formalisation d'une façon de gouverner l'espace et ses ressources à travers la négociation d'un contrat aménageur se réalise aujourd'hui dans une reconfiguration à la fois des acteurs politiquement légitimes pour aménager et des techniques de gouvernements pour construire la décision de l'action. Les reconfigurations des modalités de l'exercice du pouvoir de l'État en sont sans doute l'illustration la plus palpable dans la période contemporaine. À travers la décentralisation, l'action publique, la gouvernance locale et le développement de dispositifs de participation citoyenne, l'exercice du pouvoir est plus diffus, spatialement éclaté. En résulte un effritement de la légitimité étatique et de son appareil politico-administratif en tant que pourvoyeur d'un intérêt général partagé et appliqué de manière homogène dans l'espace.

La décision et la production de savoir pour aménager s'en trouvent bouleversées, non seulement parce que les acteurs légitimes à décider se multiplient, mais aussi parce que la décision est soumise à de plus en plus de contestations. Ces contestations se retrouvent aussi bien à travers le phénomène des ZAD aujourd'hui qu'à travers les controverses sociotechniques, ou bien dans la spécialisation des associations environnementales comme des acteurs exerçant des contre-expertises, des contre-pouvoirs. Plus particulièrement, une défiance émerge quant aux savoirs scientifiques dans leur mobilisation en tant qu'expertise qui servent alors moins à appuyer scientifiquement une décision qu'à peser dans la balance de la négociation dans le processus décisionnel. L'incertitude inhérente à l'action dans la modernité écologique fait peser une responsabilité toujours plus grande sur le processus décisionnel et dans le recours aux expertises, en même temps qu'elle fragilise la décision au regard des doutes qui accompagnent les fondements temporels de l'action.

En filigrane, c'est bien la légitimité de la problématique environnementale qui caractérise ici une évolution de la modernité dans laquelle l'aménagement n'a plus les mêmes certitudes. La construction politique du problème « climatique », la valeur heuristique des externalités négatives en matière d'environnement, la contestation au nom de la protection de la nature et d'une autre idée de développement, ont fait entrer l'environnement comme un nouveau champ de conduite des conduites. C'est-à-dire qu'il est aujourd'hui autant un domaine de régulation politique, de productions de connaissances profanes et scientifiques que de champs auxquels se réfèrent, se construisent, s'identifient des subjectivités. C'est pourquoi ces transformations sont autant de signaux que la modernité actuelle est caractérisée par un basculement de la vision de l'homme sur la nature, qui n'est plus qu'appréhendé à travers un rapport de dominant/dominé, mais aussi par l'appréhension d'une relation d'interdépendance.

Aménager au sein de la modernité écologique implique ainsi d'accepter ces évolutions dans le rapport de l'homme à l'espace. Non seulement au sein de l'espace, la nature n'est plus appréhendée comme une seule composante physique pourvoyeuse de ressources, mais encore, sur l'espace se projette une multitude d'intentions de développements, de choix politiques, de vision de relation de l'homme à son milieu. L'occurrence du territoire est alors à lire comme une double manifestation : celle de l'exercice du pouvoir à une échelle plus locale, celle d'une multi-vocalité de visions quant à en gérer et aménager ses ressources. De fait, aménager les territoires aujourd'hui, c'est composer avec de nouvelles modalités d'exercice du pouvoir, de nouveaux enjeux sur le plan des savoirs relatifs à la problématique environnementale



Conclusion de la I<sup>ère</sup> partie : savoir, pouvoir et espace dans l'aménagement du territoire et le rôle des organisations en temps de modernité écologique

et diverses visions de la relation de l'homme à l'espace à partir desquelles doit se construire l'action.

En définitive, ce travail s'inscrit dans le postulat d'une re-politisation nécessaire dans la formalisation d'une façon de gouverner l'espace et ses ressources. La rénovation du contrat aménagiste, comme la posture des chercheurs produisant des connaissances *pour* et *sur* l'action, doivent, tout comme l'appelle la géographie environnementale, être repolitisées. Plus particulièrement nous retenons trois phénomènes relatifs à cette politisation : la construction de la problématique environnementale et l'environnementalité, en tant que nouvelle forme de régulation politique et de production de savoirs au sein de la modernité écologique ; la multiplication des conflits autour de projets d'aménagements, comprenant les modalités d'action contestataires actuelles cristallisées par les ZAD, jusqu'à l'évolution de leurs registres de justification ; les mutations dans les modalités de l'exercice du pouvoir, retranscrit par renouvellement des technologies de gouvernements de l'État, les logiques participatives et de concertation dans la production de connaissance et la décision d'aménager et l'autonomisation politique de l'échelon politico-administratif local.

Dès lors, c'est à partir de ces analyses que nous posons ici le postulat contextuel d'une vague de modernisation écologique, ainsi que notre inscription dans différents courants théoriques de géographie politique, de sociologie des sciences et de sociologie politique, nous permettant d'appréhender l'aménagement du territoire et une organisation comme la CACG dans une optique constructiviste et interactionniste. Nous allons maintenant débiter une sociogéohistoire du rôle de la CACG dans la succession de différents contrats aménagiste, dans lesquels les agencements en termes de savoir, de pouvoir et de représentation de l'espace et de ses ressources ont fait passer la CACG d'un rôle hégémonique dans le gouvernement de l'eau et du développement des territoires ruraux en Gascogne, puis dans le bassin Adour-Garonne, à sa restriction en une organisation techniciste spécialisée dans l'hydraulique agricole.





## **II<sup>E</sup> PARTIE : SIGNIFIER LE RÔLE DE LA CACG AU SEIN DES DIFFÉRENTS CONTRATS AMÉNAGISTES DANS LES COTEAUX DE GASCOGNE : DE « L'ÂGE D'OR » A « L'ÂGE DES CONFLITS »**

Cette seconde partie aborde directement notre objet d'étude, la CACG, par une socio-géo-histoire des particularités de l'aménagement hydraulique et agricole depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle à l'échelle de la France, de la Gascogne, puis du bassin-versant Adour-Garonne. Comme nous l'avons fait en introduction de la première partie, cette seconde partie part du postulat que l'explicitation du contexte de l'aménagement hydraulique et agricole à différentes échelles et temporalités favorise la compréhension des manières de gouverner, autrement dit des différentes formes de gouvernementalité, de leurs contenus, et de leurs liens avec les fondements du rôle de la CACG. L'attention portée aux contextes revient une nouvelle-fois à les appréhender comme des pas de temps caractéristiques d'un agencement spécifique, et ce à différents niveaux scalaires, entre la dimension politique, spatiale et aménagiste. Il s'agit par cette mise en exergue de saisir les corrélations et interdépendances entre les évolutions qu'a connues la CACG en termes de rôles et de postures, la formalisation de différents contrats aménagistes et la diffusion de vagues de modernisation.

Plus particulièrement, nous nous intéressons dans cette partie aux différentes façons de gouverner l'eau fixées par les contrats aménagistes. Sara Fernandez présente cette entrée par les logiques de gouvernement appliquées sur l'eau :

*« Gouverner l'eau, c'est, d'une part, définir une certaine nature de l'eau et de notre rapport à elle, et, d'autre part, produire un certain cadrage du problème. C'est rendre possibles certaines pratiques et en empêcher d'autres, déployer des mécanismes de solidarité spécifiques, faire exister des échelles de gestion et des institutions multiples, promouvoir des circuits financiers »* (Fernandez, 2017, p. 353).

Si une façon de gouverner s'associe à une vague de modernisation, la retranscription formelle de ces vagues en contrat aménagiste conduisent à une façon d'aménager distincte en fonction des espaces et des acteurs. En d'autres termes, nous associerons chaque vague de modernisation à une façon de gouverner particulière, formalisée à travers un contrat aménagiste. De ce cadrage global, nous expliciterons à chaque reprise la formalisation d'un contrat aménagiste aux échelles de notre objet d'étude et des façons d'aménager qui en découlent. Précisément, nous voudrions par là montrer à l'issue du chapitre 4, dans quelle mesure la CACG et l'appareil politico-administratif formalisant le contrat aménagiste n'ont pas pris aux sérieux les nouvelles considérations sociétales qui se déployaient lors de la vague de modernisation réflexive à partir des années 1980.

Nous mènerons notre analyse en nous intéressant aux savoirs, aux pouvoirs et à l'acceptation de l'espace et de ses ressources, en tant qu'élément structurant et régissant la *praxis* de l'aménagement et le rôle de la CACG en la matière. Nous regarderons dès lors les connaissances et expertises mobilisées pour penser l'action, les discours et les pratiques qu'ils entraînent, les logiques gouvernementales et les rapports de pouvoir dans la constitution de ces connaissances et dans la pratique aménagiste, ainsi que l'appréhension de l'espace, sa qualification et la qualification des ressources présentes pour répondre à la logique aménagiste à l'œuvre. Ainsi, des deux chapitres qui composent cette seconde partie, nous analysons dans chacun d'entre eux dans quelle mesure il y a un alignement entre le déploiement des vagues de modernisation et la négociation spatialisée des différents contrats aménagiste.

Le chapitre 3, présente les deux premières vagues de modernisation et leurs retranscriptions en deux contrats aménagistes à l'échelle des coteaux de Gascogne.

Des vagues aux contrats, nous analyserons les façons de gouverner et d'aménager l'eau du XIX<sup>e</sup> siècle aux années 1950, puis des années 1950 aux années 1980. Dans ces deux premiers contrats, il sera à chaque fois question d'explicitier de quelle manière ils se structurent et se caractérisent, en termes de pouvoir, de savoir et d'aménagement hydraulique et agricole. Si dans le premier contrat aménagiste nous nous attarderons sur la construction du canal de la Neste puis du Système Neste en tant que matérialisation de la façon d'aménager « la mise en valeur » et « l'abondance de l'eau », dans le second, l'accent sera mis sur les politiques régionales et sectorielles d'après-guerre et le rôle des SAR pour les mener. Nous centrerons dès lors notre propos sur la CACG en elle-même en tant que structure hégémonique gouvernante du deuxième contrat aménagiste en Gascogne, avec un pouvoir, des savoirs et une spatialité spécifique pour mener à bien la gestion d'une eau « abondante ». C'est ce que nous entendons ici par « l'âge d'or » qui apparaît dans le titre de cette seconde partie.

Le chapitre 4 cherchera lui à montrer le déploiement de la troisième vague de modernisation et la formalisation du troisième contrat aménagiste en matière de gestion de l'eau et d'agriculture dans le bassin Adour-Garonne. Il sera question d'explicitier dans quelle mesure la CACG et les acteurs du système sociotechnique avec qui elle collabore considèrent que « la pénurie d'eau », qui caractérise le gouvernement de l'eau au sein de la troisième vague de modernisation, doit être gérée en renouvelant une façon d'aménager l'abondance de cette ressource. Concernant spécifiquement la CACG, nous verrons qu'elle connaît d'un côté, un désintéressement politique concernant une nécessaire régionalisation de sa gouvernance et de son patrimoine, et de l'autre, de nouvelles missions dans le champ du développement territorial qui seront marginalisées au sein de l'organisation. À travers les exemples conflictuels du barrage de Charlas et de Sivens, l'objectif sera de montrer par la suite dans quelle mesure le troisième contrat aménagiste dans le bassin Adour-Garonne n'est pas adéquat avec la troisième vague de modernisation. Autrement dit, dans quelle mesure les acteurs en présence négocient un troisième contrat aménagiste qui s'inscrit dans sa façon d'aménager et de gérer l'eau dans la continuité du second. Enfin, nous nous demanderons en quoi ces désalignements font passer la CACG de « l'âge d'or » à « l'âge du conflit » et quelles en sont les conséquences pour l'organisation concernant sa légitimité et ses pratiques.

### **3e chapitre : La modernisation de la Gascogne. L'avènement d'une CACG gouvernante et hégémonique**

C'est à partir des questions de savoirs, de gouvernementalité et de gestion de l'eau que ce troisième chapitre cherche à retranscrire l'histoire politique et géographique de l'aménagement agricole et hydraulique dans les coteaux de Gascogne. À partir de ce cadrage spatial et historique, il est question de se focaliser sur la mise en place de la CACG en tant que « *démembrement fonctionnel de l'État* » (Devès, 1977). Pour ce faire, il sera autant question de mettre en perspective le déploiement de vagues de modernisation, que la structuration d'une vision de l'aménagement agricole et hydraulique en Gascogne à travers la formalisation de contrats aménagistes. Ceci, à plusieurs niveaux, puisque nous nous intéresserons autant à la CACG en elle-même qu'à l'État, à l'appareil politico-administratif déconcentré, jusqu'au rôle des ingénieurs des Ponts et Chaussées dans la fabrique et l'application des visions aménagistes de l'Après-guerre. Ceci aussi à plusieurs dimensions, puisque ce chapitre s'intéressera autant à la question de l'aménagement, qu'à celle de l'agriculture et de la gestion de la ressource en eau.

En d'autres termes, nous nous attarderons dans un premier temps sur les politiques agricoles et aménagistes françaises, et aux rôles joués par l'État et ses ingénieurs. De ce cadrage global à l'échelle nationale, nous nous intéresserons aux particularités du milieu de la Garonne, et plus particulièrement de la Gascogne, comme un espace qui reflète les logiques modernistes du rapport de l'homme à la ressource en eau et à l'espace. Enfin, nous mettrons l'accent sur la création de la CACG comme structure déconcentrée de l'appareil étatique pour mener à bien cette modernisation, c'est-à-dire une vision progressiste et étatique de l'agriculture pour le Sud-Ouest, concernant plus particulièrement le développement de l'offre en ressource hydraulique que demande ce projet politique. Ainsi, le troisième chapitre de cette thèse tendra à analyser la construction et la constitution du « contrat aménagiste » gouverné par la CACG au sein des coteaux de Gascogne – autrement dit, la structuration du rôle de la CACG, analysée en termes de pouvoir, de savoir et de façon d'aménager l'espace et ses ressources.

En matière de méthodologie, ce chapitre s'appuiera sur un certain nombre d'entretiens réalisés lors de notre travail de terrain. Ces entretiens seront utilisés uniquement dans les parties concernant la CACG. Il s'appuie également sur un travail de recherche documentaire évoquant les caractéristiques de l'agriculture et de l'utilisation de l'eau en Gascogne à partir du XX<sup>e</sup> siècle. Enfin et surtout, ce chapitre s'appuie sur trois travaux de thèse essentiels pour les analyses qui vont suivre. Le premier est celui de Sara Fernandez (Fernandez, 2009) – *Si la Garonne avait voulu... étude de l'étiologie déployée dans la gestion de l'eau de la Garonne, en explorant l'herméneutique sociale qui a déterminé sa construction* – qui, par une étude sociohistorique détaillée de la gestion de l'eau dans le bassin versant de la Garonne, apporte une lecture capitale dans le chapitre qui va suivre. Le second est celui de Frédérique Blot (Blot, 2005) – *Discours et pratiques du « développement durable » et des « ressources en eau »* – qui a réalisé une approche relationnelle appliquée aux bassins d'Adour-Garonne et du Segura, renseignant précieusement sur les politiques productivistes d'aménagement agricoles et hydrauliques dans le bassin Adour-Garonne. Enfin, le troisième travail est celui de Brice Auvet (Auvet, 2019) – *Façons de gouverner et façons de faire l'eau en Crau* – qui par une approche mêlant S.T.S et *political ecology*, propose un cadre d'analyse pour lire les différentes formes de gouvernementalité au regard de « *trois vagues de modernisation* » en Crau.

### **A. Le premier contrat aménagiste : conquérir l'eau pour les coteaux de Gascogne par le canal de La Neste**

Il est question dans cette partie de montrer en quoi le déploiement de la première vague de modernisation conduit le premier contrat aménagiste dans les coteaux de Gascogne à une façon particulière de gouverner l'eau. Nous voulons analyser dans ce premier contrat aménagiste en Gascogne les rapports de pouvoir sur lesquels il se fonde, les savoirs qui sont mobilisés pour qualifier l'eau et les façons d'aménager entreprises en tant que matérialité de cette mise en modernité. À un contrat aménagiste correspond une manière particulière de poser les problèmes, de les construire et d'y répondre. Que cela soit les types d'acteurs qui les posent, les différentes politiques produites pour y répondre ou les savoirs mobilisés pour les qualifier. Ici, nous nous intéressons à la question de l'eau et à son traitement du XIX<sup>e</sup> siècle aux années 1950. Il n'est pas question de prétendre à une analyse historique exhaustive. Nous utilisons les travaux d'archives réalisés dans d'autres travaux de recherche, notamment ceux de Camille Bize (2012) pour le canal de la Neste ou de Sara Fernandez (2009) pour la qualification de l'eau dans le bassin de la Garonne afin de retracer ce premier contrat aménagiste en Gascogne et des façons d'aménager l'eau qui s'en dégagent.

Dans un premier temps nous montrerons comment l'eau a été « mise en valeur » pour répondre aux problématiques d'irrigation et de navigation au XIX<sup>e</sup> siècle. Le problème de l'eau posé en tant que tel s'insère dans une vague de modernisation où l'État porte un projet politique qui cherche à asseoir son contrôle du territoire national pour mieux le moderniser. Son appareil techno-administratif a alors une importance capitale dans la qualification de l'eau et des objectifs auxquels sa mise en valeur doit concourir en Gascogne, notamment à travers le rôle des Ponts et Chaussées. Une des matérialités de ce premier contrat en Gascogne se retrouve à travers le canal de la Neste, qui incarne cette volonté souveraine de l'État de la mise en valeur de l'eau. Le canal de la Neste fut le premier emblème du développement d'une architecture hydraulique qui prendra au fil du temps une valeur patrimoniale considérable. Ce canal représente aussi l'avènement d'une façon de qualifier l'eau qui perdurera dans les années à venir, celle de sa quantification à travers la question du débit.

Enfin, ce premier contrat aménagiste à l'échelle de la Gascogne montre les premières lignes de vastes projets d'irrigation concernant cet espace. Le canal de la Neste et l'architecture hydraulique qu'il constitue vont permettre une répartition des eaux entre agriculture, hydroélectricité et industrie afin de consolider la part de la ressource en eau du canal dédiée à l'irrigation. Des premiers projets visant à développer l'irrigation à des fins agricoles vont être pensés, mais leurs mises en pratique rencontreront encore des difficultés. Ainsi, le canal de la Neste et les prémices de projets d'irrigation qui l'accompagnent vont être « l'avant-goût » d'un dispositif visant à accompagner le deuxième contrat aménagiste, autrement dit la seconde révolution agricole en Gascogne par, entre autres éléments, la construction de « l'abondance » de l'eau.

#### 1) L'eau, l'agriculture et l'État au sein de la première vague de modernisation

L'eau, durant la première vague de modernisation, était un moyen de production et de transport. L'irrigation a été une activité marginale tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle dans les coteaux de Gascogne, au regard notamment des contraintes topographiques du milieu. L'irrigation a acquis petit à petit une valeur substantive. Les canaux devenaient alors des pièces maîtresses pour « coloniser des terres en manque d'eau », moderniser des populations « peu civilisées » et accompagner l'avènement du régime de propriété privée (Fernandez, *op.cit.*). Par le développement des canaux, l'idée était d'augmenter la productivité de l'agriculture. Au-delà de la seule dimension agricole, au paradigme de « la mise en valeur » de l'eau, les promoteurs de l'irrigation, élus locaux,

propriétaires et ingénieurs des Ponts et Chaussées insistaient à la fois sur la capacité de l'irrigation à conforter le pouvoir central et sur la nécessité de l'autorité centrale – c'est-à-dire l'État moderne et son appareil technico-administratif – pour permettre l'irrigation. Dès lors, l'irrigation est dans cette première vague de modernisation une des modalités d'un projet politique national d'un État qui veut accroître son contrôle sur les territoires ruraux et de leur développement dans un but de modernisation.

\*\*

Le déploiement de la première vague de modernisation du XIX<sup>e</sup> siècle aux années 1950 est marqué en France par la venue de l'État moderne. P. Muller nomme cette période comme celle du cycle de « *l'État libéral* », au regard du capitalisme industriel à l'œuvre et de « *la naissance des politiques publiques* » (Muller, 2015, p.79). Cela s'accompagne d'une forme de gouvernementalité particulière, d'une façon de gouverner de l'État et du développement de la techno-administration qui va poser les bases de la deuxième vague de modernisation. Ainsi, aborder la question de l'État lors de cette première vague, c'est aborder une transformation dans l'exercice du pouvoir par de nouveaux savoirs et de nouvelles techniques. Cette nouvelle figure de l'État s'instaure dans les territoires ruraux et s'y développe. Cette conquête spatiale se fait par un État administratif. La mise en place de la techno-administration met au cœur des dispositifs de production de savoirs l'ingénieur et l'organisation administrative. Comme nous l'avons déjà mentionné à travers les écrits de P. Rabinow, c'est un changement dans l'art de gouverner de l'État qui s'opère et qui va de pair avec la modernisation de la France (*op.cit.*).

En effet, selon cet auteur, la période du XIX<sup>e</sup> siècle aux années 1950 est l'avènement de la modernité en France, qu'il appellera *modernité sociale*, au sens où l'homme devient à la fois objet et sujet de son propre savoir, ce qui marquera le début du développement des sciences sociales, et notamment ici l'avènement de la géographie - et des prémices de l'aménagement du territoire des années d'après-guerre (*ibid.*). Plus particulièrement, l'auteur emprunte ici les travaux de Michel Foucault et montre comment cette modernité se caractérise par des champs de savoir, des rapports de pouvoir et des technologies de planification qui s'inscrivent dans une façon de gouverner particulière, la *biopolitique*, alliant libéralisme économique, industrialisation et régulation sociale étatique au nom du *solidarisme* (*ibid.*). Il montre notamment l'importance des « *techniciens des idées générales* » au sein de cet agencement, en tant que pourvoyeurs de savoirs qui imprègnèrent les façons de gouverner de l'époque. Ce sont des :

« (...) *techniciens pragmatiques désireux d'apporter des solutions scientifiques et pratiques à des problèmes publics en temps de crise : dans cette mesure ils méritent le nom d'intellectuels (...) ou bien si l'on définit les technocrates comme ceux qui dirigent les techniciens, ces hommes-là ont été les précurseurs de la société technocratique apparue en France après la Seconde Guerre mondiale* » (*ibid.*, p.35).

Cette première vague de modernisation qui instaurera le modernisme français des années d'après-guerre se caractérise par une « (...) *image du monde pacifié par l'organisation scientifique de la société et la domination de la nature* » (*ibid.*, p.57). Cette image du monde, qui s'inscrit dans la continuité de la philosophie des Lumières, est symbolique de la dynamique de l'industrialisation et de ses penseurs comme le comte de Saint-Simon. Elle imprègnera par la suite, et sera alimentée, par la naissante science géographique de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et son concept de *milieu* (Berdoulay, 2008). Dans une perspective néo-lamarckiste, le milieu est alors perçu comme une variable reliant la société, la nature et l'histoire. Dès lors : « (...) *les êtres vivants pouvaient être perfectionnés par l'amélioration de leurs milieux, et c'était même l'activité civilisatrice par excellence* » (Rabinow, *op.cit.*, p.312). Pour P. Rabinow, la



géographie s'inscrivait ici dans la gouvernementalité particulière du XIX<sup>e</sup> siècle de la part de l'État, celle du solidarisme au côté du libéralisme, c'est-à-dire que la tâche de l'État était la régulation au nom de l'équité sociale, de la solidarité. La science, et particulièrement la géographie, devait donc créer de la connaissance et la mettre à disposition du public et du pouvoir étatique dans une optique de progrès social, sous l'autel de la libéralisation économique et de la poursuite de l'industrialisation. Cette même science géographique amorcera à la fin du siècle le tournant *régionaliste* qui s'instaura en tant que politique étatique surtout après la Seconde Guerre mondiale. Ce tournant *régionalise*, d'un point de vue politique, se veut notamment décentraliser la structure administrative. C'est un appel à une totale réorganisation administrative du pays, en quête d'un État plus rationnel et plus efficace, qui aurait à administrer un ensemble de régions plus scientifiquement individualisées et organisées (Rabinow, *op.cit.*, p.321). Paul Vidal de La Blache, précurseur de la géographie humaine française, en sera notamment l'un des promoteurs, en montrant que la France est composée de régions naturelles à l'intérieur desquelles des régions économiques s'étaient peu à peu développées (Ozouf-Marignier et Robic, 1995). Mais, ce tournant régionaliste sera un échec tout au long de la troisième république, au contraire du succès du communalisme et du municipalisme. Il faudra attendre les politiques d'après-guerre pour que le régionalisme soit un objet légiféré et une acception spatiale clef dans les politiques planificatrices.

Cette configuration du couple savoir/pouvoir construit un discours et des savoirs politico-administratifs qui justifient et portent le processus de la modernisation. L'administration et les ingénieurs sont érigés en acteurs légitimes et incontournables. Ils forment les « *intermédiaires techno-administratifs* » (Auvet, *op.cit.*). Autrement dit, ils sont les nouveaux corps administratifs qui font le lien entre les gouvernants et les gouvernés. Ces intermédiaires se retrouvent à travers les grands corps d'État, qui sont des corps de la haute administration de 1781. Ils correspondent à différentes branches de l'administration ayant chacune des compétences définies. Ils sont intermédiaires à double titre : producteurs de savoirs, détenteur de l'expertise interne de l'État, mais aussi exécutants, c'est-à-dire qu'ils détiennent le pouvoir de réglementation, de surveillance et de sanction.

Plus particulièrement, le service des ponts et Chaussées, créé en 1716, a vu son rôle s'accroître tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle (Desportes et Picon, 1997), notamment pour la modernisation d'un pays entré dans l'ère industrielle. De fait, ces intermédiaires détiennent beaucoup de pouvoir, car ils œuvrent au service du gouvernement de la nation. Cela se matérialise par une structure hiérarchique, pyramidale, distribuée spatialement, au sein de laquelle le savoir se produit et circule : l'État, les Ingénieurs des Ponts et Chaussées, les Ingénieurs de Département, les Sociétés d'Aménagement. Jean-Claude Thoenig détaille cette « *administration technique* », qui est :

« (...) à la fois hiérarchisée et largement déconcentrée. Le Conseil général des Ponts et Chaussées en constitue longtemps l'organe central unique. Il est composé d'ingénieurs territoriaux en fin de carrière dont la mission est d'inspecter les services territoriaux, de leur faire connaître la doctrine du ministère, de contrôler l'exécution des instructions données, d'informer le ministre de leur activité » (Thoenig, 1987, p. 69).

Christine Bouisset, Sylvie Clarimont et Isabelle Degrémont, dans leurs travaux sur le rôle des Ponts et Chaussées dans les Pyrénées face au risque d'inondation, mentionnent notamment de quelle manière ils étaient structurés dans l'espace : « *Ces services territoriaux bénéficient d'une relative autonomie et composent un maillage territorial dense : dans chaque département, un Service ordinaire des Ponts et Chaussées dont le nom reprend celui du corps, est responsable des travaux neufs et de l'entretien des infrastructures relevant du budget de l'État* »

(Bouisset, Clarimont et Degrémont, 2009, p. 5). Ces caractéristiques font que ces intermédiaires administratifs s'imposent dans la France rurale, notamment grâce à la détention de savoirs techniques.

C'est par cet État administratif que l'eau est redéfinie. De l'eau réglementaire, caractéristique de l'Ancien Régime (Ingold, 2011), la première vague de modernisation construit l'eau-hydraulique, centrée sur une lecture de la nature par sa physique – qui devient alors une norme hégémonique. Cette eau-hydraulique fait des ouvrages pour faire circuler l'eau un objet à gouverner, objet où se concentrent les savoirs et techniques. L'importance accordée aux ouvrages résulte du fait que la finalité de cette eau-hydraulique est agricole, à travers l'idée d'une intensification de l'irrigation et la mise en culture. Ces ouvrages, et notamment l'importance accordée aux canaux, vont être légitimés par les ingénieurs. La technique détient une position hégémonique, elle justifie l'irrigation pour augmenter la richesse nationale et la richesse des particuliers. À partir de 1881, les infrastructures hydrauliques vont échapper à ce corps avec la création du Ministère de l'Agriculture. Les infrastructures pour développer l'irrigation passent sous la responsabilité de l'administration des Eaux et forêts tandis que les Ponts conservent une partie de leur emprise sur la prévention des risques naturels. Le premier contrat aménagiste des Coteaux de Gascogne se retranscrit par une façon d'aménager la « mise en valeur » de l'eau.

\*\*

La première vague de modernisation se caractérise à travers trois dimensions. La première est celle du pouvoir, en ce sens que la construction de l'État moderne entraîne un nouvel exercice du pouvoir étatique, une nouvelle manière de gouverner. Cette façon de gouverner se différencie de celle de l'ancien régime par la « techno-administration », véritable intermédiaire entre les gouvernants et les gouvernés, qui détiennent une position hégémonique dans les territoires ruraux, en tant que détenteur de l'intérêt public. La seconde caractéristique de cette façon de gouverner du premier contrat aménagiste est la question des savoirs et de leur nature. En termes de production de savoir, c'est justement la techno-administration, abordée dans cette partie à travers les grands corps d'État et leurs déclinaisons spatiales, qui détient la production d'un savoir légitime. Ce dernier va produire un savoir technique, naturalisant l'eau, la réduisant à son état physique.

## 2) Spatialisation et retranscription de la première vague de modernisation dans les coteaux de Gascogne au XIX<sup>e</sup> siècle

La configuration en termes de savoir et de pouvoir de la première vague de modernisation se déploie dans un contexte où, en Gascogne, et plus largement dans le versant sud du bassin de la Garonne, l'agriculture est très peu irriguée. Nous parlerons beaucoup dans cette thèse des coteaux de Gascogne, ensemble géomorphologique éponyme de la CACG, au sein duquel sera bâti le canal de la Neste.

\*\*

La Gascogne a une délimitation assez floue pour les géographes. Elle comprend les Landes, la Chalosse, le Tursan, le Mursan et le pays d'Albert, mais aussi, certains auteurs y incluent le Pays basque, le Béarn, la Bigorre, le Comminges, l'Armagnac, le Condommais, le Bazadais et le Bourdelais. Parfois, sous le nom de Gascogne sont aussi inclus le Languedoc et la Guyenne entière. Ainsi, dans une acceptation large la Gascogne se situe au sud de la Garonne, avec historiquement, son parler propre. De la Garonne aux Landes et aux pays de l'Adour, les coteaux de Gascogne dessinent une sorte de grand cône où les affluents de la Garonne sont générateurs de vallées. Ce grand cône est visible dans la figure 7 page 117, qui représente les caractéristiques géomorphologiques du bassin Aquitain. Ce grand cône est bien distinct entre l'Ouest

de Toulouse, le Sud des Landes et d'Agen. Morphologiquement, il se caractérise sur la carte par « les cailloutis de Lannemezan » et « les pays de la molasse tertiaire » – qui désignent un assortiment de roches sédimentaires. En effet, une des distinctions naturelles majeures de l'appellation « coteaux de Gascogne » tient au fait qu'« à la fin du tertiaire et au quaternaire, les torrents pyrénéens, essentiellement la Neste, peut-être aussi d'anciennes langues glaciaires, submergent le haut du cône de formations caillouteuses et sableuses grossières, mêlées de gros blocs, très altérées : la formation de Lannemezan » (Estienne, 1993p.44). Autrement dit, « les coteaux de Gascogne », comme le plateau de Lannemezan, renvoient à des vallées remblayées par des sables descendus des Pyrénées. Ainsi, en termes hydrographiques, les coteaux de Gascogne, que l'on peut retrouver aussi sous le nom de Gascogne gersoise – si on n'y prend pas en compte dedans « le plateau de Lannemezan » –, se caractérisent par des réseaux fluviaux qui « (...) suivent les génératrices du cône de Lannemezan ; mais les eaux pyrénéennes, détournées vers la Garonne ou les Gaves ont cessé d'alimenter des rivières devenues très modestes, disproportionnées à leurs vallées, trop larges et si pauvrement pourvues que l'homme dès le milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, leur a restitué par un canal une partie des eaux de la Neste pyrénéenne » (op.cit, p. 21). Nous l'aurons compris, le canal de la Neste, qui va être abordé dans ces prochaines lignes, répond à une volonté de l'homme de corriger des aléas naturels qui ont amenuisé la ressource en eau dans les coteaux de Gascogne. Dans la même optique de maîtrise de la nature que nous exposerons plus tard, le canal de la Neste voudra homogénéiser des débits très irréguliers des rivières de la Gascogne gersoise et du Lannemezan : « *Les rivières du Lannemezan ont des débits insignifiants, avec des modules spécifiques de 4 à 51/s/km<sup>2</sup>, contrastant avec l'abondance relativement forte des rivières, issues de la montagne : 15 à 201/s/km<sup>2</sup>, plus de 40 pour le gave d'Oloron.* » (ibid, p. 22).

Sur le plan démographique, la Gascogne a connu des difficultés tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle. C'est même de décroissance démographique dont il est question durant cette période. L'immigration sera, essentiellement à partir des années 1950, un des recours pour pallier cette décroissance, notamment via les vagues italiennes, espagnoles, portugaises ainsi que des « pieds noirs ». En termes agricoles, le Bassin Aquitain dans sa totalité est connu pour être un pays de labour où les sécheresses estivales ne sont pas propices à la prairie. « *Les labours sont avant tout céréaliers. Le bassin Aquitain est un pays de blé, jadis dans le cadre de l'ancien assolement biennal blé-jachère (...)* Mais le bassin est aussi le pays du maïs ; c'est là qu'il a été introduit, probablement, dans la région de Bayonne, au début du XVII<sup>e</sup> siècle et s'est généralisé dans l'Armagnac au XVII<sup>e</sup> siècle » (ibid, p. 26). L'arrivée du maïs et son développement, bien avant l'accompagnement par la CACG de l'instauration du maïs hybride que nous aborderons plus tard, ne se sont pas faits sans réticences :

*« on lui reproche de faire reculer le blé, d'épuiser les sols, d'exiger beaucoup de main d'œuvre, de n'être guère commercialisable. Mais les paysans lui trouvent des avantages : il est soustrait en partie aux prélèvements fiscaux, il offre des rendements supérieurs à ceux du blé et constitue une bonne part de l'alimentation rurale. (...) Surtout l'arrivée du maïs va bouleverser les assolements. Il peut s'insérer dans le cycle biennal à la place de la jachère ; aussi préfère-t-on parfois un assolement triennal (blé, maïs, jachère) et alors la part de blé régresse par rapport à la tradition. »* (ibid, p. 26).

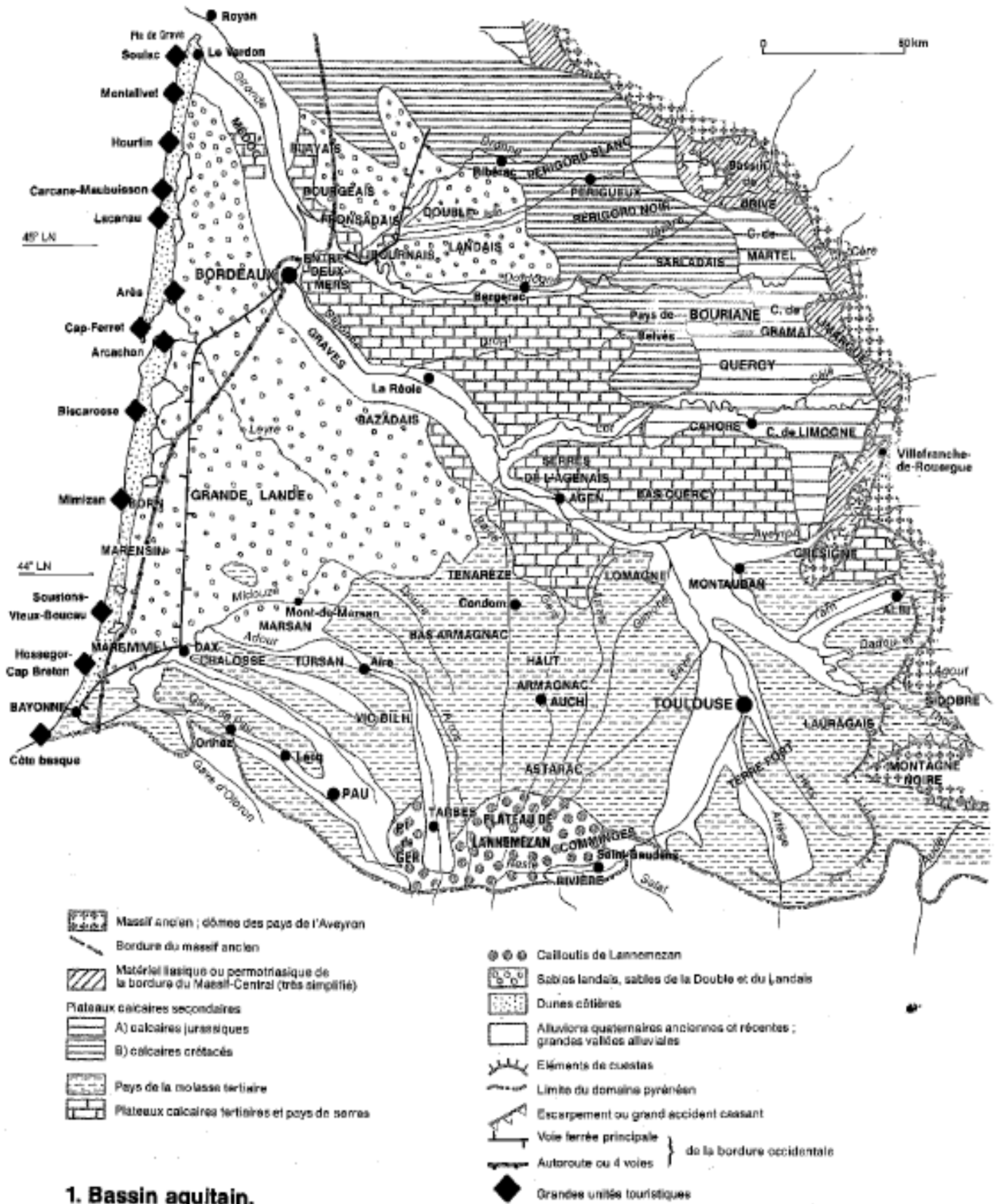


Figure 3 : géomorphologie du Bassin Aquitain ; Source : Estienne, op.cit

L'irrigation est très peu développée puisque notamment le système agraire était de la polyculture-élevage. L'irrigation a été dès le début du XIX<sup>e</sup> siècle associée à des canaux d'envergure, idées portées par des ingénieurs territoriaux des Ponts et Chaussées. La promotion des canaux d'irrigation par les ingénieurs se faisait à travers une conception « coloniale », l'irrigation est un outil de conquête de « terres brûlées par le soleil », comme l'atteste cette citation de l'ingénieur Montet :

*« Il y a peu de temps encore que le plateau de Lannemezan en représentais (sic) guère de vastes Landes appartenant aux communes ; elles servaient à nourrir des troupeaux de vaches es (sic) de bêtes à laines es (sic) quelques chevaux d'une race chétive ; à peine si l'on voyait au tour des habitations quelques coins de terre cultivée. Depuis quelques années les défrichements se sont (sic) multipliés, les communes paraissent commencer à comprendre qu'en le cultivans (sic), le sol du plateau produira des résultats bien supérieurs à ceux que l'on retire à l'état (sic) de Lande. Mais les progrès marchent (sic) bien lentement, soit que la routine, le manque d'instruction ou d'intelligence empêchent les communes de consentir à la vente de leurs Landes ou à leurs partages entre les gueux qui y ont des droits (...) Si un canal traversait le plateau de Lannemezan de manière à lui fournir sur plusieurs points assez rapprochés, on verrait bientôt les Landes qui le couvrent encore converties en plaines riches et fertiles ; et sa population, rare et à l'état de première nature, pour ainsi dire, s'accroître et s'élever, par son contact avec les populations les plus avancées, au même niveau de civilisation que le reste de la France » (Montet, 1840, p. 13-14, cité par Fernandez, op.cit, p. 448).*

Dès lors, l'eau est associée comme un outil indispensable pour développer l'agriculture et ce territoire en général. C'est pourquoi cette citation montre que le premier contrat aménagiste se caractérise par un paradigme de « la mise en valeur » de l'eau. En effet, il n'y a pas une demande agricole d'irrigation, mais, selon la justification de l'État, le discours porté par les ingénieurs, les élus ou les propriétaires, l'eau est devenue « d'intérêt public ». Tous insistent sur la capacité de l'irrigation à conforter un pouvoir central et la nécessité de l'autorité centrale pour permettre l'irrigation (*ibid*). Par conséquent, l'irrigation prend alors une valeur substantive, elle s'inscrit dans un projet politique national de contrôle de son territoire et de son développement.

La question des canaux et de l'irrigation va de pair avec la conception d'une eau-hydraulique, c'est-à-dire que la question des infrastructures et des débits prend une place centrale. Ce construit s'explique notamment par le fait qu'un des problèmes avancés à cette époque est que la Garonne et les Coteaux de Gascogne sont trop soumis aux irrégularités de la pluviométrie et des débits. Cette conceptualisation de l'eau ne la rend positive que si cette matière est contrôlée et équilibrée. Comme le mentionne Sara Fernandez dans ses travaux :

*« Dans le courant de la deuxième moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, le débit devint un outil de commensuration technique qui formalisait les relations entre eau et agriculture et plus largement entre la gestion de l'eau et la gestion des espaces, dans le cadre de la plupart des projets d'infrastructures hydrauliques agricoles conçus par les ingénieurs des Ponts et Chaussées dans le bassin de la Garonne. » (ibid, p. 250-251).*

Les ingénieurs portent ce discours en tant que garants des intérêts publics, ils cherchent à légitimer ces représentations. Ils seront alors les porte-parole de l'irrigation, formalisant les relations entre eau et agriculture, notamment pour convaincre un secteur industriel que les débits en question ne gêneraient pas leur activité. Relayés par un pouvoir important des départements et de leurs ingénieurs, ce

discours et la production de savoirs techniques sur l'eau-hydraulique et l'agriculture se traduisent par des projets de construction de canaux pour l'irrigation en Gascogne. Parmi ces projets, le canal de la Neste en est un des plus emblématiques. Il matérialise ce premier contrat aménagiste.

\*\*

L'élan de productions de savoirs techniques sur la commensuration de l'eau par la question des débits sera à la fois un des moyens de légitimer les ingénieurs dans les territoires ruraux et portera un discours moderniste qui fera de l'irrigation et du développement de l'agriculture un nouveau paradigme. Telle est la formalisation du premier contrat aménagiste dans les coteaux de Gascogne en conséquence du déploiement de cette première vague de modernisation. Ce premier contrat aménagiste en Gascogne peut se définir par sa politique de « la mise en valeur » de l'eau. L'eau est valorisée en tant que vectrice de développement par des pratiques d'irrigation, il s'agit alors de mettre à disposition cette ressource en Gascogne, notamment à travers le canal de la Neste.

### 3) La matérialité du premier contrat aménagiste dans les coteaux de Gascogne : canal de la Neste, techno-administration et avènement du débit

Ce paradigme de mise en valeur de l'eau pour l'irrigation va vite en Gascogne se concrétiser par l'idée de construction d'un canal pour dériver les eaux de la Neste. Porté par l'État, à travers un discours moderniste et conquérant, le projet du canal de la Neste est confié à un ingénieur des Ponts et Chaussées. La mise en service du canal en 1862 permet de relier la Neste au plateau de Lannemezan. La construction de ce canal montre l'importance de la techno-administration dans le premier contrat aménagiste. Les ingénieurs des Ponts et chaussés ont construit et pensé le canal de la Neste. Ils sont les producteurs d'un savoir technique hégémonique qui naturalise l'eau, et les exécutants d'un discours moderniste étatique. Il est question ici de se demander en quoi le canal de la Neste matérialise-t-il une façon de gouverner l'eau dans le premier contrat aménagiste en Gascogne ? Mais aussi, dans quelle mesure illustre-t-il l'importance des ingénieurs en tant que producteurs hégémoniques d'un savoir technique qui fait de l'eau une ressource hydraulique ?

\*\*

Le problème de l'alimentation en eau des rivières gasconnes par les Pyrénées au regard du plateau de Lannemezan est posé dès la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle par l'ingénieur en chef Moisset. Ce dernier propose d'utiliser les eaux de la Neste « *qui serait fort utile à l'économie des pays d'Auch* » (Allinne, 1989, p.350). Par la suite, l'ingénieur en chef des Ponts et Chaussées Taillefert note en 1828 que « *le vaste triangle compris entre la Garonne, l'Océan et la chaîne n'a pour écoulement de ses produits que quelques routes en petit nombre... exécuter des canaux, en aidant les faibles industries qui existent, en créerait de nouvelles* » (*ibid*, p.352). De-là, différents projets se succéderont sans attirer la volonté de l'État de les soutenir – notamment le projet dit du « canal des Pyrénées ». En 1840, l'ingénieur des Ponts et chaussés M. Montet propose un projet qui devrait être financé par l'État, le canal de la Neste et le canal Saint-Martory, en vue de la réalisation du canal des Pyrénées. Ce projet veut remplir trois objectifs :

« *l'établissements (sic) de voies navigables, qui seroient (sic) impossibles sans le secours d'eaux étrangères ; l'irrigation des terres que brûle, tous les étés, le soleil ardens (sic) du Midi, le développemens (sic) de l'industrie manufacturière que l'obligation où elle serais (sic) de chômer une partie de*

*l'année, faute d'eau, empêche de se porter dans les vallées méridionales secondaires... » (Montet, 1841, cité par Fernandez, op.cit, p. 441).*

Au-delà de la présence d'un camp d'exercice militaire sur le plateau de Lannemezan, pour lequel Napoléon III voyait un intérêt particulier d'amener l'eau, le canal, pour l'ingénieur Montet, se justifiait car il permettait de « rectifier » la nature des « accidents géologiques » qui pénalisaient la Gascogne et le plateau de Lannemezan. Comme mentionné au début de cette thèse, les caractéristiques topographiques ne permettent une alimentation « naturelle » de la Gascogne par les rivières pyrénéennes. Pour légitimer le projet, Montet insistait justement sur l'abondance des eaux de la Neste, et par-là du canal, au regard de l'abondance de l'eau provenant des Pyrénées : « dominé d'un côté par les Pyrénées, le plateau de Lannemezan peut en recevoir les eaux qui s'en échappent (sic) avec une abondance intarissable par la Neste, l'un des affluents de la Garonne, et celles moins considérables, à la vérité, qui coulent (sic) dans l'Arros, l'un des affluents de l'Adour... » (Montet, 1841, cité par Fernandez, op.cit, p. 243). À ce moment-là, la question de l'étiage de la Garonne ne se pose pas en tant que problème, alors que la Neste en est un des principaux affluents.

Cette vision portée par Montet est contestée par le Conseil Général de Haute-Garonne et d'autres ingénieurs des Ponts et Chaussées (*ibid*). Face aux critiques, le projet du canal se justifie par l'abondance globale et interannuelle de l'eau pyrénéenne et la saisonnalité des débits permise par la fonte des neiges. Cette saisonnalité des débits entraîne la légitimation de réservoir pour le fonctionnement continu du canal, pour compenser sa variabilité. En toute cohérence, Montet prévoit un débit minimal perpétuel du canal. Par la suite, les ingénieurs Colomes de Juillan, ingénieur des Ponts et Chaussées chargés du service hydraulique dans le département des Hautes-Pyrénées, et Michelier, ingénieur civil, simplifient le projet de Montet, notamment pour abaisser son coût financier (Bize, 2012).

Si le canal des Pyrénées ne verra jamais le jour, le canal de la Neste fut financé par l'État, puis conçu et réalisé entre 1848 et 1862 par les ingénieurs des Ponts et Chaussées. Long de 29 kilomètres, le canal sera achevé en 1861 et mis en service en 1862. La figure 8 page suivante, montre qu'il s'insère comme une pièce maîtresse d'un complexe hydraulique composé de nombreuses rivières. Ce dernier crée une nouvelle hydrographie : il refaçonne le territoire Gascon par son alimentation des rivières gasconnes. Les territoires gascons deviennent un espace structuré autour de la disponibilité en eau fournie par le canal. Il crée une représentation où l'eau est abondante, mais qu'il faut rendre disponible par des canaux et réservoirs. Néanmoins, jusqu'en 1945, le développement de l'irrigation reste timide.

La question de l'abondance et de la disponibilité de l'eau met en avant la question du débit du canal. Le calcul du débit minimal par Montet est relativement « fragile ». Ce débit est calculé par Montet à travers seulement cinq jaugeages. Ce calcul constitue aujourd'hui encore le débit d'objectif d'étiage (DOE) de la Neste (Fernandez, *op.cit*). Or, lors de sa mise en fonctionnement, la faiblesse du débit du canal amène la construction de barrages et de réservoir pour pallier la variabilité du débit et favoriser au contraire, un débit constant. Ainsi, au tournant du XX<sup>e</sup> siècle, le débit du canal est surestimé. Des conflits d'usage apparaissent entre navigation, industrie et irrigation. Ces derniers entraînent les ingénieurs à être les médiateurs dans la question de la répartition des eaux. L'État contrôle le canal par un système de redevances sur l'eau puisée dans ce dernier.

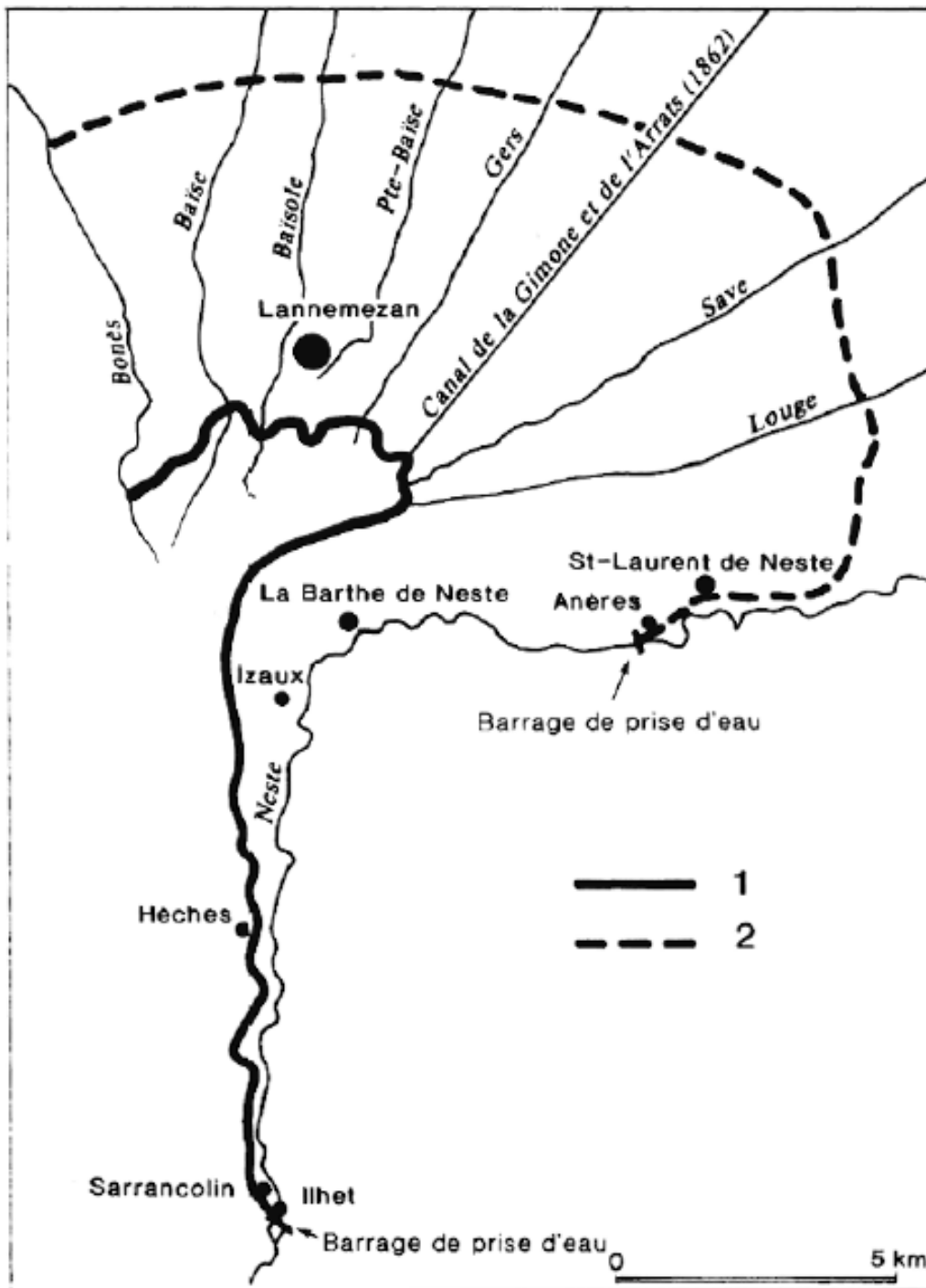


FIG. 2

**Projet de canalisation de la Neste en 1791 et tracé du canal actuel achevé en 1869**

**1. Tracé établi. — 2. Projet de tracé par l'ingénieur Moisset.**

Figure 4 : Projet de canalisation de la Neste en 1791 et tracé du canal actuel achevé en 1869 ;  
Source : Allinne, 1989



\*\*

Ainsi, la construction du canal de la Neste incarne la matérialité du premier contrat aménagiste en Gascogne, et plus particulièrement une façon d'aménager la mise en valeur de l'eau. Une façon d'aménager l'eau qui avance la pratique de l'irrigation comme un vecteur de modernisation du territoire gascon. La production de savoirs techniques par les ingénieurs sur l'eau-hydraulique met au centre la question du débit qui acquiert une importance capitale dans la justification et le fonctionnement du canal de la Neste et de la construction future de barrages et réservoirs. Le rôle des ingénieurs en tant que producteurs de savoirs techniques façonnant le gouvernement de l'eau du premier contrat aménagiste – ainsi qu'en tant qu'intermédiaire entre la ressource en eau, les usagers et l'État – va construire le modèle de gestion de la ressource en eau qui va perdurer jusqu'au début de la Seconde Guerre mondiale.

4) Le canal de la Neste, une architecture hydraulique aux prémices du développement de l'irrigation post-Seconde Guerre mondiale

À la suite de la construction du canal, de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle à la Seconde Guerre mondiale, la question de la répartition des eaux est de plus en plus prégnante. En effet, le développement de l'hydroélectricité et l'industrialisation du territoire entraînent une concurrence entre agriculture et industrie face à la répartition des eaux du canal. En 1942, un ingénieur en chef du génie rural met en avant un projet d'irrigation des Coteaux de Gascogne. Pour ce faire, une institution interdépartementale est créée en tant que garante du développement de l'agriculture par le biais de l'irrigation des Coteaux de Gascogne. Cet organisme doit répondre à l'ambition de réaliser le projet d'irrigation français le plus étendu, par la construction des canaux de dérivation du canal de la Neste, des barrages-réservoirs et des réseaux d'irrigation. Plus particulièrement, le canal de la Neste va être un outil des logiques de gouvernement en place. Il sera question dans cette partie de montrer l'importance du pouvoir des départements et de leurs ingénieurs dans la poursuite du premier contrat aménagiste jusqu'à la période de reconstruction post-Seconde Guerre mondiale.

\*\*

Le canal de la Neste amène petit à petit le paradigme dominant qui s'instaure à partir de la Seconde Guerre mondiale, celui de l'irrigation et de la production énergétique. Le développement de centrales hydroélectriques simultanément au développement d'infrastructures pour augmenter l'offre en eau à partir des années 1930 a une incidence sur la gestion de la répartition des eaux. La concurrence entre agriculture et industrie s'accroît. L'accroissement de l'offre en eau se traduit par l'augmentation de la capacité du canal en 1922 et 1930, à la suite des demandes des Conseils Généraux du Gers et des Hautes-Pyrénées d'abord, puis du Conseil Général de la Haute-Garonne. En effet, dans les années 1930, les terres irriguées sur le plateau de Lannemezan ne dépassaient pas les 500 hectares, pour 400 hectares en Haute-Garonne (Fernandez, *op.cit*). Si jusque dans les années 1930, la pratique de l'irrigation est encore faible, l'augmentation de l'offre en eau associée à la création en 1935 d'une commission interdépartementale pour discuter des projets à entreprendre va favoriser cette pratique.

Ainsi, dans la période de l'entre-deux-guerres, le paradigme de l'offre en eau bat son plein. Alors que la demande est faible, les ingénieurs et politiciens locaux augmentent la ressource disponible, simultanément à la construction de barrages en haute montagne sous l'égide du Ministère de l'Agriculture. En conséquence, l'irrigation, qui était un objectif parmi d'autres, qui guidait la construction du canal devint la justification première de projets en lien avec le canal de la Neste. Le développement de l'importance de l'irrigation, sous l'égide du gouvernement des eaux

dans ce premier contrat aménageur, a vu les départements, les Conseils Généraux et ingénieurs prendre une place importante quant à la structuration du pouvoir au cours de cette période. Les départements des Hautes-Pyrénées, du Gers et de la Haute-Garonne se sont inscrits en cohérence avec le projet du Ministère de l'Agriculture du développement de la modernisation agricole, dont l'avènement véritable viendra à la suite de la Seconde Guerre mondiale, via le plan Marshall et l'impératif de reconstruction.

Durant cette même première moitié du XX<sup>e</sup> siècle, parallèlement à l'incarnation du pouvoir dans l'État et son maillage territorial à travers les ingénieurs des Ponts, les départements et leurs Conseils Généraux prennent une place de plus en plus importante dans les rapports de pouvoir en Gascogne et les logiques de gouvernement entre 1900 et 1960. Ils deviennent des acteurs politiques de premier ordre dans la définition des programmes d'infrastructures hydrauliques. Une des manifestations de l'accroissement du rôle des départements en termes de rapports de pouvoir est la création par l'État durant cette même période d'institutions interdépartementales pour la gestion d'ouvrages hydrauliques à des fins d'irrigation. En ce qui concerne le canal de la Neste, une institution interdépartementale avait été envisagée au sortir de la Seconde Guerre mondiale. Avant la mise en place de cette institution, l'année 1942 marque le commencement de l'élaboration de projets d'irrigation. Cette même année, l'ingénieur en chef du génie rural Gaillard met en avant un projet d'irrigation des coteaux de Gascogne pour cinq départements : les Hautes-Pyrénées, la Haute-Garonne, le Gers, le Lot-et-Garonne et le Tarn-et-Garonne (Bize, *op.cit.*). Pour mener à bien ces projets d'irrigation, le 8 février 1947, ces cinq départements constituaient l'Institution Interdépartementale pour l'Irrigation des Coteaux de Gascogne. Cet institut a l'ambition de réaliser le projet d'irrigation français le plus important, appuyé par l'ingénieur du génie rural de Pau. Le projet est grandiloquent : « *irriguer 1 million d'hectares entre le plateau de Lannemezan, la vallée de la Garonne jusqu'à Agen, la forêt landaise et la vallée d'Aros, dont près de 60 % dans le département du Gers et 20 % dans celui de la Haute-Garonne* » (*ibid*, p. 259). Cela implique le dédoublement du canal de la Neste, pour augmenter sa capacité et son débit, ainsi que la construction de barrages à l'aval et à l'en-tête des principales vallées. Le Ministère de l'Agriculture transfère la propriété des barrages réalisés en haute montagne au ministère de l'Industrie au profit de l'hydroélectricité et de l'industrie. De la même manière, le dimensionnement des infrastructures des surfaces irrigables est défini à partir de la question du débit. Autrement dit, les prévisions d'irrigation pour le maïs et les prairies naturelles sont réalisées de manière uniforme, soit 200 mètres cubes par hectare. À ce même moment, le maïs commence à se développer afin de limiter les importations pour l'alimentation du bétail.

Ce projet d'irrigation poursuit différentes logiques : la première est celle de limiter l'exode rural, la seconde est une logique de rentabilité économique. De fait, l'irrigation est érigée en intérêt général qui justifie dès lors l'intervention de l'État par la subvention des différents investissements que cela requiert. Le caractère substantiellement positif accordé à l'irrigation permet au Ministère de l'Agriculture de mettre en avant l'intérêt de l'agriculture dans la négociation de la répartition de la ressource en eau avec l'hydroélectricité. La concurrence entre ministère de l'Agriculture et ministère de l'Industrie s'exacerbe. Des oppositions apparaissent alors chez les acteurs de la navigation et de l'hydroélectricité sur l'augmentation de la capacité du canal en 1949. Cette concurrentialité dans la question de la répartition des eaux renforce, chez les ingénieurs, l'effort de conceptualisation et de quantification de l'eau pour l'irrigation.

Ce projet d'irrigation devient un intérêt pour certains universitaires, notamment François Taillefer, géographe, qui consacre un article en 1950 dans la *Revue Géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*. Ce qui marque, c'est cette même

valeur substantive accordée à l'irrigation et au développement de l'offre en eau qui y est justifiée. L'auteur décrit :

*« Les sols gascons ne constituent donc que de très maigres réserves d'humidité, aggravant ainsi les effets du climat. (...) C'est aux Pyrénées voisines que l'on a songé à demander l'appoint indispensable (...) Les habitants de la Gascogne gersoise, plus sèche que le plateau de Lannemezan, réclament l'extension des bienfaits du canal de la Neste. (...) C'est un projet ambitieux, puisqu'il ne vise à rien moins qu'à distribuer l'eau de la Neste à une région d'un million d'hectares, dont 21 % seraient irriguées. (...) Une équipe d'ingénieurs agronomes a été chargée de déterminer les surfaces à irriguer et les quantités d'eau à apporter d'une part dans la "Zone des Hauts Coteaux", simple extension de la zone actuellement irriguée, au voisinage du plateau de Lannemezan, d'autre part dans deux secteurs compris respectivement entre Baise et Gers, et entre Save, Gesse et Gimone jusqu'à leur confluent avec la Garonne. Des cartes au 10.000<sup>e</sup> des sols et de la végétation ont été dressées. Des mesures ont été effectuées suivant des transversales Est/Ouest, distantes de plus de 5 ou 10 km. En dépit de leur manque de perméabilité, la plupart des sols sont irrigables. (...) La période d'irrigation (15 juin – 15 septembre) ne coïncide ni avec les hautes eaux de la Neste (printemps) ni avec les lâchages, pour les usines d'électricité de France, des eaux accumulées à cet effet dans les réservoirs du bassin supérieur de la Neste, et que Électricité de France dispute à l'agriculture. Il est donc nécessaire d'aménager sur le Plateau de Lannemezan de grands réservoirs pour satisfaire aux exigences de l'irrigation. Les hautes vallées du Plateau offrent quelques sites favorables. Deux d'entre eux ont été reconnus, l'un à Recurt, l'autre à Boudrac ; des barrages y retiendront respectivement 75 millions et 60 millions de mètres cubes destinés à l'irrigation et à l'alimentation en eau potable des deux secteurs Baise-Gers et Save-Gimone » (Taillefer, 1950, p. 296-298).*

En 1955, sur l'objectif de 210 000 hectares irrigués à partir des eaux du canal, seulement 6 000 en bénéficient, notamment à cause des conflits générés par la répartition des eaux entre agriculture, industrie et hydroélectricité. Ces conflits ont engendré des négociations importantes entre les ministères concernés ainsi que des divergences entre les départements du Gers, des Hautes-Pyrénées et de la Haute-Garonne (Fernandez, *op.cit*). Malgré cet échec dans l'établissement du réseau d'irrigation, l'ingénieur en chef du génie rural des Hautes-Pyrénées, M. Morel, à la demande du Ministère de l'Agriculture, consigne dans une étude sur l'aménagement hydraulique des Coteaux de Gascogne la nécessaire poursuite des projets de travaux. En 1956, un accord pour le partage des eaux entre agriculture et équipements hydroélectriques est trouvé. Ces premiers conflits ont amené à formuler le problème de l'eau en mettant aux premiers plans les questions de quantité et « d'offre en eau ». Ce cadrage conduit dans un premier temps à l'hégémonie du paradigme de « l'abondance » durant le premier contrat aménagiste, puis à celui de sa « pénurie » à partir des années 1980. Le fait que la répartition de l'eau se pose avec insistance durant cette période met la question de la création de ressource en eau et sa répartition par des ouvrages hydrauliques au centre des préoccupations politiques. C'est notamment dans cette logique que vont se développer les Grands Aménagements Régionaux (GAR) d'après-guerre, qui conduiront à la mise en place des SAR et de la CACG en Gascogne pour développer l'irrigation. Dès lors, la poursuite de l'aménagement des territoires concernés par la distribution des eaux de la Neste va pouvoir s'effectuer.

\*\*

Le canal de la Neste et les barrages qui l'accompagnent sont la manifestation du paradigme de la « mise en valeur » de l'eau caractéristique du premier contrat aménagiste et de sa qualification à travers la question du débit. En soi, cette mise en modernité montre l'importance d'un savoir technique produit par les ingénieurs qui met la commensuration de l'eau à travers la question du débit au centre de sa problématisation. Le canal matérialise cette façon de mettre en valeur l'eau par le déploiement des politiques étatiques et son appareil techno-administratif d'après-guerre. Il permet l'opportunité et l'ambition de la généralisation d'une agriculture irriguée dans le bassin de la Garonne et plus particulièrement dans les Coteaux de Gascogne, mais il pose en même temps la question de la répartition de l'eau entre les différents besoins comme un élément de négociation et de divergences. C'est notamment la construction d'une vision de la pratique de l'irrigation comme vectrice de développement en Gascogne qui entraîna des conflits entre les différentes strates administratives et politiques, de l'échelon national au niveau départemental. Dès lors, cette tension entre mise en valeur de l'eau pour l'irrigation et la question de sa répartition pour les différents usages, et ce malgré la construction du canal, va conduire à une façon d'aménager l'eau pour permettre son abondance tout au long du second contrat aménagiste.

### **B. La seconde vague de modernisation : construire, gouverner et aménager l'abondance de l'eau pour l'agriculture**

De la même manière que pour la partie précédente, il s'agit ici d'analyser le déploiement de la deuxième vague de modernisation. De la même manière, il s'agit de montrer comment les particularités de l'agencement du couple savoir/pouvoir structurent une façon de gouverner l'eau et l'agriculture. Si nous nous attardons tout au long de cette partie à préciser les caractéristiques de cette vague de modernisation c'est pour mieux comprendre la formalisation du second contrat aménagiste dans les coteaux de Gascogne, gouverné par la CACG, que nous aborderons dans la partie suivante.

La deuxième vague de modernisation relate un contexte particulier, celui faisant suite à la Seconde Guerre mondiale. L'impératif de reconstruction bat alors son plein, l'Europe et les États-Unis vont s'instaurer comme des acteurs régulateurs de cette période. En termes de pouvoir, l'État est marqué par son caractère interventionniste et sa volonté de « rebâtir » une France fragilisée et en retard dans certains secteurs au regard de ses pays voisins. L'interventionnisme étatique de cette période se retranscra par ses politiques régionalistes et le développement d'organisation déconcentrée se devant de concrétiser ces politiques aux échelles régionales. En termes de savoir, les savoirs-ingénieurs vont avoir une place centrale dans ces logiques de pouvoir d'après-guerre. Notamment, le développement des savoirs scientifiques, et plus particulièrement des technosciences, est une des particularités de cette deuxième vague (Pestre, 2014). Dans les objets qui nous intéressent, le développement des hydro-technosciences va qualifier d'une nouvelle manière l'eau, en la réduisant à ses composantes chimiques et à la question de sa quantité.

L'eau moderne est notamment mise en ordre au service de la seconde révolution agricole. Cette révolution agricole est le fruit d'une des grandes politiques sectorielles de l'après-guerre. Elle se caractérise par la mécanisation, le recours à la chimie, la transformation des assolements et l'utilisation de nouvelles semences hybrides. Une nouvelle fois, les liens étroits entre État, administration et savoirs scientifiques constituent l'agencement en termes de rapport de pouvoir qui permet l'avènement de cette transformation de l'agriculture. L'une de ses particularités en Gascogne, mais aussi ailleurs, sera le déploiement du maïs hybride, développé par l'INRA sur le modèle étatsunien.

Enfin, le déploiement de cette deuxième vague de modernisation se réalise par des politiques étatiques régionalistes. L'échelle régionale devient l'échelle spatiale de référence pour déployer les politiques sectorielles de l'après-guerre. L'État créera alors les SAR, dont la CACG fait partie, pensées comme des outils concentrant des savoirs-ingénieurs dans l'objectif de développer les territoires ruraux par la seconde révolution agricole et l'irrigation. Les SAR, qui sont en liens directs avec l'État ainsi que les départements qui composent leurs conseils d'administration, marquent les premières tendances de l'État à déconcentrer ses services. Elles témoignent dès lors un tournant dans la structuration de la techno-administration étatique.

1) L'eau au centre d'un État bâtisseur par les savoirs-ingénieurs

La seconde vague de modernisation se caractérise par une nouvelle manière de gouverner l'eau. Ce gouvernement de l'eau repose sur la figure d'un État central qui promeut un discours moderniste s'appuyant sur l'impératif de reconstruction d'après-guerre. L'eau est mise au service de cette modernisation. À côté de la reconfiguration des formes du pouvoir étatique, la façon de gouverner l'abondance de l'eau s'appuie sur le corpus de savoirs des hydro-technosciences et des ingénieurs qui le produisent. Il s'agit ici de comprendre de quelle manière le déploiement de cette seconde vague se caractérise par une façon de gouverner l'eau dans laquelle l'État joue un rôle central et interventionniste. De la même manière, l'objectif est de saisir en quoi le développement de savoirs positivistes de la part des ingénieurs des grands corps d'État détermine une construction de l'eau en tant que ressource réduite à ses composantes physiques et chimiques. Dès lors, nous nous intéresserons à la manière dont le couple savoir/pouvoir structurant la façon de gouverner l'eau entraîne une façon d'aménager la ressource, un rapport à l'espace et à l'eau, qui imprègnera la formalisation du second contrat aménagiste dans les coteaux de Gascogne et qui perdurera jusque dans les années 1980.

\*\*

Les années d'après-guerre sont le théâtre du développement des technosciences sur le plan des savoirs et de « *l'État providence* » sur le plan politique (Muller, *op.cit*). Les technosciences illustrent une « *scientifisation* » de la société. Autrement dit, la science devient « (...) *une institution centrale de la modernité* » (Pestre et Bonneuil, 2015, p. 468). Ce processus, entamé lors de la première vague de modernisation, nous montre que la science est considérée comme une force première de transformation et qu'elle devient à ce titre l'alter-égo de l'État, comme « (...) *moyen de dire le bien collectif et de proclamer sa neutralité face aux intérêts particuliers* » (*ibid*, p. 468). Dès lors, technosciences et interventionnisme étatique vont guider une certaine idée du développement et du progrès durant la période communément appelée depuis des *Trente Glorieuses* (Pessis, Topçu et Bonneuil, *op.cit*). Cette alliance va chercher à rendre productive la nature. L'eau, l'agriculture, tout comme le nucléaire, vont être des champs notoires du développement de ces savoirs et d'intervention de l'État. Dans la continuité de la première vague de modernisation, les ingénieurs des grands corps d'État vont être les acteurs principaux de la production et de la promulgation de ces derniers. Une des caractéristiques de ce régime de savoir est qu'il va aborder la Nature essentiellement d'un point de vue physique et mathématique. Un des paradigmes ambiants est ainsi de rendre la nature productive par des ouvrages, une architecture technique, qui requiert une ingénierie spécifique, spécialisée et des ingénieurs. Or, depuis leur création, la période suivant la Seconde Guerre mondiale voit se renforcer les corps administratifs et techniques et leurs sectorisations. Comme le montre la figure 5 ci-dessous, le Corps du Génie rural, des eaux et des forêts est créé en 1965. La seconde vague de modernisation peut se définir en partie par l'avènement des ingénieurs.

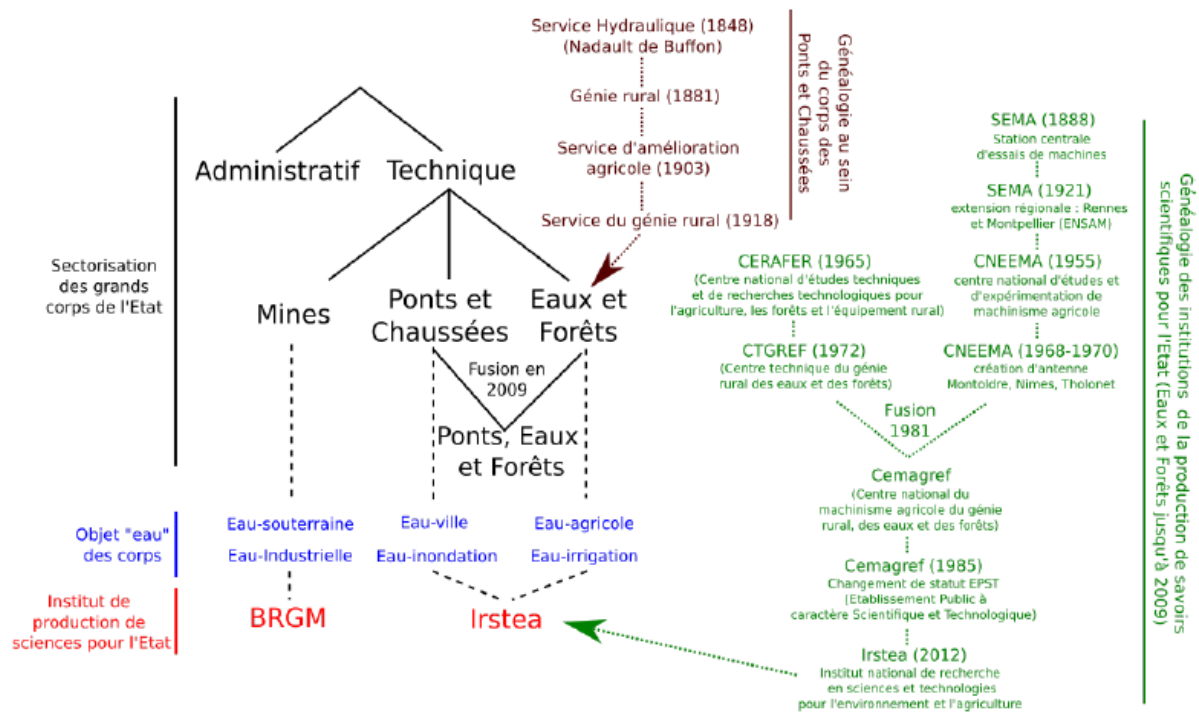


Figure 5 : Généalogie des Eaux et Forêts et de l'IRSTEA ; Source : Auvet, op.cit

Les ingénieurs et le développement des technosciences vont aussi apporter une autre légitimité dans la nature des savoirs. Ils vont distinguer « les initiés » des « non-initiés » (Auvet, *op.cit*). C'est-à-dire que la détention des savoirs en question et leur compréhension vont constituer un nouvel élément d'autorité et par conséquent de justification de tel ou tel aménagement de la part des décideurs. Autrement dit, alors que dans la première vague de modernisation les logiques de gouvernement se fondaient sur une justification politique, la seconde vague justifie l'action d'aménager par les savoirs produits par les ingénieurs.

En matière d'eau, ces nouveaux savoirs s'illustrent par les sciences hydrologiques qui monopolisent la production de connaissance sur l'eau et sa construction en tant que ressource. Ces hydro-technosciences créent l'eau en tant qu'« objet moderne » :

*« Premièrement, ils [les objets modernes] possédaient des bords nets sans adhérence aucune avec le monde social. Deuxièmement, ils engendraient des conséquences imprévues, qui, idéalement, ne devaient pas exister, mais que l'on découvrait par hasard au cours de leur carrière d'objets. Et, troisièmement, se projetaient sur eux des valeurs, des symboles, des signes qui appartenaient au monde social des croyances et des représentations »* (Latour, 1995, p. 14).

Comme le montrent les travaux de Sara Fernandez, l'hydrologie permet de rendre l'eau visible, quantifiable et d'organiser des politiques d'aménagement autour de certaines catégories hydrologiques. Ces sciences font notamment la promotion du bassin versant comme l'échelle de gestion à privilégier. Dès lors, les limites entre les sciences hydrologues et l'ingénierie hydraulique sont très mobiles pour l'auteure (*op.cit*). L'analyse hydraulique accompagne la création de barrages ou de réseaux d'irrigation. La quantification et le positivisme sont au cœur du gouvernement de l'eau. L'importance des savoirs en matière de commensuration répartit le pouvoir

entre les différents acteurs détenteurs de la production et de l'intelligibilité de ce dernier. Or, commensurer exclut du débat les pertes sociales ou environnementales qui peuvent aussi avoir une valeur substantive. En un sens, ces savoirs constituent une nouvelle source de légitimation.

Cette nouvelle composition du couple savoir/pouvoir créé l'eau moderne :

*« Celle-ci comprend des caractéristiques et des représentations marquées par l'abstraction des circonstances et des relations sociales, historiques, écologiques et locales dans lesquelles se produisent et se réduisent à une identité abstraite universelle susceptible d'être mesurée et convertie en une ressource »* (Linton, 2017, p. 147). Il y a *« (...) une abstraction de toutes les eaux du monde de leurs contextes locaux, sociaux, culturels, religieux et écologiques, pour les réduire à une même substance, et donc les rendre commensurables dans une optique de rationalité instrumentale au bénéfice des usages humains de l'eau »* (ibid, p. 145).

Dès lors :

*« L'eau appartient en effet à une nature construite par les sciences expérimentales, une natura naturata que l'on peut décrire par des lois de comportements que fournissent les outils de l'analyse mathématique, mais que l'on ne peut comprendre par l'observation de la nature. C'est une eau mécanique et abstraite, mathématique et modélisable, ce n'est qu'un flux »* (Narcy, 2004, p. 324).

En ce sens, l'eau connaît une « dépolitisation technique » durant le deuxième contrat aménagiste (Fernandez, 2017). En effet :

*« (...) entre 1945 et 1970, la question de l'eau est cadrée comme un problème de contrôle et de régulation des variations hydrologiques, dont la solution réside essentiellement dans des ouvrages hydrauliques d'envergure justifiés par une conception quantitative et distributive de l'aménagement du territoire. Ils se fondent essentiellement sur des savoirs hydrauliques et hydrologiques développés par la recherche opérationnelle »* (Fernandez, 2014, p. 205).

L'eau change de statut. Elle devient un élément essentiel des politiques d'aménagement régionales :

*« L'eau devient le moyen de deux buts interreliés : la création de profit et de capital démocratique (...), assemblages complexes d'organisations publiques et privées qui cherchent à maintenir le mythe de politiques hydrauliques centralisées, en encodant, territorialisant ou déterritorialisant, des flux de matière, de population ou encore d'idées, que ces assemblages ne peuvent non plus jamais complètement dominer »* (ibid, p. 207).

C'est l'avènement de l'eau moderne, apolitisée, anhistoricisée, aterritorialisée, (Linton, 2010). Les barrages vont devenir le symbole d'une action étatique en matière d'aménagement et de modernisation. Ils seront alors tout autant un symbole important par la suite pour la dissidence. Ces infrastructures hydrauliques s'inscrivent dans un contexte où il est question de révolutionner l'agriculture française. La Gascogne sera une des « régions » où cette révolution battra son plein.

Cette redéfinition de l'eau par le haut s'effectue à partir de savoirs et de pratiques qui imprègnent le maillage techno-administratif de pouvoir de l'État. Cette deuxième vague de modernisation se distingue par la transformation de la figure étatique. L'État se saisit de l'eau pour l'agriculture et la reconstruction de la France. Durant cette période jusqu'aux années 1980, l'État est dirigiste, bâtisseur et centralisé. Il met en place de grandes politiques sectorielles. En continuité du paradigme

régionaliste qui s'instaure à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle notamment par les travaux de quelques géographes, la finalité des politiques d'aménagement sera de valoriser le développement des régions pour rééquilibrer le territoire national, notamment face à la polarisation de Paris. De la création du Commissariat Général du Plan en 1946, au programme des Grands Aménagements Régionaux de la loi de 1951, cette période se caractérise par l'émergence de l'action régionale dans les politiques d'aménagement (Jean et Vanier, 2009). La concrétisation de la région comme spatialité de référence des politiques d'aménagement est symbolisée par la création de la DATAR (la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale) en 1963, qui propose et arbitre à partir des politiques sectorielles promulguées à l'échelle des ministères.

Ce tournant régionaliste dans la spatialité des politiques d'aménagement se retrouve dans la façon de gouverner l'eau de cette deuxième vague de modernisation. Si l'État se caractérise par sa figure dirigiste et bâtisseuse, dans le même temps il déconcentre progressivement sa techno-administration à l'échelle des collectivités, départements et régions. Les ingénieurs de l'État se déploient au sein de son administration décentralisée comme dans les DDA (Directions Départementales de l'Agriculture) ou les Agences financières de bassin, structures administratives de gestion de la ressource en eau précédant la création des Agences de l'Eau créées en 1964 avec la loi sur l'eau. Ces structures illustrent le commencement de l'organisation par bassin versant dans une perspective de développement et d'aménagement du territoire national assis sur une approche régionale. C'est une territorialisation de la gestion de l'eau de type « descendante ». La spatialité de la gestion de l'eau se base sur l'échelle régionale : *« À l'instar de l'espace économique, l'espace de la gestion de l'eau devient une "région", dans le sens que lui confère la science régionale, c'est-à-dire un espace à problème qu'il faut gérer »* (Ghiotti, 2006, p. 11-12).

De fait, les agences de bassin s'inscrivent dans ce tournant régionaliste (Barraqué, 2007). Elles sont des institutions modernisatrices où l'on retrouve en leur sein les ingénieurs des Grands Corps d'État (Narcy, 2003). Par conséquent, elles vont devenir les porte-paroles de l'eau-hydraulique-agricole. Ces agences vont conditionner le développement de l'architecture hydraulique d'après-guerre. Cette architecture se décline à travers des infrastructures d'alimentation en eau, de transport de l'eau et d'irrigation de la terre (Auvet, *op.cit*). Ces ouvrages vont être construits, élaborés, dimensionnés, insérés dans des modalités de gestion, pour être associés à des dispositifs de mesure quantitative, retranscrite à travers le débit. La question du développement des ouvrages, des dispositifs de mesure est au centre des préoccupations des années 1950, 60 et 70. Par conséquent, la seconde vague de modernisation transforme les statuts des structures et institutions de l'eau pour les mettre en adéquation avec l'architecture hydraulique. Ces transformations rendent visible la recomposition des relations de pouvoir à partir de la technique et pour la technique. De nouvelles institutions gouvernementales émanent pour être des outils d'un État planificateur. La transformation de la structuration du pouvoir dans la façon de gouverner l'eau est coproduite avec les dispositifs portant sur la construction de l'architecture hydraulique. L'argent est au cœur de cette transformation et fait partie des trois modes opératoires qui caractérisent l'État et ses modalités de façon de gouverner l'eau : son rôle dans la construction des ouvrages, le système de la concession et ses logiques d'appropriation de l'eau et les modalités de financement qu'il met en place (Fernandez, *op.cit*).

\*\*

L'agencement du couple savoir/pouvoir lors de cette seconde vague de modernisation se caractérise par les technosciences et l'intensification de la production d'expertise pour commensurer l'eau, extraite alors de toute dimension sociale ou politique. La



tournant régionaliste promulgué par la figure d'un Etat dirigiste donne comme spatialité de référence la région géographique en tant qu'espace de gestion. Dès lors, la seconde vague de modernisation se formalise petit à petit par une façon de gouverner l'abondance de l'eau pour la mettre au service d'une révolution agricole.

2) Une eau-moderne pour une révolution agricole.  
Agriculture et politique dans la deuxième vague de modernisation

L'intensification de l'agriculture est un des secteurs priorités par l'État dans sa logique de reconstruction d'après-guerre. Cette seconde révolution agricole s'appuie sur un discours hégémonique sur le progrès technique, la fin de la paysannerie et l'arrivée de l'entrepreneur agricole (Regnault, Arnauld de Sartre et Regnault-Roger, 2012). La Gascogne et ses coteaux sont vite identifiés comme un secteur où l'agriculture est « sous-développée ». La révolution de l'agriculture, en Gascogne et ailleurs, devient un des objets d'une politique sectorielle de l'État sous le Général de Gaulle. Cette révolution s'appuie sur un changement de l'utilisation des sols, le développement d'outils techniques, un changement dans les types de semences et du système économique (Mazoyer et Roudart, 2002). La promotion de la culture du maïs va être l'un des piliers de cette seconde révolution agricole. Dans le même temps, l'organisation du syndicalisme agricole a façonné les politiques agricoles développées par l'État. De fait, il est ici question de se demander dans quelle mesure la construction de « l'eau-moderne » se réalise pour la modernisation de l'agriculture française, portée par des politiques sectorielles étatiques, mais s'inscrivant dans la dynamique politique de l'Union européenne et du plan Marshall américain. Autrement dit, cette partie vise à contextualiser la restructuration du couple savoir/pouvoir dans la façon de gouverner l'eau de la deuxième vague de modernisation. En effet, le renouvellement de la production de savoir et de la structuration du pouvoir qui construit « l'eau-moderne », l'eau-H<sub>2</sub>O, ne peut se comprendre sans une mise en perspective des politiques agricoles d'après-guerre.

\*\*

Les politiques agricoles après la fin de la Seconde Guerre mondiale avaient pour objectif d'augmenter la production de l'agriculture française et son autonomie alimentaire. L'agriculture de la France était considérée « à la traîne », notamment au regard de l'agriculture étatsunienne. Ce discours était partagé autant par les politiques, l'appareil techno-administratif, que les universitaires, notamment chez les économistes et agronomes (Regnault, Arnauld de Sartre et Regnault-Roger, *op.cit.*). En effet, comme l'explique Patrick Caron : « *Les communautés scientifiques et technologiques, qui détiennent les pouvoirs de décision, orientent la recherche en fonction de leur vision de l'avenir, de leur perception des priorités qui s'imposent à la science et des opportunités offertes par l'état des connaissances* » (Caron, 2010, p. 426). Cette modernisation de l'agriculture française s'est appuyée sur un volontarisme étatique qui impulse et favorise l'établissement de dispositifs pour intensifier l'agriculture. En somme, il est question ici d'une révolution agricole au sens de M. Mazoyer et L. Roudart, c'est-à-dire de la mise en système de plusieurs changements parallèles qu'est l'utilisation des sols, du système technique, du type de semence, d'une évolution de la population paysanne, d'une redéfinition des rapports de pouvoir dans le champ agricole et du système économique qui régissait jusque-là l'agriculture (*op.cit.*).

Cette révolution agricole qui s'instaure à partir des années 1950 est le produit de politiques étatiques. Elle s'inscrit dans les discours hégémoniques relatifs au progrès technique, elle marque la fin des paysans et l'arrivée de l'entrepreneur agricole, mais aussi elle s'illustre par l'utilisation de semences à haut rendement et

l'adaptation du milieu à ces semences. En effet, « *les modèles de production agricole intensive développés depuis les années 1960 avaient transformé la terre en un espace de plus en plus uniforme, aménagé pour être l'objet de pratiques culturales normées.* » (Alphandéry, 2004, p. 132). De la même manière que l'eau est uniformisée, réduite à ses composantes chimiques et physiques par les sciences hydrologiques, la pensée agronomique se caractérise dans cette période de reconstruction d'après-guerre par l'hégémonie des technosciences, comme le souligne C. Deverre et C. de Sainte Marie :

« *La pensée agronomique de la modernisation s'est construite sur un idéal de rationalisation et de contrôle des processus biologiques. Elle ambitionnait de "piloter" la production à l'échelle du champ cultivé par des techniques d'artificialisation du milieu naturel devant permettre à des matériels génétiques améliorés d'exprimer pleinement leur potentiel de rendement. Elle a puisé ses sources d'inspiration et ses ressources du côté de l'industrie : chimisation, génétique, mécanisation. (...) La recherche agronomique met à la disposition des agriculteurs et des firmes des matériels biologiques capables de valoriser le progrès génétique par des apports croissants de fertilisants chimiques et qui impliquent, en même temps, une utilisation accrue des pesticides. (...) À l'abri du bouclier chimique, l'activité agricole devait ainsi pouvoir s'affranchir de la nature et des savoirs empiriques, considérés comme des facteurs limitants.* » (2008, p. 6).

En termes politiques, cette évolution de la politique agricole française illustre une tendance vers la libéralisation, qui s'effectue par une étatisation des économies agricoles tout d'abord (Ansaloni et Allaire, 2016). Tout en cherchant à augmenter la productivité et le développement de certaines régions, l'État a une idée de la modernisation agricole intimement liée à celle de la seconde révolution industrielle, c'est-à-dire que la technologie, l'intensification de l'agriculture constituent un gage et une base de développement (Blot, 2005). Ce gage de développement est à expliquer notamment parce que cette révolution agricole entraîne une consommation de produits manufacturés issus de l'industrie française. Mais aussi, l'intensification de l'agriculture a pour vocation d'être en partie exportée pour acheter les matières premières manquantes dans la production nationale. Cette alliance entre visée nationaliste et mondialisatrice se retrouve dans les politiques de planification, dont les plans « (...) *mettent l'accent sur l'ouverture au monde extérieur et sur la modernisation nécessaire de notre appareil économique* » (Quinet, Touzery, 1986, cité par Blot, 2005, p. 148). Dès lors, les questions de productivité, de compétitivité sont les maîtres-mots qui caractérisent le discours moderniste de la période.

Le paradigme productiviste qui va imprégner les politiques agricoles d'Après-guerre va notamment être porté par René Dumont dans son ouvrage *Le problème agricole français* (1946). Cet agronome de formation est un des premiers à avancer que l'objectif productiviste alors affiché doit se retranscrire dans une politique étatique fondée sur la modernisation technique, le remembrement et l'amélioration des équipements – ce qui est peut-être vu comme un paradoxe, puisqu'il sera le premier candidat sous étiquette écologiste lors d'une élection présidentielle en 1974. Ces préconisations vont se retrouver dans la politique de Tanguy-Prigent, ministre de l'Agriculture de 1944 à 1947, mais surtout dans le Plan Monnet, de 1947 à 1953, premier plan du Commissariat Général du Plan de modernisation et d'équipement (CGP) créé en janvier 1946, mettant au centre des priorités la mécanisation de l'agriculture et la production d'engrais. Par ailleurs, l'amorce de cette révolution agricole est aidée par les financements alimentés par le plan Marshall via le Trésor américain. Dès le troisième plan de 1956, les Coteaux de Gascogne sont identifiés comme un espace dans lequel l'offre en eau doit être développée pour l'irrigation.

Parmi les résultats de ces politiques en matière agricole, un des plus significatifs est l'expansion des céréales. L'alimentation animale se développant, le

maïs et l'orge ont remplacé l'avoine et le seigle. Entre 1959 et 1974, la récolte de céréales est triplée (Gervais et al., 1992). L'augmentation de cette production s'explique, car les céréaliers sont accompagnés par les pouvoirs publics pour augmenter leur capacité de production, parce qu'ils constituent un corps professionnel très structuré et représenté, mais aussi, car ils ont de fortes capacités – économiques, technologiques et agraires – à mettre en place des nouvelles techniques de production plus productives (Mazoyer, Roudart, *op.cit.*). Là encore, René Dumont avançait dans son ouvrage que la culture du maïs constituait une solution d'avenir, notamment pour son efficacité dans la valorisation de l'eau, en ciblant particulièrement les bassins de la Garonne et de l'Adour comme des terres propices de par leur ensoleillement (*op.cit.*).

En effet, la question du maïs, et plus particulièrement du maïs hybride, qui s'inscrit dans la question plus large de l'innovation dans le milieu des semences, symbolise les politiques de modernisation d'après-guerre (Bonneuil et Thomas, 2012). Le développement du maïs hybride est étroitement lié à une volonté étatique de bousculer l'industrie semencière privée. C'est dans ce contexte qu'est créée l'Institut National de Recherche Agronomique (INRA) en 1946 :

*«L'amélioration des plantes, secteur le moins "sous-développé" de la recherche agronomique de l'entre-deux-guerres, bénéficie d'une infrastructure non négligeable. Ce domaine devient alors le fer-de-lance et la colonne vertébrale du jeune INRA : il compte pour un tiers des effectifs chercheurs en 1946 et fournira les directeurs de l'institut jusqu'au début des années 1960 »* (Bonneuil et Thomas, 2002, p. 2).

En un sens, le développement du maïs hybride en France représente la dynamique technoscientifique française de la période des trente glorieuses que l'on a décrite un peu plus tôt sur le cas de l'eau.

Le maïs hybride est avant tout un choix politique. La volonté de l'INRA est de s'instruire du modèle américain en la matière pour devenir indépendant des semences américaines. L'INRA, en développant à partir des années 1950 les variétés hybrides, *« (...) sait déjà que les variétés hybrides sont très chères à produire, qu'elles contraignent l'agriculteur à racheter annuellement sa semence, à mécaniser son exploitation et à consommer davantage d'intrants, et que leur généralisation impliquera de mettre en place toute une filière de stockage, de séchage et d'écoulement de la production »* (Bonneuil et Thomas, 2012, p. 76). Alors, qu'en 1945, le maïs hybride couvre déjà 90 % des surfaces des États-Unis, la France voit ses surfaces de maïs reculer. La Gascogne, le Béarn et le Pays basque restent les seuls endroits où la culture persiste au début de la Seconde Guerre mondiale. Elle reste par ailleurs une culture traditionnelle, vivrière et pour l'alimentation animale. Avec l'objectif français de réduire les importations de denrées agricoles et d'augmenter la production animale, le maïs va acquérir une importance stratégique dans l'après-guerre et faire des objectifs de planification étatique. La première diffusion des semences hybrides américaines se fait dans le Sud-Ouest, le deuxième congrès international du maïs étant d'ailleurs organisé à Pau en 1949. La réussite de la diffusion du maïs hybride français est étroitement liée au triptyque : profession maïsicole, politiques agricoles étatiques et hégémonie de l'INRA en termes de production de savoir et de sa diffusion dans ce domaine.

*« En quatre ans, entre 1950 et 1954, les producteurs de semences de maïs réussissent l'exploit de produire suffisamment de semences hybrides pour se passer entièrement des exportations américaines. La production nationale de semences hybrides passe de 2000 quintaux en 1950 à 45 000 en 1957, puis à 108 000 en 1961, et franchit la barre des 200 000 quintaux en 1964 »* (*ibid.*, p. 78).

Le choix du maïs hybride est un choix politique qui dénote d'une idéologie particulière : il représente le rayonnement de la science française et de ses savoirs technoscientifiques ainsi que le choix d'une agriculture productiviste. Le Sud-Ouest est jugé comme retardataire comme nous l'avons mentionné auparavant – le maïs hybride y est alors vu comme un levier de modernisation en étroite association avec une eau « abondante ». C'est pourquoi Henri Mendras, dans son ouvrage sur *La fin des Paysans* (1992), insiste sur le fait que le maïs hybride permet l'accès à la modernité des paysans tout en détruisant la culture paysanne traditionnelle. Or, l'auteur montre tout d'abord que dans le Sud-Ouest, les agriculteurs vont être réticents à l'adoption de cette variété connaissant les changements de pratiques qu'elle implique. C'est notamment à l'aide d'un travail idéologique important via différentes organisations étatiques que cette transition agricole sera effectuée – pas moins de 17 centres d'études dans les Basses-Pyrénées sont présents en 1957, surtout à destination des jeunes agriculteurs, moins réticents à l'idée de moderniser leurs pratiques culturales (Bonneuil et Thomas, *op.cit*). Il sera question plus tard de revenir sur le rôle de la CACG dans ce domaine.

\*\*

Nous avons retracé dans cette partie les politiques agricoles d'après-guerre qui vont adopter le paradigme de la modernisation agricole et de l'augmentation de sa productivité. Nous avons montré que la modernisation agricole s'est construite par un volontarisme étatique fort, qui a mis en place des politiques sectorielles en la matière, mais également par la mobilisation de savoirs technoscientifiques, dont l'INRA en est l'illustration, qui vont permettre de « techniciser » l'agriculture et l'agriculteur. Le maïs hybride a alors une importance capitale en tant qu'innovation technique cristallisant cette volonté politique et la production de savoirs technoscientifiques. Les rôles de ces deux volets vont être considérables dans la révolution agricole d'après-guerre. Dans cet agencement, l'eau moderne destinée à l'irrigation de cette intensification de l'agriculture va gagner en importance. La Gascogne est un espace où s'est concrétisée cette modernisation de l'agriculture et où l'irrigation va être un prérequis à cette dernière.

3) Les Sociétés d'Aménagement Régional : faire incarner le pouvoir étatique pour mettre en œuvre l'abondance de l'eau et la seconde révolution agricole

La seconde vague de modernisation se caractérise par une politique forte de l'État en termes d'aménagement du territoire pour répondre aux besoins de la révolution agricole et d'une eau abondante. Cette politique se retranscrit par l'hégémonie de la logique de « développement régional ». L'État met en place le programme des Grands Aménagements Régionaux (GAR) en 1951. Sur le modèle de la Tennessee Valley Authority des États-Unis, l'État crée les Sociétés d'Aménagement Régional (SAR), conçues directement comme l'outil opérationnel dans les régions déterminées de cette politique étatique. Le lien des SAR à l'État est tel, ne serait-ce qu'en termes de droit public, que C. Devès les considère comme des « *démembrements fonctionnels* » (*op.cit*), afin de mettre en œuvre la façon de gouverner l'eau de la deuxième vague de modernisation. Elles sont des démembrements administratifs et techniques pour maîtriser l'eau et l'aménagement des territoires ruraux et de leur agriculture. Les SAR sont l'illustration de l'appareil technico-administratif déployé par l'État. Ce dernier reste le maître du jeu : il intervient pour leur création, il participe au capital social, à leurs financements et missions. Le poste du directeur général est toujours confié à un haut fonctionnaire, des lettres de mission leur sont données en tant que programmes d'action prévus ou à prévoir dans le cadre des concessions, ou en dehors des concessions octroyées par l'État.

\*\*

La mise en place de huit Sociétés d'Aménagements Régionaux par l'État est le résultat du programme des Grands Aménagements Régionaux issus de la loi du 24 mai 1951. Dans la continuité du tournant régionaliste des politiques étatiques de cette époque, l'objectif à travers ce programme est de lutter contre le sous-développement de certaines régions périphériques françaises, illustré par la figure 4 page suivante. Plus particulièrement, les GAR s'attachent aux régions à vocation agricole avec deux objectifs initiaux prioritaires : la maîtrise de l'eau et des zones agricoles (Simon, 2018). La création des SAR est à corréler avec la profusion institutionnelle de l'époque, que Michel Crozier nomme « *Le phénomène bureaucratique* » (Crozier, 1971). Cette profusion institutionnelle résulte de la mise en politique de la question de l'aménagement du territoire dans les années d'après-guerre et de l'interventionnisme étatique en la matière. Cette politique de l'aménagement du territoire, qui veut combler les inégalités géographiques en termes d'économie et de démographie, entraîne une croissance notoire des organisations. Il en résulte un démembrement des structures et des fonctions de l'État central dans un but de modernisation, de rationalisation des coûts et d'efficacité de l'action. C'est d'ailleurs en ce sens que Claude Devès, dans sa thèse en droit public sur les SAR, considère ces organisations comme des « *démembrements fonctionnels* » de l'État (*op.cit.*). Ces sociétés sont mises en place par l'État pour mener à bien ses politiques régionalistes d'aménagement du territoire, notamment pour accompagner, diffuser, spatialiser et mettre en œuvre la deuxième vague de modernisation, qui se caractérise par l'avènement de la seconde révolution agricole et de la construction de l'eau H2O.

Le modèle des SAR est grandement inspiré du modèle étatsunien de gestion de l'eau. De la même manière que pour le maïs hybride, cette diffusion du modèle de la *Tennessee Valley Authority* (TVA) a grandement imprégné le modèle des SAR à l'échelle de la France. En effet, dans les années 1940, la TVA est érigée en modèle sur la question de la gestion de l'eau, notamment car son emprise spatiale dépasse les limites administratives et permet une gestion de l'eau à l'échelle d'une entité spatiale hydrographique telle que celle des bassins versants. De la même manière que pour les SAR, la TVA est créée pour industrialiser l'agriculture par la construction de barrage pour l'irrigation et l'hydroélectricité. Un vrai mythe organisationnel va se construire autour de la TVA et s'exporter. Un mythe qui se fonde sur le déploiement de tout un savoir expert pour la construction d'ouvrages hydrauliques et sur la fabrication de nouveaux fertilisants :

*« Ce modèle va être promu notamment auprès des États qui voient dans les grands ouvrages hydrauliques le moyen de faire entrer leurs nations dans l'économie moderne. La TVA devient une véritable icône portée par différents acteurs étatsuniens, mais pas seulement. Elle réussit en effet à enrôler des experts et décideurs de différents pays parce qu'elle s'inscrit alors dans une histoire longue de la planification étatique en matière de cours d'eau et qu'elle répond aussi aux besoins de normalisation des pratiques liées à l'évènement du développement »* (Fernandez, 2014, p. 211).

Également, ce modèle organisationnel est valorisé au regard de la gestion décentralisée qu'il promeut, c'est-à-dire celle d'une démocratie de proximité fondée sur la coordination d'acteurs publics et privés (Selznick, 1980).

La mise en place des SAR est grandement imprégnée du « mythe-TVA ». Elles vont être instaurées dans des régions qui correspondent toutes à des unités de géographie physique, des régions fonctionnelles – ce qu'illustre la figure 6 page 135 réalisée par C. Devès (*op.cit.*). Les SAR se doivent d'incarner, diffuser et mettre en œuvre la modernisation de ces territoires ruraux à l'aide du progrès technique pour remédier « (...) *aux défaillances naturelles et économiques de certaines régions et assurer la mise en valeur agricole* » (Devès, *op.cit.*, p. 63). Cette mise en valeur agricole s'accompagne de la nécessité d'une maîtrise de l'eau, perçue alors comme

« (...) une condition préalable au développement d'une agriculture évoluée et compétitive par la substitution à la nomenclature viticole d'autres cultures comme celle des fruits et légumes. En effet, sous certains climats, il faut compenser par l'irrigation l'insuffisance ou la mauvaise répartition des pluies (Languedoc, Provence et Gascogne) » (ibid, p. 63). Ainsi la révolution agricole dans ces territoires ruraux se fera, entre autres éléments, par l'irrigation.

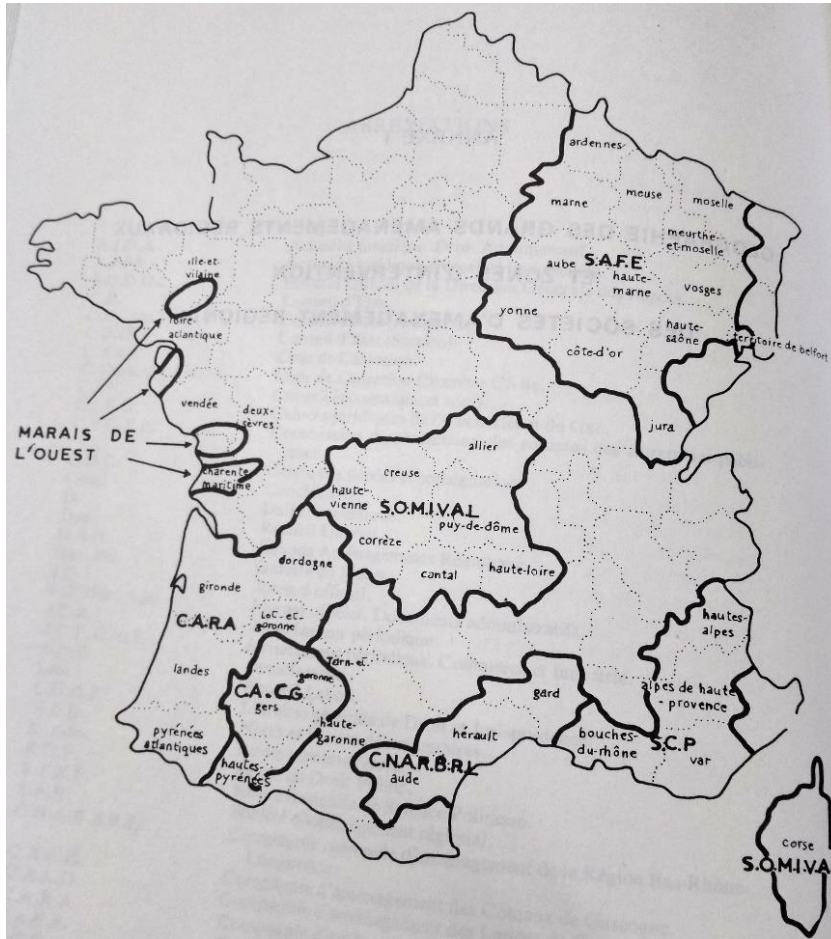


Figure 6 : Les Sociétés d'Aménagement Régional en 1960 ; Source : C. Devès, 1977

Par conséquent, les SAR sont des outils étatiques pour mettre en œuvre la façon de gouverner l'eau de la deuxième vague de modernisation et mener la seconde révolution agricole dans des régions jugées « défaillantes ». Une autre particularité des SAR, outre celle d'être le résultat de la mise en politique de l'aménagement du territoire, est le fait qu'elles sont des « jacobines d'excellence » pour reprendre les termes de Pierre Rosanvallon (Rosanvallon, 2008). C'est-à-dire qu'elles sont des organisations qui vont concentrer des savoirs technoscientifiques caractéristiques de la période d'après-guerre, notamment par la présence de nombreux ingénieurs de Grands Corps d'État. Elles sont des technoadministrations qui portent une action « technocratique » au nom de l'État et pour ses politiques aménagistes. À titre d'exemple, la nomination du directeur général, du président et des administrateurs n'est définitive qu'après l'approbation des ministres chargés des Finances, de l'Intérieur et de l'Agriculture. Le contrôle général de leur activité est effectué par un commissaire au gouvernement (un Préfet de Région ou le Directeur du service des Grands Aménagements Ruraux au Ministère de l'Agriculture), les « yeux et oreilles » du pouvoir central au sein des SAR. De fait, « l'État reste le maître du jeu au sein des SAR : il intervient pour leur création, il participe indirectement au capital social et au financement des sociétés, il les "cogère" » (Devès, *op.cit*, p. 127). La direction des

SAR est donc confiée à ceux qui détiennent le pouvoir durant cette seconde vague de modernisation : des hauts fonctionnaires des Grands Corps de l'État. Également, des lettres de mission leur sont transmises, en adéquation avec les plans nationaux de l'Après-guerre, qui imposent aux SAR un programme pluriannuel qui regroupe l'ensemble des actions prévues ou à prévoir dans le cadre des concessions qui leur sont octroyées ou hors de ces dernières. Cette « cogestion » des SAR par l'État fait, selon C. Devès, apparaître des « *monstres juridiques* », des « *organismes protéiformes* » (*ibid*).

Les SAR ont deux activités principales : celle équivalente aux concessions (relatives aux aménagements hydrauliques) et l'aménagement rural. La notion d'aménagement rural recouvre alors plusieurs types d'activité. « *Elle vise d'abord les actions d'aménagement qui ont pour but d'aider à la modernisation des exploitations agricoles (...)* Elle concerne enfin les efforts consentis en matière d'équipement touristique, notamment en zone à économie rurale dominante et en zones de montagne » (*ibid*, p. 183). Elles agissent alors essentiellement en tant que maître d'œuvre, c'est-à-dire en tant que bureau d'étude (études amont de faisabilité, choix d'implantation et recherche de terrains disponibles, montage juridique et financier de l'opération), et en qualité de maître d'ouvrage (l'organisation devient propriétaire du bien qu'elle construit et l'exploite) ou d'assistance à maîtrise d'ouvrage (l'organisation aide le maître d'ouvrage à construire, penser et exploiter le projet en question, par du conseil, de l'assistance et des propositions).

À partir de la fin des années 1960, l'enjeu du financement des SAR pose de plus en plus de problèmes, notamment au regard de la non-rentabilité de la construction d'un ensemble d'ouvrages d'irrigation, à la baisse du financement de l'État et aux différents programmes du GAR qui s'avèrent très onéreux. Par conséquent, elles vont chercher à diversifier leurs activités. Par ailleurs, l'État, sous pression de l'Union européenne, veut que les SAR s'alignent de plus en plus sur les comportements des entreprises privées. Au-delà du fait que les SAR ont de plus en plus de problèmes financiers, le flou quant à leur statut juridique s'accroît, elles sont de fausses SEM (car il y a des personnes privées présentes de manière très empirique dans leurs capitaux), mais aussi de fausses Sociétés Anonymes, car l'État a un moyen de contrôle conséquent sur son Conseil d'Administration et ses missions. Ainsi, déjà en 1977 Claude Devès fait remarquer que la diversification de l'action des SAR et leur flou juridique, notamment la conciliation de logiques publiques et privées, favorise la dilution de l'intérêt général dont elles se présentent comme porteuses. L'auteur fait alors le constat froid que plutôt de s'accommoder de leur disparition, les SAR tendent à persévérer par leur ouverture à des activités connexes (*ibid*).

\*\*

Les SAR sont des démembrements fonctionnels de l'État pour mettre en œuvre les politiques d'aménagement du territoire régionalistes caractéristiques de l'après-guerre. Elles révèlent que l'aménagement du territoire, même à travers son approche régionaliste, reste un domaine réservé à l'État :

« *Non plus négocié, mais octroyé, l'aménagement du territoire se mue en politique technocratique au service des grands desseins du pouvoir. (...)* L'horizon spatial du développement du pays n'est pas local, mais plutôt national. Une approche que confirme le débat parlementaire de 1963 : l'action régionale doit favoriser "l'application locale de la politique conçue à l'échelle nationale" » (Lemenorel, 2008, p. 35).

Cette mise en politique de l'aménagement du territoire se caractérise par une autre forme de modernisation de l'eau, s'appuyant sur cet État interventionniste et des technosciences productrices d'une eau moderne, réduite à ses composantes physiques et chimiques, apolitique et anhistorique. L'orchestration de cette façon de gouverner

l'eau se réalise pour mener à bien la seconde révolution agricole. Durant cette dernière, le maïs hybride produit par l'INRA sera instauré et symbolise la seconde révolution agricole. Cette révolution entraîne l'abandon d'une agriculture paysanne et traditionnelle, pour laisser place aux phénomènes de mécanisation, d'utilisation d'intrants et de remembrements, qui vont transformer en profondeur la ruralité française.

### **C. La CACG : structure gouvernante du second contrat aménagiste dans les coteaux de Gascogne**

La révolution agricole repose et suppose une eau abondante. Un des outils privilégiés de la modernisation de l'agriculture est l'hydraulique agricole. Ce registre de connaissance crée « l'eau moderne », réduite à une substance commensurable pour une rationalité instrumentale visant à répondre aux usages humains de l'eau. L'avènement de la question du débit va soutenir le paradigme de l'abondance de l'eau et son partage dans la Gascogne entre hydroélectricité et irrigation. Les technologies et infrastructures développées à partir de ces savoirs visent à former une architecture hydraulique quadrillant l'espace par la mise en place de digues, tuyaux et barrages.

La Gascogne est en ce sens un terrain d'étude privilégié pour analyser le déploiement de la deuxième vague de modernisation. Plus particulièrement, nous nous intéresserons au rôle de la CACG dans ses façons d'incarner et de formaliser le deuxième contrat aménagiste dans les coteaux de Gascogne. Elle sera une structure hégémonique qui façonnera la retranscription de la seconde vague de modernisation en contrat aménagiste. Notamment, il sera question de s'intéresser aux différentes logiques de pouvoir dont elle bénéficie et qu'elle répand, ainsi que les savoirs mobilisés et existants pour mener à bien la modernisation de la Gascogne, et ainsi aux fondements de la structuration de son rapport à l'espace et à ses ressources.

Dès lors, la CACG est ici appréhendée comme une organisation politico-technique qui est directement intégrée l'agencement du second contrat aménagiste dans les coteaux de Gascogne. En associant la CACG comme structure incorporée à ce contrat, nous entendons appréhender sur quoi se fonde le rapport à l'espace et son aménagement de la CACG. En associant la CACG en tant que structure gouvernante de ce second contrat, nous voulons ici aborder justement la dimension politique de cette spatialité, les caractéristiques de son rôle d'agent et d'acteur, et plus particulièrement le fait qu'elle soit conçue comme un outil technique et politique pour mener à bien le deuxième contrat aménagiste dans les coteaux de Gascogne. Au-delà de ces logiques spatiales et politiques, il s'agit aussi d'aborder les savoirs mobilisés par l'organisation qui vont produire, qualifier et construire d'une certaine manière l'eau, son aménagement et sa gestion ainsi que l'agriculture gasconne. Enfin, il sera question de la matérialisation de l'hégémonie de la CACG au travers de l'architecture hydraulique qu'elle confectionne, aménage et gère.

#### 1) La Compagnie d'Aménagement des Coteaux de Gascogne : histoire, matérialité et spatialité

Il est ici question de faire une brève histoire de la CACG. Par ce détour historique sur la création de l'organisation, l'objectif est d'analyser ce qui fonde son rôle d'agent et d'acteur au sein d'un contrat aménagiste qui place en son centre la représentation d'une eau abondante pour parfaire aux besoins d'une révolution agricole. Dans cette optique, l'analyse se concentre sur les questions de savoir, de pouvoir et d'espace qui fonde le rôle de la CACG.

\*\*

La désuétude de l'Institution Départementale pour l'Irrigation des Coteaux de Gascogne, qui a perdu tout pouvoir juridique, ses propres services et qui connaît des



complications financières, conduit les parlementaires et les conseillers régionaux des départements relatifs à son périmètre d'action et intéressés par l'irrigation à étudier les statuts de SEM pour renouveler une structure agissant pour la modernisation de l'agriculture et le développement de l'irrigation. En 1957, la Société pour l'Aménagement des Coteaux de Gascogne préfigurera la CACG. Entre 1957 et 1959, elle fera différentes études topographiques et agro-pédologiques commandées par le Ministère de l'Agriculture. Dans le même temps, elle mène dans ce même périmètre des campagnes de vulgarisation des méthodes d'irrigation et de cultures afin de susciter l'intérêt des futurs usagers de la CACG (Bize, *op.cit*).

Le 6 janvier 1959, le Ministère de l'Agriculture approuve les statuts de la CACG conçue sur le modèle de la Compagnie d'Aménagement du Bas-Languedoc, une autre SAR créée avant la CACG. L'objet de la CACG est stipulé dans l'article 2 de ses statuts :

*« L'aménagement agricole de la région des coteaux de Gascogne, notamment en vue de sa mise en valeur par l'irrigation et l'alimentation en eau pour des usages domestiques, agricoles et industriels (...) limité par un périmètre constitué en partant de Lannemezan à l'est [et au nord] par la boucle de la Garonne jusqu'à Port-Sainte-Marie et à l'ouest par le cours de l'Arros et de l'Adour jusqu'à Aire-sur-Adour, puis la lisière de la forêt landaise ».*

En 1960 la société compte une cinquantaine de personnes, siège à Tarbes, et a un capital fourni par les cinq départements concernés, les cinq chambres d'agriculture et par la Caisse des Dépôts et des Consignations. La CACG n'ayant pas encore de concession, elle ne fait pas encore de travaux importants. Le Ministère de l'Agriculture la finance alors pour qu'elle réalise des études économiques, agronomiques, météorologiques, topographiques, pédologiques, hydro-climatologiques, hydrogéologique, etc. Dans le même temps, elle développe ses actions de vulgarisation en matière d'agronomie en achetant et aménageant en 1960 une ferme expérimentale dite de la Mirandette près de Masseube pour montrer les bienfaits théoriques de l'irrigation et notamment de l'irrigation par aspersion (alors qu'elle était jusque-là gravitaire avec le canal de la Neste) et par cette vitrine, incite les agriculteurs à la pratiquer (Bize, *op.cit* ; Fernandez, *op.cit* ; Blot, *op.cit*).

Par le décret du 14 avril 1960, l'État octroie à la CACG des concessions à l'intérieur d'une partie de son périmètre statutaire pour l'exécution de travaux hydrauliques en vue de garantir irrigation et alimentation en eau, ainsi que pour l'exploitation des ouvrages réalisés à cet effet (Bize, *ibid*) – ce qu'illustrent les figures 11 (page suivante) et 12 (page 141). La concession est un des aspects des modes opératoires de l'État durant le deuxième contrat aménagiste :

*« Ce décret a octroyé à la CACG des débits transités par le canal de la Neste assortis d'un droit de prélever, annuellement, de 48 millions de mètres cubes dans des réservoirs des Pyrénées dédiés à la production hydroélectrique et de 40 millions de mètres cubes en Garonne. Ce décret a aussi défini un périmètre d'intervention de la CACG pour l'aménagement hydraulique, dont les ouvrages feront l'objet d'une concession pour une durée de 75 ans. À l'issue de la période de concession, la CACG devra rétrocéder les infrastructures à l'État dans un état de fonctionnement acceptable. Le périmètre d'intervention inclut des cantons des départements des Hautes-Pyrénées, du Gers, de la Haute-Garonne, du Tarn-et-Garonne et du Lot-et-Garonne. La partie de ce périmètre alimentée par le canal de la Neste correspond à ce que l'on appelle aujourd'hui le Système Neste. »* (Fernandez, *op.cit*, p. 120).



Figure 7 : Périmètre statuaire de la CACG ; Source : F. Blot, 2004, d'après CACG, 1967

Dès lors, la CACG prévoit chaque année un programme des opérations à engager suivant le concours financier et les affectations des crédits qui lui sont accordés par le Ministère de l'Agriculture. Au début des années 1960, la CACG exploite et entretient l'équipement hydraulique du secteur de Lannemezan mis en place auparavant par l'Institution Interdépartementale pour l'irrigation des Coteaux. Dans cette même période, toujours au regard de la demande du ministère de l'Agriculture, la CACG contribue à la réinstallation des rapatriés d'Afrique du Nord, essentiellement d'Algérie (Bize, *ibid*). La réinstallation de ces rapatriés et notamment permise par « l'abondance de l'eau » disponible grâce aux travaux de la CACG, augmentant les capacités d'accueil dans ce périmètre en créant des exploitations sur des terres agricoles jusque-là « incultes ».

En ce qui concerne l'irrigation individuelle, la CACG l'encourage à travers deux solutions. La première est la mise à disposition de matériel de surface mobile d'irrigation (pompes, moteurs), permettant aux agriculteurs de pomper dans la Garonne et ses affluents de la rive gauche. Ce matériel permet l'irrigation par aspersion, c'est-à-dire une irrigation sous pression qui projette de l'eau sur les terres par le biais de diverses infrastructures. La deuxième solution est l'étude et la construction de lacs collinaires individuels exclusivement alimentés par les eaux de ruissellement. Par conséquent, au regard de ses expérimentations, ses campagnes de vulgarisations et la mise à disposition de solutions techniques pour l'irrigation, la CACG entretient le paradigme de « l'abondance de l'eau » pour accompagner la

révolution agricole en cours. Par-là, elle crée un « besoin d'irrigation » tout en développant l'offre nécessaire pour y répondre.

Avant le tournant des années 1980 que nous aborderons dans le prochain chapitre, la poursuite de la création de « l'abondance de l'eau » par la CACG s'est retrouvée dans une politique de stockage de ressources centrée sur le système Neste, et plus particulièrement à l'aval de la prise d'eau du canal. De la même manière que pour les réseaux, ces barrages font aussi l'objet de concessions avec le propriétaire de l'ouvrage (État, départements ou syndicats intercommunaux). Ils permettent à la CACG de poursuivre l'objectif mené jusqu'alors avec la création du canal : se libérer des contraintes topographiques et de la variabilité des débits. Neuf barrages et retenues collinaires verront le jour avant les années 1980, tous en concession à la CACG. Pas moins de vingt-six à la suite des années 1980.

Ainsi, la description des coteaux de Gascogne de la part de la géographie régionale change radicalement. Les auteurs de l'ouvrage « *Géographie régionale* » dressent un tableau optimiste dans les années 1970 :

*« La région toulousaine pratique une agriculture savante. L'introduction du maïs hybride a triplé la production de cette plante, parfaitement adaptée au climat. Le repli des colons algériens a injecté des capitaux, mécanisé l'agriculture, créé des grandes exploitations modernes de céréales ou de vergers. L'irrigation des coteaux de Gascogne rend la vie à des communes agonisantes. La phase de sommeil est donc en voie d'achèvement »* (Brunhes Delamarra, Deffontaines et Journaux, 1975, p. 475).

Si ces géographes posent ainsi que *la phase de sommeil* des coteaux de Gascogne est *en voie d'achèvement*, moins de vingt ans plus tard, P. Estienne montre l'importance des actions de la CACG en matière d'irrigation dans son ouvrage sur les régions françaises :

*« Dans ces pays où la sécheresse d'été reste le facteur le plus contraignant, seule l'irrigation permet d'introduire des cultures nouvelles ou d'améliorer les rendements. On assiste partout, au moins dans les vallées, à de grands efforts d'arrosage. LA CACG a amorcé quelques périmètres d'irrigation dans le haut Lannemezan et sur les terrasses garonnaises. (...) L'irrigation seule peut assurer une croissance des rendements qui donneraient une meilleure rentabilité à des fermes dont les revenus bruts, tant à l'hectare que par exploitation, restent par les plus médiocres de France »* (op.cit, p. 28).

Il insiste aussi sur l'efficacité de l'action de la CACG par rapport aux autres SAR dans le Sud-Ouest (la Compagnie d'Aménagement de la Région d'Aquitaine) :

*« elle a bien mis en place de nombreux périmètres d'irrigation ; mais mieux que sa rivale, elle a su se contenter d'encadrer les agriculteurs, de bien les former à la gestion, de promouvoir les oléagineux, de favoriser le tourisme ; à partir des terres abandonnées, elle a su créer des exploitations nouvelles, assez bien dimensionnées. Une action lente, effacée même, mais à long terme efficace, puisqu'en popularisant par exemple l'arrosage à petite échelle, elle a vu se créer, en dehors d'elle, de nombreuses retenues collinaires. Le Gers est ainsi devenu un département à bonne économie agricole, très ouvert aux nouveautés, aux exploitations fortement endettées. »* (ibid, p. 30).

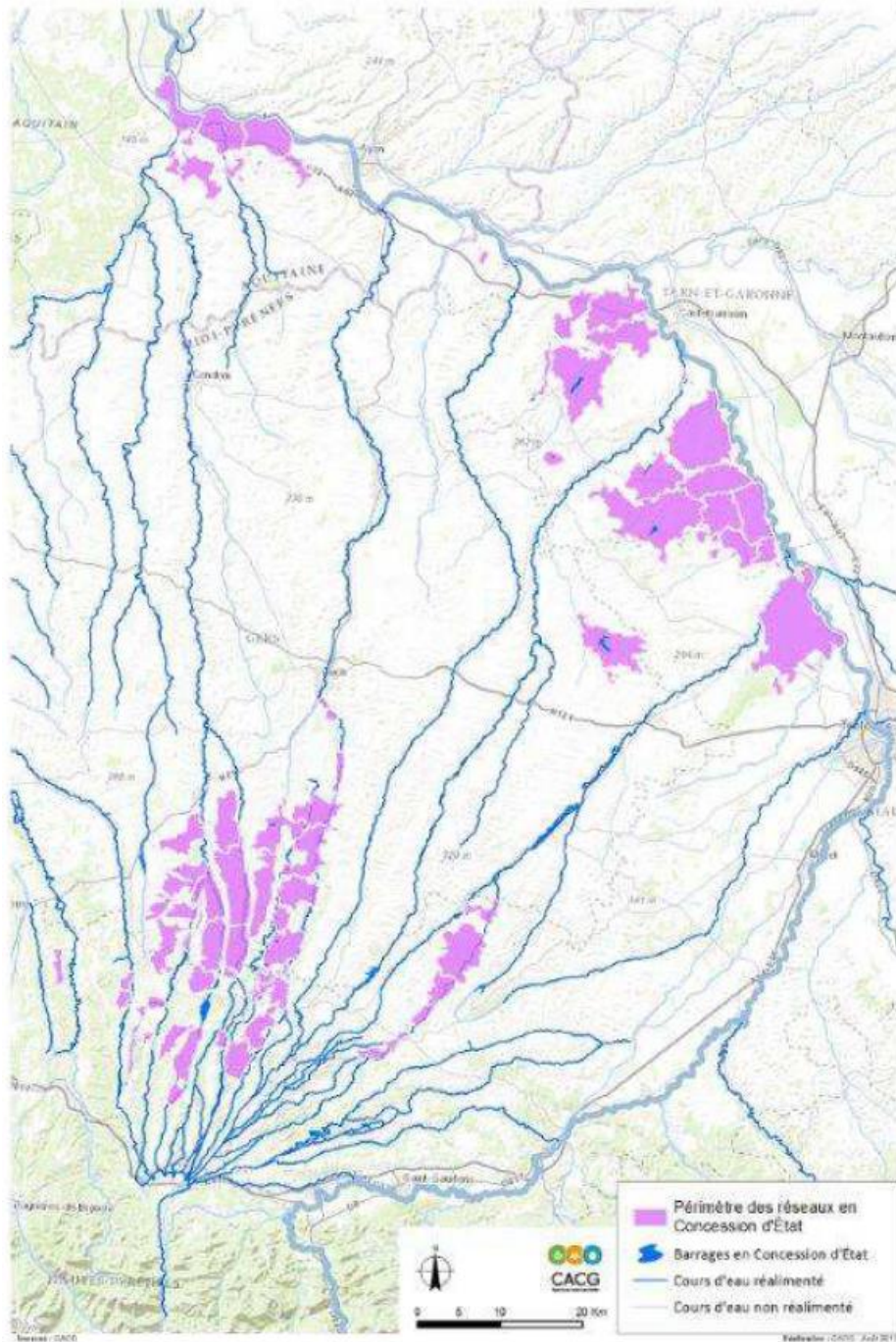


Figure 8 : Le Système Neste avec le périmètre des réseaux et barrages en Concession d'État ;  
Source : CACG, 2002

La spatialité de la CACG est dès sa création intimement liée à l'obtention de son périmètre statutaire et en son sein des périmètres de concessions octroyées par l'État. Irrémédiablement, le périmètre statutaire inscrit la spatialité de la CACG dans les espaces ruraux. Un des membres du Conseil d'Administration dit à ce sujet : « *la CACG, elle, elle est du côté des espaces ruraux, alors on a de la chance de les avoir, mais il n'en demeure pas moins que son d'action et sa reconnaissance, ses expressions de ses compétences, c'est bien dans l'espace rural, c'est au cœur des espaces naturels.* » Le système de concession, et son lien direct avec l'État qui en atteste, lui octroie un pouvoir considérable dans la définition de la ressource en eau, sa gestion, ainsi que sa répartition, comme l'évoque le représentant de l'État au sein du Conseil d'Administration de la CACG :

*« Je suis amené, effectivement, à travailler avec la CACG pour plusieurs raisons : la première effectivement, il y a encore un lien fort entre la CACG et l'État, hein, puisqu'au moins sur l'aire d'intervention de la CACG, l'État est propriétaire d'un gros patrimoine hydraulique, c'est le Système Neste avec les équipements qui y sont liés, et puis c'est un ensemble de réseaux d'irrigation que l'État a concédé à la CACG, avec deux décrets de concession, mais ça vous avez dû en entendre parler... de 1961 et 1990. »*

Au-delà du principe de concession, son lien étroit avec l'État a fait de la CACG l'aménageur exclusif des territoires ruraux gascons, comme l'illustre ces propos du directeur de l'Institution Adour :

*« Tous les aménagements qui ont été portés sur le bassin ont été, pratiquement à l'exclusive, portés par la CACG. Donc il y a une relation privilégiée entre nos territoires, le bassin de l'Adour et la CACG ».*

Par conséquent un des fondements de la spatialité de la CACG est son « patrimoine hydraulique », c'est-à-dire toute l'architecture hydraulique qu'elle a bâtie et récupérée via l'octroi de la concession. La patrimonialité de sa spatialité est l'expression de son rôle d'aménageur, et plus particulièrement celui de créer de la ressource en eau pour mener à bien la révolution agricole propre à au second contrat aménagiste dans son périmètre statutaire. Une des directrices territoriales de l'Agence de l'Eau Adour-Garonne dit à ce propos : « Dans l'esprit de tout le bassin, la CACG, c'est avant tout quelqu'un qui était un aménageur et qui restait beaucoup sur de la création de ressource ». Un rôle de créateur de ressource, comme un rôle de gestionnaire, exposé par un agriculteur concerné :

*« L'image de la CACG chez les agriculteurs, c'est "ouais, mais c'est un outil qui collecte... ça veut dire que l'eau ne vous appartient pas, vous collectez de l'argent", oui d'accord, mais bon, c'est vrai qu'il vous faut quelqu'un, quand même, qui vous gère les réserves, quand il faut alimenter le canal de la Neste, quand il faut ouvrir ou fermer les vannes, il faut bien que ce soit quelqu'un qui le fasse. »*

\*\*

Le rôle de la CACG repose sur plusieurs caractéristiques. La première est liée au fait de l'octroi du périmètre d'action par l'État. Cela offre à la CACG une légitimité politique à agir dans cet espace dans le domaine hydraulique et agricole. Deuxièmement, son rôle est éminemment politique dans le sens où la CACG œuvre dans ce périmètre pour mener à bien la révolution agricole caractéristique du deuxième contrat aménagiste. Par le système de concession, mais aussi son pilotage direct par le ministère de l'Agriculture, la CACG gouverne ce deuxième contrat dans les territoires ruraux gascons. Enfin, le rôle de la CACG va s'appuyer sur toute une architecture hydraulique qui va se construire et se développer au fil des ans. Cette architecture (réseaux d'irrigation, matériels, barrages, lacs, canaux, etc.) est la matérialisation du pouvoir de la CACG en matière agricole et hydraulique dans son « espace fonctionnel » – notion empruntée aux travaux de S. Nahrath, F. Varone et J-D. Gerber (2009). Ce rôle éminemment politique de la CACG est une des dimensions qui compose le second contrat aménagiste dans les coteaux de Gascogne.

## 2) La CACG : logiques de pouvoir et légitimités d'une « Jacobine d'excellence »

Dans les logiques de gouvernement, le pouvoir est incarné et symbolisé par certains acteurs et actants. De fait, même si dans cette thèse, nous avons explicité plutôt une approche relationnelle du pouvoir, nous ne pouvons faire l'impasse ici sur certaines des différentes caractéristiques et facettes du pouvoir qu'incarne la CACG dans son périmètre d'action. Ce pouvoir se manifeste au sein d'une double posture : celle d'agent – la CACG est une structure qui gouverne pour l'État le deuxième contrat aménagiste en Gascogne – et celle d'acteur – la CACG gouverne aussi ce deuxième contrat au nom de l'État, avec une liberté et une autonomie certaines. Au-delà de cette double posture, le pouvoir de la CACG tient aussi de différents attributs : son patrimoine hydraulique, ses biens, l'argent dont elle bénéficie pour mener à bien ses missions, ainsi que ses ressources humaines pour le faire.

\*\*

La CACG est le résultat d'une volonté de modernisation de la Gascogne par l'État. De fait, elle agissait au sein d'un référentiel moderniste qui constituait un intérêt général, partagé par tous, dont l'État était le garant. La CACG bénéficiait d'une double légitimité<sup>27</sup> politique caractéristique des années d'Après-guerre : légitimité sociale-procédurale et légitimité substantielle. La légitimité sociale-procédurale se retrouvait dans le fait que la CACG était « l'État dans l'État », elle était un outil voulu et piloté par l'État. Étant un outil piloté « d'en haut », elle recevait des crédits alloués et des lettres de missions qui conditionnaient son action de SAR. Mais encore, dépendant du ministère de l'Agriculture, ses présidents et directeurs généraux étaient nommés par ce même ministère, et étaient issus des grands corps d'État. C'est en ça que la CACG peut, durant cet « âge d'or », être qualifiée d'une « *Jacobine d'excellence* » pour reprendre les termes de Rosanvallon (*op.cit.*).

Le fait que la CACG soit un actant du second contrat aménagiste en Gascogne se retrouve dans le fait qu'elle soit, comme le dit un ancien directeur de l'entreprise, « (...) *un outil d'État très clairement, voulu et piloté par l'État* ». En tant qu'outil étatique, la CACG recevait des lettres de mission de l'État pluriannuelle (entre cinq et dix ans). Ce même ancien directeur dit à ce propos :

*« Les lettres de mission c'était la Bible. D'abord ça conditionnait l'esprit des gens qui travaillaient, ça c'était fondamental. Et les gens qui étaient à l'extérieur de l'État et qui nous contrôlaient, ils connaissaient la lettre de mission. »*

Ces lettres de mission s'accompagnaient d'un financement important de la CACG pour remplir la mission qui lui était confiée : « *la CACG pouvait être la seule motrice de tel programme avec les crédits alloués (...) c'était effectivement beaucoup d'argent pour les projets, des projets voulus par l'État et par la direction de la CACG au nom de l'État, mais également pour du fonctionnement.* » Par exemple, les travaux de Claude Devès montrent que la CACG a perçu par l'État la somme de 123 millions de francs entre 1971 et 1975 (Deves, *op.cit.*) – ce qui fait à peu près la somme de 19 millions d'euros constants. Les attributs d'actant étatique de la CACG se retrouvaient également dans sa direction. À nouveau, un ancien directeur de la structure raconte que « (...) *le directeur général n'était pas un élu, mais un haut fonctionnaire. Je dis ça parce que ce n'est pas anodin dans la manière de concevoir les projets, la manière de voir qui était le chef, entre guillemets...* ». Cette caractéristique révèle ce que nous exposons plutôt, l'importance de la techno-administration et de son rôle

<sup>27</sup> La légitimité est entendue dans cette proposition comme un droit reconnu à un sujet (ou plusieurs) de parler et d'agir au nom de principes, valeurs, règles, lois (Hatzfeld, 2013).

d'intermédiaire dans le deuxième contrat d'aménagement. De cet outil étatique, la CACG bénéficiait par conséquent de la légitimité propre à une « Jacobine d'excellence ». Elle avait une mission conférée par l'État : « (...) *on était des missionnaires dans la Gascogne perdue profonde* » comme le rapporte ce même ancien directeur. Il ajoute : « *La légitimité nous on y croyait, l'État y croyait, sur le terrain, les agriculteurs ils y croyaient, parce qu'ils voyaient qu'on travaillait et qu'il se passait des choses.* »

L'incarnation du pouvoir étatique par la CACG se retrouve au travers des entretiens par une certaine nostalgie de cet âge d'or de l'organisation, de sa création aux années 1980. Au détour d'un café, un employé raconte une période faste :

*« Durant cette période, c'était l'âge d'or. À l'époque, il y avait beaucoup d'argent, on avait des primes régulières, du travail en permanence, pas comme aujourd'hui. Certains sont partis avec de très belles sommes. »*

Cette nostalgie de cette époque faste se retrouve dans les entretiens en termes d'acceptabilité. À ce propos le président raconte :

*« Quand ça a été créé, euh, voilà, on était... c'était... c'était la reconstruction de la France après la Seconde Guerre mondiale, donc la question de l'acceptabilité, elle ne se posait pas. Les gens, ils étaient dans la merde, on leur apportait des solutions techniques, on avait une grande confiance dans le corps ingénieur français, et puis voilà, et puis les mecs ils avançaient, ce qui a amené à faire des conneries d'ailleurs, au demeurant, parce que tout n'a pas été pertinent. »*

Dans le même sens, d'autres propos de l'ancien directeur illustrent cette facilité dans les aménagements que réalisait la CACG :

*« Quand on faisait un barrage de 2 ou 3 millions de mètres cubes, le dossier... l'ensemble des dossiers faisait à peu près 40 pages... Les enquêtes publiques se passaient pour la forme parce qu'il n'y avait pas d'opposition. Et les barrages se faisaient vite et je pense que les effets sur l'environnement, les effets sur l'économie n'étaient pas fondamentalement très différents de ce qui peut se faire aujourd'hui, de ce qui se fait aujourd'hui quand on fait des barrages. »*

Ces propos illustrent la légitimité substantielle dont bénéficiait la CACG dans son rôle d'actant du gouvernement du second contrat aménagiste en Gascogne.

Néanmoins, au-delà de ce rôle d'agent, c'est-à-dire de structure appliquant ce pourquoi l'État l'avait créée, c'est-à-dire des politiques sectorielles et régionales visant la révolution agricole par la construction de l'abondance de l'eau pour le développement de pratiques d'irrigation, la CACG avait aussi un rôle d'acteur, c'est-à-dire une autonomie certaine en tant que structure gouvernante du second contrat aménagiste en Gascogne. Pour illustrer cette liberté, et son pouvoir quant à élaborer et appliquer sa vision de la gestion de l'eau et agricole en Gascogne, l'ancien directeur explique :

*« Il y avait toujours un fort programme d'aménagement, donc, d'investissement qui étaient des programmes que la direction de la CACG et son Conseil d'administration, sachant qu'à l'époque les présidents et directeurs généraux étaient des gens nommés par le ministère et, en général, des fonctionnaires, donc appliquaient ce que voulait le ministère de l'Agriculture ou disaient au ministère de l'Agriculture ce qu'il devait vouloir, ce qui n'est pas la même chose. »*

Par conséquent, la CACG, outre les éléments qui définissaient son rôle d'agent, avait un pouvoir relatif dans la définition de ce qu'était sa mission. « Hier,

*enfin hier, avant-hier, au début de son histoire, l'intérêt général, euh, c'était ce que la CACG décidait* ». Ce que veut dire cet ancien directeur de la structure à travers cette phrase c'est que :

*« Elle a été créée par l'État, mais les gens ont oublié l'État, la CACG c'était l'État, c'était elle, l'État, (...) c'était un État dans l'État. Ça on n'aime pas l'État dans l'État ».*

Cette autonomie dans la construction de sa vision politique des façons d'aménager l'eau et l'agriculture gasconne s'explique aussi dans le fait que les départements composaient son conseil d'administration. Or, comme nous l'avons explicité plus tôt, les départements avaient durant cette période une autonomie forte dans la mise en place, mais aussi l'élaboration de politiques d'aménagement.

Cette relative autonomie politique va jusqu'à créer des réticences parmi des politiciens locaux, notamment des collectivités territoriales, ce que rapporte une nouvelle fois, un ancien directeur de l'organisation :

*« Il y avait plutôt une réticence de leur part parce que c'était pour la plupart, des gens qui l'avait côtoyée pendant dix, vingt, ou trente ans, pour certains, une CACG qui était un bébé de l'État et qui disait "poussez-vous, je suis en mission de l'État, vous collectivités locales, je n'en ai rien à faire". Donc ça nous est revenu en boomerang dans les années 1980, 1990. »*

Ceci amène à affiner ou plutôt compléter les propos sur la légitimité politique dont elle bénéficiait. Si cette dernière émanait clairement de la caractéristique de son rôle d'actant, à savoir un outil étatique, cette légitimité était aussi « autoproclamée » par l'autonomie qu'elle avait, et son pouvoir qui en découlait, dans la définition de sa mission et sa conduite. Ce même ancien directeur l'illustre : *« Donc, la légitimité, euh, elle était proclamée, hein, par les amis du ministère, ça c'est clair, mais vis-à-vis du territoire on était beaucoup aussi autoproclamés. »* Ce que l'on retrouve aussi dans ses propos suivants : *« La difficulté, c'est d'essayer d'avoir, nous, notre propre vision et d'essayer de dire aux autres "voilà ce qu'il faut que vous fassiez" »*. Les travaux de Sara Fernandez illustrent bien cette liberté de la CACG à imposer son référentiel : *« Les ingénieurs posaient les canalisations sans demande ou engagement préalables des agriculteurs bénéficiaires, dans des régions où l'irrigation était encore peu développée : "on posait les canalisations, on construisait des réseaux de drainage, on installait les bornes aux agriculteurs malgré eux" »* (Fernandez, *op.cit.*, p.268). Par conséquent, le pouvoir de la CACG s'incarnait aussi dans leurs conseils agronomiques et hydrauliques qu'ils apportaient aux agriculteurs ainsi que dans « l'emprise gestionnaire hydraulique » (*ibid*) que son activité avait développée. Par exemple, au début de son existence, la CACG, par le fait qu'elle ait à l'origine en son sein des conseillers agricoles, jouait le rôle que les chambres d'agriculture départementales vont jouer par la suite. À nouveau, l'ancien directeur raconte :

*« Ce que c'était, en ce sens qu'en Gascogne, ah la CACG ! C'était les agriculteurs qui n'avaient pas encore leur chambre de l'agriculture, donc effectivement c'était les dieux, c'était les sauveurs ».*

Autrement dit, elle bénéficiait d'un monopole dans un réseau sociotechnique qui, jusque dans les années 1970, est dépourvu, à l'échelle gasconne et régionale, de structure techno-administrative bénéficiant de financement, de ressources humaines et d'un pilotage politique pour œuvrer au gouvernement de du second contrat d'aménagement.

Par conséquent, l'autonomie de la CACG est aussi conjoncturelle. Sa situation de monopole fait qu'en 1974, elle a pratiquement achevé toutes les opérations hydrauliques faisant l'objet de concession d'État – 39 770 hectares ont été équipés et 10 750 irrigués (Devès, *op.cit.*). Elle crée alors des « microréseaux », hors concessions



et délégués à des syndicats ou des réseaux collectifs, qui entreront par la suite dans la concession d'État. Cette autonomie conjoncturelle de la CACG se retrouve aussi dans la nécessaire diversification de ses activités. Pendant la même période, elle développe, avec d'autres SAR, des activités dans les «pays en voie de développement», essentiellement dans les pays du nord de l'Afrique. Ces activités sont très rémunératrices pour les SAR et offrent un bon complément aux crédits étatiques. En effet, l'élargissement de l'action de la CACG à l'international s'explique en partie du fait de l'enjeu du financement d'une telle structure. Le problème de la non-rentabilité de la construction d'un ensemble d'ouvrage d'irrigation se pose et de la baisse du financement de l'État explique aussi son autonomisation. Une des réponses de la CACG sera la contractualisation de l'irrigation avec des abonnements tarifaires différenciés et la mise en place un système de redevance pour la construction de lacs collinaires. D'un autre côté, à partir du milieu des années 1970 et en corrélation avec la poursuite de la déconcentration des services étatiques, la baisse des crédits de l'État a été compensée par d'autres financements publics, des collectivités territoriales, de l'Agence de l'Eau et de l'Union européenne (Fernandez, *op.cit*).

\*\*

Le pouvoir de la CACG fonde son rôle de structure gouvernante du deuxième contrat aménagiste en Gascogne s'appuyait sur un double monopole : le premier en tant que structure unique incarnant l'État et bénéficiant de la légitimité politique quant à aménager, caractéristique de l'époque ; le second en tant qu'unique structure détenant les compétences et connaissances pour développer l'irrigation et accompagner la seconde révolution agricole dans son périmètre d'action. Par ailleurs, faire l'histoire de la CACG, analyser les fondements et les modalités de son pouvoir dans la formalisation d'une façon de gouverner l'espace et ses ressources en Gascogne amène à faire l'histoire de l'État, comme nous l'avons exposé et traité jusqu'ici. L'État est un acteur essentiel dans la construction politique de la relation de l'homme à l'espace et à ses ressources. Cependant, s'attarder sur le rôle des SAR, et ici de la CACG, illustre les dynamiques de déconcentrations de l'État, qui ne fait plus de lui l'acteur unique. Nous montrons ici que la CACG incarne ce pouvoir étatique, et qu'à l'échelle locale, État et CACG se confondent. Alors, faire l'histoire de la CACG c'est en un sens montrer que cet agent/acteur ne peut être réduit à un simple intermédiaire entre l'État et la mise en action de sa politique à l'échelle locale et régionale. Autrement dit, la CACG bénéficie d'un véritable pouvoir qui structure la façon de concevoir le rapport de l'homme à l'espace en Gascogne et dont l'autonomie dans son action est indéniable (Blot, Besteiro et Bénos, 2018).

Pouvoir et spatialité sont intimement reliés au sein de ce qui structure la relation politique de la CACG à l'espace. Plus particulièrement dans l'influence de la structure sur l'évolution de l'agriculture gasconne, c'est-à-dire la mise en place du paradigme productiviste par le soutien au développement de l'irrigation et à l'introduction du maïs hybride ; et dans la création de l'abondance de l'eau à travers la construction d'une architecture hydraulique destinée à soutenir la révolution agricole, permise par le système de concession et faisant bénéficier à la CACG d'une emprise gestionnaire au sein de son périmètre d'action. Pouvoir et spatialité sont deux des trois dimensions qui structurent son contrat aménagiste. La dernière est les connaissances qu'elle mobilise et les expertises qu'elle produit.

### 3) L'hydraulique agricole : savoirs et expertises de la CACG

La CACG agissait au nom de l'État par une incarnation technicienne de la souveraineté publique. Ce statut de « Jacobine d'excellence » a fondé sa légitimité qui a prévalu jusqu'aux années 1980 dans son action, sur la foi en la modernisation de cette ruralité par la technique et en l'horizon défini par le progrès. Enfin, cette double légitimité s'appuyait aussi sur une légitimité spatiale quant à son action d'aménager, puisqu'elle agissait dans un espace fonctionnel qui lui était confié : la Gascogne et le patrimoine des concessions d'État dont elle était gestionnaire. De fait la façon de gouverner de la CACG reposait sur une légitimité politique et spatiale conférée par l'État, les savoirs ingénieurs et l'adhésion générale au projet politique de modernisation de l'agriculture par la création de l'abondance de l'eau via des infrastructures de stockages et le système Neste. La CACG était donc l'outil politique et technique du gouvernement de l'eau de la Gascogne durant le deuxième contrat aménagiste. Elle déployait une façon de gérer et d'aménager l'eau qui reposait sur une expertise hydraulique et agricole qui structurait son rôle d'actant/acteur, son rapport à l'espace et la qualification de ses ressources. Il s'agit alors de se demander quels types de savoirs la CACG développait et appliquait ? Et dans quelle mesure ces derniers ont-ils qualifié et représenté une façon particulière l'eau et sa gestion ?

\*\*

Une des caractéristiques de la CACG est sans aucun doute sa culture d'entreprise qui est grandement imprégnée des ingénieurs, polytechniciens et fonctionnaires qui la composent. Nous avons déjà analysé une des caractéristiques du deuxième contrat aménagiste en termes de savoir : les hydro-techno-sciences. La CACG était productrice de ce type de savoir pour mener à bien sa mission. Une de ses caractéristiques est notamment les asymétries que crée ce type de connaissance : il y a les sachants et les profanes. C'est notamment une des caractéristiques de la CACG en termes de pouvoir dont nous avons abordé l'aspect dans la partie précédente : elle est une sachante en situation d'autonomie et de monopole sur la question de l'eau et de sa gestion en Gascogne. Un des membres de la direction de la Direction régionale de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Forêts analyse la CACG en ce sens :

*« La CACG, c'est une boîte d'ingénieurs. Moi je suis ingénieur, et la culture de l'ingénieur, c'est la culture du sachant qui connaît la vie et qui connaît les choses. (...) Nous c'est pareil, nous on a des ingénieurs, on a le même profil, hein, que les gens de la CACG, sauf qu'ils sont... Toute l'ancienne culture de la maîtrise d'œuvre de l'État, euh, nous... moi j'ai commencé ma carrière, j'étais comme la CACG, je faisais des réseaux d'eau potable et d'assainissement, on le faisait... Donc j'ai débarqué, j'avais un bureau d'étude dans la DDT, enfin les DDA à l'époque, et puis on débarquait dans les petits villages des Cévennes et on disait "vous voyez on va faire comme ça", donc dans la culture d'ingénieurs de développement, quoi, euh... et qui était, qui a été la culture de la reconstruction de la France de l'Après-guerre où il fallait déployer sur le territoire des forces techniques pour construire des routes, de l'électrification, de l'eau potable et à l'époque, on ne demandait pas son avis à la population locale, on faisait et puis c'était nécessaire. Donc on a tout ce passé culturel d'une certaine... enfin tous... on l'a bien dans les structures ».*

La représentation de la CACG chez les autres acteurs institutionnels liés à l'eau et à l'agriculture est bien une culture d'ingénieur, « faiseur d'eau », « aménagiste » et « gestionnaire ». Ce sont par conséquent des savoirs bien particuliers que la CACG a déployés pour permettre l'abondance de l'eau et sa gestion.

Durant les premières années, la CACG a constitué via différents savoirs technoscientifiques un dispositif accompagnant la modernisation agricole dans d'autres domaines que celui de l'hydrologie. Dans ces dix premières années, de 1960 à 1970, la CACG fait des « études d'environnement ». Ces études reviennent à faire des diagnostics, économiques, sociaux et démographiques sur son périmètre d'action afin de définir les priorités d'aménagement en fonction des caractéristiques du territoire, avec l'objectif de définir des périmètres d'irrigation cohérents. Pour compléter ces études, la CACG embauche une équipe de pédologue pour cartographier les différents types de sols et en faire leurs études. Elle produit donc des cartes pédologiques qui serviront par la suite à établir des périmètres d'irrigation en fonction des caractéristiques des sols analysés.

Dans le même temps, la CACG crée un service d'appui à l'agriculture qui regroupe toutes les compétences – les Chambres d'Agriculture étant à ce moment-là des « coquilles vides ». En étroite collaboration avec le milieu de la recherche (INRA, IRSTEA – alors CEMAGREF – et agronomes), qui est une des caractéristiques de la seconde révolution agricole, la CACG suit près de 200 exploitations agricoles, prestataire d'appui technique, de suivi comptable, pour accompagner les exploitations dans leurs modernisations (mécanisation, utilisation du maïs hybride, matériel et pratique d'irrigation, changement des assolements, etc.). Pour mieux assurer l'efficacité de ce dispositif d'appui technique de la CACG, elle crée des Groupements de Développement Agricole au sein de son périmètre d'action. Ces groupements sont établis afin que la CACG puisse encadrer ces structures agricoles sur un plan technique, mais aussi pour capitaliser des données sur ces mêmes exploitations (données alors manquantes à l'époque). De fait, la CACG par le déploiement de savoirs technoscientifiques a qualifié l'espace gascon et ses ressources et accompagné la révolution agricole dans son périmètre d'action.

Un des dispositifs de la modernisation agricole et hydraulique privilégiée par la CACG a été celui de l'expérimentation. Comme le mentionne Brice Auvet dans ses travaux, l'expérimentation est un dispositif de modernisation à l'échelle d'une exploitation agricole qui permet de tester, dans une perspective d'éducation, et de matérialiser l'hydraulique agricole sur le terrain en vue d'être un exemple de réussite pour le propager sur d'autres exploitations. L'expérimentation est caractéristique du deuxième contrat aménagiste en ce sens qu'elle produit des pratiques agronomiques et agricoles à l'aide de savoirs scientifiques et d'ingénieries spécifiques. L'expérimentation permet d'intégrer les experts et l'eau-H<sub>2</sub>O à l'échelle de l'exploitation, de concevoir alors l'exploitation conforme à l'offre en eau créée alors. Les scientifiques et ingénieurs sont par conséquent légitimés et incontournables (Auvet, *op.cit.*).

Ce dispositif de modernisation que constitue l'expérimentation va être utilisé par la CACG via la ferme de la Mirandette, qui existe encore aujourd'hui et sur laquelle nous reviendrons dans cette thèse. Acquise dès la création de la CACG, la ferme expérimentale de la Mirandette a servi de vitrine pour montrer les bienfaits de l'irrigation, et notamment de l'irrigation par aspersion, afin d'inciter les agriculteurs à la pratiquer. Affichée par l'entreprise comme un lieu de Recherche & Développement « *aux pratiques et aux technologies agronomiques* », la Mirandette « (...) permet à la CACG de tester “grandeur nature” ses outils de méthodes de gestion, de la parcelle au bassin versant : son objectif premier étant d'élaborer des modèles de référence sur : l'évolution d'une exploitation “type” avec irrigation, la technique des arrosages et l'adaptation des itinéraires techniques » (Compagnie d'Aménagement des Coteaux de Gascogne, 2017). En collaboration avec l'INRA, le Groupe d'Étude et de Contrôle des Variétés et des Semences (GEVES) et des semenciers types LIMAGRAIN, la Mirandette est un outil permettant à la CACG de diffuser ses expérimentations au sein de son périmètre d'action, mais aussi d'avoir une visibilité nationale : « *Seule station*

*expérimentale des graminées et des légumineuses fourragères du Sud-Ouest, la Mirandette œuvre à l'amélioration génétique des semences au service des éleveurs* ».

Par conséquent, le dispositif de modernisation par l'expérimentation a été un des outils utilisés par la CACG pour diffuser des pratiques agricoles en cohérence avec son objectif de moderniser l'agriculture gasconne. Elle était donc un dispositif permettant de mettre au profit les savoirs technoscientifiques de la CACG à des fins de mise en pratique à l'échelle des exploitations. Jusqu'ici, en termes de savoir, il a été montré que la CACG détenait des compétences multiples pour gouverner le second contrat en Gascogne. Les savoirs qu'elle détenait lui ont permis d'être une sachante au sein de son périmètre d'action. Ses savoirs hydrauliques, notamment en termes de modélisation lui ont permis de se forger une solide expertise qui va plus tard devenir une clef aux politiques sectorielles de gestion de l'eau et à la légitimation d'ouvrages hydrauliques.

La CACG est devenue un acteur détenteur d'une expertise « *hydraulique agricole* » pour reprendre ici les termes et les travaux de Sara Fernandez (*op.cit*). Cette dernière s'insérait alors dans un réseau sociotechnique plus large, mais pas encore autant structuré et diversifié que celui né à partir des années 1980. Ce réseau était composé des services déconcentrés du ministère de l'Agriculture, comme le Centre technique du Génie rural, des eaux et des forêts (CT-Gref) et de recherche comme le Centre National d'Études du Machinisme Agricole (Cnea) – qui formeront le Cemagref en 1981 –, les Chambres d'Agriculture puis l'Agence de l'Eau à partir des années 1980. Au centre des études réalisées sur l'eau par les ingénieurs de la CACG se trouvait la question des débits comme nous l'avons explicité plus haut, puisqu'il s'agissait alors de répartir l'eau de manière plus homogène par la construction d'ouvrages hydrauliques. Cette expertise « *hydraulique agricole* » développée et détenue par la CACG s'est notamment caractérisée par la construction d'un modèle de gestion de l'eau sur le système Neste, toujours en collaboration avec le CT-Gref puis le Cemagref pour optimiser la gestion de ce système hydraulique.

L'objectif de la modélisation par la CACG était de produire le plus d'informations possible en vue de rationaliser les coûts de gestions et la construction d'ouvrages hydrauliques et de se légitimer en tant qu'acteur incontournable dans le gouvernement de l'eau et de l'agriculture durant le deuxième contrat aménagiste. Ces modèles hydrauliques construits par la CACG avec ses partenaires visaient à calculer les débits qui serviront lors de la prochaine vague de modernisation à l'étude à justifier la construction de réserves et barrages afin de pallier sa « *pénurie* ». Néanmoins, cette modélisation est aussi à mettre au dossier des difficultés financières que va connaître petit à petit l'organisation. Par conséquent, la CACG a développé des compétences en matière hydraulique qui visaient à qualifier les débits du système Neste et à en définir la gestion des réseaux dont elle s'occupait. La question de la commensuration était donc centrale et une source fondamentale du pouvoir de la CACG dans son rôle de SAR. Aussi, la CACG a développé son expertise sur la qualification de l'eau et sa gestion pour dans un premier temps servir la valeur substantive de l'irrigation en termes de modernisation de l'agriculture puis dans une dimension instrumentale à partir des années 1980. La CACG devenait alors un opérateur légitime et indispensable dans la construction et la matérialisation des politiques de l'eau dans le bassin (*ibid*).

\*\*

La CACG a construit des données multiples sur le milieu gascon qui vont être stratégiques tout au long du deuxième contrat aménagiste, mais aussi au cours du troisième, que nous aborderons dans le prochain chapitre. Elle est une experte en relative autonomie au service de la vision du développement des territoires ruraux qu'elle porte, et ce avec la techno-administration de l'époque. Elle a de fait été une

actrice politique qui a participé, selon Raffestin, à « *compter la nature* ». En effet, selon lui, compter la nature a des conséquences directes sur le pouvoir de la dompter – ce qu'il nomme par « naturalisation » (Raffestin, 1996). Autrement dit, la CACG a participé à qualifier la ressource en eau, à la construire en tant que ressource à travers le paradigme de l'abondance et de la mise en valeur caractéristique des deux premiers contrats aménagistes. Cette qualification par la CACG, à l'aide d'une expertise « hydraulique agricole », va lui permettre d'argumenter, pour justifier certains choix politiques, certaines constructions de problèmes environnementaux ou hydrauliques ainsi que les solutions pour les résoudre (Blot, Besteiro et Bénos, 2018).

### **Conclusion du chapitre 3 : la CACG, gouvernante de la mise en modernité des coteaux de Gascogne**

Nous avons montré dans ce chapitre comment les deux premiers contrats aménageurs dans les coteaux de Gascogne sont en adéquation avec les deux premières vagues de modernisation. En d'autres termes, notre analyse montre combien il y a « un alignement » entre le déploiement des vagues de modernisation et la formalisation comme la matérialité des contrats aménageurs. Ces deux contrats ont formalisé la modernisation de la Gascogne par l'eau et l'agriculture. Ils correspondent à deux façons d'aménager et de gouverner bien distinctes, avec chacun leur paradigme propre. Pour chacun d'entre eux, il a été question de montrer quelles étaient les logiques et les structurations de pouvoirs et de savoirs qui les fondaient. Pour chacun d'entre eux, il a été question de montrer la matérialisation de cette façon d'aménager et de gouverner. En un sens, nous nous sommes intéressés aux trois grandes sources de légitimité de gouvernement des choses et des hommes proposées par Dominique Pestre : 1. La légitimité sociale-procédurale et démocratique ; 2. Le savoir en tant que champ fondateur de la justesse d'une décision et définissant des connaissances et actions légitimes ; 3. L'*efficiency*, autrement dit la matérialité, les résultats (Pestre, 2014). Au sein de ces contrats aménageurs et de leurs logiques de gouvernement et d'aménagement, nous nous sommes intéressés aux pouvoirs, à leur incarnation, aux logiques de domination et à la manière dont ce dernier structurait une décision, ainsi qu'une relation de l'homme à l'espace et à la nature. Dans cet intérêt, nous nous sommes attachés à voir l'eau comme un processus, c'est-à-dire à nous attarder sur le processus de qualification de l'eau par l'homme et la construction de sa finalité (Linton, *op.cit.*).

La première vague de modernisation du XIX<sup>e</sup> siècle aux années 1950 s'est déployée par l'avènement d'un État moderne, se fondant sur une techno-administration comme intermédiaire entre gouvernant et gouverné. Cet État moderne, qui portait une ambition d'augmenter son contrôle des territoires infranationaux dans une optique de modernisation, a notamment utilisé la techno-administration et les ingénieurs des Ponts et Chaussées territoriaux pour répondre à sa problématique de conquête du territoire et de sa population. Le problème de l'eau est alors celui de sa mise en valeur, puisque cette dernière était réduite politiquement à son enjeu de navigabilité ou des risques d'inondation qu'elle était susceptible d'engendrer. Dans le bassin versant de la Garonne, et plus particulièrement dans le versant sud, la production hydroélectrique et l'irrigation vont être portées comme des projets de mise en valeur. Pour la Gascogne, un des enjeux va rapidement être de répartir l'eau dans ces territoires ruraux qui ne bénéficient pas de l'eau pyrénéenne. C'est dans cet objectif que le canal de la Neste va être imaginé puis construit. Il constitue l'ossature matérielle sur laquelle se fonde la formalisation du premier contrat aménageur dans les coteaux de Gascogne. Le problème de la mise en valeur de l'eau va s'accompagner d'une façon particulière de la qualifier, à travers la question de sa quantité par le concept de débit. Le canal de la Neste va alors cristalliser des négociations sur la répartition de l'eau du canal entre les besoins en termes d'hydroélectricité, d'irrigation et d'industrie. Le canal offrant une opportunité de par son infrastructure hydraulique, l'irrigation va dans le même temps être érigée comme une pratique substantiellement bonne pour l'agriculture, et notamment pour transformer l'agriculture paysanne alors caractéristique de ces espaces. Pour ce faire, des projets d'irrigation par les ingénieurs des Ponts vont être imaginés, en augmentant et utilisant les eaux du canal, et en mettant en place une organisation interdépartementale.

En 1950, force est de constater que les projets d'irrigation de la Gascogne par cet État moderne, ses départements et ingénieurs territoriaux sont un échec relatif. Depuis, la Seconde Guerre mondiale a amené à l'État français moderne un nouvel impératif : la reconstruction de la France. C'est dans ce contexte que la seconde vague

de modernisation va se déployer. L'État se caractérise ici par son interventionnisme et sa figure centrale dans le pilotage d'une vision du développement propre à l'Occident (Rist, 2007). Il se distingue du premier par le fait qu'il impulse la création de services déconcentrés, des politiques sectorielles et un tournant régionaliste comme espace de référence dans la mise en place de ces politiques. Cette seconde vague est caractérisée de plus par l'avènement des technosciences, impulsées par des avancées scientifiques dans plusieurs domaines et par un corps d'ingénieurs plus structuré qu'auparavant. Ces technosciences, et plus précisément l'hydrologie, vont produire l'eau moderne. Aux canaux du premier contrat aménagiste – matérialisés en Gascogne par le canal de la Neste – s'ajoute le développement d'une infrastructure hydraulique fondée sur les digues, canaux et tuyaux permettant l'irrigation. La construction de cette abondance de l'eau via ce type de technologies est notamment faite au regard de la seconde révolution agricole alors en cours. Cette révolution se manifeste par la fin de la paysannerie française, comme par les phénomènes de mécanisation, du recours à la chimie, de la modification d'assolement et l'introduction de nouvelles semences. Le maïs hybride est en Gascogne et dans le Sud-Ouest en général un des emblèmes de cette révolution. Pour mener à bien cette révolution agricole et la permettre via une eau disponible, utile et abondante, l'État crée les SAR, en tant qu'outils techniques se devant de développer les territoires ruraux au regard de ses objectifs caractéristiques du second contrat aménagiste.

Ainsi, l'histoire de la CACG, c'est l'histoire d'une vision de développement de l'homme dans un espace, la Gascogne. Cette vision de développement est centrée sur la question agricole qui est, avec les plans d'aménagement du Général de Gaulle, éminemment politique. La CACG est construite comme un opérateur de cette politique, un aménageur, mais le « contrat aménagiste » dont elle bénéficiait lui a donné un rôle de gouvernant du second contrat aménagiste en Gascogne. Autrement dit, elle a gouverné ce deuxième contrat à travers : une légitimité spatiale, par le périmètre d'action qui lui a été conféré, les concessions qui lui ont été octroyées et l'architecture hydraulique qu'elle construisait et gérant ; une légitimité politique, puisqu'elle représentait et se confondait avec l'État en Gascogne, bénéficiant d'une légitimité sociale-procédurale caractéristique de l'époque et de la valeur substantielle accordée à l'irrigation et à la modernisation de l'agriculture ; et une légitimité par le savoir, puisque la CACG a bénéficié d'un monopole dans son périmètre d'action dans la commensuration de l'eau, à l'aide de métrique particulière, qui lui a donné un rôle d'expert en termes d'hydraulique agricole incontournable dans les politiques de l'eau.

En Gascogne, de la mise en valeur de l'eau à son abondance, le développement du maïs hybride corrélativement à la révolution agricole sur place a entraîné la multiplication de réservoirs et barrages. Or, les épisodes de sécheresse, la pression sur la ressource et sa répartition se faisant de plus en plus grande, les préoccupations environnementales se faisant de plus en plus prégnantes en politique et dans la société civile, le problème de l'eau va petit à petit être posé en termes de pénurie. Ces changements sont à la source du passage du second au troisième contrat d'aménagement dans le versant sud du bassin de la Garonne. La conflictualité concernant les façons d'aménager et de gérer l'eau va alors s'accroître, dans le même temps que les logiques et rapports de pouvoirs vont être bouleversés. L'indexation de la CACG au second contrat aménagiste en subira un choc. Ses savoirs et leurs finalités vont être utilisés à des fins politiques et en même temps remis en question par la société civile et sa spatialité va évoluer en même temps qu'elle sera remise en cause. *In fine*, le troisième contrat aménagiste ne sera pas en adéquation avec la troisième vague de modernisation. Ce désalignement entraînera le vacillement des registres de pouvoir dont bénéficiait la CACG. Tel est l'objet du prochain chapitre.

#### **4e chapitre : Réflexivité, néolibéralisme et conflictualité du troisième contrat aménagiste : la CACG face aux désalignements**

Dans ce quatrième chapitre, nous abordons la formalisation du troisième contrat aménagiste au regard de la troisième vague de modernisation dans le gouvernement de l'eau du bassin Adour-Garonne et la CACG. Cette troisième vague de modernisation, que nous étendons de la fin des années 1980 aux années 2010, se caractérise par une vague de transformations dans les domaines politiques, économiques et scientifiques qui font évoluer les façons de gouverner l'eau, d'aménager l'espace rural, ainsi que les organisations porteuses des politiques d'aménagement du territoire comme la CACG. Cette troisième vague de modernisation va connaître une série de changements majeurs, jusqu'à ce qu'elle laisse place à une vague de modernisation écologique. En définitive, les logiques de gouvernement et d'aménagement négociées dans la formalisation du troisième contrat aménagiste dans le bassin Adour-Garonne aboutissent à un désalignement des valeurs et des représentations dans l'aménagement du territoire entre la société civile, les organisations, l'appareil politico-administratif et l'État.

Dans l'espace d'étude de cette thèse et l'organisation qu'elle analyse, la matérialisation du troisième contrat a connu une conflictualité dramatique. Un projet de barrage orchestré par le Conseil Général du Tarn et la CACG a mené au décès d'un manifestant dû à une grenade offensive (mal) utilisée par la gendarmerie lors d'une opération de délogement des opposants au projet sur place. Cet épisode dramatique a lieu alors que la façon de gouverner l'eau de la troisième vague de modernisation se voulait fondée sur le paradigme de « la gestion intégrée » : la gestion de l'eau était appréhendée dans un souci de multidimensionnalité, d'interdisciplinarité et de concertation pour répondre notamment aux problématiques de raréfaction de l'eau alors avancées par les pouvoirs publics.

C'est pourquoi dans ce chapitre, nous continuerons d'analyser les négociations conduisant à la retranscription de la troisième vague de modernisation en un troisième contrat aménagiste dans les façons de gouverner et d'aménager l'eau dans le bassin Adour-Garonne. De la même manière que dans le chapitre précédent, il s'agira de révéler la dimension politique, les savoirs utilisés ainsi que les dynamiques économiques en présence qui structurent les façons de gouverner l'eau et les évolutions organisationnelles de la CACG. Ainsi, il s'agira de s'intéresser aux transformations que connaît durant cette période le rôle de la CACG. Des changements corrélés aux trois processus de transformation de l'aménagement, c'est un changement profond de l'organisation qui se produit à partir des années 1980 et qui perdurera jusqu'au drame de Sivens.

Ce chapitre essaiera de répondre aux questions suivantes : en quoi la troisième vague de modernisation s'accompagne-t-elle d'une nouvelle façon de gouverner l'eau ? Quel est l'agencement politico-économique et scientifique qui structure cette nouvelle façon de gouverner l'eau ? Dans quelle mesure les logiques à l'œuvre sont-elles considérées dans la formalisation du troisième contrat aménagiste dans le bassin Adour-Garonne ? Qu'est-ce qui caractérise la conflictualité qui s'instaure autour de projets d'aménagement de la CACG ? Quelles conséquences a cette conjoncture pour la CACG ? En définitive, l'objectif global est de montrer dans quelle mesure le troisième contrat aménagiste dans le bassin Adour-Garonne n'est pas en adéquation avec la troisième vague de modernisation.

Dans une première partie, nous ferons état de l'agencement et du déploiement de la troisième vague de modernisation en matière d'exercice politique et de production des connaissances. Nous montrerons comment cet agencement se retrouve dans les façons de gouverner l'eau jusqu'à sa formalisation à travers le troisième contrat aménagiste en Adour-Garonne, fondé autour d'une gestion de la pénurie d'eau



par le maintien d'une logique de maintien de son abondance. Dans un deuxième temps, nous montrerons dans quelle mesure l'agencement du rôle de la CACG sur le plan de son pouvoir, de ses savoirs et de ses spatialité est bouleversé. Ce troisième contrat aménagiste est un tournant pour l'organisation qui ne sera pas négocié par l'appareil politico-administratif qui la gouverne. Enfin, dans un troisième temps, nous montrerons comment ce désalignement entre les logiques de gouvernement de l'eau de la troisième vague de modernisation, le renouvellement des façons d'aménager son abondance au sein du troisième contrat aménagiste en Adour-Garonne et la perte d'équilibre des fondements du rôle de la CACG débouchent sur la structuration d'une conflictualité autour des projets de barrage dans le bassin, conduisant au drame de Sivens. Dès lors, nous nous intéresserons aux conséquences du désalignement du troisième contrat aménagiste et de ses conséquences sur les considérations de la gestion de cette ressource par la technoadministration, comme sur les perceptions du rôle de la CACG dans ce domaine.

### **A. Le déploiement de la troisième vague de modernisation : pouvoir et savoir dans l'aménagement rural et le gouvernement de l'eau**

La troisième vague de modernisation est celle de l'émergence de la modernité réflexive<sup>28</sup>. Les risques créés par les logiques de croissance et de progrès technique depuis le XIX<sup>e</sup> siècle vont commencer à imprégner la production de savoirs, l'État et sa façon de gouverner ainsi que le champ cognitif et normatif des individus et organisations quant à l'idée de développement que soutient l'action d'aménager. Ainsi, dans cette première partie, nous voulons faire état du déploiement de cette vague de modernisation réflexive et de sa formalisation en une nouvelle façon de gérer l'eau dans le bassin Adour-Garonne, qui débouchera dans notre cas d'étude sur un désalignement entre société civile, organisation et appareil politique. Sur le plan du pouvoir tout d'abord et des logiques de gouvernement, l'État organise et gouverne sa rationalisation au nom d'une logique néolibérale d'efficience de l'action politique. En termes de logique de gouvernement, l'État n'est donc plus le seul acteur en jeu. Notamment, l'Europe se place à partir de la fin des années 1980 comme un acteur prépondérant par sa force coercitive, normative et cognitive en ce qui concerne la mise en place des politiques publiques infranationales. De l'agriculture au développement rural, jusqu'à la gestion de l'eau, la France, et donc le bassin Adour-Garonne, mettent en place des politiques publiques en la matière au regard du cadre posé par l'Union européenne. Néanmoins, cette nouvelle distribution du pouvoir à partir du tournant néolibéral et réflexif ne transformera ni le fond ni la forme à partir desquels s'agencent les rapports de pouvoir depuis la seconde vague de modernisation. La prédominance de certains acteurs et de certaines représentations du développement persiste, notamment par un processus d'intégration de la critique caractéristique de ce nouvel esprit libéral.

En matière de savoirs, à partir de la fin des années 1980, la période est marquée par le phénomène de bureaucratisation d'une part, d'expertise d'autre part, mais aussi de défiance du public vis-à-vis des expertises produites. Ainsi, le régime de production de savoirs en lien avec les formes de gouvernement à l'œuvre dans l'aménagement des espaces ruraux, de l'eau et de l'agriculture, va connaître un tournant. Si les figures de l'ingénieur et des technosciences persistent, les sciences sociales se développent et entraînent avec elles l'ouverture de l'expertise et de la

---

<sup>28</sup> Même si l'avènement du processus réflexif a déjà fait l'objet de critique, ou plutôt d'un exercice de relativisation, que ce soit par J-B Fressoz dans le champ de l'histoire environnementale (*op.cit*), ou de P-B Joly et A Kauffman dans le champ des STS (*op.cit*), nous voulons tout de même ici par le terme réflexif marquer un ensemble d'évolutions qui illustrent d'une considération accrue des hommes sur les conséquences de leurs actions.

décision politique au débat public. C'est toute la logique de la participation citoyenne qui émerge et vient s'instaurer comme une nouvelle ambition d'acter une décision, mais aussi, dans une optique fonctionnaliste pour les décideurs, comme une nouvelle forme de gouvernementalité.

1) Politiques et savoirs au sein du tournant néolibéral et réflexif

Il y a une continuité évidente entre les différentes vagues de modernisation que nous avons jusqu'ici explicitées. Néanmoins, à l'analyse de cette troisième vague, on tombe vite sur des ruptures par rapport au contrat précédent en termes d'agencement du couple savoir/pouvoir. Ici, nous détaillerons l'évolution de la structuration de ce couple au regard du tournant réflexif d'une part, et d'un tournant néolibéral d'autre part. Dans les deux cas, nous montrons dans quelle mesure ces deux ruptures codéterminent les évolutions en termes d'agencement du pouvoir et de régime de production et de régulation des connaissances. Il s'agit alors dans un premier temps de se demander en quoi réflexivité et néolibéralisme se retrouvent-ils dans les évolutions de l'exercice politique à partir de la fin des années 1980, de l'État aux politiques publiques ? Et dans un deuxième temps, en quoi réflexivité et néolibéralisme coproduisent-ils un nouveau régime de production des connaissances ?

\*\*

Sur le plan des logiques de pouvoir et d'agencement de l'exercice politique, les termes de la troisième vague de modernisation s'inscrivent dans une profonde rupture avec ceux de la vague précédente. D'un référentiel modernisateur marqué par l'État providence, la structuration politique du troisième contrat aménagiste est marquée par une modernité caractérisée par un processus réflexif d'un côté (Beck, *op.cit*) et un référentiel de l'efficacité publique et de l'État-entreprise de l'autre (Muller, 2015b). À travers ces deux grandes ruptures dans l'art de gouverner, réflexive d'une part et efficace d'autre part, quatre grandes transformations peuvent être distinguées. Ces quatre transformations ont déjà été renseignées dans le premier chapitre de cette thèse, c'est pourquoi nous ne reviendrons ici que brièvement dessus, précisant quelques points et synthétisant d'autres.

L'une des transformations majeures au sein du troisième contrat aménagiste est « *le tournant néolibéral* » (Jobert, 1994) – qui structure aujourd'hui encore les logiques de gouvernement et le régime de production de savoir. Nous retrouvons ce référentiel de marché dans les écrits de P. Muller à travers un autre mode d'emploi de l'État qu'il nomme le référentiel de l'efficacité publique (Muller, *op.cit*). L'État devient un obstacle au fonctionnement du marché ; contrairement à l'État libéral-industriel du premier contrat aménagiste et providence du second, l'action de l'État doit désormais se caractériser par une politique de l'offre, qui se substitue aux politiques de la demande. L'État intervient alors pour favoriser l'économie de marché. Autrement dit, si le champ économique et marchand ne doit plus dans une logique néolibérale être objet à régulation, ce sont les autres champs de la vie politique et sociale qui sont soumis à l'art néolibéral de gouverner. Au sein de cette dynamique, une double logique se poursuit : la première est celle de la montée en pouvoir de l'Union européenne qui est, selon P. Muller, la première institution étatique fabriquant des politiques publiques relativement légitimes (*ibid*, p.93). La montée en puissance du pouvoir politique de l'Union européenne va se retranscrire clairement dans les politiques infranationales concernant l'eau et l'agriculture. La seconde logique qui se poursuit en concomitance est le régime d'action publique que l'on peut qualifier d'État-entreprise. Ce cycle d'action publique se caractérise alors par la poursuite de la déconcentration de l'État et la mise en place des politiques de décentralisation, l'ouverture à la concurrence des services publics et le *new public management*, c'est-à-dire la norme à s'aligner sur les modes de gestion de l'entreprise, de l'efficacité et

de l'efficacité – qui rejoint les considérations de P. Chamayou sur l'avènement de la « *managérialité* » comme le paradigme de la conduite des conduites à partir de la fin des années 1980 (Chamayou, 2018). Ainsi, ce référentiel de l'efficacité publique « (...) prend en quelque sorte acte de la réduction de la capacité de l'État à formuler de manière autonome ses politiques économiques et sociales » (Muller, *op.cit.*, p. 93).

Ce tournant néolibéral concerne ainsi en grande partie la transformation des manières de gouverner au sein de la troisième vague de modernisation. En effet, cette économicisation du champ politique et des logiques de pouvoir se retrouve dans le processus de décentralisation entamé par l'État à partir de 1982. Cette décentralisation, dont nous avons vu les grands traits dans le premier chapitre, poursuit un double objectif : celui d'une rationalisation des coûts de la dépense publique d'un côté et, de l'autre, d'un éclatement de l'incarnation du pouvoir à travers l'appareil d'État aux différentes échelles de gestion politique, guidé par le principe de subsidiarité. Cette rationalisation de l'action publique sous l'égide du *new public management* entraînera, au travers de plusieurs lois, une diminution, voire une suppression comme dans le domaine de l'eau (Barone, Dedieu et Guérin Schneider, 2016 b), de l'ingénierie publique d'État, visant à développer l'offre privée par la suppression de toute concurrence publique. Cette décentralisation se fait simultanément à la poursuite de la déconcentration de la technoadministration de l'État qui entraîne à partir des années 1980 une multiplication des structures et acteurs à la conduite des conduites. De fait, le système sociotechnique indexé à la façon de gouverner l'espace et ses ressources se complexifie avec l'apparition de nouveaux acteurs détenteurs d'un rôle précis dans les politiques publiques à l'œuvre. Ce double mouvement décentralisateur et déconcentrateur entraîne des politiques procédurales, accompagnant la mise en place de dispositifs de gestion territorialisée des affaires politiques – ce que nous développerons plus tard à travers le cas de la gestion de l'eau. Ainsi, les grandes politiques publiques sectorielles caractéristiques des « 30 glorieuses » laissent place à une façon de gouverner plus horizontale, où l'incarnation du pouvoir y est plus partagée – ce que l'on retrouve à travers le concept de gouvernance et d'action publique.

Cette transformation de l'exercice politique a une composante spatiale majeure. En effet, les transformations de l'État en relation avec la néolibéralisation et la mondialisation entraînent des recompositions spatiales dans l'organisation de l'appareil étatique et la pratique du pouvoir politique. C'est notamment ce que nous avons abordé dans le chapitre 2 à travers les travaux de N. Brenner (2004) qui montre les *political rescaling*, c'est-à-dire les changements, voire les constructions, d'échelles dans l'exercice politique. L'auteur montre comment les États européens usent du réétalonnage politique, autrement dit de la multiplication et de la hiérarchisation d'espaces politiques pour coller l'exercice politique à un système néolibéral, c'est-à-dire passer d'un exercice politique stato-centré et homogénéisateur à des politiques visant la compétitivité et la différenciation économiques et spatiales, dans lesquelles les politiques de décentralisation s'inscrivent. Cette nouvelle dynamique scalaire engendre une nouvelle répartition des pouvoirs et des politiques d'aménagement aux niveaux infranationaux (régions, métropoles, agglomérations, etc.). Cette recomposition scalaire dans la conduite des conduites multiplie les échelles de références infranationales qui « (...) gagnent en responsabilités et en capacités régulatrices tandis que l'État s'effacerait comme outil exclusif et hégémonique de la régulation politique des sociétés » (Planel et Jaglin, 2014, p. 28).

Néanmoins, ce tournant néolibéral, s'il marque une nouvelle spatialisation de l'exercice politique, une évolution du rôle de l'État et de sa technoadministration ainsi qu'une régulation par les logiques de marché, perpétue *in fine* les incarnations ainsi que la manière dont s'agence le pouvoir depuis la deuxième vague de modernisation. Autrement dit, même si les processus de justification, les logiques de gouvernement

et leurs modalités évoluent, la voie à suivre et les acteurs l'indiquant restent les mêmes. Ce renouvellement et cette résilience d'un capitalisme libéral se font notamment par un processus d'internalisation de la critique, caractéristique d'un « *nouvel esprit du capitalisme* » (Boltanski et Chiapello, 1999), réalisé notamment par le déploiement de dispositifs et d'une « *culture du projet* » (Boltanski, 2008). En somme, l'orientation politique et le contenu du développement, à savoir les idées de croissance, de progrès technique et de libéralisme social et économique restent inchangés.

Dans le même temps, la troisième transformation se retrouve dans le triomphe du modernisme des années d'après-guerre qui laisse place à un processus réflexif au regard des risques engendrés par le progrès technique jusqu'alors. Ce processus réflexif se retrouve dans ce que nous avons abordé lors de notre premier chapitre à travers la montée en légitimité des problématiques environnementales. En effet, à partir de la fin des années 1980, ce que l'on appellera la « climatisation » du monde (Aykut, 2020), débute et se retranscrit à travers des organisations intergouvernementales problématisant à l'échelle globale et retranscrivant un objectif d'écodéveloppement, puis de développement durable pour s'adapter au changement climatique par l'échelon local. L'émergence de cette environnementalisation des façons de gouverner, mais aussi de qualifier le rapport de l'homme à l'espace va se retrouver dans la façon de gouverner l'eau en Gascogne, ainsi que dans le régime de production de savoirs que nous aborderons par la suite. Cette montée en légitimité de la problématique environnementale et de la politisation du rapport homme/nature entraîne un double phénomène : d'un côté une démocratisation de l'art de gouverner à travers le développement de procédures et de dispositifs de participation citoyenne dans l'action politique et notamment dans le processus décisionnel lié à l'action aménageur. De l'autre côté de cette dynamique « démocratisante », le consensus autour de l'intérêt général guidant l'action étatique s'est effrité. Les dégâts du progrès technique, l'individualisation et l'effritement de la structure sociale et familiale, ainsi que la montée en considération d'une écologie politique s'inscrivant en rupture avec le contenu cognitif et normatif de l'idée de développement occidentale (Rist, 2007), entraînent un délitement des légitimités politiques, et plus particulièrement démocratiques qui prévalaient jusqu'alors (Rosanvallon, 2008). Ainsi, une dynamique conflictuelle va petit à petit s'instaurer, rejoignant la considération d'Alain Touraine sur le phénomène des « nouveaux mouvements sociaux » (Touraine, 1984). Le déploiement de la troisième vague de modernisation en matière de politique et de conduite des conduites par l'État et la technoadministration s'inscrivent alors en rupture avec les agencements de la vague précédente. L'art de gouverner change comme le cadre normatif et cognitif de ce sur quoi l'on gouverne, ce pourquoi l'on gouverne et ce vers quoi l'on gouverne. De l'alignement qui prévalait dans le second contrat entre individus, organisations et appareil étatique, c'est un désalignement qui petit à petit va caractériser ce troisième contrat, retranscrit par l'effritement des logiques de légitimité politique qui prévalaient jusqu'alors et par l'occurrence des conflits d'aménagement et mouvements sociaux qui vont s'instaurer.

Les transformations politiques de la troisième vague de modernisation sont à corréler aux transformations dans la production et la régulation des connaissances. Comme mentionné plus haut, la société du risque et le tournant néolibéral vont entraîner de nouveaux agencements entre science et politique. Ces agencements, que nous avons déjà développés dans le chapitre 2, cristallisent un nouveau régime de production et de régulation de connaissance, un régime néolibéral de bureaucratisation du savoir (Pestre, 2003, 2006). Le tournant réflexif fait lui écho à l'occurrence des risques, des incertitudes et des enjeux qui se posent en termes de décisions aménageuses. Ce phénomène entraîne une prolifération de l'expertise associée à sa distribution, autrement dit à un accroissement du recours à l'expertise ainsi que des acteurs qui la produisent. L'incertitude grandissante face aux conséquences de l'action aménageur entraîne le recours aux principes de précaution. Parallèlement, « les

modèles » deviennent omniprésents en tant qu'outils d'expertise et de gouvernement des risques afin de représenter une réalité présente ou future pour mieux agir sur celle-ci (Armatte et Dahan, 2015). Dès lors, la troisième vague de modernisation est le témoin d'un phénomène de bureaucratisation et de professionnalisation de la production de connaissance, puisque le savoir en vue de produire une expertise se développant, il y a à partir des années 1980 une coproduction étroite entre science et politique, et plus particulièrement entre sciences sociales et politique.

En effet, le positivisme et la quantification caractéristique des technosciences d'après-guerre pour répondre à une rationalité instrumentale dans la façon de gouverner l'espace et les ressources se sont étoffés avec des approches dialectiques et relationnelles pour poursuivre cette même rationalité. Autrement dit, l'écologie, l'économie et plus globalement les sciences sociales peuvent participer à ce projet instrumental. C'est ici un perfectionnement du positivisme à l'œuvre depuis la seconde vague de modernisation. D'abord, les champs de la connaissance se sont multipliés, ce qui permet une caractérisation de la réalité plus fine en vue de produire une expertise pour une décision politique. La science économique, écologique et sociale, et les institutions qui les représentent travaillent en étroite collaboration avec l'appareil technoadministratif afin de répondre à des problèmes concrets (Gibbons et al., 1994).

L'émergence d'un tournant participatif dans la production dans la production de savoirs experts - évoqué formellement lors du chapitre 2 - conduit au développement de l'ingénierie sociale et participative qui renvoie à l'intégration du champ social aux savoirs et pratiques de l'ingénieur. Le social est en somme un nouveau domaine d'intervention dans les dispositifs de gestion territorialisés caractéristiques de l'exercice politique décentralisé et déconcentré de la fin des années 1980. C'est ici un autre domaine où les savoirs en sciences humaines et sociales sont mobilisés par et pour l'ingénieur et son ingénierie. De fait, l'ingénieur est toujours bâtisseur, quantifieur et calculateur, mais il anime aussi des réunions de concertation ou qualifie et modélise les impacts sociaux, écologiques et économiques d'une action aménagiste.

\*\*

Le couple savoir/pouvoir au sein du troisième contrat aménagiste s'agence autour de deux grandes ruptures : la première est la réflexivité face aux risques qui conduit à de nouveaux champs d'intervention par les ingénieurs et la technoadministration en matière d'intégration des questions sociales, environnementales, spatiales et participatives ; la seconde est le néolibéralisme qui imprègne l'exercice politique et la production de savoirs à travers le souci de l'efficacité et de la rationalisation des techniques de gouvernement et de la mobilisation des sciences sociales et des ingénieries en la matière pour répondre à un État et une technoadministration décentralisée et à l'occurrence des conflits face aux risques environnementaux.

## 2) Façons de gouverner l'eau au sein de la troisième vague de modernisation

De quelles façons le déploiement de la troisième vague de modernisation explicité plus tôt va-t-il structurer le gouvernement de l'eau de la fin du XX<sup>e</sup> siècle à aujourd'hui ? En quoi les nouveaux agencements du couple savoir/pouvoir transforment-ils les façons de gouverner « l'eau moderne » ? Nous retrouvons dans ce gouvernement de l'eau à partir de la fin des années 1980 un tournant spatial, social et écologique. Ces trois ruptures font partie du nouveau paradigme qui guide la façon de gouverner l'eau : la gestion intégrée.

\*\*

À partir des années 1990, J. Linton voit une crise de l'eau moderne : « *l'eau est toujours une ressource, mais peut-être plus que jamais, elle existe comme une menace, un problème, une cause de conflit, ou un risque* » (Linton, 2017, p. 149). L'auteur dresse un cycle hydrosocial de l'eau dans lequel il décrit une hydrologie de plus en plus intéressée par la dimension écologique et sociale, par une gamme nouvelle de technologies qui visent à réduire l'impact hydroécologique des activités humaines par mimétisme ou par restauration des processus naturels, de nouveaux acteurs et de nouveaux champs des experts et expertises traditionnelles dans le domaine à l'ingénierie sociale ou l'ingénierie verte (*ibid*). Toutes ces caractéristiques se concentrent au sein d'un même paradigme qui guide son gouvernement : la gestion intégrée de l'eau, qui est définie comme « (...) *un processus favorisant le développement et la gestion coordonnée des ressources en eau, du sol et des ressources associées, permettant de maximiser les bénéfices économiques et sociaux, de façon équitable sans compromettre la pérennité des écosystèmes vitaux* » (World Water Forum at Global Water Partnership, 2000). Si la gestion intégrée s'impose comme le paradigme politique et institutionnel, c'est bien parce qu'un des discours dominants à partir des années 1980 est celui qui parle de la crise de l'eau, des risques de « sa pénurie » (quantitative et écologique) à l'échelle mondiale. Dès lors, c'est au regard de cette crise de l'eau en tant que ressource qui a des enjeux géopolitiques majeurs (Blanchon, 2019), qu'un discours sécuritaire autour de l'or bleu se met en place pour protéger l'accès à cette ressource, ses dimensions qualitatives et quantitatives, corrélativement aux développements de politique de développement durable. Le passage du discours d'abondance à celui de la pénurie entraîne un processus à l'échelle mondiale de patrimonialisation de l'eau : en France, par la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992, l'eau rentre dans « le patrimoine commun de la nation ». Dès lors, alors que sous la logique de l'abondance les enjeux autour de l'eau étaient de l'ordre purement hydrologique ou technique, le discours sécuritaire face à la pénurie de cette ressource en fait un enjeu politique. Tous les travaux de S. Fernandez se sont attachés à montrer comment ce discours s'est construit en Adour-Garonne, par qui et entraînant quelles politiques et aménagement (Fernandez, 2015, op.cit). Mais nous reviendrons dans la prochaine partie sur ce point.

La gestion intégrée de l'eau se caractérise par un nouvel exercice du gouvernement à travers des dispositifs territorialisés à différentes échelles (Auvet, 2019 ; Salles, 2006). En effet, si le discours sécuritaire autour de l'eau est construit à l'échelle globale par des instances transnationales, il se décline en politiques publiques d'abord à l'échelle de l'Union européenne puis à l'échelle de la France. La Directive Cadre Européenne de l'eau (DCE), 2000/60/CE, est une des illustrations de ce processus, établissant une politique globale à l'échelle de l'Union européenne et des objectifs de réduction de pollution de l'eau, marquant l'écologisation de l'eau moderne. La retranscription en France de ces directives européennes amène la préparation de plusieurs lois qui créent de nouveaux acteurs technico-administratifs dans la gestion de l'eau et qui établissent des dispositifs de gestions territorialisées pour répondre aux orientations fixées par l'U.E. La loi de 1992 introduit des instruments de planification à l'échelle des bassins et sous-bassins versants que sont les Schémas Directeurs d'Aménagements et de Gestion des Eaux (SDAGE) qui ont pour objectif, à l'échelle spatiale des agences de l'eau, de fixer « les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau » (article 3), et les Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE), à une échelle spatiale hydrographique cohérente, « les objectifs généraux d'utilisation, de mise en valeur et de protection quantitative et qualitative des ressources en eau » (article 5).

Ces dispositifs sont dotés d'arènes délibératives afin de définir les plans et programmes de ces derniers. Pour les SDAGE, les comités de bassin sont composés de représentants de l'État, des collectivités territoriales, des acteurs économiques et des associations. Pour les SAGE, la loi de 1992 a mis en place les Commissions

Locales de l'Eau (CLE) en tant qu'arène de concertation pour planifier la politique de l'eau à l'échelle du sous-bassin versant. La loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels accompagne la naissance des Établissements Publics Territoriaux de Bassin (EPTB) en tant qu'acteurs officiels interdépartementaux pour l'aménagement et la gestion des fleuves et des grandes rivières à l'échelle d'un bassin ou sous-bassin versant. La loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques répond aux exigences européennes fixées par la DCE, notamment en matière de bon état des eaux et des milieux aquatiques. Pour ce faire, elle fixe la montée en compétence des agences de l'eau, devenant l'acteur référent mettant en œuvre les SDAGE élaborés par les Comités de Bassin, définissant la politique de gestion de la ressource et de protection des milieux aquatiques, donnant aussi un avis sur les grands aménagements. De fait, la loi joue ici un rôle de cadrage, institutionnel, instrumental et cognitif (Billaud, Catalon et Steyaert, 2013). Des cadrages qui petit à petit depuis les années 1980 s'accroissent, notamment au regard de la reconnaissance de la valeur environnementale et sociétale de l'eau et des objectifs de réduction des pollutions et d'application du principe de précaution – ce qu'illustrent les dispositifs tels que les contrats de nappe, la continuité écologique, l'objectif du bon état des eaux, la directive nitrates, les contrats de gestion quantitative (CTGQ), etc.

Le gouvernement de l'eau au sein de la troisième vague de modernisation n'est ainsi plus centré sur une centralisation des acteurs, des savoirs et des échelles de gestion. Les dispositifs pour gérer l'eau suivent les démarcations politiques socialement construites qui visent à fixer l'eau à une échelle territoriale à des fins de gestion (Molle, 2009). L'agencement de ce mode de gouvernement, qui donne une place accrue aux citoyens et parties-prenantes dans les processus décisionnels et de nouveaux types d'organisation, entraîne un passage présumé du « gouvernement » à la « gouvernance » (Norman, Bakker et Cook, 2012). En effet, les modalités de concertation au sein des dispositifs comme la multiplication des acteurs publics dans le gouvernement de l'eau depuis les années 1980 distribuent le pouvoir et la détention des savoirs entre plusieurs acteurs. L'établissement de ce nouveau cadre d'action publique, qui vise à définir, par une communauté d'intervenants, des règles collectives pour l'accès et la gestion de la ressource en eau, apparaît ainsi comme la manière de gouverner la multiplicité et la complexité problématique de l'eau face aux risques de pénurie. Dans la pratique, ce gouvernement de l'eau :

*« (...) n'impose pas, mais propose. Les dispositifs n'en sont pas forcés sur un territoire, mais doivent émerger du territoire. Les échelles supérieures incitent, encouragent, encadrent les acteurs du territoire pour mettre en place la gestion. Ainsi, le fonctionnement par projet, par contrat, par subventions, par des aides ponctuelles est au cœur de l'exercice gouvernemental (...) »* (Auvet, op.cit, p. 321).

Néanmoins, nous verrons plus loin dans ce chapitre que le présumé basculement vers une logique de gouvernance perpétue la domination de certains savoirs, représentations et acteurs dans la gestion de l'eau au sein du troisième contrat aménagiste.

Alors que la gestion de l'eau était jusqu'à présent en France marquée par un dirigisme étatique et de faibles controverses au regard du caractère substantiel de l'eau au service de la modernisation et du progrès, la façon de gouverner l'eau au sein de la troisième vague de modernisation est marquée par l'introduction de l'eau sécuritaire qui fait de « l'intégration » un des moyens pour répondre aux enjeux quantitatifs et qualitatifs liés à la ressource. Alors que dans la deuxième vague de modernisation l'eau est un objet technique peu controversé, au sein du troisième contrat aménagiste l'eau est appréhendée à travers une problématique de gestion par les différents appareils technico-administratifs et dispositifs territorialisés. Le renouvellement de la

structuration politique de la gestion de l'eau est marqué par la spatialisation de sa gestion, la concertation comme une modalité de gestion et l'écologisation du construit de l'eau en tant que ressource.

En effet, l'eau est prise en compte dans un ensemble plus large qui est « l'écosystème aquatique ». La prise en compte de cette dimension écologique de l'eau se retranscrit par l'objectivation des dépendances et interdépendances entre l'eau, l'écosystème aquatique et les activités humaines. Dès lors, de nouveaux savoirs sont nécessaires dans l'élaboration des dispositifs de gestion territorialisés. Cette « écologisation » de l'eau et de ses savoirs pour la gouverner dépasse une approche de l'eau moderne qui n'était réduite qu'à un flux et par conséquent à des questions de débits. Ce flux qu'est l'eau est désormais relié à d'autres composantes qui forment un ensemble, un système, où les différentes composantes sont interdépendantes. Une des interdépendances qui marquent cette écologisation est celle entre le qualitatif et le quantitatif, qui amènera plus tard la notion de débit objectif d'étiage – notion capitale dans la justification des techniques de stockage de l'eau au sein du troisième contrat aménagiste. Ainsi, sur le plan du savoir et des connaissances, la gestion de ces écosystèmes aquatiques n'est plus uniquement du ressort des ingénieurs hydrologues et hydrauliciens ; s'y ajoutent dorénavant des biologistes, des écologues et les chercheurs en sciences sociales pour la nouvelle dimension politique et sociale de cette gestion.

Cette gestion de l'eau appelle à prendre en compte toutes les dimensions de l'eau et par-là appelle à quitter l'action sectorielle qui prédominait lors de la deuxième vague de modernisation. Des politiques dirigistes et sectorielles, les nouvelles lois ne prescrivent pas des ouvrages ou un fonctionnement de la ressource en eau particulière – comme c'était par exemple le cas avec le canal de la Neste. Elles délimitent plutôt des dispositifs territorialisés au sein desquels se discutent les technologies et les gestions à adopter par la modalité de « la concertation » devenue obligatoire. Dès lors, la concertation est un moyen d'action pour intégrer et concilier les différentes activités et problématiques liées à la gestion de l'eau. C'est ce tournant « concertatif » qui conduit au développement de l'ingénierie sociale dans le domaine de l'eau explicité plus tôt. La concertation se pose comme un nouveau domaine d'intervention des ingénieurs et les sciences sociales comme de nouveaux savoirs à prendre en compte dans le développement de cette ingénierie. Scientifiques et politiques sont appelés à travailler ensemble au regard du problème sécuritaire affecté à l'eau.

L'approche par une vision systémique que porte le paradigme de la gestion intégrée amène une nouvelle vision spatiale de la gestion de l'eau. Les dispositifs visant la gestion intégrée de cette ressource entraînent l'appareil technico-administratif à travailler avec « *les filières de gestion déjà en place (politique agricole, protection des milieux naturels, urbanisme). Ces situations de gestion spatiale de l'eau (...) peuvent alors poser d'importants problèmes d'organisation entre acteurs gestionnaires des flux d'eau ou de polluants et acteurs gestionnaires d'espaces* » (Narcy et Mermet, 2003, p. 136). Ces auteurs identifient un passage d'un gouvernement de l'eau par les questions de flux à une gestion d'espaces. Ce tournant spatial marque selon B. Auvet l'avènement du territoire comme spatialité de prédilection des dispositifs de gestion (*op.cit*). Alors que lors du déploiement de la seconde vague de modernisation, les ingénieurs et la technoadministration ne prenaient pas en compte la question de l'ancrage spatial et social de leurs actions, le territoire renvoie au sein du gouvernement de l'eau à une manière d'intégrer et d'enraciner la gestion de l'eau dans l'espace :

*« Les façons de gouverner et de faire l'eau sont territorialisées selon un processus qui sélectionne, traduit et recompose l'espace, les acteurs et leurs relations, ainsi que leurs savoirs. Alors que dans les années 1950 le territoire était une cause des possibles dysfonctionnements, il devient l'ancrage qui*



*gène la légitimité des acteurs et des savoirs dans le processus d'intégration. L'objectivité n'est plus ici le savoir de l'ingénieur hydraulique, d'autant plus qu'elle est désincarnée et délocalisée, mais une objectivité composite faite de la prise en compte de l'ensemble des acteurs du territoire » (ibid, p. 326).*

C'est ici que l'ingénierie territoriale dans le domaine du gouvernement de l'eau entre en jeu en tant que nouveau champ de collaboration entre science et politique pour répondre au problème de la territorialisation de la gestion de l'eau. Ainsi, dans cette acception du territoire, il s'agit de construire l'espace référent avec les acteurs concernés par la problématique à traiter afin de mettre en œuvre un dispositif de gestion territorialisée dans le cadre plus global d'une gestion intégrée de la ressource. Dans cette acception encore, le territoire est avant tout construit sur des bases naturelles alliant sciences naturelles et hydrosciences (Ghiotti, 2006). Il est dès lors mobilisé pour spatialiser une problématisation de l'eau. La territorialisation permet alors de contribuer à la fixation d'une identité spatiale des acteurs humains et non-humains, et ainsi, de légitimer celui qui construit le problème : « *Le récit du territoire fixe l'identité spatiale des parties prenantes de la gestion et les mobilisent par cette appartenance territoriale* » (Auvet, op.cit, p.328). L'ingénierie territoriale est ici un ensemble d'outils et de méthodes permettant de produire des savoirs afin d'ancrer infrastructures et dispositifs dans l'espace.

Les savoirs en matière d'écologie, de concertation ou de spatialisation marquent la production de « savoirs intégrés » impulsée par le cadre de la gestion intégrée de l'eau. L'intégration de ces différents savoirs aux technosciences et à leurs ingénieries préexistantes se cristallise autour de deux dispositifs scientifiques pour élaborer des connaissances en vue du gouvernement de « la pénurie d'eau ». Le premier dispositif est celui de la modélisation des systèmes hydroagaires souvent associés dans une démarche de prospective afin de fournir une expertise « scénarisée » et spatialisée pour les gestionnaires. Le but est ici d'éclairer les prises de décision dans les dynamiques de concertation à l'œuvre. La seconde dynamique est celle des approches collaboratives pour et au sein de dispositifs de concertation. Il s'agit ici du déploiement et de l'application de l'ingénierie participative et collaborative, autrement dit sociale, pour guider et accompagner les délibérations et prises de décision concertées. Un autre domaine d'expertise mobilisé par les gestionnaires. En définitive, dans ces deux cas, science et politique sont dans un régime de proximité. La science, ses savoirs et expertises sont engagés pour la gestion intégrée de l'eau.

\*\*

Avec le déploiement de la troisième vague de modernisation, une nouvelle manière de gouverner l'eau se structure. Cette structuration est un processus qui se réalise au regard d'un discours global mentionnant « la crise » de l'eau dans un contexte de légitimation des problématiques environnementales et de l'accès durable aux ressources. Cette nouvelle façon de gouverner s'agence autour du paradigme de la gestion intégrée de cette ressource. En termes politiques, une succession de lois entraîne une nouvelle approche cognitive de l'eau en mettant au centre de sa gestion la question de sa pénurie et sa dimension écologique, autrement dit son interdépendance avec les milieux aquatiques et les activités humaines. Pour mener à bien la gestion intégrée de l'eau, plusieurs lois vont mettre en place des dispositifs de gestion territorialisés à différentes échelles. De ce nouvel ordonnancement politique qui diversifie les acteurs de la gestion de l'eau, de nouveaux savoirs et ingénierie se développent pour mener à bien cette gestion. L'intégration de différents savoirs est alors une nécessité pour répondre à l'objectif d'intégration de différents problèmes et enjeux. Cette intégration peut se réaliser au sein de dispositifs afin d'éclairer les décisions des gestionnaires par ces connaissances intégrées, ceci pour spatialiser, écologiser et décider de manière concertée de la gestion à adopter.

3) Des coteaux de Gascogne au bassin Adour-Garonne :  
matérialité, gestion et façons d'aménager la pénurie  
d'eau des années 1990 à aujourd'hui

Jusqu'ici, la spatialité de notre étude embrassait le périmètre d'action de la CACG, c'est-à-dire des coteaux de Gascogne. Or, des années 1980, à aujourd'hui, l'évolution du périmètre politique des régions, le tournant spatial et sociotechnique dans la gestion de l'eau, ainsi que l'évolution du périmètre d'action de la CACG nous poussent à ancrer spatialement nos propos au sein du bassin Adour-Garonne<sup>29</sup>. Ceci, non seulement pour en comprendre la gestion de l'eau, mais aussi pour mieux signifier les changements qui ont lieu et vont avoir lieu à l'échelle du bassin, des deux régions auxquelles il renvoie et de la CACG.

\*\*

Comme le montre la figure 9 (page suivante), le bassin Adour-Garonne s'étale sur une partie de la région Nouvelle-Aquitaine, Occitanie et Auvergne Rhône Alpes et se répartit sur plus d'une vingtaine de départements. Il est composé de six régions hydrographiques, illustrées dans la figure 10 (page suivante). La Garonne étant la plus importante proportionnellement aux propriétés du fleuve. L'agence de l'eau décrit les particularités de ce bassin :

*«Le bassin Adour-Garonne s'étend sur 1/5e du territoire national (116 000 km<sup>2</sup>) et accueille près de 7 millions d'habitants. Sa densité de population est faible. Il compte quelques agglomérations moyennes et deux métropoles régionales qui regroupent 30 % de la population du bassin : Toulouse et Bordeaux. (...) Au total cela représente 26 départements en tout ou partie et 6 917 communes, dont 35 de plus de 20 000 habitants. Il comprend 120 000 km de cours d'eau, de très nombreux lacs naturels ou artificiels et 420 km de littoral répartis sur les bassins versants de l'Adour, de la Garonne, de la Dordogne, de la Charente ainsi que sur les cours d'eau côtiers charentais et aquitains. Il est parcouru par le canal des deux mers (canal du Midi et canal de Garonne). (...) Le bassin a une vocation agricole affirmée (5,3 millions d'hectares de SAU\*, soit 16 % de la SAU nationale et 34 % des surfaces irriguées françaises) à la base d'une industrie agroalimentaire diversifiée. (...)» (Agence de l'eau Adour-Garonne, 2016, p. 24).*

En termes d'agriculture et d'irrigation, 40 % de la surface nationale irriguée équivaut au bassin Adour-Garonne, du fait du développement de cette pratique par la CACG et la Compagnie d'Aménagement Régionale d'Aquitaine pour accompagner l'accroissement des cultures de blé et de maïs, qui constituent aujourd'hui la principale production du bassin après son développement massif des années 1970 aux années 1990 et une multiplication par trois de la surface irriguée (Gleyses et Rieu, 2004) – comme le montre le tableau 3 (page 165). Le maïs à lui seul représente plus de 50 % des cultures irriguées dans les départements du bassin Adour-Garonne (Comité de bassin Adour-Garonne, 2016). Comme l'illustre le tableau 4 (page 165), en 2010, l'ancienne région Midi-Pyrénées – alors entièrement incluse dans le périmètre du bassin versant – comprenait 290 000 hectares de périmètres irrigables dont 126 049 irrigués sont consacrés au maïs.

---

<sup>29</sup> La loi n°64-1245 de décembre 1964, relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution, partage la France en six bassins hydrographiques, gérés pour chacun d'entre eux par une Agence de l'eau.

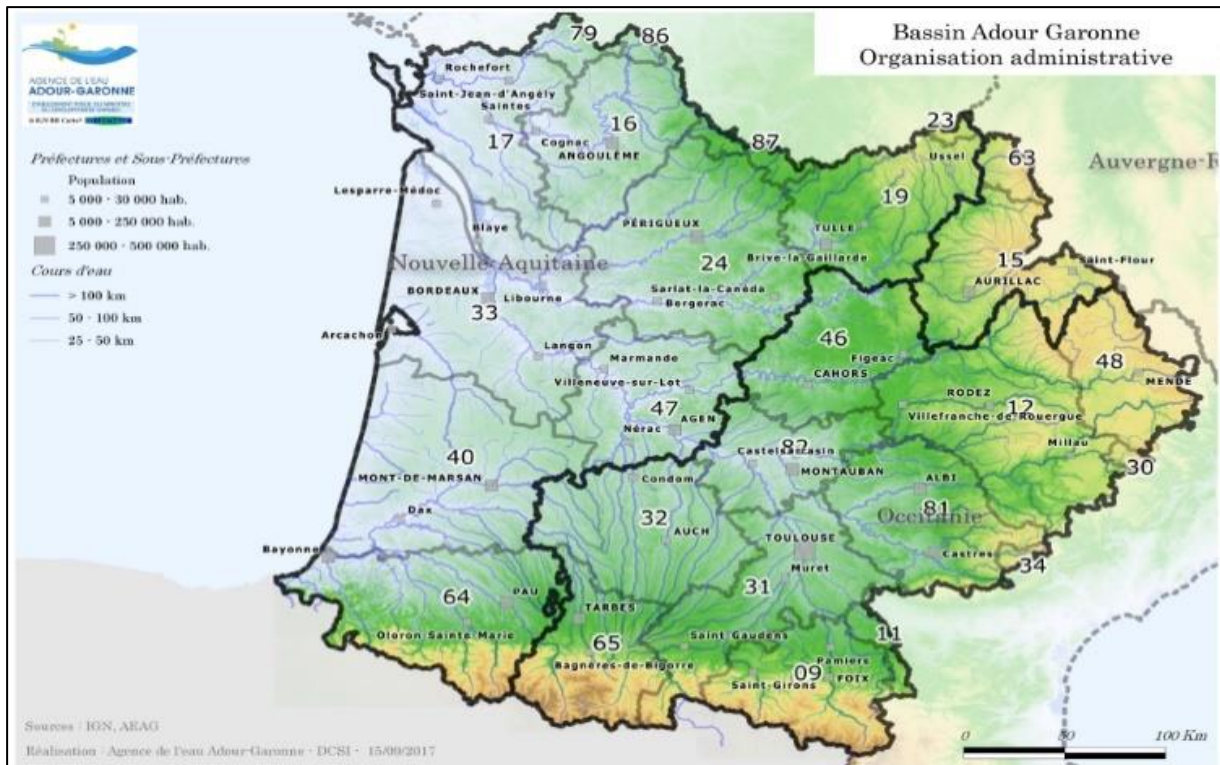


Figure 9 : Les territoires administratifs qui composent le bassin Adour-Garonne ; Source : Agence de l'eau Adour-Garonne, 2017

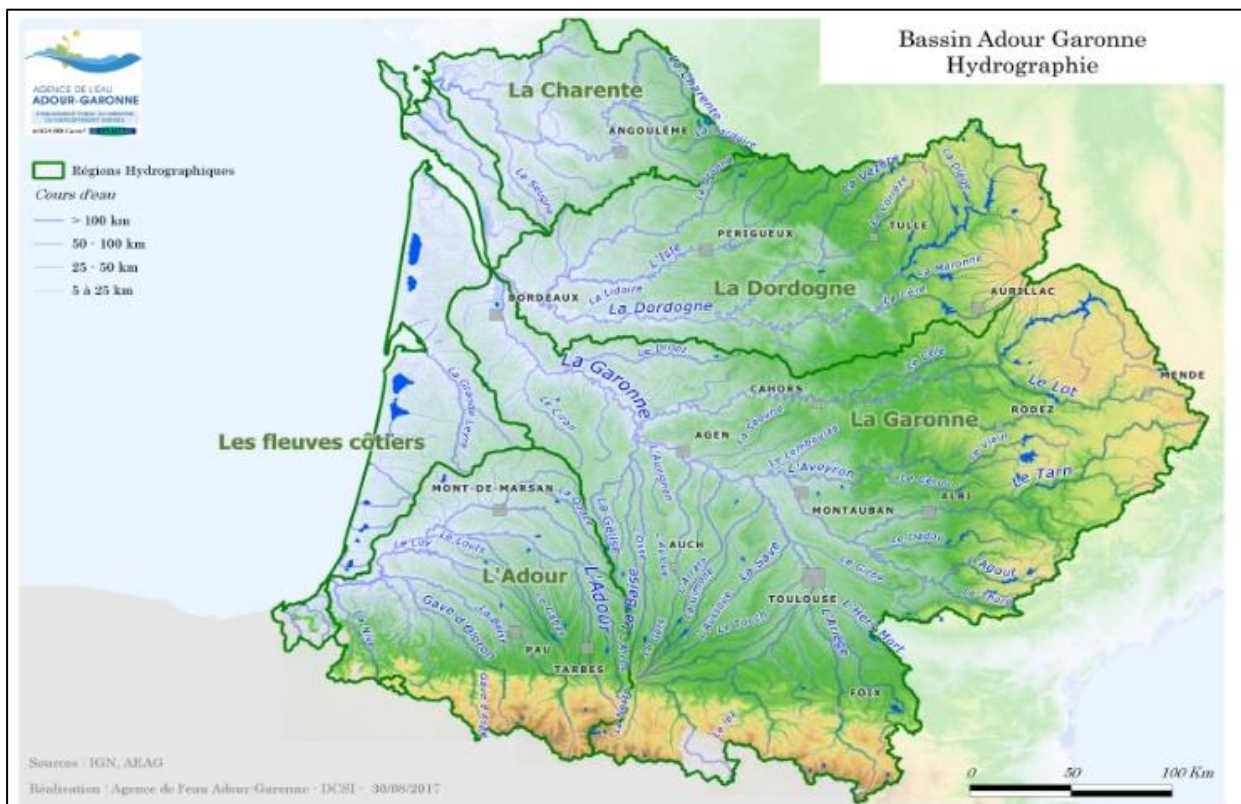


Figure 10 : Les régions hydrographiques du bassin Adour-Garonne ; Source : Agence de l'eau Adour-Garonne, 2017

Tableau 3 : Évolution des surfaces irriguées en Midi-Pyrénées (qui couvre 2/5e du bassin Adour-Garonne) d'après les données de la DRAF Midi-Pyrénées de 2006 ; Source : S. Fernandez, 2010

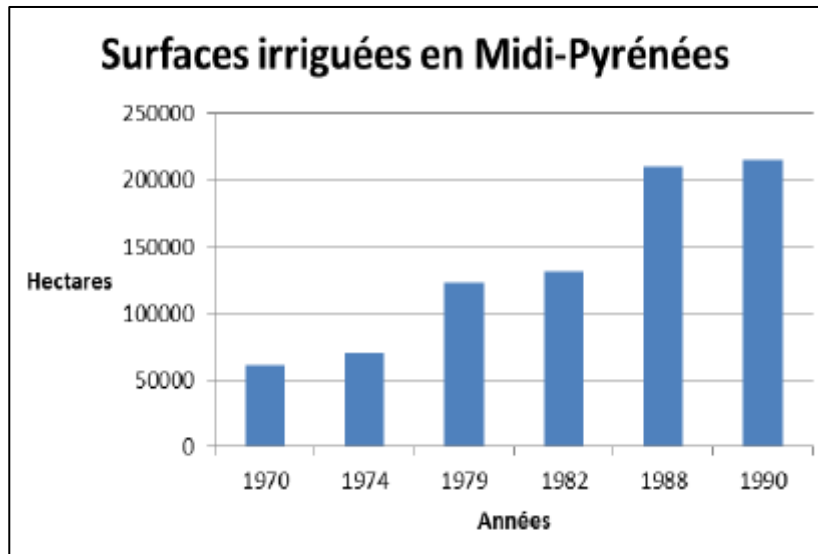


Tableau 4 : Caractérisation de l'irrigation dans les quatre principaux départements irrigués de Midi-Pyrénées (en hectares) ; Source : S. Ricart, S. Clarimont, 2013

2010	Gers	Tarn-et-Garonne	Haute-Garonne	Hautes-Pyrénées	MIDI-PYRÉNÉES
Surface imigable	85 609	58 453	52 791	30 771	290 270
Surface iriguée	64 338	37 852	29 679	28 012	200 531
Surface drainée	76 597	13 360	27 665	19 557	198 211
Cultures					
Céréales	47 682	18 349	20 118	24 297	130 800
Maïs	46 420	17 438	18 962	24 219	126 049
Oléagineux	11 034	3 274	5 473	947	22 845
Soja	7 506	1 727	3 611	590	15 323
Tournesol	2 744	1 239	1 128	245	6 632
Cultures fourragères	2 564	2 671	2 933	2 245	22 098
Légumes	1 485	2 510	618	328	6 204

Le maïs requiert une irrigation durant une période où la ressource en eau connaît le plus de tensions, c'est-à-dire entre le début du mois de juin et la fin du mois d'août, avec une demande maximale durant la période de mi-juillet à mi-août. De fait, le développement de l'irrigation connaît des réfractions et inquiétudes croissantes au regard de son caractère hydrophile. Ainsi, actuellement le bassin est caractérisé par cette tension autour des usages de la ressource en eau, comme l'attestent des périodes de sécheresse qui ont conduit petit à petit à l'instauration du gouvernement de la pénurie d'eau : lors de l'été 1989, de l'été 2003, de l'automne 2007, de l'été 2009 et

2010, du printemps 2011, ou plus récemment lors de l'automne 2016 (Doumergue, 2016). Ces épisodes de sécheresse ont entraîné une baisse des surfaces de maïs grain et semence, du fait de la mise en place de mesures restrictives dans l'utilisation de l'eau, mais du fait aussi de la réforme de la PAC de 1992 qui a favorisé une forte volatilité des prix agricoles et une baisse de rentabilité du maïs (Loubier, Campardon et Morardet, 2013). Alors, si la surface irriguée en maïs baisse, cette baisse est largement compensée par la hausse de surfaces irriguées de céréales à paille et cultures industrielles (betteraves et tournesol principalement) (*ibid*). Le tournesol étant moins demandeur en eau, sa surface augmente logiquement dans les bassins où les tensions de la ressource sont fortes (les surfaces ont quadruplé en Poitou-Charentes et doublé en Midi-Pyrénées) (*ibid*). Les figures 11 et 12 (page suivante) montrent ainsi la corrélation entre les surfaces cultivées en maïs ainsi que la répartition des volumes d'eau prélevés pour l'irrigation des terres agricoles.

Cette évolution de l'état des lieux hydroagricoles à l'échelle du bassin Adour-Garonne au sein du troisième contrat aménagiste s'accompagne d'une évolution en termes sociotechnique et politique. Alors qu'au sein du second contrat aménagiste, la CACG était dans une situation hégémonique, la montée en compétence des Agences de l'Eau, la création des Établissements Publics Territoriaux de Bassin (EPTB), ainsi que déconcentration et décentralisation, ont complexifié le système sociotechnique gouvernant l'eau et l'agriculture en Adour-Garonne.

Ce nouvel agencement sociotechnique dans le gouvernement de l'eau va développer un nouveau gouvernement centré sur la gestion de sa pénurie. Plus particulièrement, des dispositifs vont être mis en œuvre justifiant une nouvelle logique aménagiste de la ressource au regard, toujours, de son volet quantitatif. La mise en place des SAGE dans le bassin de l'Adour par ces mêmes acteurs va alors mettre l'accent sur les Débits Objectifs d'Étiage (DOE) fixé par le SDAGE. Ce concept veut fixer des limites quantitatives d'eau disponibles à ne pas dépasser pour ne pas mettre en danger les besoins en matière d'usages humains, mais aussi des besoins pour les écosystèmes aquatiques. À partir de ce concept, en 1994, les institutions classent certaines portions de rivières comme déficitaires ou très déficitaires (Blot, *op.cit*). Comme le montrent les travaux de F. Blot :

*« Il ne correspond pas à un débit fixé suivant des études hydrologiques, hydrobiologiques ou hydrogéologiques... sociales, mais résulte de processus de négociation entre différentes parties représentées au Comité de bassin. Certains de ces débits sont réévalués selon les capacités des sociétés locales à les respecter en fonction d'impératifs économiques, puisqu'il s'agit surtout de ne pas mettre en péril les activités économiques de bassins. C'est pour cela que la politique de soutien des étiages est aussi souvent nommée avec ironie politique de soutien des usages » (ibid, p. 325).*

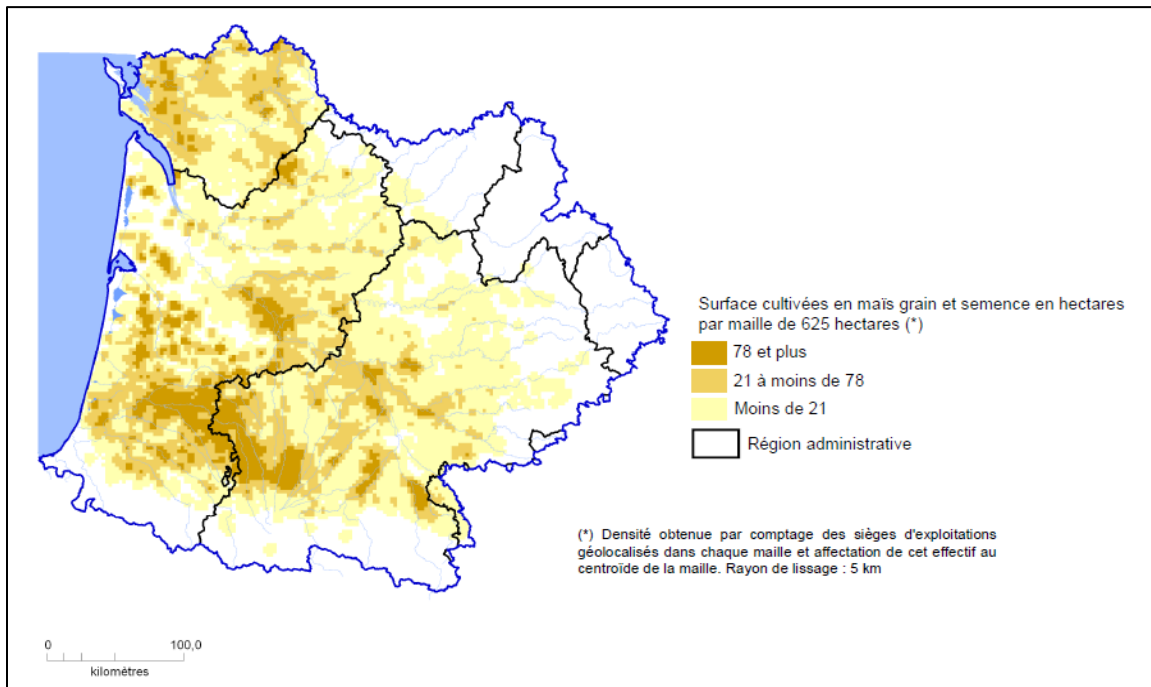


Figure 11 : Surfaces cultivées en maïs en 2010 dans le bassin Adour-Garonne ; Source : DRAAF Aquitaine et Midi-Pyrénées, 2014

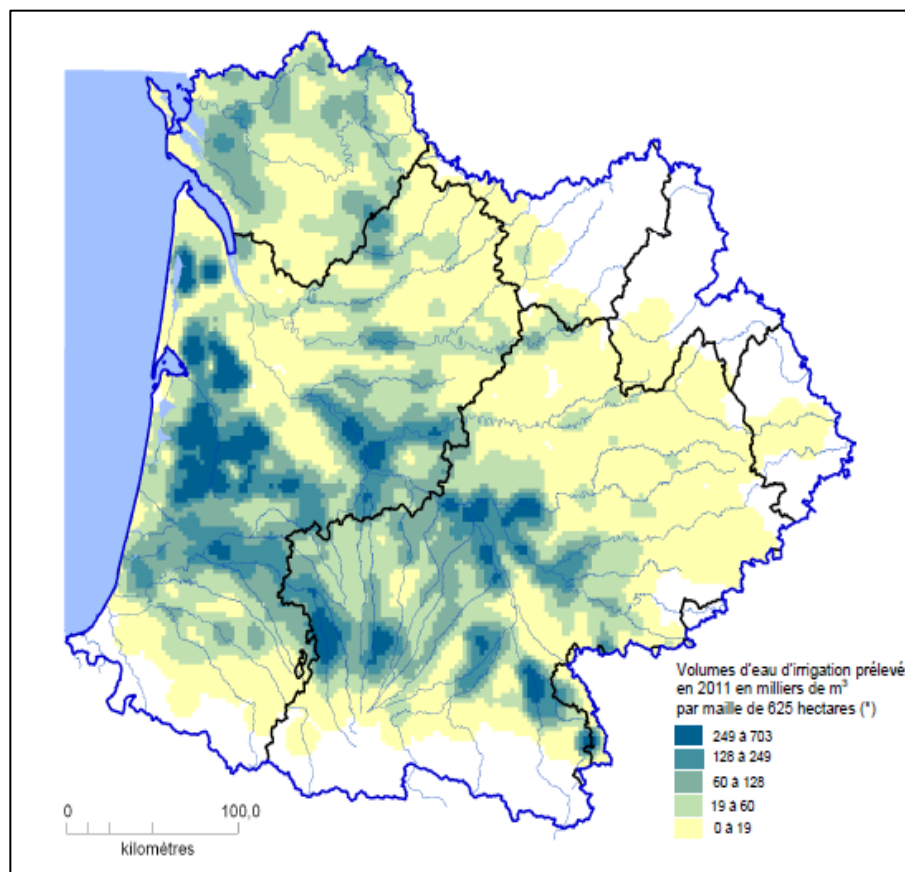


Figure 12 : Répartition des volumes d'eau prélevés en 2011 pour l'irrigation des terres agricoles, toutes ressources confondues, dans le bassin Adour-Garonne ; Source : DRAAF Aquitaine et Midi-Pyrénées, 2014

Par ce concept le volet quantitatif continue de primer dans la gestion de l'eau en Adour-Garonne dans un contexte de gestion intégrée.

Dans ce cadre, en 1988, le Comité de bassin Adour-Garonne (CBAG) avec le soutien de l'Agence de l'Eau élabore un Plan Décennal de la Ressource en Eau (PDRE) (Fernandez, 2017, *op.cit*). Le PDRE poursuit la logique de l'abondance de l'eau du précédent contrat aménagiste. Il projette la mise en place de nouvelles réserves d'eau afin notamment d'accroître le nombre d'hectares irrigués, toujours accepté comme vecteur de développement. Ainsi, il permet à l'agence de l'eau et au Comité de Bassin de « (...) reprendre un certain contrôle sur les débits en échange d'un soutien renouvelé à l'irrigation, à l'hydroélectricité et au développement du nucléaire » (*ibid*, p. 358). Or, les sécheresses successives entre 1985 et 1991, et plus particulièrement la sécheresse de 1989, ont fait totalement évoluer le discours soutenu par le PDRE, qui est devenu au contraire un programme de conservation de la ressource en eau et de la qualité des écosystèmes aquatiques (Blot, *op.cit*). Un nouveau dispositif voit alors le jour, celui du Plan de Gestion des Étiages (PGE) qui sera déployé à la place de l'instrument plus contraignant des SAGE dans les périmètres d'action notamment de la CACG. Ils seront mis en place à la fin des années 1990 au cours du programme de l'Agence de l'Eau : le PGE Adour amont en 1998, le PGE Neste et Rivières de Gascogne en 2002, le PGE Garonne-Ariège en 2004. Ils sont illustrés par la carte suivante de la figure 13 page suivante.

À nouveau, les travaux de F. Blot sur le sujet montrent comment les PGE vont permettre de poursuivre les pratiques de gestion précédentes malgré l'émergence des considérations environnementales et de gestion intégrée :

*« Les PGE constituent une spécificité du bassin Adour-Garonne et n'étaient pas prévus dans le texte de la loi sur l'eau de 1992 comme les SAGE ou les SDAGE. (...) Ils introduisent ainsi une confusion entre des outils associés dans la loi à la mise en œuvre d'une gestion équilibrée et ces plans qui focalisent leur attention uniquement sur des données quantitatives »* (*ibid*, p. 328).

Autrement dit, la négociation du troisième contrat aménagiste sur le plan de la gestion de l'eau formalise d'une manière particulière la retranscription du gouvernement de l'eau caractéristique de la troisième vague de modernisation : il y est considéré qu'il faut gérer la pénurie d'eau en maintenant une façon d'aménager son abondance. L'auteur montre aussi que les PGE vont renforcer le rôle de la CACG en tant qu'outil technique au service de cette politique :

*« Dans ce cadre institutionnel, l'aménagement et la gestion des eaux sont confiés à des organismes tels que les institutions interdépartementales et les SAR. (...) Ils constituent les agents qui mettent en œuvre de façon concrète la politique de l'eau comme ils le font depuis près de quarante ans. Par ailleurs, les SAR ne sont pas prêtes à laisser leur place de gestionnaires locaux, et l'élaboration comme le suivi des PGE les aident en cela. La CACG se désigne elle-même comme "un opérateur de gestion de l'eau", "garant de la fiabilité et de l'application du PGE" »* (*ibid*, p.329-330).

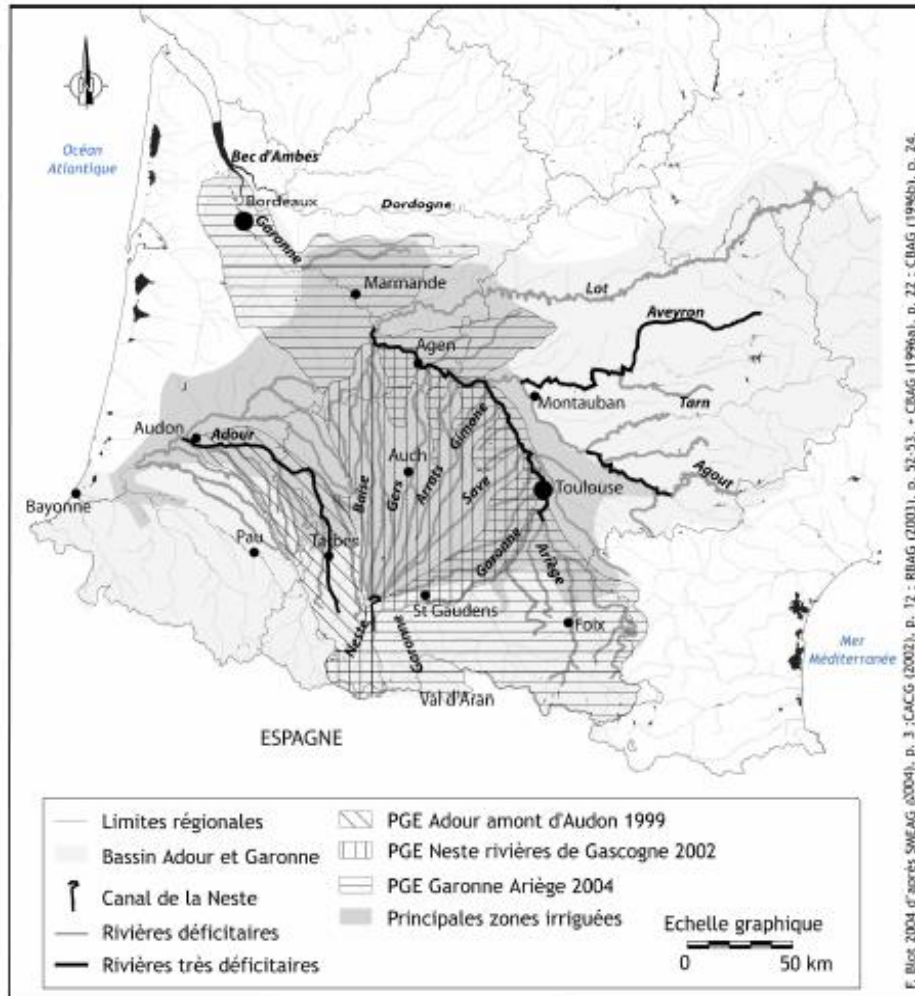


Figure 13 : Plan de Gestion des Étiages et principales sources d'irrigation dans le bassin Adour-Garonne ; Source : Blot, op.cit

*In fine*, les PGE vont fixer une norme, le Débit Objectif d'Étiage (DOE), qui justifiera la création de ressource en eau : les usages ne pourront s'accroître si de nouvelles ressources ne sont pas créées. De fait, les débits restent l'élément clef pour le partage de l'eau dans le Sud-Ouest de la France. Les particularités physiques, topographiques et géologiques qui ont causé historiquement les difficultés hydriques de ce territoire sont toujours avancées comme argument à la pénurie. Ce manque d'eau dû à une circonstance naturelle justifie encore, via le dispositif du PGE et la norme du DOE, une politique de l'offre. À cette justification géomorphologique, s'ajoute une justification météorologique, climatologique, celle des sécheresses successives, qui justifient la création de nouvelles infrastructures de stockage afin de faire face à ce déficit quantitatif. La politique de soutien d'étiage, face à un déficit hydrique structurel, remplace donc les discours modernisateurs autour de l'abondance de l'eau et de la productivité de l'agriculture. Le concept de soutien d'étiage permet un discours politique et des dispositifs de création de ressource en eau pour prendre en compte les considérations environnementales, écologiques et sociales, c'est-à-dire du fait de répondre à tous les usages, de la gestion intégrée (Blot, Besteiro et Bénos, 2018).

\*\*

Des coteaux de Gascogne au bassin Adour-Garonne le gouvernement de l'eau au sein du troisième contrat aménagiste est marqué d'abord par la poursuite du développement



du maïs et l'irrigation, puis par des épisodes de sécheresse forgeant un discours politique avançant le déficit structurel en eau de ce bassin. Si la question de l'irrigation ou du maïs n'est jamais problématisée au sein de cette action publique, celle de la pénurie d'eau entraînera de nouveaux dispositifs et de nouvelles métriques perpétuant une politique de l'offre, mais à des fins de préservation du milieu et de l'accès à la ressource pour tous les usages. Autrement dit, la façon de gouverner la pénurie d'eau de la troisième vague de modernisation se retranscrit dans le bassin Adour-Garonne par une formalisation d'un contrat aménagiste où la lutte contre la pénurie justifie le maintien d'une façon d'aménager l'abondance de l'eau. Le paradigme de l'abondance et sa gestion évolue pour mieux se maintenir : il justifie une façon d'aménager l'eau non plus au regard de contraintes géomorphologiques, mais climatologiques.

Des acteurs, aux discours, dispositifs et métriques, le rôle de la CACG dans la façon de gérer cette pénurie de l'eau va être renouvelé après des difficultés financières durant les années 1970. Le renouvellement de ce gouvernement de l'eau au sein du troisième contrat aménagiste va maintenir la CACG dans un rôle d'expert de la gestion de la pénurie d'eau au regard de ses modélisations et patrimoine hydriques existants, mais va aussi perpétuer sa situation hégémonique en tant que maître d'œuvre de la réalisation des infrastructures de stockage devant soutenir, accompagner et répondre aux objectifs fixés par les PGE et DOE, pour maintenir *in fine* le paradigme d'une eau abondante

#### 4) Pénurie d'eau et maintien de l'abondance en Adour-Garonne : expertises, matérialité et spatialité de la CACG

Le développement du maïs dans le bassin Adour-Garonne a grandement participé aux tensions et à un gouvernement de l'eau centré sur sa pénurie. À partir des années 1980, le renouvellement du discours politique autour de la création nouvelle d'offres en eau pour accompagner le développement de la maïsiculture va exacerber la corrélation négative forte entre les prélèvements en eau pour l'irrigation et le niveau des débits d'étiage. Si d'importantes infrastructures d'irrigation ont été développées jusque-là dans les coteaux de Gascogne par la CACG comme nous l'avons montré dans le chapitre précédent, il s'agit ici d'un nouvel espace concerné par le développement de barrages hydro-agricoles dans la partie amont des bassins versants, en rive gauche de la Garonne, et dans le piémont pyrénéen. Par ce nouvel élan, la CACG a dans les années 1990 continué à construire des ouvrages pour soutenir cette politique de l'offre dans le cadre du PDRE et des PGE, comme l'illustre. Ainsi, la CACG a depuis sa création quadrillé les coteaux de Gascogne avec une multitude d'infrastructures, des réseaux d'irrigation aux différents ouvrages stockant de l'eau afin de permettre l'abondance de l'eau nécessaire au référentiel productiviste dominant les logiques d'aménagement agricole et hydrologique jusqu'alors. La formalisation du troisième contrat aménagiste consiste pour la CACG non plus à être un aménageur de l'abondance de l'eau au regard de la géomorphologie des coteaux de Gascogne, mais à maintenir une façon d'aménager l'abondance de l'eau au regard des contraintes climatologiques qui conduisent à présenter cette ressource sous l'angle de sa pénurie.

\*\*

La sécheresse de 1989 constitue une crise majeure pour le canal de la Neste et la gestion en concession par la CACG. Cet épisode met notamment en exergue la nécessité de consolider les ouvrages hydrauliques existants et de construire de nouveaux réservoirs (Tardieu et Plus, 1989). Ce faisant, en 1990, un événement majeur transforme l'action de la CACG en ce qui concerne l'aménagement des Coteaux de Gascogne : le ministère de l'Environnement, souhaitant pérenniser le canal de la Neste, confie en concession d'État à la CACG l'exécution d'un programme décennal de restauration et de modernisation du canal et de ses ouvrages annexes, ainsi que leur

exploitation, entretien et gestion pour une durée de cinquante ans. La CACG devient concessionnaire désormais du réseau d'alimentation que l'on nomme alors le Système Neste (Bize, *op.cit*). Les travaux de restauration seront menés de 1988 à 1997 et permettront la modification des ouvrages existants et la réalisation d'ouvrages neufs capables d'améliorer le fonctionnement du Système Neste.

En effet, l'intensification des usages agricoles et la croissance exponentielle de la demande en eau pour l'irrigation rendent nécessaire le renforcement du volume des débits artificiels nécessaires. Le canal de la Neste, lors des sécheresses, n'arrive plus à combler ces besoins. Une solution est alors privilégiée, celle de la réalisation d'ouvrages intermédiaires de stockage de l'ordre de 10 millions de mètres cubes dans la partie amont des bassins versants des affluents rives gauche de la Garonne pour compléter les apports des barrages-réservoirs de Haute Montagne, et ainsi prendre le relais et soulager le canal (Bize, *op.cit*).

La récupération par la CACG de la Concession du Système Neste étend le périmètre d'action de l'organisation. Ce périmètre d'action finira de s'accroître dans les années 2000, lorsqu'elle reprend les activités d'une ancienne SAR, la Compagnie d'Aménagement Régionale d'Aquitaine (CARA), liquidée par les conseillers régionaux d'Aquitaine. Le périmètre d'action de la CACG ne se restreint plus désormais aux seuls coteaux de Gascogne et au seul canal de la Neste, mais couvre une bonne partie du bassin Adour-Garonne à partir des années 1990, comme le montre la figure 14 page 174, renforçant la dimension patrimoniale de sa spatialité et surtout son assise à l'échelle du bassin en tant qu'expert de l'hydraulique agricole. C'est ce que témoigne un ancien directeur de l'entreprise :

*«Le schéma des Coteaux de Gascogne d'abord on disait Coteaux de Gascogne, hein, le schéma des Coteaux de Gascogne, c'était le système Neste et les rivières alimentées par le canal de la Neste, et c'étaient les terrasses de la Garonne. Alors que dès que la Région arrive, elle dit "bien sûr ça m'intéresse, mais c'est tout petit, c'est bien qu'il fasse autre chose" ».*

La CACG va devenir un acteur majeur de la gestion de la pénurie d'eau dans le Bassin Adour-Garonne. Cette gestion de la pénurie au regard des multiples sécheresses va entraîner la réalisation de multiples ouvrages et donner un nouvel élan à la CACG qui était arrivée, à la fin des années 1970, au bout des principales missions qui lui avaient été confiées par l'État dans le cadre de ses politiques régionales. Notamment la réforme de la PAC de 1992 attribue aux barrages un rôle essentiel de soutien d'étiage pour sécuriser lors des sécheresses les prélèvements et développer l'irrigation, en accord avec la logique concurrentielle de cette réforme de la PAC à laquelle devait répondre l'agriculture européenne. Cette notion de soutien d'étiage va renforcer la CACG dans son rôle de gestionnaire.

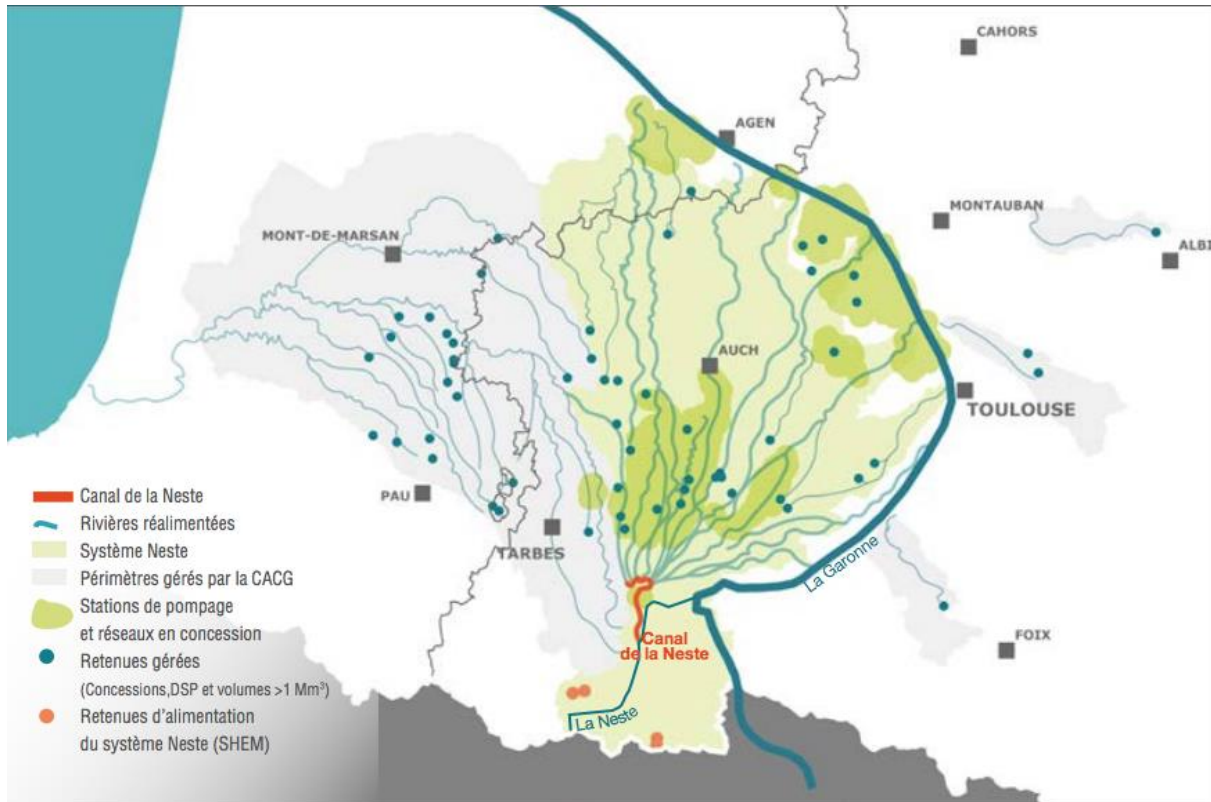


Figure 14 : le nouveau périmètre statutaire d'action de la CACG ; Source : CACG, 2017

Ainsi, la CACG reçoit de l'État une mission de maîtrise d'œuvre et de recensement des sites d'emprises des prochains ouvrages et de constitution de ressources nouvelles. Ce programme s'inscrit de même dans le contexte des objectifs d'un plan Grand Sud-Ouest qui prévoit la poursuite d'une politique de stockage et d'irrigation d'hectares supplémentaire afin de remédier au déficit au long terme du « système Neste ». Dès lors, cette tâche conforte la CACG dans sa politique d'aménagement hydraulique agricole grâce au stockage additionnel de la ressource par le biais d'ouvrages hydrauliques de soutien d'étiage. S'en suivra l'implantation successive et étalée de grands barrages et de retenues d'eau artificielles, favorisant un peu plus l'importance du Système Neste et de la CACG. C'est alors qu'à partir des années 1990 une série d'ouvrages vont venir s'implanter dans le bassin Adour-Garonne au nom de la pénurie de l'eau et de sa gestion intégrée.

Par-là, la CACG se rallie à la politique singulière de gestion intégrée de l'Agence de l'eau. Elle devient le maître d'œuvre privilégié des barrages pour répondre aux DOE. De plus, la solution privilégiée de la construction de barrages renforce le poids de la CACG au sein du système sociotechnique comme nous l'explique S. Fernandez :

*« La CACG préférerait la construction de barrages à l'aval de la prise d'eau du canal de la Neste à une augmentation de la capacité du canal. En effet, jusqu'en 1990, elle ne contrôlait pas le canal, alors que les barrages, eux étaient sous son autorité. Pour la CACG, une augmentation de la capacité du canal aurait donc supposé des négociations difficiles pour accroître les droits de prélèvements dans la Neste et dans les réserves de Haute-Montagne. Cette logique s'appuyait ainsi sur une représentation du système fondée sur la variabilité intra-annuelle de l'hydrologie de la Neste, marquée par des excès et des manques, contribuant à renforcer la légitimité de la construction de*

*barrages intermédiaires stockant l'eau en hiver pour la lâcher en été*»  
(Fernandez, *op.cit*, p. 339).

Tableau 5 : Barrages et retenues collinaires du bassin Adour-Garonne gérés par la CACG en 2006 ; Source : Fernandez, 2014

Réservoirs	Rivières	Mise en service	Capacité maximale utile (m <sup>3</sup> )	Maîtrise d'ouvrage
<b>A - Système Neste, rivières de Gascogne (sauf le bassin de l'Adour et ses affluents)</b>				
<b>A-1 Retenues de piémont</b>				
Miélan	Osse	1967	3 720 000	Etat
Astarac	Arrats	1976	10 000 000	Conseil Général du Gers
Puydarrieux	Baise	1987	14 000 000	Etat
Marcaoue	Marcaoue, affluent de la Gimone	1987	1 500 000	Asa de la Marcaoue
Villeneuve de Mézin	Baylant, affluent de l'Auzoue, affluent de la Baise	1989	800 000	Asa de la Haute Lande
La Baradée	Guiroue, affluent de l'Osse	1990	2 300 000	Syndicat intercommunal des trois vallées Osse, Auzoue, Guiroue
Bousquetara	Garailon, affluent du Grand Auvignon	1990	1 000 000	Conseil Général du Gers
Lunax	Gimone	1991	24 000 000	Etat
Esparron	Nère	1992	500 000	SIAH des vallées Louge-Nère-Noue
Lamontjoie	Lambronne, affluent du Petit Auvignon	1993	1 250 000	Asa du Canton de Francescas
Saint-Frajou	Aussoue, affluent de la Save	1995	3 000 000	Etat
Candau	Gélise, affluent de la Baise	1997	1 750 000	?
Lizet	Lizet-Osse	2004	3 400 000	Conseil Général du Gers
Saint-Laurent	Auzoue	2004	1 670 000	Conseil Général du Gers
Lizon	Lizon-Baise	2006	1 450 000	Conseil Général des Hautes-Pyrénées
Castelnau-Magnoac	Gèze	2007	4 950 000	Conseil Général des Hautes-Pyrénées
<b>A-2 Retenues à usage local</b>				
Coloumats	Bassin du Gers	Non disponible	540 000	Etat
Joy	Bassin du Gers	Non disponible	400 000	Etat
Clermont-Sacles	Sousson, affluent du Gers	Non disponible	730 000	Etat
Clermont-Noailhan	Sousson, affluent du Gers	Non disponible	200 000	Etat
Saint-Cricq	Sarrampion, affluent de la Gimone	Non disponible	3 500 000	Etat
Lavit		1962	480 000	Etat
Gensac-Lavit	Retenue alimentée par des prélèvements en Garonne moyenne, rive gauche	1991	2 000 000	Etat
Bouillac		1984	2 010 000	Etat
Comberouger		1982	1 188 000	Etat
Launac	Non renseigné	Non renseigné	360 000	Etat
<b>B - Garonne rive droite</b>				
Balermé	Girou	1994	2 000 000	Conseil Général de la Haute-Garonne
Laragou	Girou	1994	2 000 000	Conseil Général de la Haute-Garonne
Filleit	Arize	1996	Non disponible	Institution Interdépartementale pour la création et l'exploitation d'ouvrages de production d'eau brute en Ariège et en Haute-Garonne (ICEPEB-09-31)
Fourogue	Vère	1998	1 210 000	Conseil Général du Tarn
Brayssou	Brayssou, affluent du Dropt	1989	2 700 000	Syndicat de réalimentation du bassin du Dropt
Graoussettes	Dourdenne, affluent du Dropt	1990	900 000	
Nette	Nette, affluent du Dropt	1992	1100 000	
Ganne	Ganne, affluent du Brayssou	1993	1 400 000	
Lescourroux	Lescourroux, affluent du Dropt	1995	7 600 000	

Ainsi, le pouvoir de la CACG au sein de ce troisième contrat aménageur et du gouvernement de l'eau dans le bassin Adour-Garonne qui y est indexé provient en grande partie de son patrimoine, autrement dit, de toutes les infrastructures de stockage de l'eau dont elle est gestionnaire, dont le tableau 5 (ci-dessus) en fait état en 2014.

L'emprise spatiale et gestionnaire de la CACG est renouvelée et confortée à partir des années 1980 à travers la façon de gérer l'eau par sa pénurie – c'est-à-dire en renouvelant une façon d'aménager son abondance. La question des métriques et de la commensuration des débits d'étiage, de la qualification des déficits hydriques s'est maintenue comme une autre source de pouvoir essentielle au sein de l'action publique locale portée sur la gestion de cette ressource.

Ainsi, les travaux de S. Fernandez montrent comment à partir des années 1970 la CACG « (...) associait à sa gestion de l'offre le développement d'outils tactiques » (*ibid*). Ces outils tactiques sont des outils de modélisation hydraulique. La CACG voulait par cette modélisation remplir un double objectif : le premier était celui de diminuer les pertes d'eau au sein du système Neste, c'est-à-dire « (...) aux débits lâchés des canaux et réservoirs destinés à l'irrigation qui n'étaient pas prélevés, qui n'étaient donc pas facturés aux agriculteurs et qui excédaient le débit minimal à l'aval. Ces pertes étaient alors estimées à 40 % » (*ibid*) ; le second était celui d'être une source d'expertise majeure dans le bassin de l'Adour comme l'explique à nouveau Sara Fernandez dans sa thèse :

*« Les travaux des modélisations ont aussi repris et renforcé une asymétrie dans l'estimation de l'évolution des demandes en eau agricole de la Gascogne et de la vallée de la Garonne. Dans la vallée de la Garonne, l'irrigation a fait l'objet de moins d'attention parce que les porte-parole de l'agriculture irriguée dépendaient moins du projet de barrage qu'en Gascogne et parce que les acteurs qui maîtrisaient l'étude ont stratégiquement reformulé le problème en termes de salubrité. En Gascogne, la CACG avait développé des connaissances et une maîtrise de l'eau agricole sur l'ensemble du territoire. La vallée de la Garonne n'avait pas de porte-parole équivalent, dont l'existence dépendrait de la gestion hydraulique et de l'existence d'une demande en irrigation » (*ibid*, p.329).*

Le développement de ces modélisations se retranscrit en interne par des collaborations étroites avec des institutions publiques (CEMAGREF, CEREMA, INRA, IRSTEA, ENIT, CESBIO, *etc.*) et par le recrutement de doctorants ou chercheurs spécialisés dans ces domaines pour développer en interne des outils de modélisation issus des institutions de la recherche telle que l'outil MAELIA développé par l'INRA (Murgue, 2014). Parmi ces développements d'outils de modélisation propres à la CACG, le logiciel RIO MANAGER est sans aucun doute le plus emblématique et celui qui permet à la CACG de fournir une expertise auprès des décideurs et autres gestionnaires de l'eau. RIO MANAGER est un outil de « (...) simulation des interactions hydrologie-usages à l'échelle d'un sous bassin versant à un pas de temps annuel ou mensuel (...) » (Balestrat et Therond, 2014, p. 30). Il permet ainsi de définir des quotas de prélèvements autorisés en fonction de la ressource disponible et de tester l'effet de scénarios climatiques (*ibid*). Ce logiciel modélise donc la quantité d'un flux d'eau et la demande en termes d'usages sur ce même flux, permettant à la CACG d'affiner sa gestion opérationnelle de la ressource et lui permettant aussi de fournir à la technoadministration des données sur l'état quantitatif des ressources dans leur élaboration d'instrument et de dispositif de gestion de cette ressource – ce qu'illustre la figure 15 (page suivante).

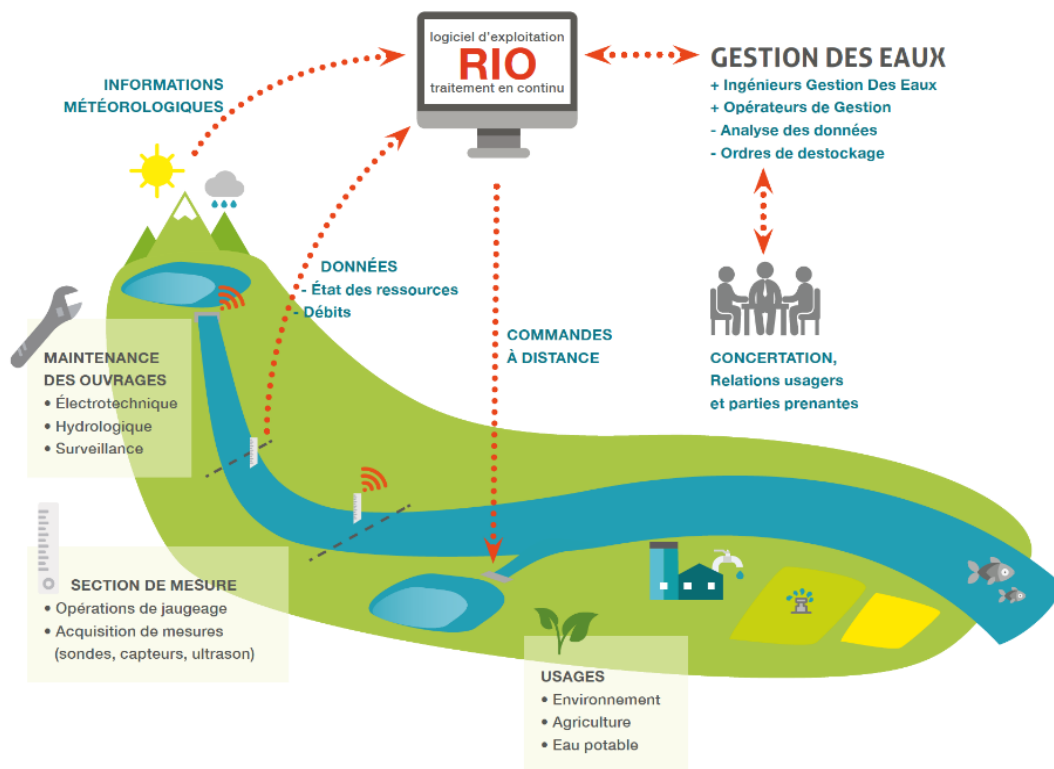


Figure 15 : Illustration du logiciel de modélisation RIO développé par la CACG ;  
Source : CACG, 2017

La production d'outils de modélisation et de système d'information par la CACG résonne donc avec les caractéristiques du gouvernement de l'eau que nous avons explicitées plus tôt. Ces moyens de commensuration s'ancrent toujours dans une logique de gestion quantitative de l'eau au sein de laquelle est introduite la problématique environnementale à travers une gestion de la pénurie retranscrite par le concept de DOE. Ce faisant, le rôle de maîtrise d'œuvre de la CACG dans le développement de nouvelles infrastructures se réalise au nom de cette logique quantitative et lui permet d'asseoir un pouvoir au regard des savoirs qu'elle détient sur la question de l'eau et de ses usages nécessaires à l'action publique locale en termes d'élaboration des SAGE, SDAGE, PGE et fixation des DOE.

Force est de constater que la dimension sociale, le tournant participatif, caractéristique du gouvernement de l'eau au sein du troisième contrat aménagiste, n'est pour l'instant que très peu présent, hormis dans ces volets réglementaires et institutionnels à travers le Comité de Bassin précédemment évoqué et lié à l'élaboration du SAGE et les CLE liées aux SDAGE. Qu'en est-il alors de cette dimension participative dans la gestion opérationnelle de l'eau par la CACG ?

Elle est tout d'abord instaurée dans le cadre de la gestion du canal de la Neste, qui est valorisée en ce sens par les deux présidents directeurs généraux qui se sont succédés à la CACG au tournant du troisième contrat (Tardieu, 1992 ; Villocel, 2002). La gouvernance du canal de la Neste prétend être une gouvernance concertée entre usagers, acteurs privés et technoadministrations (Ricart et Clarimont, 2013). Néanmoins, plusieurs travaux ont montré la prépondérance de certains acteurs et de leurs pouvoirs dans les délibérations, comme la CACG, au regard non seulement du pouvoir qu'ils détenaient par leurs expertises, mais aussi du fait qu'ils se sont placés comme des acteurs incontournables capables d'imposer une vision aux différentes parties prenantes. Dans un article sur le sujet, Sandra Ricart et Sylvie Clarimont

montrent les divergences d'attitudes et de représentations au sein de cette gouvernance concertée et le poids prépondérant de la CACG dans la gouvernance du système Neste. Si le tableau 6 ci-dessous montre les principaux acteurs composant la gouvernance de la Neste, selon elles, deux coalitions se dégagent : services publics et privés d'un côté, « communauté rurale » (par exemple, le syndicat agricole de la Confédération Paysanne) et société civile (notamment ici, France Nature Environnement) de l'autre (Ricart et Clarimont, 2016). Les auteures dévoilent avec leur analyse comment au nom de la concertation et de la nécessité d'un accord, certaines considérations de la société civile et des associations environnementales sont écartées et comment, toujours au nom de la nécessité d'un accord, l'intérêt pour une problématisation plus large de la gestion de l'eau à l'œuvre et de l'irrigation est mis de côté (*ibid*). De plus, ce travail montre de quelle manière services publics et privés sont pleinement représentés dans cette gouvernance et comment la communauté rurale et la société civile se sentent exclus. Que ce soit la CACG ou encore l'agence de l'eau, les résultats du travail de S. Ricart et de S. Clarimont révèlent que ces acteurs ont une représentation assurée au regard de leur capacité à faire partie des décisions et des négociations, de leur capacité à établir des tendances, ainsi que de leur capacité à influencer la gestion future du canal de la Neste (*ibid*, p.6). À l'inverse, les parties prenantes de la communauté rurale et de la société civile qui ne se sentent pas représentées avancent comme facteurs déterminants : l'absence de volonté politique quant à inclure d'autres points de vue dans la gestion du canal, un manque de reconnaissance et de légitimité de la part des autres parties-prenantes, notamment en ce qui concerne les aspects techniques (*ibid*).

Stakeholder	Acronym	Stakeholder' group	Stakeholder function
Departmental Office of the Territory: Hautes-Pyrénées	DDTHP	Public services	Regional administration focused on environment protection and water use efficiency in all water infrastructures, including irrigation canals.
Water Agency: Adour-Garonne	AEAG	Public services	Supra-regional administration focused on the rationalization of agricultural water use in harmony with environmental protection and water cycle sustainability.
Departmental Chamber of Agriculture: Hautes-Pyrénées	CDAHP	Public services	Regional administration comprising agricultural demands from local farmers' unions regarding water use and food productivity.
Company Landscaping Coteaux de Gascogne	CACG	Private services	Regional development company focused on developing and managing the agricultural activity of water territories such as the Neste System.
Irrigation Union Coteaux de Gascogne	SICG	Private services	Regional consortium of individual and associated' irrigators focused on the promotion of water use and soil productivity for agricultural practices.
Authorised Water User Association: La Ribière	ASAIR	Private services	Local association of irrigators who considers irrigation and the Neste System to be essential for developing agriculture.
Authorised Water User Association: La Basoïle	ASALB	Private services	Local association of irrigators who considers that rainfed agriculture is as profitable as irrigation practices.
Departmental Federation of Farmers' Union: Hautes-Pyrénées	FDSEAFP	Rural community	The main farmers' union, focused on prioritizing irrigation and promoting of water infrastructure to ensure soil productivity and food security.
Peasant Confederation: Hautes-Pyrénées	CPHP	Rural community	This farm union advocates the coexistence of rainfed agriculture and irrigation as long as water is used efficiently.
Rural Coordination: Hautes-Pyrénées	CRHP	Rural community	This farm union promotes the main role of local agricultural activity in parallel with water infrastructure, including the Neste System.
France Nature Environment: Hautes-Pyrénées	FNEHP	Civil society	The main environmental platform at the national level, it considers water as a common heritage and defends the productivity of rainfed agriculture.

Tableau 6 : Les principaux acteurs de la gouvernance du Système Neste ;  
Source : Ricart, Clarimont, op.cit

De ces asymétries de pouvoir et de représentations, c'est une gestion de l'eau bien particulière qui est discutée, celle de la pénurie et plus précisément celle d'une gestion qui vise à pallier les effets de la pénurie à travers une politique de l'offre et non une politique plus globale de restriction des usages et de refonte du système agronomique correspondant au système Neste. Une interprétation de « la pénurie » propre à la négociation du troisième contrat aménagiste. Dès lors, la dimension sociale et participative dans la gestion de l'eau dans le bassin Adour-Garonne implique une

dimension très technocratique : le concept de DOE est devenu une telle boîte noire, que la participation de la société civile ou des profanes se confronte vite à la technicité des négociations à l'œuvre. C'est ce sur quoi portent les travaux de Vincent Marquet. Ce dernier étudie la mise en visibilité de la problématique du changement climatique à l'échelle du bassin Adour-Garonne. Il va plus particulièrement s'intéresser aux dispositifs de PGE à partir des années 2000 et des études de prospectives rétroprojectives participatives telles que celles de Garonne 2050 – portée par l'Agence de l'Eau et utilisant les outils de modélisation de la CACG et les compétences en termes d'animation participative et prospectivistes du cabinet d'étude FUTURIBLES et des institutions de recherche telles que l'INRA ou l'IRSTEA. Ce dernier montre comment la technicité des débats dus aux concepts d'étiage écarte une possibilité de participation des profanes ou des associations dans des discussions plus techniques (Marquet, 2014).

De la même manière, l'évaluation scientifique de l'étude prospective de Garonne 2050 réalisée par Denis Salles pointe du doigt la démarche de modélisation et l'effet « *boîte noire* » du logiciel RIO MANAGER utilisé, en manque de références scientifiques académiques et orientant la problématique « (...) *vers un questionnement qui porte exclusivement sur deux enjeux apparus les plus significatifs, à savoir le débit minimum d'étiage et le volume attribué à l'agriculture* » (Salles, 2014, p. 64). En d'autres termes, l'hégémonie de la logique quantitative et hydrologique intrinsèque au logiciel de modélisation de la CACG ne favorise pas une réflexion plus sociale et politique sur la résilience des territoires, l'adaptation des systèmes agronomiques, les conflits d'usages ou la gouvernance à l'œuvre. En effet, la question centrale de l'étude était la suivante : « *Quel débit souhaitons-nous dans nos rivières l'été et que sommes-nous en capacité de faire ?* » (Agence de l'eau Adour-Garonne, 2014). Autrement dit, la prise en compte par la technoadministration et la CACG de la dimension sociale et l'ouverture à d'autres types de visions politiques, agronomiques et environnementales de la gestion de l'eau n'est réalisée que très partiellement : « *Au-delà des éléments clairement non pris en compte dans l'étude (qualité, pollution, biodiversité), (...) la sélection de variables dans la démarche de modélisation conduit à une forme de réductionnisme du social qui évacue de la réflexion des éléments de prospective essentiels* » (Salles, *op.cit.*, p. 64). Dès lors, l'avis scientifique déplore un classicisme dans les pistes d'adaptation avancées : « *Les pistes d'adaptation retenues à l'issue de l'étude font partie du répertoire classique de l'adaptation au changement climatique (économie d'eau / création de réserves / innovations technologiques / résilience des milieux / levier des redevances / développement de la recherche)* » (*ibid.*, p. 65). Enfin, le garant scientifique de l'étude pose un enjeu essentiel, celui du lien à la décision de cette étude pour garantir la portée politique d'un tel exercice : « *l'énoncé "les décideurs politiques locaux prennent au sérieux cette évolution de la disponibilité de l'eau" présenté comme un postulat de l'étude nécessiterait plutôt d'être interrogé comme une des conditions clef de changement (...) C'est donc bien au travail politique, éclairé par ces éléments partiels, de prendre le relais* » (*ibid.*, p. 66). Ainsi, le système sociotechnique de la gestion de l'eau en Adour-Garonne reste dans une logique de l'entre-soi, avec une technicité des débats et des expertises ne permettant pas une ouverture sociale et politique à la gestion de cet espace. Ce renouvellement des représentations, outils et façons d'aménager l'abondance de la ressource dans le bassin Adour-Garonne face à sa pénurie au sein du troisième contrat aménagiste n'intègre pas de ce fait les critiques, conflits et autres récits sur la gestion de cette ressource qui gagnent en visibilité et se multiplient de la part de la société civile ou d'autres parties-prenantes.

\*\*

Retenons de cette présentation de la formalisation du troisième contrat aménagiste plusieurs éléments : le premier est celui du passage d'une justification d'une façon



d'aménager l'abondance de l'eau au regard de contraintes géomorphologiques, à une justification du maintien du paradigme de l'abondance au regard de la pénurie d'eau dans le bassin ; le second est que ce paradigme de gestion entraîne la mise en place d'une métrique particulière, celle du débit d'objectif d'étiage qui sera un objet de commensuration sur lequel se fonderont les objectifs des différents dispositifs de gestion territoriaux ; le troisième est la perte de l'hégémonie de la CACG en tant qu'acteur gouvernant cette gestion dans le bassin Adour-Garonne, mais le maintien d'un pouvoir considérable par sa capacité d'expertise, son patrimoine matériel ou ses capacités techniques pour réaliser les infrastructures nécessaires à la gestion de cette pénurie. En somme, le système d'acteur définissant et négociant le troisième contrat aménagiste dans le bassin Adour-Garonne considère que le gouvernement de la pénurie d'eau de la troisième vague de modernisation doit être géré en garantissant le maintien de l'abondance de cette ressource. Si de nouveaux dispositifs, métriques et expertises sont développés, s'il y a une répartition et une diversité plus grande d'acteur détenteur de pouvoir dans le bassin, les mêmes représentations persistent et avec elles une certaine façon d'aménager l'eau.

## **B. Les nouveaux agencements et enjeux dans le rôle d'agent et d'acteur de la CACG**

Des agencements de la troisième vague de modernisation à celui du troisième contrat aménagiste sur le plan de la gestion de l'eau, les composantes historiques du rôle d'agent et d'acteur de la CACG vont être bouleversées. En effet, des conséquences de la décentralisation sur la gouvernance de l'organisation aux répercussions du virage néolibéral sur le cadre de ces interventions, la CACG fait face à un tournant des agencements qui fondaient son rôle. Si l'analyse de l'organisation à cette période montre notamment un renouvellement de son rôle d'agent dans le domaine du développement des territoires ruraux, ce tournant, qui appelle à une nouvelle considération politique du rôle et des statuts de cette structure, ne sera négocié ni par l'appareil politico-administratif, ni par ses gouvernants.

### 1) Nouvel agencement et désintéressement politique sur son rôle d'agent

À partir des années 1990, le contrat aménagiste dont bénéficiait la CACG s'est petit à petit effrité. La CACG était jusque-là en situation hégémonique pour conduire au nom de l'État la modernisation de l'agriculture par la mise à disposition d'une eau hydroagricole abondante dans les coteaux de Gascogne. Or, les politiques de décentralisation entraînant l'effacement du rôle prescripteur de l'État vont invisibiliser le rôle de SAR de la CACG, c'est-à-dire son rôle politique et technique hégémonique dans le gouvernement de l'eau et favoriser une confusion entre sa dimension publique et sa dimension privée.

\*\*

Le troisième contrat aménagiste est un tournant dans la gouvernance de la CACG. Deux facteurs sont à l'origine de l'évolution de cette gouvernance : le premier est celui de la décentralisation et de la montée en compétence des régions, le second est l'agrandissement du périmètre d'action statutaire de la CACG comme nous l'avons évoqué plus tôt. C'est ce que rapporte un ancien directeur de la structure :

*« (...) Ça a été une première évolution, une double évolution, au moins au niveau statutaire, c'est que d'une part, on s'ouvrait aux régions qui rentraient au capital, deuxièmement tous les autres départements, Midi-Pyrénées, Ariège, Tarn, Aveyron, Lot sont rentrés au capital social ».*

Cette ouverture du capital de la CACG aux nouveaux départements et régions va entraîner un changement dans le périmètre d'action de l'entreprise. Alors que, jusque-là, elle était la structure qui gouvernait le Système Neste et les coteaux de Gascogne, elle est devenue un outil technique de l'aménagement rural et hydraulique au sein de ces nouveaux acteurs. Dès lors, la CACG n'est plus un acteur représentant de l'État dans le gouvernement de l'eau. Son enjeu est ainsi d'intéresser les régions Aquitaine et Midi-Pyrénées quant à être enrôlée en tant qu'agent privilégié dans le gouvernement de l'eau. C'est un changement brutal à opérer dans les représentations spatiales et politiques de l'organisation. L'ancien directeur illustre cette difficulté :

*« Je crois que dans ces années-là, je veux dire, dans les années 1980, l'entreprise a... tant que j'y pense, pas si facilement que ça, mais à peu près progressivement pris conscience qu'elle n'était plus un enfant de l'État, mais qu'elle pouvait être un fer-de-lance de la réflexion hydraulique d'une région d'essai ».*

La reprise de la CARA par la CACG et son ouverture à la région Aquitaine font évoluer sa spatialité comme l'illustre de nouveau l'ancien directeur : *« la CACG doit réfléchir à cette vision interrégionale, vraiment, d'une région quoi, pratiquement du bassin, du bassin Aquitain. »*. Un tournant spatial et politique difficile en interne :

*« Ce n'est pas qu'il faut mettre les vieux dehors hein, mais elle était toujours là avec l'esprit de la création, donc demander à des directeurs, des chefs de service, d'un seul coup de dire "non non, la concession d'État c'est bien, mais l'avenir c'est autre chose", ça déstabilise les esprits. »*

En effet, cette évolution de la spatialité et de la gouvernance de l'entreprise est une rupture majeure qui va invisibiliser, ou du moins, porter à confusion, ce que devaient être le rôle et la posture de la CACG dans ce nouvel agencement politique et spatial. Cette phrase prononcée par l'ancien directeur, *« mais l'avenir c'est autre chose »*, expose bien l'enjeu de la CACG qui se dégage petite à petit au sein de ce troisième contrat aménagiste. Mais force est de constater que cet avenir, l'orientation que devait prendre l'organisation, n'a pas été trouvé. Le directeur de l'entreprise illustre bien cette situation :

*« Et donc là, la CACG, c'est un changement de paradigme, pour elle parce que finalement, elle était une société d'État, elle était sur un rail... Et là, elle est sur une voie ferrée, mais il n'y a plus de rails. »*

Pour l'ancienne présidente, c'est la fin d'un règne :

*« Mais parce que la CACG vivait sur son acquis avec les concessions, concessions avec l'État et elle avait... alors elle avait ça, la concession hydraulique, avec le canal de la Neste, il y avait les, oui, tout ce qui était la période aussi de constructions de lacs et barrages qui arrivait à sa fin de règne, c'est-à-dire que c'était plus... ça ne tombait pas comme ça. ».*

Des propos similaires sont tenus par l'ancien directeur :

*« Ah beh certains se sont sentis totalement orphelins. Plus d'État... Oui oui, l'entreprise s'est sentie orpheline et c'est ce que je disais tout à l'heure, il a fallu un peu renouveler les cadres pour que les gens soient plus dans une perspective de construire une nouvelle entreprise avec des nouveaux partenaires toujours changés. »*

En somme, l'évolution de la spatialité et de la gouvernance occulte la dimension politique du rôle de la CACG, à savoir son rôle de SAR : elle n'était plus l'outil hégémonique qu'elle était. Même, le monopole dont elle pouvait bénéficier est aujourd'hui préjudiciable pour l'organisation comme le dit le directeur de l'Institution Adour :

*« Alors, je n'ai rien contre, et pense que c'est une boîte sérieuse en plus, il n'y a rien à dire, mais euh il y a un côté monopolistique quand même. Et ça n'a pas que du bon le monopole. Et puis après il y a un ressenti territorial, je veux dire... Et les territoires comme les Pyrénées-Atlantiques, la CACG ça, certains territoires, en Hautes-Pyrénées ou dans le Gers, ils commencent à en avoir marre de la CACG. »*

Elle se situe désormais comme un expert de l'hydraulique agricole qui doit intéresser Départements, Régions et Établissement publics pour la solliciter : *« On a progressivement été amenés à se présenter comme des prestataires potentiels, et non comme des prestataires incontournables »* dit l'ancien directeur. L'occultation de ce rôle de SAR, de son rôle d'agent caractérisé par sa situation hégémonique dans le bassin a renforcé la CACG dans sa logique de SEM, c'est-à-dire dans une logique privée et parapublique.

Ce tournant est très bien expliqué par l'ancien directeur de la structure :

*« Alors ça a été difficile parce que les structures comme la Région naissante n'avaient pas envie qu'on lui dise "ben vous voyez, on va vous expliquer ce qu'il faut faire", ils voulaient tout découvrir par eux-mêmes, d'une part, et puis ils nous voyaient comme un outil de l'État, qu'on était de moins en moins, et puis il y avait un autre problème, il faut bien l'avouer, c'est que la génération qui avait créé la CACG était toujours là. (...) Donc il y avait une réticence de la part des politiques locaux parce que c'était, pour la plupart, des gens qui avaient côtoyé pendant dix, ou vingt, ou trente ans, pour certains, une CACG qui était un bébé de l'État et qui disait "poussez-vous, je suis en mission de l'État, vous collectivités locales, je n'en ai rien à faire". Donc ça nous est revenu en boomerang dans les années 1990. »*

Ainsi, selon cet ancien directeur la difficulté de la CACG durant cette période était de percevoir d'une différente manière son rôle d'agent dans le contrat aménagiste pour que l'organisation continue à être enrôlée par l'appareil politico-administratif dans le gouvernement de l'eau :

*« (...) C'est d'essayer d'avoir, nous, notre propre vision et d'essayer de dire aux autres "voilà ce qu'il faut que vous fassiez". Ça, c'était l'ancien système qui restait auprès des collectivités. Ça ne marche plus du tout, et donc, savoir être à l'écoute et suffisamment diplomate ou pertinent pour faire passer ce que l'on pense être le meilleur, à condition de tenir compte de ce que les autres disaient... On vient, vous avez certainement besoin d'eau, on va vous faire un barrage, on sait où il faut le faire, vous nous avez entendus, merci. Ça, ça ne marchait pas. »*

\*\*

Ainsi ces propos confirment la situation de monopole dont bénéficiait la CACG jusqu'alors dans la définition et la vision de la gestion de l'eau dans les coteaux de Gascogne. En somme, nous décrivons une perte de pouvoir, l'effritement de son rôle de gouvernante caractéristique du précédent contrat aménagiste du temps du gouvernement de l'abondance de l'eau.

2) Les enjeux politiques quant au maintien de son rôle d'agent CACG et ses évolutions dans le domaine du développement des territoires ruraux

Le déséquilibre des fondements politiques du rôle d'agent de la CACG met l'organisation dans une posture tributaire de son conseil d'administration et de l'intéressement des régions quant aux missions de cette SAR et aux concessions d'État qu'elle gère. Par ailleurs, sur le plan agricole et économique, le rôle de la CACG évoluera vers un rôle accompagnateur de politiques de développement des territoires ruraux et renforcera la dimension développementaliste de sa fonction publique.

\*\*

Le pouvoir qu'incarnait la CACG par sa caractéristique d'être « une Jacobine d'Excellence » s'est effrité au profit des départements et des régions. Or, si les départements, notamment par la clause de compétence générale, restaient des maîtres d'ouvrages récurrents dans le gouvernement de l'eau, les régions ont, elles, été appelées par l'État à s'intéresser aux patrimoines hydrauliques de ce dernier, concédé sous le mode de la concession aux SAR. Le commissaire du gouvernement au sein du conseil d'administration de la CACG (représentant du préfet de région) et coordinateur du Bassin Adour-Garonne au sein de DRAAF Occitanie expose cet enjeu politique majeur quant au maintien du rôle d'agent de la CACG an la matière :

*« C'est l'article 36 dans la loi du 13 août 2004... donc c'est... l'État n'a pas le pouvoir d'imposer la reprise du patrimoine à la région, c'est la région qui décide "je prends ou je ne prends pas", donc c'est l'œuvre d'une décision de l'assemblée délibérante de la région, sachant que la loi de 2004 prévoit un transfert à titre gratuit de ces ouvrages à la région, mais avec aussi des engagements de reprendre ce qui va avec quoi. Et par ailleurs, l'engagement, sauf si les partis ne le voulaient pas, mais de reprendre le même concessionnaire jusqu'à la durée de la concession. Donc si l'opération de transfert de propriété se faisait, ce serait toujours la Compagnie d'Aménagement des Coteaux de Gascogne qui serait concessionnaire pour la durée de... qui reste à courir de la concession. Donc les durées ça nous amène à 2035, par-là. Au-delà de 2030 en tout cas »*

Or, comme nous avons commencé à l'évoquer dans la partie précédente, l'intéressement des régions, et particulièrement ici de la région Midi-Pyrénées, étant la plus concernée, était très faible. Ce paradoxe quant au renouvellement du rôle d'agent de la CACG se retrouve notamment dans la particularité du Conseil d'Administration où les représentants des départements ont une forte majorité. Cet enjeu de la CACG relatif au désintéressement politique des régions est explicité par l'ancien directeur de l'organisation :

*« La différence de relation qu'on pouvait avoir avec les régions, c'est que nous, nos régions avaient peur de reprendre des bébés qui leur coûtent des sous, c'était ça leur hantise. On leur a montré que non, que la CACG s'équilibrait, qu'on avait plus d'aide de l'État, mais ils ont eu peur, ils n'ont pas voulu. »*

La peur des régions et le désintéressement de l'administration régionale quant à l'avenir des SAR invisibilisent le rôle d'agent de la CACG. D'un côté elle gère des concessions d'État alors que ce dernier donna sa dernière lettre de mission en 1995, de l'autre l'emprise spatiale de la CACG n'a jamais concerné autant l'échelon régional administratif, puisqu'est votée en 2001 par le conseil d'administration l'extension statutaire de son périmètre à l'ensemble des régions Aquitaine et Occitanie. Un ancien salarié de l'entreprise nous dit à ce sujet :

*« Il n'y a jamais eu une grosse implication des administrateurs et... il n'y a pas eu de régionalisation du conseil d'administration comme on l'espérait et donc de l'outil qu'on était. D'ailleurs y'a qu'à voir, les présidents ont toujours été ceux des présidents des conseils généraux. On était gouverné par des départements qui petit à petit perdaient des compétences sur l'eau agricole. En fait c'est un point faible de la structure depuis le retrait de l'État cette absence de dimension régionale, à la fois ça peut s'expliquer par le fait qu'on était sur deux régions, mais nous on pensait justement que ça nous rendait légitime à devenir un outil des régions. »*

Cette perte de pouvoir de la CACG dans ce qui fondait son rôle d'agent dans le gouvernement de l'eau se retranscrit également par une volonté politique que l'organisation se dégage de ses missions dans le secteur agricole – que nous avons explicitée lors du chapitre précédent. En effet, le secteur agricole à partir du milieu des années 1970 connaît le développement d'une technoadministration favorisant son autonomie vis-à-vis des expertises et du rôle de la CACG en la matière. La volonté d'appropriation des agriculteurs de leurs dynamiques de développement se matérialise notamment par la création des Associations Syndicales Autorisées (ASA) en hydraulique agricole. Ce sont des associations de propriétaires fonciers privés, qui sont autorisés à recevoir des aides publiques. Les ASA deviendront alors un des interlocuteurs privilégiés de la CACG concernant la question de l'irrigation et plus particulièrement de la vente d'eau. Par ailleurs, l'incorporation des GDA, Groupement de Développement Agricole, anciennement créés par les SAR, au sein des chambres d'agriculture témoignent aussi de cette autonomisation. Ainsi, alors qu'en 1987 un salarié nous confie qu'il contrôlait une équipe de sept personnes qui gérant la comptabilité fiscale de 600 exploitations agricoles, l'État ordonna à la CACG en 2001 de stopper son expertise en la matière. De la même manière, la CACG se désengage petit à petit dans cette période dans sa production d'études agronomiques au profit des structures de la technoadministration spécialisées alors dans ce domaine.

Dès lors, le rôle d'agent de la CACG dans le développement des territoires ruraux se déplace d'une fonction d'encadrement des exploitations agricoles à travers un appui technique et des activités de conseil à des interventions accompagnant les politiques de développement des territoires ruraux. Au sein de l'antenne de Toulouse, une direction spécifique est créée, « *Agroalimentaire et Territoires* », travaillant sur la mise en place d'équipement touristique, la maîtrise d'ouvrage en génie civil concernant toutes activités hors de l'hydraulique et l'agroalimentaire. Ces praticiens, au nombre de cinq ingénieurs spécialisés dans l'agronomie, œuvraient notamment pour le rôle d'agent conféré à la CACG dans le cadre des politiques de massif face à la déprise agricole, l'exode démographique et le manque de valeur ajoutée de la production agricole et agroalimentaire dans l'espace rural et montagnard des Pyrénées (CACG, 2014). Deux missions cadraient alors la fonction de la CACG dans ce domaine : la Mission Industrielle des Pyrénées (qui était financée à travers la politique publique de massif engagée par l'État à l'échelle du massif pyrénéen, comprenant les trois régions concernées par ce périmètre) ; la Mission Agro-Alimentaire Pyrénées (MAAP), créée en 1982.

La MAAP bénéficie de financements publics : Europe, État, Régions Midi-Pyrénées, Aquitaine et Languedoc-Roussillon, et une part d'autofinancement de la CACG. Plusieurs registres composent l'action de la CACG dans ce domaine : mise en réseau d'acteurs, animation de filière, expertise-conseil, formations, etc. Dans cette mission, elle allie logique agroalimentaire (structuration de filière, labellisation, etc.) et logique de développement local (accompagnement de la mise en place des « bistrotts de pays », ancrage sur le long terme dans les territoires, etc.). Dans ce registre, le rôle de la CACG s'inscrit dans le déploiement d'une ingénierie résonnant avec les caractéristiques d'une ingénierie territoriale (diagnostic territorial, ancrage territorial

et proximité avec les porteurs de projet des praticiens), mais aussi de compétence dans le domaine de la gestion de projet, de conseil financier et marketing pour accompagner les porteurs de projet situés dans le massif. En un sens, ce type d'expertise est à corréler aux nouvelles politiques de développement des territoires ruraux impulsées par la loi Voynet et notamment des stratégies de développement rural inspirées des théories en géographie économique sur « *la ressource territoriale* » et « *le modèle de panier de biens* » (Gumuchian, Pecqueur et Collectif, 2007 ; Hirczak et al., 2008). Les interventions de la CACG dans ce domaine se sont matérialisées par la structuration et le développement de « (...) *microfiliales territorialisées de qualité* » (CACG, *op.cit*), tels que l'Appellation d'Origine Protégée (AOP) du Porc Noir de Bigorre, l'AOP du Porc Basque Kintoa, l'AOP Piment d'Espelette, le Haricot Tarbais, etc. Également, la fonction de la CACG était à l'accompagnement d'outils de transformation, tels que des abattoirs à Saint-Jean-Pied-de-Port, en Hautes-Pyrénées, ou encore des Coopérative d'Utilisation de Matériel Agricole (CUMA) dans l'Aude ou les Pyrénées-Atlantiques – pour ne citer que ces exemples.

Cependant, ces logiques d'actions resteront très sectorisées au sein de l'organisation et cette culture du développement local ne sera pas valorisée. Au contraire, elle sera petit à petit mise de côté par la direction et l'administration de la CACG jusqu'à son arrêt en 2016 (départs et non-renouvellement des équipes de la MAAP et choix par le conseil d'administration de nommer un nouveau directeur issu du domaine de la gestion de l'eau). Cette culture du développement qui imprégnait surtout l'antenne de Toulouse ne sera paradoxalement pas mobilisée par la CACG dans sa volonté de se transformer comme un acteur du développement territorial – ce que nous abordons dans les prochaines parties – ni mobilisée dans les aménagements hydrauliques qu'elle menait simultanément. En outre, si ce nouvel agencement dans le rôle d'agent pour le développement des territoires ruraux n'est pas devenu paradigmatique dans les fonctions et façons de faire de l'organisation, cela s'explique aussi au regard des difficultés financières que va rencontrer la CACG. Ces difficultés émanent, d'une part, de la diminution des fonds publics de l'État qui a conduit à ralentir fortement l'activité de l'organisation dans ce domaine et, d'autre part, à des évolutions juridiques qui ont amené la CACG à obéir de plus en plus à des logiques concurrentielles. Cette « privatisation » du rôle de la CACG, c'est-à-dire la diminution de son rôle d'agent au profit de son rôle d'acteur, va avoir des répercussions importantes pour l'organisation sur le plan économique, mais également concernant sa légitimité d'impartialité.

\*\*

Le nouvel agencement politique du rôle d'agent de la CACG fait face à un désintéressement des régions concernant la régionalisation de sa gouvernance comme du patrimoine hydraulique dont elle a la charge. Cette invisibilisation du rôle d'agent de la CACG dans la gestion de l'eau est compensée par son renouveau dans le domaine du développement des territoires ruraux. En effet, la CACG devint dans le domaine des politiques de massif un outil public afin d'accompagner la structuration de filière et de production agroalimentaire à forte valeur ajoutée. Néanmoins, une autre difficulté dans le même temps se pose avec de plus en plus d'insistance à la CACG, les évolutions juridiques la confrontant à des logiques concurrentielles.

### 3) Le virage concurrentiel : difficultés financières et flous statutaires de la CACG

La perte de pouvoir de la CACG dans son rôle d'agent se retranscrit par un désintéressement politique quant à l'avenir de la structure. Si, jusque dans notre immersion au sein de la CACG, la question de la régionalisation de la gouvernance de la CACG et de son rôle d'agent restera au cœur des enjeux de devenir de la structure, celle-ci rencontre dans le même temps des difficultés sur le plan économique. Ces difficultés sont à relier, non-exhaustivement, avec le fait que l'organisation avait en grande partie fini les grands aménagements de stockage de l'eau dans le bassin Adour-Garonne. De plus, elles s'enracinent également dans des évolutions juridiques obligeant la CACG à obéir à des logiques concurrentielles. C'est ici son rôle d'acteur qui est renforcé, mais le flou statutaire entre entreprise et établissement public freinera sa réussite sur ce plan et remettra petit à petit en cause sa légitimité d'impartialité.

\*\*

La perte de pouvoir de la CACG se retranscrit également sur le plan économique. Comme le signalait déjà C. Devès, à partir des années 1980, une série de réglementations montrent la volonté de l'État, puis de l'Union européenne à partir des années 2000, à ce que les SAR s'alignent sur des comportements d'entreprises privées (1977) – ce qui va renforcer la confusion entre la dimension publique et privée de ce type d'organisation, que l'on retrouvera plus tard dans cette thèse dans la critique de son impartialité. C'est-à-dire que la CACG, par son statut de Société d'Économie Mixte, a dû répondre à des logiques de marché et de concurrence dont elle était exemptée jusqu'alors. Cette mise en concurrence de la prestation des SAR/SEM fait écho au tournant néolibéral, c'est-à-dire à l'application des logiques de marché aux domaines publics – dont l'ingénierie publique dans le domaine de l'eau a été un des secteurs fortement concernés (Barone, Dedieu et Guérin Schneider, 2016b). La prégnance de la dimension privée sur la dimension publique de la CACG s'est effectuée en plusieurs temps.

Le premier a été la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée, dite loi MOP. Mettant en place les relations entre la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre pour les marchés publics, cette loi établit un code de la commande publique et définit les missions de maîtrise d'œuvre confiées par des maîtres d'ouvrage publics à des prestataires de droit privé<sup>30</sup>. La CACG est alors concernée. Cette loi effectue un cadrage coercitif régulant les relations de la CACG avec les maîtres d'ouvrage publics. Elle établit différentes missions, sur lesquelles s'appliquent les principes de concurrence et le code de la commande publique. Au-delà de la distinction de différentes missions, et donc de la division des expertises de la CACG au regard de cette différenciation dans l'action d'aménager, les logiques privées, c'est-à-dire de mise en concurrence et de régulation par les lois du marché vont être par la suite confortées. En effet, un arrêt du 11 janvier 2005 par la Cour de Justice des Communautés européennes a décidé que le recours aux SEM ne pouvait se faire qu'après une procédure de publicité et de mise en concurrence préalables (Pignon, 2005).

Ces évolutions juridiques témoignent tout d'abord du tournant néolibéral mentionné plus tôt dans ce chapitre. Autrement dit, ces lois font adopter les logiques de régulation par le marché et la concurrence sur des affaires publiques, et qui plus est des questions d'aménagement du territoire. Cette évolution a une conséquence simple pour la CACG : elle obéit désormais plus à son statut de SEM qu'à celui de SAR. En

---

<sup>30</sup> Parmi ces missions nous retrouvons les études d'esquisse, les études d'avant-projet, les études de projet, l'assistance pour la passation des contrats de travaux, la direction de l'exécution des contrats de travaux et l'assistance apportée au maître d'ouvrage lors des opérations de réception.

d'autres termes, ces lois font passer la CACG d'une situation de monopole dans la réalisation des aménagements voulus par l'appareil politique local à une situation concurrentielle. Le directeur de l'Institution Adour mentionne ce tournant :

*«La CACG historiquement, était composée de fonds publics puisque les départements abondaient et donc c'était un schéma ni privé, ni public, mais médian, et dans un schéma concurrentiel, c'est très compliqué puisque, euh, il y a malgré tout des gens qui râlent, il y a un lobby fort, hein, d'aménageur privé ou d'études privées qui disent : "attendez, la CACG, ils ont le monopole", bon, il y a quand même des grosses entreprises qui se sont structurées au-delà, et ils rentrent dans un schéma concurrentiel, donc effectivement c'est difficile».*

Cette mise en concurrence des prestations de la CACG se corrèle et s'ajoute au fait que l'organisation rencontre des difficultés financières depuis la fin des années 1970 :

*«L'État a commencé à réduire ses apports en disant "la décentralisation, c'est très bien, ce n'est plus moi qui paye", alors pas à ce point-là, mais quand même, puisque petit à petit, dans les années 80 et 90, l'État n'a plus à allouer ses crédits qu'aux opérations liées à la concession d'État, qui n'était pas devenue une concession régionale».*

Les difficultés financières relatives au retrait de l'État font traverser à l'organisation plusieurs crises « sociales ». En effet, dès le milieu des années 1970, la CACG connut deux grèves importantes du personnel suite à des licenciements, ou encore suite à la baisse des dotations salariales par l'organisation. Par exemple, eut lieu en 1969 un « violent mouvement de grève du personnel (360 agents) avec coupure de la distribution d'eau pour des motifs de rattrapage salariaux » ; en 1973, « Deuxième mouvement de grève du personnel en prélude d'une série de licenciements (-60 emplois) » ; en 1976, « Troisième mouvement de grève du personnel, appuyé par ses partenaires et clients pour revendiquer le maintien des missions de la CACG au profit du monde rural » (CACG, 2009). Ces mouvements de grèves reflètent la fin de « l'âge d'or » de la CACG, si bien que si durant sa période faste, l'organisation comptait moins de 500 salariés, en 1987, elle en compte 230. Plus d'une dizaine de licenciements s'en suivront jusqu'aux années 2010.

Pour répondre à ses difficultés financières et à la mise en concurrence de ses interventions, la CACG, à partir des années 1980, diversifia une partie de ses activités dans l'aménagement économique, la construction de Zone d'Aménagement Concertée, Zones Industrielles, etc. En comme elle essaya de devenir une société d'ingénierie aux domaines d'intervention large. À ce titre, sont créées dans les années 1990 une « direction commerciale » et une « direction des études » concernant ce domaine d'ingénierie dans le secteur concurrentiel. Un article dont un ancien directeur de la CACG est un des auteurs précise cette diversification nécessaire des activités : « Pour la CACG, dans un contexte dans lequel la demande solvable en eau est moins importante, les équilibres économiques (hors concession d'État) sont trouvés en diversifiant les activités » (Rollin et al., 2013, p.97). Néanmoins, cette diversification ne s'est pas faite sans difficulté, comme l'illustre ces propos de l'ancien directeur de l'organisation :

*«La deuxième époque de changement pour moi c'est 2002, 2003, avec trois choses : d'abord le crédit d'État qui continue à plonger, on doit se battre pour pouvoir sauver quelques crédits afin de faire les travaux sur le canal de la Neste, le bébé de l'État, clairement, enfin qui appartient à l'État et qui est une concession à la CACG. Euh, deuxième facteur, c'est une difficulté pour nous qui avons un peu le "c..." dans le beurre du marché public, donc on arrive quand même un peu à passer parfois, c'est quand même de plus en plus*



*délicat... ça, ça a été un peu délicat et on s'est quand même rendu compte qu'il valait mieux être (...) dans des domaines d'excellence... Bon, (...) en PLU on ne sera jamais géniaux, là on ne sera jamais géniaux. Que par contre on sache que ça existe et qu'il faut le prendre en compte dans nos réflexions, oui, mais qu'on aille essayer de se battre, on a fait ça pendant cinq ans six ans ce genre de choses, généralement, on n'y gagnait pas d'argent et on nous disait que d'autres étaient meilleurs que nous ».*

À ces difficultés économiques liées à la mise en concurrence et au retrait de l'État dans la gouvernance de l'entreprise, s'ajoute le fait que des infrastructures d'irrigation, dans le Sud-Ouest, sont soit déjà existantes, soit rencontrent des oppositions. Ce faisant, la CACG commence à partir des années 1990 à développer ses activités dans les régions Pays de la Loire et Poitou Charente. Cette ambiguïté et les enjeux de légitimité quant à être dans cet espace agent ou acteur pose des questions de légitimité qui sont exposées par l'ancien directeur :

*« Je parlais tout à l'heure de la difficulté de dire quand on arrive en Poitou-Charentes ou en Deux-Sèvres ou ailleurs : "vous voyez on est une structure ancrée dans notre territoire, c'est pour ça qu'on peut faire des choses avec une vision territoriale", car c'est vrai qu'ici on l'est moins, donc il y a cette... cette... cette ambiguïté. Et de la même manière, on a cette ambiguïté là sur la légitimité, on est légitimes parce qu'on sait faire, mais en fait, les gens nous la refusent, quoi. Enfin, nous la refusent... nous la contestent en tout cas. »*

En effet, cette mise en concurrence, le rôle d'acteur accru de la CACG au détriment de son rôle d'agent, favorise une ambiguïté dans la légitimité de l'organisation. Si jusqu'ici cette légitimité était politique, spatiale et technique, le fait qu'elle œuvre ailleurs que dans son périmètre d'action historique ne se fonde que sur sa légitimité technique, ces mêmes expertises, qui seront petit à petit contestées. Nous verrons dans la prochaine partie, comme dans les prochains chapitres, que la question de la légitimité d'impartialité de la CACG, imputable à son flou concernant ses statuts juridiques, va lui être préjudiciable lors des conflits auxquels elle va devoir faire face dans la gestion de l'eau.

\*\*

Cette double évolution, désengagement de l'État et mise en concurrence, entraîne une perte de pouvoir de la CACG. Cette perte de pouvoir se retranscrit tout d'abord par une invisibilisation politique, notamment de la part des Régions et des membres siégeant au Conseil d'Administration, mais cette perte de pouvoir est également due au fait que la CACG passait d'une posture où elle dictait l'application d'une vision de l'État aux politiciens locaux, à une posture où elle se devait d'être conseillère et réalisatrice des projets de l'appareil politico-administratif formalisant le contrat aménagiste.

Ainsi, plusieurs signaux montrent que la CACG, à partir des de la fin des années 1970, était à un tournant sur son rôle d'agent et d'acteur. Néanmoins, ce tournant n'a pas été politiquement apprécié et négocié aussi bien au niveau des élus siégeant à son conseil d'administration que de la technoadministration incarnant le pouvoir de décider son avenir au sein du contrat aménagiste. Du côté de l'organisation, difficulté économique et crises sociales ont conforté sa gouvernance à maintenir le *statu quo* quant à son statut, ses façons de faire et ses activités. Du côté des tenants du contrat aménagiste, le désintéressement politique concernant l'avenir des SAR se retrouvera dans la structuration de la conflictualité au sein de la gestion de l'eau dans cette période. En somme, la dimension publique de la CACG s'effrite et le flou concernant son caractère public et parapublic va de moins en moins correspondre aux attentes de la technoadministration et de la société civile en matière de gouvernement des ressources. Or, la conflictualité autour des projets de la CACG ne va pas manquer

de résonner avec ce « raté » dans la prise au sérieux de ces signaux quant à une évolution de la structure.

### **C. La structuration de la conflictualité au sein du troisième contrat aménagiste : contenu set conséquences**

Après avoir explicité le déploiement de la troisième vague de modernisation en termes de savoir et de pouvoir et sa retranscription dans les politiques de gestion de l'eau, nous avons analysé comment s'est négociée et formalisée une gestion de la pénurie d'eau par le maintien de la logique de l'abondance au sein du troisième contrat aménagiste dans la gestion de l'eau du bassin Adour-Garonne. Simultanément, cette gestion de l'eau a vu son système technique s'étoffer au regard des évolutions politiques précédemment explicitées. La CACG n'est plus en position hégémonique dans le gouvernement de l'eau gasconne. Dans cette dernière partie du chapitre 4, il s'agit dans un premier temps de montrer la manière dont se structure une conflictualité, depuis le projet de barrage de Gabas, à celui de Charlas pour aboutir à l'épisode tragique de Sivens. Cette analyse nous permettra de révéler que cette conflictualité est le fruit d'un désalignement entre le troisième contrat aménagiste, la façon de gouverner l'eau caractéristique de la troisième vague de modernisation, la CACG et la société civile. En d'autres termes, nous nous demanderons dans quelle mesure la tragédie du barrage de Sivens révèle-t-elle une absence de réflexivité et de considérations sur, à la fois, une nouvelle façon d'aménager l'eau par le système socio-technique, comme sur l'évolution de la SAR-CACG dans ce domaine ? Nous ferons par la suite état des nouvelles considérations de la technoadministration sur la façon d'aménager la ressource en eau suite au drame de Sivens et des conséquences de cette conflictualité tragique pour la CACG.

#### 1) Politisation et médiatisation des aménagements hydrauliques en Adour-Garonne et de la CACG

Le troisième contrat aménagiste, sur le plan de la façon de gouverner l'eau en Adour-Garonne, a vu petit à petit se structurer une conflictualité sur des projets d'aménagements de réserve d'eau. Cette dynamique conflictuelle est d'abord à corréliser avec l'émergence des problématiques environnementales et la structuration de la société civile autour de ces questions. De manière interdépendante, cette dynamique conflictuelle résulte aussi de nouvelles revendications en matière de légitimité politique : elles illustrent un écart entre légalité et légitimité. Ces deux facteurs coproduisent une politisation de la gestion de l'eau en Adour-Garonne qui se manifeste par des conflits autour de projets de stockage de l'eau. Par politisation, nous entendons ici une mise en débat, ou une volonté de débat public, autant sur les façons de faire et de décider, que sur les représentations et valeurs incarnées par le projet, l'objet, en question. Cette conflictualité dans le bassin Adour-Garonne va s'exacerber jusqu'au drame de la ZAD de Sivens. Tout l'objectif de cette partie est de montrer que les conflits autour du barrage de Sivens étaient prévisibles en ce sens qu'ils sont logiques et qu'ils ont été précédés par d'autres conflits qui ont émergé sur les questions de stockage de l'eau dès la fin des années 1980. Ce faisant, et contrairement à la troisième vague de modernisation, ces conflits cristallisent le fait que le troisième contrat aménagiste n'est pas réflexif. En d'autres termes, il n'y a pas eu de réflexivité dans la formalisation du troisième contrat aménagiste de la part de l'action publique locale et du système sociotechnique, autant sur le plan des conflits et controverses, que celui plus général de la gestion de l'eau à l'œuvre conduisant à la construction de ces infrastructures de stockage de l'eau.

\*\*

Le gouvernement de la pénurie d'eau à partir des années 1990 a, dans le bassin Adour-Garonne, généré de nombreuses controverses. Notamment, dès la fin des années 1980, des multiples barrages prévus par les dispositifs de gestion présentés plus tôt, beaucoup ont été controversés et certains ont fait l'objet d'une mobilisation au sein de la société civile engendrant l'abandon des projets. Ces mobilisations contre ces infrastructures de stockage de l'eau illustrent la manière dont les conflits d'aménagement ont évolué depuis les années 1980. Des controverses autour du barrage de Gabas, au référendum du barrage de St Geniez-d'Olt, en passant par le débat public concernant le barrage de Charlas, jusqu'à la ZAD concernant le barrage de Sivens dans le Tarn, la conflictualité autour des projets de barrages s'est structurée des années 1980 jusqu'aux années 2013, date de l'abandon du projet de barrage de Sivens.

Ces projets de barrage sont tous issus du PDRE de 1988. Ces ouvrages ont été conçus pour répondre aux différents PGE et aux objectifs d'étiages visés dans les différentes rivières du Bassin Adour-Garonne liées aux projets de barrages en question. Les maîtres d'ouvrages vont être les EPTB concernés ainsi que les conseils généraux ou syndicats mixtes portant la compétence de la gestion de l'eau. Sur le plan de la maîtrise d'œuvre, la CACG (et la CARA avant sa reprise d'activité par la CACG) a été la grande organisation réalisant techniquement ces projets en tant que maître d'œuvre, mais aussi en tant qu'assistante à la maîtrise d'ouvrage – réalisant les études préalables à ceux-ci (étude de faisabilité, étude d'impact, évaluation du besoin de stockage, assistance à la maîtrise d'ouvrage, etc.) – et acteur devant assurer par la suite leur gestion.

Or, si les contestations des projets de barrages en Adour-Garonne illustrent l'évolution des façons de contester, elles illustrent aussi l'évolution de ce sur quoi les contestations protestent. Comme nous l'avons mentionné dans le premier chapitre de cette thèse, les contestations autour des projets de barrages sont petit à petit montées en généralité. Si les logiques NIMBY étaient censées prévaloir dans les premiers conflits, portés par des associations de riverains, les contestations ont petit à petit pointé la légitimité politique et technique de ces projets, la destruction de l'environnement qu'ils engendraient et le modèle agricole qu'ils soutenaient. De l'évolution des modes d'action, de l'opposition par voix associative à la ZAD à l'évolution de l'objet de la contestation, des logiques NIMBY aux montées en généralités sur les questions environnementales, agricoles et politiques, la gestion de l'eau dans le bassin Adour-Garonne a par cette dynamique conflictuelle été controversée et appelée à faire évoluer la façon de gouverner et d'aménager cette ressource au sein du troisième contrat aménagiste. Par l'occurrence des controverses, la société civile demande un débat sur les modalités, les valeurs et les significations de ces ouvrages hydrauliques. Il y a politisation du troisième contrat aménagiste.

Ce que montre l'analyse de ces conflits, c'est que ce sont les mêmes acteurs, la même action publique locale, qui justifient la construction de ces ouvrages. Ceci étant, l'occurrence de certains acteurs fait qu'une certaine expertise et une certaine représentation de la gestion de l'eau et de l'agriculture priment sur d'autres représentations et expertises d'acteurs souvent mobilisés dans les conflits, mais absents de la technoadministration formant l'action publique locale. Deux conflits ont été très bien documentés et ont fait l'objet de travaux de chercheurs : celui du barrage de Charlas et de Sivens. Ces deux cas nous intéressent particulièrement, puisque la CACG y était à la fois experte à travers des études de faisabilité et d'impact, maître d'œuvre et devait derrière en assurer la gestion.

Depuis le début des années 1980, l'EPTB Adour et la CACG œuvrent pour promouvoir la construction d'un barrage dans la commune de Charlas afin de soutenir le développement de l'irrigation en Gascogne. À la fin des années 1980, suite aux épisodes de sécheresse et à la mise en place de dispositifs de gestion de l'eau visant à

respecter les débits d'objectif d'étiage mesurés, un autre objectif est assigné au projet : celui de contribuer à éviter de trop faibles débits d'étiage à l'amont de Toulouse en été, au regard des objectifs fixés par le PDRE. En somme, un projet justifié au regard de la pénurie d'eau – comme l'illustre la carte de la figure 16 (ci-dessous). Les controverses qui vont se structurer concernant ce projet de stockage de 110 millions de m<sup>3</sup> sont révélatrices de deux aspects : le premier est la mainmise de la CACG et de son soutien par l'action publique locale sur les expertises entourant l'élaboration de cet ouvrage ; le second est que les démarches de participation associées à Charlàs vont amener à l'abandon du projet, révélant par-là un désalignement entre les représentations et valeurs du système sociotechnique portant cet ouvrage avec celles de la société civile et ses organisations.

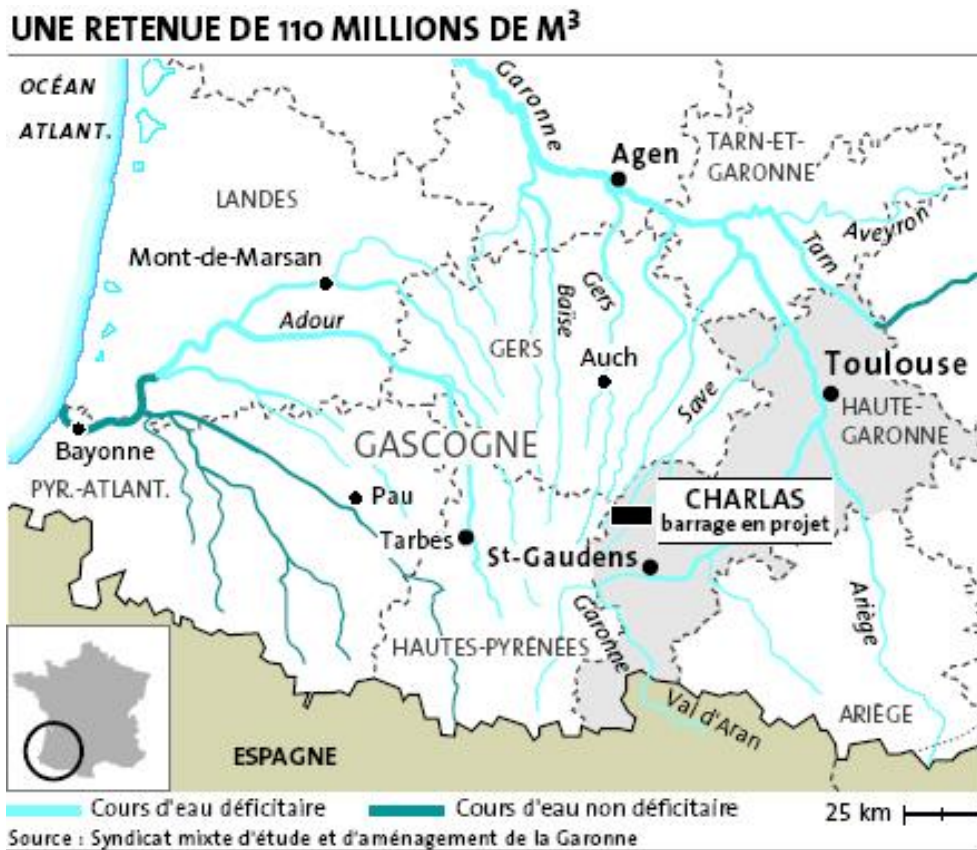


Figure 16 : Le projet de barrage de Charlàs au centre d'un réseau hydrographique déficitaire ;  
Source : Syndicat mixte d'étude et d'aménagement de la Garonne, 2003

Concernant le premier aspect, les travaux de S. Fernandez et de G. Bouleau montrent comment l'expertise de la CACG et ses représentations ont été privilégiées face à des connaissances et visions différentes, avancées par d'autres acteurs. En 1979, le CNRS et le Ministère de l'Environnement lancèrent le Programme Interdisciplinaire de Recherche sur l'Environnement (PIREN) sur les grands fleuves français. Ce faisant, des chercheurs en sciences humaines et sociales sont associés aux instances de décision sur la gestion de l'eau de la Garonne, notamment au sein de l'Agence de l'eau. Si ces derniers ne pouvaient s'exprimer sur le bien-fondé des équipements de stockage de l'eau prévus, ils fournissaient néanmoins des expertises concernant la préparation des décisions du projet de barrage (Bouleau et Fernandez, 2012). Alors que la CACG réalisait l'étude globale de l'environnement de Charlàs (étude d'impact et étude de faisabilité), les scientifiques du PIREN étaient mandatés pour donner un avis sur l'expertise de la CACG. Après quatre années de controverses, cet avis

scientifique montrait que le bien-fondé du barrage n'était pas démontré. La remise en cause de la légitimité du projet de Charlas par les scientifiques du Piren a entraîné la marginalisation de ce comité scientifique. Pour autant, les travaux de G. Bouleau et S. Fernandez sur le sujet montrent la dimension politique du projet de stockage ainsi que des expertises réalisées pour justifier sa construction. La marginalisation de représentations et savoirs différents remettant en question le bien-fondé du projet, en questionnant notamment la rhétorique du déficit structurel en eau que cette technoadministration avance pour justifier sa réalisation, révèle la dimension politique de l'expertise fournie par la CACG, servant les représentations et dispositifs de l'action publique locale en vue de maintenir une eau suffisamment abondante pour l'agriculture irriguée et le développement du nucléaire.

Le projet de barrage de Charlas illustre aussi le tournant participatif dans l'aménagement du territoire à partir des années 1990, tout comme la demande citoyenne pour une autre légitimité politique de la décision d'aménager. En effet, le projet a fait l'objet du premier débat public organisé par la Commission Nationale du Débat Public sur l'eau. Ce sont les associations qui étaient à l'origine de la saisine de la CNDP. Au sujet politique et participatif, les différents travaux d'Olivier Marcant montrent comment le débat public a offert l'occasion d'une problématisation plus large, mais n'aboutissant pas à un consensus ni même à un compromis entre les opposants et les porteurs du projet (Marcant, 2005 ; Marcant et Lamare, 2007). Deux raisons sont pointées par l'auteur quant à l'échec relatif du débat et à l'abandon *in fine* du projet : la première est que le débat public arrive trop tard dans le processus décisionnel, après la réalisation des différentes études, ce qui rend la construction d'alternatives ou la réalisation d'autres expertises plus compliquées ; la seconde est que ce qu'a mis en avant le débat, c'est la divergence de représentations quant aux valeurs et à l'intérêt général que portait le projet. Autrement dit, l'abandon du barrage de Charlas est un cas parmi les autres conflits autour des projets de stockage en Adour-Garonne qui illustre le creusement des divergences quant à la vision de l'intérêt général, et plus précisément de l'agriculture, au nom duquel s'agence le gouvernement de l'eau dans le bassin Adour-Garonne.

Ceci étant, l'action publique locale, de l'Agence de l'eau aux conseils généraux jusqu'à la CACG, faisait face à la politisation de la gestion de l'eau à travers l'occurrence des conflits depuis la fin des années 1980. Des questions environnementales, aux questions participatives, les modalités de prise de décision et d'élaboration des projets de barrage étaient alors questionnées. À partir de ce constat, il n'est pas surprenant qu'un énième projet, celui du barrage de Sivens, fit lui aussi l'objet d'un conflit. Pas surprenant puisque le projet proposé par le Conseil Général du Tarn (maître d'ouvrage) et la CACG – élaboré à la fin des années 1980 – justifie sa nécessité au regard de la pénurie d'eau dans ce sous bassin versant et connaît déjà un certain nombre d'oppositions locales dès les reconnaissances du site en 1989 (Compagnie d'Aménagement des Coteaux de Gascogne, 2001). Or, malgré l'occurrence des conflits depuis cette période, les modalités de prises de décision, les expertises réalisées pour justifier le choix d'un barrage, son dimensionnement, son emplacement, la technoadministration portant le projet n'a pas fait évoluer ses façons de faire. Dès lors, ce projet se caractérise par l'absence de modalité participative supplémentaire à celle, imposée, de l'enquête publique, par la non-prise en compte d'expertises critiques d'organismes extérieurs aux parties-prenantes concernant le projet, par le moyen d'action choisie par les opposants, celui d'une Zone A Défendre et sa médiatisation. Autrement dit, le conflit autour du projet de Sivens a cristallisé l'exacerbation des divergences de représentations sur la gestion de l'eau, le modèle agricole fondé sur la maïsiculture et plus globalement le rapport à la nature (Bès, Blot et Ducournau, 2015 ; France Nature Environnement, 2016 ; Souchay et Laimé, 2015). Une exacerbation qui a conduit au drame de la mort de l'opposant Rémi Fraisse dans la nuit du 25 au 26 octobre 2014 liée au non-respect des procédures de jet de grenades

offensives de la gendarmerie (Renault, Betton et Anin, 2014). En un sens, il montre comment la question environnementale devient une question politique, combien elle polarise le champ social et combien l'aménagement est à ce titre politisé.



Figure 17 : Rassemblement sur le site du projet de barrage de Sivens en hommage à Remi Fraisse ; Source : Valo, 2014

En ce qui concerne cette thèse, ce conflit nous intéresse à double titre. Le premier est que ce projet était parfaitement « légal », c'est-à-dire qu'il a respecté toutes les procédures conduisant à l'autorisation et la réalisation des travaux, mais que des contre-expertises mandatées par la suite par l'État montreront des insuffisances dans sa justification : se manifeste ici un écart entre la légalité et la légitimité. Le second, est que dans les controverses médiatisées durant le conflit, la question de la légitimité politique, et plus particulièrement de la légitimité d'impartialité de la CACG a pris une place importante dans l'espace médiatique.

Comme le montre Alain Roche, le projet du barrage de Sivens a suivi et respecté toutes les procédures administratives (Roche, 2017). Autrement dit, il est légal, validé au regard de sa légitimité procédurale, mais aussi instrumentale, puisque ce barrage de 1,5 million de m<sup>3</sup> s'inscrit dans le dispositif de plan de gestion des étiages du Tescou afin de garantir un équilibre quantitatif de la ressource au regard, là aussi, de sa pénurie. Pour autant, différents avis et expertises montreront les faiblesses du dossier : le comité scientifique régional du patrimoine naturel (CSRPN) ainsi que le Conseil National de Protection de la Nature (CNP) donneront un avis défavorable en 2012, l'ONEMA soulèvera des objections, et Delphine Batho, alors ministre de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie en 2013, indiquera au préfet du Tarn qu'elle ne l'autorise pas à signer les arrêtés (une indication que n'aura plus lieu de respecter le préfet après le limogeage du gouvernement de la ministre) (Roche, *op.cit*). Alors que les autorisations à la réalisation du projet sont données, le conflit

juridique d'un côté et sa radicalisation à travers la ZAD débutent. Les associations useront de recours juridiques pour entraver le déroulement des travaux en plus de l'occupation du site. Au regard de la médiatisation du projet, d'affrontements sur place, puis du décès de Rémi Fraisse, deux rapports sont demandés par S. Royal, alors ministre de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer. Le premier, commandité juste avant la mort de Rémi Fraisse, est réalisé par des ingénieurs des Grands corps d'État. Ces derniers pointent les insuffisances du dossier et des expertises, en l'occurrence de la CACG : les impacts environnementaux de la retenue et les mesures compensatoires, le montage financier, ainsi que le volume des besoins agricoles justifiant le dossier sont critiqués (Forray et Rathouis, 2014). Le deuxième rapport demandé par la ministre veut cette fois-ci étudier l'ensemble des alternatives possibles et lancer une dynamique de dialogue entre les parties prenantes dans le cadre de l'élaboration d'un projet de territoire concerté. Ce rapport pointera lui que d'autres alternatives à la réalisation d'un barrage sont possibles ; il soulignera également la faiblesse des études hydrologiques, et notamment des conditions de remplissage de la retenue et des impacts sur les débits durant l'hiver et le printemps et questionnera également les justifications avancées en termes de besoins de soutien d'étiage (Forray et Roche, 2015). Or, comme le montre le travail de C. Sibertin-Blanc, « *une analyse formelle du jeu des acteurs autour du projet de barrage de Sivens* », les contre-expertises, aussi bien celles préalablement citées que celles réalisées par les collectifs opposants au projet, l'État, l'action publique locale ou la CACG n'en tiendront pas en compte (2018). Chacun maintiendra ses représentations, ses intérêts et les coalitions à l'œuvre, conduisant à l'impasse que l'on connaît. Des contre-expertises à l'analyse formelle du jeu d'acteur, tous montrent l'absence de réflexivité du pacte du troisième contrat aménagiste.

Dans le même temps, la légitimité politique, et plus précisément d'impartialité, de la CACG va être remise en cause par les opposants et par les médias. C'est que, comme nous le montrons depuis le chapitre précédent, le rôle de la CACG est omniprésent dans la réalisation du barrage de Sivens, comme de Charlas, tant au niveau des dispositifs de gestion d'étiage qui justifient sa construction que des études de faisabilité, d'impact et de respect des réglementations de l'ouvrage, que de la maîtrise d'œuvre, jusqu'à la gestion de ce dernier dans le cadre d'une délégation de service public. Or, c'est bien ce pouvoir de commensuration, d'expertise et d'assise de la représentation de l'organisation dans la gestion de l'eau et la réalisation du barrage de Sivens qui est pointé du doigt par les opposants. Autrement dit, ce qui est reproché à la CACG, c'est la situation de conflit d'intérêts dans laquelle elle est placée. Dès lors, elle n'est pas perçue comme impartiale. Cette controverse sur le barrage de Sivens va être reprise par les médias. Dans la presse écrite, différents articles du journal *Le Monde* s'attardent sur la question de l'impartialité de la CACG :

« *La compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne (CACG), une société d'économie mixte, a produit en 2001 une évaluation recommandant la construction du barrage. Mais la CACG est aussi maître d'ouvrage, et assurera la gestion du barrage par la suite. Ainsi, la CACG est juge et partie dans cette affaire. D'autre part, on peut déplorer que l'évaluation initiale produite soit difficilement accessible par le public, alors que le projet, on l'a vu, est entièrement financé sur fonds publics. De plus, la CACG n'est pas mise en concurrence, et gère la quasi-totalité des chantiers autour de l'eau dans la Région. À sa direction, comme à la direction de l'Agence de l'eau, se trouvent des leaders de la politique locale et des représentants des associations d'agriculteurs...* » (Treich, 2014) ;

« *Cette région – et plus généralement la vaste zone couverte par les bassins de l'Adour et de la Garonne –, n'échappe pas à la règle générale de l'entre-soi : ce sont les mêmes élus qui choisissent dans leurs collectivités locales de*

*sacrifier tel cours d'eau ou au contraire d'alimenter tel autre, et qui votent ensuite les subventions nécessaires au sein de l'agence de l'eau. Le Sud-Ouest se distingue en outre par une institution historique qui lui est propre : la Compagnie générale des coteaux de Gascogne (CACG). Cette société d'économie mixte (SEM), dans laquelle les représentants des conseils généraux sont majoritaires, intervient dans la quasi-totalité des chantiers régionaux liés à la répartition de l'eau depuis une cinquantaine d'années. De là à penser que la bonne santé économique de cette entreprise de près de 200 personnes pèse sur les choix des élus – ruraux pour la plupart – en matière d'aménagements hydrauliques, il y n'a qu'un pas que beaucoup franchissent désormais. À la tête des institutions qui comptent, on retrouve un cercle restreint de décideurs. Ainsi la CACG est-elle présidée par Francis Daguzan (divers gauche), vice-président du conseil général du Gers, où il est chargé des dossiers de l'eau. Il siège aux côtés des vice-présidents des autres conseils généraux concernés, des conseils régionaux, des dirigeants des chambres d'agriculture... Retraité agricole, Francis Daguzan siège aussi au comité de bassin Adour-Garonne - l'instance politique de l'agence de l'eau. La presse locale l'appelle "Monsieur eau" » (Valo, 2014b) ;*

*« Dans le Tarn, le Gers, les Charentes et quinze autres départements, la gestion des 116 000 km de rivières entre Pyrénées et Massif central est liée aux choix stratégiques de l'agence de l'eau Adour-Garonne. Sur ce vaste territoire, malgré ses sept millions d'habitants, l'eau reste d'abord l'affaire des ruraux et le terrain d'action de la Compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne (CACG). Des études sur les déficits à craindre ? Des ouvrages hydrauliques à construire ? La CACG s'en charge, avant de gérer la répartition de l'eau ainsi produite. (...) "Pour les dix premières retenues en Vendée, c'est la CACG qui a lancé les appels d'offres et qui y a répondu ! Elle est en situation de monopole", peste Benoît Biteau (radical de gauche), vice-président de la région Poitou-Charentes et chantré de l'agriculture durable. "À la région, un barrage inutile comme celui de Sivens ne passerait pas. Il y en a marre de payer la facture pour avoir de l'eau souillée, des rivières à sec, des sites de baignade déclassés et des ostréiculteurs qui crèvent !" La CACG est une société d'économie mixte dans laquelle le département du Gers est actionnaire. Elle est présidée par le vice-président du conseil général, Francis Daguzan (divers gauche). Mais ce retraité agricole siège aussi au comité de bassin Adour-Garonne - l'instance politique de l'agence de l'eau. Ce qui est bien commode pour faire avancer dossiers et subventions.... André Cabot (PS) est à la fois vice-président du conseil général du Tarn où il est chargé de l'eau, et vice-président de la commission de l'agence Adour-Garonne qui a eu à examiner la demande de subventions pour la retenue de Sivens. Cet ancien technicien en agriculture représente également les communes au sein du collège ad hoc en tant que maire de Valderiès (800 habitants) à l'agence de l'eau. Ce qui le conduit à être un des administrateurs de la CACG. Le directeur de la CACG, Alain Poncet, siège, lui, parmi les usagers à l'agence de l'eau, "une particularité du droit français", reconnaît-il. Un tout petit monde » (Valo, 2014a).*

Nous retrouverons les mêmes propos dans un article du Canard Enchaîné du 30 décembre 2014 (Pr C., 2014), à la radio ou télévision, par des interviews notamment de José Bové (Bové, 2014a, 2014b), ou encore par les associations et collectifs contestataires du projet (Collectif, 2015 a, 2015 b ; France Nature Environnement, 2016 ; Amis de la Terre, 2014). Dans ces articles, outre le fait que la CACG possède plusieurs casquettes dans la réalisation de ce projet, au-delà de la dénonciation de l'entre-soi entre acteurs politiques et techniques, sont pointés du doigt les potentiels



conflits d'intérêts de la CACG et de ses gouvernants. Son impartialité est remise en question.

En somme, le projet du barrage de Sivens est légal. Il respecte la légitimité procédurale et instrumentale qui prévalait jusqu'alors dans la promulgation par l'État d'un aménagement de l'ordre de l'intérêt général, et qui jusque dans les années 1990 rencontrait un certain consentement dans la société civile. Ce que nous entendons par l'utilisation du terme d'« alignement ». Cependant, Sivens cristallise bien le désalignement qui caractérise l'issue du troisième contrat aménagiste : l'État, l'action publique locale et la technoadministration se contredisent ici eux-mêmes à travers de multiples expertises ; la société civile et ses organisations ne partagent plus les valeurs, les représentations et les légitimités politiques qui constituent l'assise de ce genre de projet. De ce désalignement, le « *projet de territoire* » guidera et guide encore les réflexions de l'État et de l'action publique en tant que dispositif cherchant justement à construire cet alignement perdu par des logiques de participation et de territorialisation de ce genre de projet.

\*\*

Au terme du drame de Sivens, l'alignement entre la société civile, la technoadministration et l'appareil politique au sein du troisième contrat aménagiste à l'échelle du bassin Adour-Garonne ne tient plus. Ce désalignement tient des divergences sur le plan des représentations de la société civile et que portent certains savoirs scientifiques sur les questions de gestion de l'eau dans le bassin, sur les questions d'agriculture, mais plus généralement de modèle de développement. Ce désalignement se retrouve aussi dans la défiance du public envers les expertises fournies par la technoadministration et dont use l'action publique locale afin de poursuivre son modèle de gestion et de justifier ses aménagements. Ce désalignement se retrouve aussi à travers les questions environnementales, climatiques, et plus largement du rapport de l'homme à la nature et à ses ressources qui polarisent de plus en plus les débats politiques autour des questions d'aménagement.

La dynamique conflictuelle qui se structure jusqu'au drame de Sivens montre que s'il y a une plus grande diversité d'acteurs au sein du troisième contrat aménagiste, si le pouvoir est plus distribué, les asymétries, les représentations, savoirs et manières de faire du deuxième contrat aménagiste sont renouvelés. Autrement dit, le troisième contrat aménagiste a, par de nouveaux dispositifs et de nouvelles métriques, pris en compte la problématique de la pénurie, sans pour autant internaliser les critiques, contre-expertises et, ce-faisant, entamé un processus réflexif sur les fondements du modèle de gestion de l'eau. En d'autres termes, Sivens n'est qu'une illustration du désalignement que connaît le troisième contrat aménagiste.

## 2) De la conflictualité en Adour-Garonne à la conflictualité en Marais-Poitevin sur le maintien d'une abondance de l'eau saisonnière par les réserves de substitution

Le lecteur trouvera en épilogue de ce chapitre un article scientifique que nous avons soumis à la revue *Nature, Sciences et Sociétés* retraçant la façon de gouverner la pénurie d'eau pour l'agriculture dans le Marais-Poitevin. Dans la mesure où il ne s'inscrivait qu'imparfaitement dans le déroulement de la thèse – ou plutôt qu'il amenait à s'appesantir sur une dimension qui ne nous paraissait pas aussi importante pour notre propos que l'analyse que nous proposerons dans la troisième partie, nous avons fait le choix de mettre cet article en épilogue et d'en reprendre les principales conclusions – sans toutefois alourdir le propos de la thèse.

Pour cette thèse, l'intérêt de cet article est qu'il montre la façon dont la technoadministration s'approprie la question de la pénurie d'eau. D'une part, la

négociation de dispositifs de gestion fixe la diminution de prélèvement pour l'irrigation de l'agriculture, de l'autre il préconise l'aménagement de réserves de substitution maintenant une représentation de l'abondance de l'eau, mais saisonnière. Autrement dit, il s'agit de stocker l'eau en hiver pour la mettre à disposition des irrigants en été. Nous retrouverons également les mêmes caractéristiques du rôle de la CACG alors qu'elle est à l'extérieur de son périmètre d'action statutaire<sup>31</sup>. Enfin, cet article montre également comment une conflictualité s'est structurée concernant un projet d'aménagement de réserves.

Si nous abordons un aménagement spécifique ici, les réserves de substitution, du rôle de la CACG, à la façon de gérer la pénurie d'eau, jusqu'à la structuration d'une conflictualité, tous ces éléments sont similaires à la conflictualité abordée en Adour-Garonne. Dès lors, nous voyons que si pénurie il y a, des négociations conduisent à une appropriation de cette dernière par le maintien d'une façon d'aménager l'abondance, mais cette fois-ci saisonnière. De la même manière, la conflictualité s'est structurée au fil des différents projets de réserves. Si le maître d'ouvrage public des réserves n'aura connu que de faibles controverses, une coopérative, du fait de son caractère privé, de la dimension du projet et des nouvelles considérations qu'engendrent l'instruction sur le « projet de territoire » - présentées dans la partie suivante - connaîtra une opposition vive sur son aménagement. Enfin, le rôle de la CACG est identique à celui mené en Adour-Garonne.

3) Les conséquences de la conflictualité sur la gestion de l'eau : le projet de territoire, nouvelle façon de considérer l'aménagement de la ressource

La conflictualité caractéristique du troisième contrat aménagiste n'impacte pas seulement une des organisations phares du gouvernement de l'eau, la CACG. En effet, l'absence de réflexivité caractérise l'ensemble de la technoadministration du contrat aménagiste. Les acteurs de ce réseau sociotechnique font face eux aussi à un impératif réflexif. Cette réflexivité va porter sur de nouvelle façon d'envisager la gestion de l'eau au regard du désalignement entre les représentations de la société civile et les modalités et acceptions actuelles du gouvernement de cette ressource.

\*\*

Suite au drame de Sivens et à la conflictualité plus générale du troisième contrat aménagiste concernant la gestion de l'eau, l'identité d'action et les conceptions de la CACG sur les façons de gérer la ressource sont remises en cause par une grande partie des acteurs œuvrant à la formalisation du gouvernement de cette ressource. Pour autant, si ces derniers appellent à une remise en cause de la SAR et à sa transformation, l'ensemble de la technoadministration à l'initiative du maintien de l'abondance dans le gouvernement de la pénurie d'eau se retrouve lui aussi face à un impératif de réflexivité.

Le désalignement entre les différentes représentations de la gestion de l'eau caractéristiques du contrat aménagiste précédent va concentrer les réflexions de cette technoadministration. Le directeur du service d'aménagement à la DREAL Occitanie dit à propos :

*« Le débat de société, il se confronte à des positions idéologiques. Il y a d'un côté l'approche qui se veut un peu scientifique, mais qui n'a pas forcément la vérité absolue, et d'un autre côté il y a l'approche des différents courants de pensée qui peuvent être en opposition totale... Évidemment, certains acteurs considèrent qu'il suffit, entre guillemets, de changer... d'arrêter l'irrigation*

<sup>31</sup> C'est bien parce qu'il n'apporte pas beaucoup de neuf que nous n'avons pas voulu insérer l'article dans le corps du texte de la thèse.

*sur tout le bassin Adour-Garonne et il y aura plus de problèmes, or c'est faux, parce que même si on arrêta toute l'irrigation sur le bassin Adour-Garonne, on ne résout pas le problème, on diminue un peu la pression de prélèvement, ça, c'est sûr... Et d'un autre côté, il y a ceux qui disent "ben il suffit de créer des retenues partout et il y aura plus de problèmes", et euh, en pratique, la création des retenues pose d'autres difficultés, euh, et puis surtout, on n'est pas sûrs qu'elles vont se remplir partout. »*

La conflictualité issue de l'exacerbation des différentes représentations concernant la gestion de l'eau amène les différents membres de la techno-administration à se questionner sur la construction et le contenu de l'intérêt général relatif aux aménagements hydrauliques. En d'autres termes, les conflits autour du gouvernement de la pénurie d'eau interrogent les façons de formaliser un contrat aménagiste, régulant derrière une gestion particulière de la ressource. À nouveau, le directeur du service d'aménagement à la DREAL Occitanie s'exprime sur ce sujet :

*« Si on raisonne de manière sectorielle, on n'y arrivera jamais. Donc il n'y a pas de bon et de mauvais intérêt général, il y a simplement besoin de concilier plusieurs intérêts sectoriels pour conduire à quelque chose de... de compatible. Et même quand on a quelque chose de techniquement compatible, ça ne veut pas dire que ça marche, et ça, ce sont les grands enseignements de Sivens et de Notre-Dame-des-Landes. »*

En effet, la légitimité procédurale dans les aménagements hydrauliques et la conformité technique de ces aménagements ne suffisent plus à garantir une façon de gérer la ressource qui soit acceptée et partagée. Les mêmes considérations sur la désuétude d'une conception de l'intérêt général garantie par le respect des procédures et la conformité technique de l'aménagement face aux différents dispositifs de gestion sont partagées par l'adjoint au responsable de la délégation de bassin Adour-Garonne au sein de la DREAL :

*« L'intérêt général du point de vue des services de l'État c'était la mise en œuvre de ce qui est prévu par le SDAGE, c'est, de fait, nos missions qui nous obligent à avoir cette vision-là. Pour autant, en complément, et ça me semble peut-être encore plus important, on s'est rendu compte avec l'épisode de Sivens que la façon dont on travaillait jusque-là, c'était une façon de travailler qui nous menait à l'impasse, et qu'il fallait arriver, pour justement faire ressortir l'intérêt général, à travailler d'une manière complètement différente. »*

Ce constat de la désuétude de la légitimité conférée par le respect des procédures et par la conformité des aménagements aux dispositifs de gestion se retrouve dans la critique actuelle plus générale des instruments de concertation et de négociation dans l'action d'aménager. Par exemple, le directeur du service d'aménagement à la DREAL Occitanie mentionne l'insuffisance de l'enquête publique :

*« Elles arrivent tard, il n'y a pas grand-chose à négocier, les gens peuvent être fondamentalement contre, vous trouverez toujours un sujet ou un moyen d'intérêt général pour dire que c'est comme ça qu'il faut penser et, en général, à ces enquêtes publiques ou à ces réunions publiques, vous avez soit personne, ou les deux retraits du coin, ou alors un monde de dingue parce qu'il y a trois lobbies qui se sont activés, soit pour, soit contre, en général les gens qui sont d'accord s'expriment pas, donc les gens qui sont contre vont se mobiliser, faire masse, et donc mettre une ambiance désastreuse et pas plus objective que s'il y avait personne. Donc dans les deux cas, c'est frustrant, parce qu'on essaye de présenter un projet, on est convaincu qu'il est d'intérêt général et qu'il doit s'appliquer pour éviter des catastrophes ou des dégâts, des pertes*

*humaines, des biens, etc. et puis on se dit "ben finalement on le passe, mais c'est très procédural et on a fait l'enquête publique parce qu'on nous l'a demandé, mais"... »*

Face à l'impératif de formaliser de nouvelles façons de décider de la gestion de la ressource en eau et de l'aménagement adéquat qui en découle, l'adjoint au responsable de la délégation de bassin Adour-Garonne au sein de la DREAL présente les réflexions actuelles en la matière :

*« Ce qui se dégage, c'est qu'on peut pas partir sur la solution unique qui permettrait de tout résoudre, ce n'est qu'au travers la combinaison de solutions qu'on arrivera à faire face à la situation, et les discussions qui ont lieu en ce moment, c'est "quel équilibre entre les différentes solutions ?", est-ce qu'il faut mettre 30 % de... là du coup, on est enregistré, donc je le précise bien, c'est des chiffres que je lance complètement en l'air et volontairement des chiffres similaires pour que, justement, il y ait pas ambiguïté, si on dit "on fait 33 % d'économie d'eau, 33 % d'amélioration de fonctionnement des retenues existantes et 33 % de création de retenues", est-ce que c'est le bon équilibre ? »*

Ces propos nous éclairent sur la façon dont la technoadministration envisage désormais de gouverner la pénurie d'eau. Il ne s'agit plus selon ses dires de qualifier la pénurie pour légitimer une opération de stockage de la ressource afin de maintenir son abondance, comme c'était le cas durant le troisième contrat aménagiste. Les réflexions actuelles montrent que le stockage de la ressource n'est plus perçu comme la finalité en matière d'aménagement dans le gouvernement de la pénurie d'eau. À nouveau, cet acteur de la DREAL illustre cette réflexion :

*« On essaye de travailler vraiment différemment en repartant de la base en disant "peut-être qu'il y aura un projet de retenue à l'arrivée, peut-être qu'on imaginera une évolution des filières agricoles, peut-être que finalement on arrêtera de prélever de l'eau potable sur ce territoire et on basculera sur une autre place que celui-là, il peut plus subvenir correctement", on ne sait pas, on discute ensemble, on va mettre sur la table tout ce qu'on a. »*

La réflexion sur de nouvelles façons de faire de la part de la technoadministration se concentre sur la manière dont se formalise le recours à la solution du stockage de l'eau. Non seulement les réflexions actuelles montrent qu'elles se détachent de cette vision systématique qui prévalait jusqu'alors, mais portent aussi sur les façons dont se formalise une vision de la gestion de l'eau et des solutions pour faire face à sa pénurie au-delà d'une simple légitimité procédurale qui prévalait jusqu'alors à travers la conformité de l'aménagement au SDAGE et à son passage obligé à l'enquête publique. Le directeur du service d'aménagement à la DREAL Occitanie illustre ces nouvelles considérations du contrat aménagiste actuel :

*« Il n'y a pas de solution tant qu'on n'aura pas essayé de travailler à une sorte de co-construction. (...) Un projet d'infrastructure, ça va forcément faire des déçus. C'est plutôt vers les modes de compensation qu'il faut voir comment on peut trouver une solution et surtout, s'il n'y a pas de solution, à des alternatives. Je pense que c'est peut-être ça aussi qui nous manque. On part tout de suite dans le projet. On doit, et c'est fait, mais ce n'est pas toujours fait de manière complètement exploratoire, étudier toutes les solutions. En général, on étudie les autres solutions, mais comme on sait ce qu'on veut faire, on trouve tous les maux du monde aux autres solutions et tous les avantages à la nôtre avec une optique d'inconvénients. (...) ça sous-entend que chacune des variantes doit être étudiée sérieusement. Et pas qu'on dise "on va faire comme ça, on va étudier des variantes" pour dire qu'on a étudié des variantes. »*

Le travail portant sur la co-construction d'un projet d'aménagement hydraulique mentionné par ce *verbatim* précédent est au cœur des considérations actuelles du contrat aménagiste. La co-construction y est associée à un processus afin de faire émerger un intérêt commun à l'ensemble des acteurs sociotechniques :

*« Donc pour moi, déjà, la base de ces processus consiste à remettre en dialogue tous ces gens et en conversation intelligente pour qu'ils reconstruisent un savoir commun, et ça, c'est un énorme boulot quoi. On est obligé de passer par là. Et après, le deuxième truc, c'est de faire surgir l'intérêt commun. »*

Ces propos du directeur adjoint de la DRAAF Occitanie révèlent l'importance que la technoadministration actuelle accorde au dialogue et aux logiques participatives afin de formaliser une gestion de l'eau partagée par tous. Cette considération sur une nouvelle façon de faire en matière de participation rejoint aussi une considération sur une nouvelle spatialité de la gestion de l'eau :

*« La démarche qu'on prône actuellement, c'est dans chacun des secteurs, de se poser la question, alors de manière globale à l'échelle du bassin Adour-Garonne pour donner de grandes orientations à travers le plan d'adaptation au changement climatique, le SDAGE, etc., mais ensuite de décliner la démarche territoire par territoire, avec l'ensemble des acteurs potentiellement intéressés par le sujet, intéressés au sens très large, pas forcément intéressés par le prélèvement d'eau en tant qu'usager économique, mais l'ensemble des acteurs, y compris de la société civile, qui estime qu'il peut avoir son mot à dire sur le sujet, et donc là on rentre concrètement dans les démarches dites de co-construction, au lieu d'avoir une structure qui travaille dans son coin, qui fait faire des études, qui livre les études et qui dit "ben voilà la conclusion à laquelle on est arrivés", et grosso modo, ben les acteurs découvrent ça soit progressivement soit en fin de processus et ont pas tellement d'autres possibilités que dire "bon d'accord" ou au contraire à s'opposer en disant "je ne suis pas d'accord", et c'est ce qu'il s'est passé ces derniers temps. Là, l'idée, c'est faire le travail, dès le début de manière collective, y compris sur quel périmètre exactement on travaille, quelles sont les questions qu'il faut qu'on se pose et quel est le diagnostic qu'on partage, et si on a un diagnostic partagé, c'est-à-dire qu'on a été capable de partager les données, d'identifier collectivement les problèmes. »*

Ces réflexions de la technoadministration sur de nouvelles manières d'appréhender la gestion de l'eau en temps de pénurie et de conflictualité peuvent se résumer au regard d'une triple évolution : la première est que la solution prônant l'aménagement de réserves d'eau n'est plus systématique et appréhendée comme substantiellement bonne ; la seconde porte sur la mise en place de nouvelles procédures de co-construction dans la définition de la gestion de l'eau et des aménagements à réaliser en conséquence ; la troisième vise la déclinaison des orientations en matière de gestion fixée par les SAGE et les SDAGE à l'échelle des portions spatiales et acteurs concernés, à l'échelle des territoires.

Ces conceptions nouvelles quant aux façons de gérer et d'aménager l'eau dans le gouvernement de sa pénurie renvoient à l'instruction gouvernementale du 4 juin 2015, fixant que le financement de toute nouvelle retenue d'eau par les agences de l'eau est conditionné à l'élaboration d'un *projet de territoire* :

*« Le projet de territoire vise à mettre en œuvre une gestion quantitative de la ressource en eau reposant sur une approche globale de la ressource disponible par bassin versant. Le projet de territoire est un engagement entre les acteurs de l'eau permettant de mobiliser à l'échelle d'un territoire les différents outils qui permettront de limiter les prélèvements aux volumes*

*prélevables et donc de respecter une gestion quantitative équilibrée de la ressource en eau en prenant en compte la qualité chimique et écologique des milieux aquatiques et en s'adaptant à l'évolution des conditions climatiques, tout en visant à accroître la valeur ajoutée du territoire.* » (Le ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, 2015, p. 4)

Dès lors, les agences de l'eau ne financeront plus que les ouvrages s'inscrivant dans une logique de substitution, c'est-à-dire la substitution de prélèvements à l'étiage par des prélèvements hors d'étiage, et non sur de la création de volumes supplémentaires. De plus, l'instruction accentue l'importance de la participation citoyenne, notamment par le renforcement du rôle des CLE (*ibid*). Cette nouvelle démarche prônée par l'État s'inscrit dans la continuité du drame de Sivens et aux rapports commandités par des experts pour faire face à la conflictualité de l'aménagement : « *pour d'éventuels projets à venir, notre expertise préconise une démarche de type projet de territoire qui soit véritablement multi-acteurs et qui ne se limite pas à la question de l'accès à l'eau, mais aborde celle de la place de l'agriculture dans le contexte économique, social et environnemental du territoire et des territoires voisins* » (Forray et Rathouis, 2014, p. 29 ; voir aussi Forray et Roche, 2015). Ces derniers préconisent justement la démarche d'un projet de territoire concerté où d'autres solutions et alternatives aux barrages seraient analysées. La démarche de projet de territoire révèle une réflexivité qui en un sens cherche à démocratiser le gouvernement de la pénurie d'eau. Cette démarche cristallise la manière dont le contrat aménagiste fait face à l'incertitude laissée par le drame de Sivens.

\*\*

Des suites de la conflictualité caractérisant le gouvernement de la pénurie d'eau au sein de la troisième vague de modernisation, la techno-administration formalisant le contrat aménagiste de la gestion de l'eau a fait face à l'incertitude quant à la nécessité de repenser la façon d'aménager et de gérer cette ressource. Nous avons analysé ici la réflexivité d'une partie des acteurs sociotechniques sur les nouvelles manières de gérer et d'aménager cette ressource. À travers la préconisation de l'élaboration de *projet de territoire*, l'État et les acteurs formalisant le contrat aménagiste visent une triple évolution : spatiale, sociale et politique. Spatiale, car le territoire devient l'échelle de référence. Sociale, car en matière de concertation les réflexions en cours appellent des processus de co-construction visant la formulation d'un savoir commun favorisant les compromis. Enfin, politique, car il s'agit d'explorer par ces nouvelles considérations spatiale et sociale différentes solutions, stratégie de développement, pour que le stockage de l'eau ne soit plus la seule horizon technique répondant à la problématique de la pénurie.

#### 4) Les conséquences de la conflictualité pour la CACG : une défiance sur son impartialité

La confusion dans le rôle d'agent et d'acteur de la CACG au sein du gouvernement de l'eau et du développement des territoires ruraux que nous avons expliquée précédemment va se retrouver au sein des controverses liées au drame de Sivens et entraîner une rupture dans son identité d'action. C'est dès lors la reconnaissance par la société civile et la techno-administration de la CACG en tant qu'agent et acteur qui s'est ébranlée faisant suite à sa médiatisation par le conflit de Sivens. Autrement dit, c'est un basculement de son identité d'action qui se cristallise à travers une défiance quant à son impartialité et ses façons de faire.

\*\*

La conflictualité dans la gestion de l'eau évoquée plus haut a entraîné une contestation de la CACG dans son identité d'action, c'est-à-dire dans son rôle de SAR et de SEM

et ses façons d'aménager la ressource. Un conseiller départemental membre du conseil d'administration de la CACG dit à ce sujet :

*« Il y a la contestation d'un certain type d'aménagement on va dire, du territoire et, pour en revenir à la CACG, au niveau de la gestion de l'eau, la CACG a été confrontée à une contestation, je dirais de sa fonction, de sa mission d'aménageur, de constructeur de retenues d'eau, parce que c'est là qu'il y a la grande contestation, mais il y a d'autres secteurs où on a tendance, un peu, de pas vouloir reconnaître le savoir-faire de la CACG dans son rôle d'aménageur. »*

Parler de la contestation du savoir-faire de la CACG, de son rôle d'aménageur est révélateur du basculement qui s'opère pour la SAR suite à Sivens. C'est-à-dire que ce qui fondait auparavant sa légitimité, sa reconnaissance, ou plus simplement son pouvoir dans l'aménagement de la ressource en eau, nous pensons ici à ses expertises techniques ainsi que ses représentations, à savoir moderniser les coteaux de Gascogne par l'agriculture et l'irrigation, connaissent dans ces années-là défiance et divergence. Cette défiance de la société civile et la divergence de ses représentations de celles portées par l'action publique locale et la technoadministration, la CACG l'a subie comme le montre l'ancien directeur de l'organisation :

*« Dans les années 1990, ça a commencé, il y a eu cette contestation d'aménager, ou de déménager, le territoire, comme certains disaient. Mais progressivement, tous les projets avaient une contestation, et à chaque nouveau projet, la contestation était plus virulente, était plus forte. Elle était plus structurée ».*

Or, comme nous l'avons vu à travers l'exemple du conflit du barrage de Sivens, la CACG a été pointée comme un des éléments du problème, comme « *un trou noir du pouvoir* » pour reprendre les termes de Lascombes et Lorrain (2007), c'est-à-dire un « *intermédiaire de l'action publique* » en situation hégémonique bénéficiant d'un pouvoir relatif dans l'imposition de ses représentations et de ses savoir-faire dans l'action publique. La médiatisation du conflit de Sivens a révélé cet intermédiaire et a dénoncé son impartialité et ses moyens d'action. À ce propos, l'ancien directeur raconte :

*« On était considérés comme illégitimes. C'est-à-dire qu'on était considérés, en gros, comme des fonctionnaires, que nous n'étions pas, et qui nous croyions tout permis, et en plus soutenus par quelques politiques, forcément onéreux parce qu'ils nous soutenaient (...) c'est-à-dire qu'il y avait une opposition au projet, et vu que c'était la CACG, on analysait, enfin les gens analysaient la structure de la CACG pour en faire une raison du problème, enfin une raison supplémentaire du problème. »*

Si la CACG est devenue une raison des problèmes et non plus une raison du succès du développement des coteaux de Gascogne, c'est bien parce qu'elle a continué à entreprendre ses mêmes façons d'aménager, cette même posture de SAR, alors que l'agencement politique n'était plus le même et que les croyances sur le modèle de développement n'étaient plus partagées. Tandis que ces évolutions contextuelles et conjoncturelles se retranscrivaient à travers l'occurrence des conflits d'aménagement dont elle avait la charge, la CACG poursuivait ces mêmes logiques d'action, jusqu'à la cristallisation de ces désalignements à travers la ZAD de Sivens et la politisation de l'organisation. Ce désalignement face à ses expertises et aux services des façons de gouverner pour lesquelles elle était mobilisée a fait basculer l'identité d'action de la CACG. À ce propos, un élu politique membre de son conseil d'administration ajoute :

*« Elle s'est trouvée, je dirais, prisonnière d'une image qui n'était pas forcément la mauvaise image. En tout cas on l'a affublée d'une image d'outil de société responsable des grands déséquilibres écologiques et d'être*

*complice d'actes qui menaient à la destruction de nos écosystèmes, autrement dit, du milieu, et quelque part de la planète, quoi. Alors, je vais être très clair, je pense que la CACG en ce moment est en crise morale, en crise mal-être et de non-reconnaissance, ou d'injustice. »*

Au-delà de cette « crise morale » de l'entreprise, tout ce qui compose son identité d'action et ce sur quoi est forgée sa gouvernance est remis en cause. La remise en cause de son impartialité entraîne une rupture de confiance entre elle, la société civile et l'action publique locale. À ce propos, le directeur adjoint de la DRAAF Occitanie raconte :

*« Moi, je pense que c'est un acteur qui doit... Il faut qu'il se transforme et qu'il regagne une certaine confiance, quand même, parce qu'il y a des trucs qui ont laissé des séquelles. Sivens, euh... Je sais qu'ils s'en rendent compte quand même, mais ça n'a pas fait du bien à leur image. Je pense que... il faut qu'ils donnent des gages de confiance au système d'acteurs... et il faut aussi qu'ils comprennent que l'ancien monde qui était celui qui supportait, ben il change hein. »*

Or, si « l'ancien monde » que représente désormais la CACG s'illustre au travers de ses façons d'aménager, que nous étayerons juste après, la CACG représente aussi cet ancien monde au regard de son modèle organisationnel, autrement dit, du fait qu'elle est une SAR/SEM et qu'elle était pensée du temps où la légitimité d'impartialité, c'est-à-dire la proximité entre le politique et ses outils techniques, n'était pas questionnée. Mais, à travers Sivens, c'est toute cette ancienne représentation qui a été contestée par la médiatisation de possibles conflits d'intérêts, à travers le fait qu'elle puisse être juge et partie. Pourtant, C. Devès déjà dans sa thèse sur les SAR pointait la nécessité de clarifier la nature de ces organisations :

*« Une réforme logique serait de transformer ces sociétés d'économie mixte qu'elles ne sont pas en établissement public qu'elles sont déjà en fait. L'organisation, la répartition des pouvoirs seraient ainsi améliorées. (...) Enfin il faudrait mieux harmoniser les relations entre les Sociétés de développement régional avec les « établissements publics de la loi de juillet 1972 sur la réforme régionale » (op.cit, p. 320).*

Cette médiatisation de la structure sous cet angle, c'est-à-dire sur la question de son impartialité liée à ses statuts, est un des éléments qui a entraîné une perte de confiance de la part de l'action publique locale envers l'entreprise. Ne nous y méprenons pas, cette perte de confiance par le système sociotechnique et politique dans lequel elle est insérée s'effectue au regard de l'image publique dont la CACG a désormais la charge, car, élus, techniciens et administrations connaissaient l'agencement spécifique de cette organisation avant cette médiatisation. Cette perte de confiance va favoriser une défiance exposée par ces propos du directeur de l'Institution Adour :

*« Le problème de la CACG c'est qu'elle est juge et partie quoi. Il faut faire attention. Et c'est là où moi j'ai demandé par exemple qu'ils n'apparaissent pas dans nos... dans les entreprises, dans les bureaux d'étude parce que s'ils veulent concourir après pour être aménageurs, c'est dur d'être celui qui décide du niveau d'aménagement et puis après proposer l'aménagement. C'était des pratiques à l'ancienne ça, et c'était des schémas parapublics en plus. »*

« Des pratiques à l'ancienne » dont a fortement usé l'Institution Adour jusqu'à la mise en débat de la question de l'impartialité à travers le barrage de Sivens.

Par ailleurs, le basculement d'identité d'action de la CACG « d'outil d'État modernisateur » à « outil destructeur de l'environnement et ne faisant pas preuve



d'impartialité » n'est pas une transformation liée à la seule contestation de Sivens à travers une problématique de gestion de l'eau dans le bassin Adour-Garonne. Cela renvoie à une nouvelle réalité sociale où les questions environnementales et politiques interdépendantes polarisent des divergences de représentations et appellent à *contrario* à un nouveau contrat aménagiste, précurseur de nouvelles façons d'aménager. Or, le barrage de Sivens et la CACG cristallisent les anciennes logiques d'aménagement, ces anciennes façons de faire qui représentent aujourd'hui une des causes des problématiques environnementales. Notre propos est illustré par un des membres de la direction de la DRAAF Occitanie :

*« La CACG c'est un truc très descendant où les mecs tournent la vision et ils déploient, quoi, et si on prend un des... un des sujets d'actualité récent qui est Sivens, par exemple, bon, Sivens c'est le moment où cette logique se fracasse sur une nouvelle réalité sociétale, ne la comprend pas, puis euh, arrive à un truc dramatique, quoi. »* Ce à quoi il ajoute : *« C'est une vraie rupture, la ZAD, ces mouvements de contestation, la surmédiatisation de ce truc, c'est un phénomène de société qui s'est incarné dans le territoire, c'est un temps de rupture entre l'ancien monde et le nouveau. »*

Si ces propos témoignent de l'absence de réflexivité de la CACG, ils témoignent dans notre analyse aussi d'une absence de réflexivité dans la formalisation du troisième contrat aménagiste dans la gestion de l'eau du bassin Adour-Garonne. Autrement dit, l'occurrence des conflits qui ont précédé Sivens et les changements contextuels qui se sont opérés depuis les années 1980 ont chargé avec eux de nouveaux enjeux que la CACG et le système d'acteur n'ont pas intégrés dans la formalisation du troisième contrat aménagiste. Or, la médiatisation du barrage de Sivens fait de la CACG « la tête de proue » des critiques au sein du système d'acteur. Dès lors, ces derniers pointent l'absence de réflexivité de l'organisation, sur le plan de l'orientation politique de ses actions, de sa façon d'aménager, comme de sa posture d'ancienne organisation de l'État « sachante » du territoire. C'est bien ce manque de réflexivité qui a ébranlé la confiance de la société civile, mais surtout du système sociotechnique dans lequel elle agissait. À nouveau, le directeur adjoint de la DRAAF Occitanie dit à ce sujet :

*« Un acteur comme la CACG, il sait gérer l'eau, il a des connaissances, il y a des experts, il y a des ingénieurs, il y a des gens qui ont de la connaissance, donc il doit être dans le tour de table de la réflexion sur comment on va s'en sortir. Mais il faut qu'il arrive à rétablir, justement, une confiance, pour montrer que s'il vient dans cette réflexion, ce n'est pas pour servir les intérêts de la CACG et puis augmenter leur chiffre d'affaires, donc il y a une question un de servir un intérêt général complexe sur le bassin et comment ils peuvent se repositionner là-dessus. Il y a une question d'image là, qui joue beaucoup là-dessus, c'est-à-dire qu'il y a nul doute qu'ils ont plein d'ingénieurs, de technique, de compétences internes qui peuvent être utiles pour toutes les économies d'eau, pour tous les aménagements intelligents, tout un tas... être promoteurs de tout un tas d'innovations écologiques, sûrement, mais il y a un moment donné où il faut qu'ils restaurent une espèce de capital confiance, une humilité sur le fait qu'ils soient un opérateur d'aménagement intelligent, quoi, et au niveau de ce qu'on attend à notre époque. »*

Ce que pointe cet extrait de discours, c'est le fait que les modalités d'action déployées par la CACG dans le cadre de Sivens, sa façon d'aménager et de se représenter l'aménagement d'une infrastructure de stockage appartenaient « à l'ancien monde ». Une façon d'aménager qui, autrement dit, appartenait au temps où les technosciences, la légitimité politique d'une organisation issue de l'État et la représentation d'un barrage pour soutenir une agriculture modernisée bénéficiaient de l'alignement du deuxième contrat aménagiste, c'est-à-dire d'un relatif consensus sur

l'orientation politique des aménagements en question entre la société civile, les organisations, la techno administration et l'État. C'est pourquoi le directeur de l'Institution Adour insiste sur le fait que : « *Ben pour la CACG, c'est la fin d'un modèle (...) pour des entreprises et des sociétés comme la CACG, euh, c'est une remise en question totale des pratiques commerciales et des pratiques techniques.* » Et c'est ce que représente le barrage de Sivens, une façon de faire de « *l'ancien temps* », ou plutôt Sivens pointe un manque d'évolution des pratiques et particulièrement des expertises de la CACG, comme l'atteste un membre de la DRAAF Occitanie travaillant sur la gestion de l'eau :

*« C'est un dossier qui a été monté comme on les montait il y a quinze ans, c'est-à-dire, bon, quand il y avait un manque d'eau, on apporte une solution technique avec une retenue. Donc aujourd'hui, c'est... il y a des procédures assez complexes, avec des exigences, et donc, notamment, sous l'angle environnemental. Et le volet environnemental du dossier, il avait des faiblesses, et par ailleurs, bon, il n'était pas forcément conforme aux règles de financement qui pouvait être attribué pour ce type de projet. »*

En effet, le drame de Sivens et les contre-expertises engagées par l'État sur le projet ont remis en cause les savoirs déployés par la CACG, ces mêmes savoirs qui jusque-là étaient une composante phare du rôle et du pouvoir de l'organisation. Ce qui est ici sujet à controverses c'est le contenu des expertises déployées par la CACG justifiant la dimension du barrage et plus précisément l'évaluation du besoin de substitution à partir de laquelle son dimensionnement était justifié. La contre-expertise de Nicolas Forray et Pierre Rathouis menée au nom du Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable s'attarde sur ce point :

*« Le dimensionnement du projet résulte d'une évaluation du besoin de substitution basé sur une méthode ancienne, définie en 1997, à partir des données disponibles à l'époque, et de forfaits de consommation d'eau à la surface. Il est transcrit dans le plan de gestion des étiages (PGE) du Tescou approuvé par l'État en 2004, cité dans le SDAGE Adour-Garonne, et repris dans le protocole "irrigation" signé entre l'État et la chambre d'agriculture Midi-Pyrénées, en 2011. La gestion volumique, devenue possible depuis 2009, permet de préciser le besoin, en conformité avec les règles financières des aides à l'agriculture. Cette approche conclut à une surestimation du volume de substitution destiné à l'irrigation dans le projet d'au moins 35 % » (Forray et Rathouis, 2014, p. 42).*

Cette contre-expertise renforce la défiance quant à l'impartialité de la CACG chez la technoadministration, comme en témoigne les propos du directeur adjoint de la DRAAF Occitanie :

*« Sur Sivens, la CACG nous bazarde un projet de 700 000 m<sup>3</sup> pour... maintenant qu'on est en train, là, depuis des mois, de contre-expertiser, de retravailler, de revenir, on s'aperçoit que les données de base étaient complètement farfelues. Bon... C'est-à-dire qu'il y a des chiffres qui avaient été mis selon des hypothèses à la c\*\* que personne n'avait vraiment critiquées... »*

Ainsi, à travers le conflit du barrage de Sivens, la CACG fait face à sa politisation. Autrement dit, des modalités d'action entreprises, à la prise en compte des questions environnementales, jusqu'à la manière dont est gouvernée l'organisation, la société civile et l'action publique locale appellent à une réflexivité de la CACG quant à une évolution de l'organisation dans ses manières de faire. Néanmoins, notons ici qu'il y a un délaissement des politiciens locaux face à cette médiatisation de l'entreprise. S'ils ont usé de son rôle de SAR, ce n'est peut-être pas tant une perte de confiance qui invisibilise politiquement la CACG, mais plus le

danger médiatique et conflictuel qu'elle pourrait susciter. Ce paradoxe, politisation et désintéressement politique, est au centre de la crise morale et de la fin du règne de l'entreprise dans le gouvernement de l'eau du bassin Adour-Garonne.

\*\*

La perte d'équilibre des éléments qui fondaient le rôle et son pouvoir dans la gestion de l'eau jusqu'à la conflictualité que rencontre la CACG dans les projets de stockage hydraulique qu'elle conduit, un basculement de son identité d'action s'opère aussi bien dans l'espace public que chez l'appareil politico-administratif. Une défiance se cristallise autour de sa légitimité d'impartialité et sur ses façons de faire, notamment concernant ses expertises. Ainsi, la conflictualité pointe autant le manque de réflexivité de l'organisation que de l'action publique locale à l'œuvre dans le gouvernement de l'eau. Cette défiance qui se déploie sur l'organisation est aussi à analyser dans les enjeux politiques concernant son rôle d'agent et d'acteur et l'ambiguïté de ses statuts.

## **ÉPILOGUE : Gouverner de la pénurie d'eau dans le marais-poitevin : dispositifs de gestion et réserves de substitution pour le maintien d'une abondance saisonnière pour l'irrigation<sup>32</sup>**

Résumé – Cet article s'intéresse à la manière dont se structure une façon particulière de gouverner la pénurie d'eau pour l'irrigation de l'agriculture dans le Marais-Poitevin. De l'analyse de l'élaboration de dispositifs de gestion à l'aménagement de réserves de substitution, il s'agit de révéler dans quelle mesure les initiatives de l'action publique et les aménagements qui en découlent oscillent entre une gestion de la pénurie d'eau par la diminution de son prélèvement pour irriguer, et entre le maintien d'une représentation de son abondance saisonnière par le recours aux réserves de substitution. Nous abordons dans un premier temps la façon dont l'action publique se saisit de la problématique de la pénurie d'eau par l'élaboration négociée de dispositif de gestion. Puis, dans un second temps, l'article analyse de quelle manière deux projets d'aménagement de réserves de substitution se réfèrent au cadre de cette action publique négociée et se différencient par leur conflictualité.

### **Introduction**

Cet article analyse la manière dont se structure et se caractérise une façon de gouverner la pénurie d'eau dans le Marais-Poitevin. Il s'appuie sur les résultats de l'étude d'un aménagement spécifique : la création de réserves de substitution. L'eau est à l'interface de trois milieux qui composent le Marais-Poitevin : le bassin versant, la zone humide et le milieu estuaire. L'usage de l'eau pour l'irrigation de l'agriculture est une problématique cruciale concernant le maintien du bon état écologique du marais.

Il s'agit ici d'analyser la façon dont l'action publique élabore des dispositifs de gestion qui, d'une part, introduisent une gestion de l'eau sous l'angle de sa pénurie et de l'autre, cadrent le recours à l'aménagement de réserves de substitution se fondant sur une représentation d'une abondance saisonnière de cette ressource. En effet, les réserves visent à stocker de l'eau en hiver pour la mettre à disposition des agriculteurs irrigants en été, durant la période d'étiage.

Par la suite, en mettant en perspective deux projets d'aménagement spécifiques de réserves de substitution en termes « d'action publique négociée », l'article étudie la manière dont les différents cadrages politiques de ces aménagements sur le plan de la participation et des instruments d'action publique mobilisés structurent une dynamique de négociation et de conflictualité distinctes entre les deux cas à l'étude.

Sur le plan méthodologique, une des originalités de cette recherche est qu'elle est issue d'une recherche-action effectuée dans le cadre d'un doctorat en Convention industrielle de Formation par la Recherche (CIFRE) au sein de la Compagnie d'Aménagement des Coteaux de Gascogne (CACG), Société d'Économie mixte et Société d'Aménagement Régional<sup>33</sup>. Cette entreprise ayant assisté le maître

<sup>32</sup> Cet article a fait l'objet d'une relecture de la part du comité de rédaction de la revue *Nature, Sciences, Sociétés*, qui l'a ensuite soumis à deux lecteurs extérieurs. La version ici présente est ainsi la version resoumise, amendée suite aux remarques des lecteurs et envoyée à la revue le 9 octobre 2020.

<sup>33</sup> Face à la conflictualité que rencontrent ses aménagements, cristallisée par l'instauration d'une ZAD sur le site du projet de barrage de Sivens dans le Tarn dont elle avait la charge de son aménagement, et la remise en cause de son impartialité, la CACG a internalisé des praticiens en sciences sociales afin d'une part, d'endogénéiser les transformations contextuelles de l'aménagement du territoire et de la gestion de la ressource en eau et d'autre part, d'élaborer de nouvelles méthodes et pratiques de l'ordre de l'ingénierie sociale et territoriale pour renouveler son rôle dans le développement des territoires ruraux. Dans ce contexte, la sollicitation par la CACG sur le sujet des réserves de substitution portait sur la réalisation

d'ouvrage et conduit la maîtrise d'œuvre du projet dans les deux projets à l'étude, nous avons eu un accès privilégié à la logique des aménageurs des réserves de substitution. À côté de cette situation d'observation, seize entretiens semi-directifs ont été réalisés durant le travail de terrain<sup>34</sup>.

### **Lire les dispositifs de gestion de la ressource en eau : instruments, acteurs et expertises**

Ce travail s'inscrit dans le champ de la géographie politique. Dans une vision pragmatiste, une attention particulière est ici portée aux choix collectifs, modalités décisionnelles et modes opératoires entrepris (Allen, 2009). Ceci permet d'analyser comment une certaine conception de la nature se traduit en choix politiques (Chartier et Rodary, 2016). Autrement dit, pour pouvoir mieux éclairer les pratiques et les conceptions de l'eau, ce travail de recherche cible les pouvoirs, les connaissances et les représentations à l'œuvre pour comprendre la façon dont se structure une façon particulière de gouverner cette ressource.

« Gouverner l'eau, c'est, d'une part, définir une certaine nature de l'eau et de notre rapport à elle, et, d'autre part, produire un certain cadrage du problème. C'est rendre possibles certaines pratiques et en empêcher d'autres, déployer des mécanismes de solidarité spécifiques, faire exister des échelles de gestion et des institutions multiples, promouvoir des circuits financiers » (Fernandez, 2017, p. 353). L'application d'une certaine manière de gouverner l'eau est ici étudiée à travers la composition et la construction de dispositifs, qui articulent savoir et pouvoir en rassemblant des acteurs, des institutions et des logiques financières, afin d'appliquer des dynamiques de gouvernement (Auvet, 2019). La mise en place d'instruments<sup>35</sup>, le recours aux expertises, ainsi que les outils de participation sont des éléments qui composent les dispositifs de gestion de l'eau et leurs négociations.

La gestion de l'eau se caractérise depuis les années 1990 par une prise en compte de ses dimensions écologiques et sociales. De plus, de nombreuses recherches ont montré que la participation et la territorialisation des dispositifs d'aménagement et de gestion de la ressource sont des caractéristiques essentielles de l'action publique (Ghiotti, 2006 ; Salles, 2006). Cette démarche se traduit par l'instauration d'instruments aux différentes échelles de gestion. Deux types d'instruments majeurs ont été mis en place : les Schémas Directeurs d'Aménagements et de Gestion des Eaux (SDAGE) et les Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE). Ils ont pour objectif, à l'échelle des agences de l'eau, de fixer les règles de gestion, d'aménagement, d'utilisation et de protection de la ressource. Ces instruments sont dotés d'arènes dites participatives : les comités de bassin pour les SDAGE, les Commissions Locales de l'Eau (CLE) pour les SAGE. Ces arènes sont composées de représentants de l'État, des collectivités territoriales, d'acteurs économiques et d'associations. Ce cadre vise à la définition par une

---

« d'un retour d'expérience » pour évaluer les difficultés et les réussites d'un tel projet, qui symbolise les actions de l'organisation aujourd'hui.

<sup>34</sup> La phase d'observation et la réalisation des entretiens ont été effectuées, parmi d'autres travaux, entre le mois de mars 2016 et le mois de janvier 2018. Les entretiens n'ont concerné eux que le projet de réserve porté par le Syndicat Mixte Vendée-Sèvres-Autizes. Ils ont été réalisés en deux phases : la première au mois de juin 2016 la seconde au mois de d'avril 2017. Parmi les acteurs interrogés, une grande partie représente l'appareil politico-administratif en charge de l'élaboration des dispositifs de gestion et concerné par la réalisation des réserves de substitution (syndicat mixte, organisme unique de gestion collective, agence de l'eau, chambre d'agriculture, etc.), des praticiens de la CACG, des associations de protection de l'environnement, ainsi que des agriculteurs irrigants.

<sup>35</sup> Est considéré comme instrument « un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur » (Lascoumes et Le Galès, 2004, p.13)

communauté d'intervenants des règles collectives pour l'accès et la gestion de la ressource.

Les instruments participatifs se sont particulièrement développés dans le champ de l'aménagement et de l'environnement (Barbier et Larrue, 2011 b ; Mermet et Salles, 2015). Toutefois, ces procédures sont autant saisies dans un objectif d'améliorer substantiellement la décision (Fiorino, 1990), que dans une optique fonctionnaliste, autrement dit une forme privilégiée de « gouvernementalité » contemporaine (Bonneuil et Joly, 2013). Plus largement, les dispositifs de participation attachés à la gestion de l'eau renvoient à une manière de construire la réponse politique à un problème à travers une approche par les instruments et l'intégration des parties prenantes concernés dans leur élaboration. Les instruments que sont les SDAGE, SAGE et CLE sont les outils qui matérialisent et opérationnalisent l'action gouvernementale. Dès lors, si cet article s'intéresse aux instruments c'est pour saisir leurs effets sur l'action en question, sur la manière dont ils fondent l'aménagement de la ressource en eau. Ces dimensions participatives et instrumentales de la gestion de l'eau fondent les caractéristiques « d'une action publique négociée » en la matière qui, à partir des travaux de Sophie Allain et Alexandre Emerit, structure « deux idéaux-types de dynamiques de projet » (Allain, 2005, 2012 ; Allain et Emerit, 2003). Pour ces auteurs : « *Une approche en termes "d'action publique négociée" des projets d'aménagement permet d'analyser ceux-ci dans leur construction au sein d'un espace social plus large, (...) cela permet de repérer leur articulation possible avec d'autres éléments du contexte institutionnel (...) ainsi que d'examiner la manière dont s'établit une autorité pour ce type de projet (...)* » (*ibid*, p.264).

L'évolution de la prise en charge politique de la gestion de l'eau s'explique par les enjeux qu'implique le réchauffement climatique, mais aussi par l'émergence de vives contestations, comme l'ont notamment illustré les conflits nés du projet de barrage de Sivens. Depuis l'instruction gouvernementale du 4 juin 2015, un nouveau cadre en termes « d'action publique négociée » s'instaure. En effet, le financement de toute nouvelle retenue d'eau par les agences de l'eau est conditionné à l'élaboration d'un « projet de territoire ». Celui-ci « (...) vise à mettre en œuvre une gestion quantitative de la ressource en eau reposant sur une approche globale de la ressource disponible par bassin versant. Le projet de territoire est un engagement entre les acteurs de l'eau permettant de mobiliser à l'échelle d'un territoire les différents outils qui permettront de limiter les prélèvements aux volumes prélevables et donc de respecter une gestion quantitative équilibrée de la ressource en eau en prenant en compte la qualité chimique et écologique des milieux aquatiques et en s'adaptant à l'évolution des conditions climatiques, tout en visant à accroître la valeur ajoutée du territoire » (Le ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, 2015, p. 4). De plus, l'instruction accentue l'importance de la participation citoyenne, notamment par le renforcement du rôle des CLE (*ibid*). Dès lors, les agences de l'eau ne financeront plus que les ouvrages s'inscrivant dans une logique de substitution, c'est-à-dire la substitution de prélèvements à l'étiage par des prélèvements hors d'étiage, et non sur de la création de volumes supplémentaires.

Les différentes évolutions législatives, la multiplication des conflits sur la gestion de la ressource et le paradigme de la gestion intégrée amènent aujourd'hui une appréhension « plurielle » de l'eau, tant à travers ses composantes qualitatives, quantitatives que sociales et politiques (Linton, 2017). De ces nouvelles considérations, il est question dans cet article de s'intéresser à leurs conséquences concernant la structuration d'une façon de gouverner cette ressource et à la manière dont les aménagements qui en découlent s'articulent, se modifient, se justifient ou se contestent face à au renouvellement du cadrage politique, spatial et social de la gestion de l'eau.

Dès lors, à travers cette approche, cet article veut répondre au questionnement suivant : dans quelle mesure les dispositifs de gestion de l'eau à l'étude articulent-ils d'un côté un maintien d'une abondance saisonnière de cette ressource par le recours aux réserves de substitution et de l'autre une réduction des prélèvements face à sa pénurie ? Également, dans quelle mesure les différences de conflictualité dans l'aménagement de réserves de substitution qui en découlent peuvent-elles s'expliquer au regard du renouvellement du cadre de « l'action publique négociée » que représente « le projet de territoire » ?

### **De l'abondance à la pénurie : la construction de dispositifs de gestion de l'eau pour le Marais-Poitevin**

*L'eau dans le Marais-Poitevin : homme, milieu et pouvoir*

Le Marais-Poitevin est la zone humide la plus vaste du littoral atlantique français, au confluent de deux fleuves côtiers : la Sèvre niortaise et le Lay. Les bassins d'alimentation du Marais-Poitevin sont partagés entre deux régions (Nouvelle-Aquitaine et Pays de la Loire) et quatre départements (Vendée, Charente-Maritime, Deux-Sèvres et Vienne). Le marais est composé de trois milieux interconnectés : le bassin versant, la zone humide et le milieu estuaire. L'eau occupe une place centrale en étant à la source de l'interconnexion entre ces trois milieux. J.-P. Billaud a effectué un travail qui offre un éclairage précieux sur l'historicité de l'anthropisation du marais et de ses dimensions sociales et politiques (1986). L'histoire du marais se caractérise par « la valse des propriétaires » fonciers qui ont entrepris de vastes travaux de drainages pour le dessécher. L'effacement des sociétés de marais – regroupement de propriétaires fonciers – au profit de collectivités territoriales dans sa gestion et son aménagement se retrouve dans l'instauration d'un syndicat mixte. En concomitance, l'irrigation s'est développée en terres hautes sur le bassin versant pour soutenir la modernisation de l'agriculture. Cette modernisation s'appuie sur une logique de « l'abondance » dans la gestion de l'eau, autrement dit, il s'agit de gérer une profusion de l'eau et de la mettre à disposition des usagers. Une logique que retrace ainsi un membre d'une association de protection de la nature locale :

« (...) Dans les années 1970, 80 (...), le BRGM a réussi à démontrer qu'il y avait des volumes conséquents qu'on pouvait exploiter (...) à partir de là, euh, ça a été le miracle, il y avait de l'eau dans la plaine (...) avec une espèce de bruit ambiant consistant à dire "la ressource est inépuisable, vous pouvez y aller", et donc les agriculteurs de la plaine sont partis plein pot avec le soutien de l'État, le soutien du Conseil régional, Conseil départemental, des subventions, etc. (...). C'est là qu'on a vu exploser le maïs irrigué (...) sans que, à aucun moment, personne ne se pose réellement la question (...) des effets indésirables que ça finirait par produire (...) Ça, c'est apparu dans les années 1990, 91... »

Depuis les années 1980, les conséquences de l'usage de l'eau par l'agriculture se sont cependant intensifiées. En effet, l'eau était pompée dans les rivières, les canaux du marais, mais principalement dans la nappe phréatique. Les besoins pour l'irrigation en période estivale ayant été démultipliés, le niveau de la nappe phréatique était alors plus bas que le niveau de l'eau dans les canaux du marais, engendrant à des remontées d'eau salée dans la nappe. La double problématique hydraulique et climatique entraîne des épisodes de sécheresses, dont celle de 1976 qui reste un épisode heuristique. Les travaux de Jean-Paul Billaud montrent comme « ces crises » ont engendré un nouveau système sociotechnique dans la gestion hydraulique du marais : « les agriculteurs modernistes » étant la population ayant les moyens de faire du marais un support de production, ils ont petit à petit récupéré « un pouvoir territorial monopolisé par les propriétaires pendant plus de trois siècles » (*ibid*, p. 100). La profession agricole va alors chercher à réguler le cadrage

politique de la gestion de l'eau pour l'irrigation dans sa collaboration avec les syndicats mixtes. Des épisodes de sécheresse, aux conflits concernant le projet de construction de barrage de la Trézence<sup>36</sup>, jusqu'au déclassement du Parc Naturel Régional du Marais-Poitevin<sup>37</sup>, l'État affiche alors sa volonté de se saisir de cette problématique pour définir une vision stratégique du développement du Marais-Poitevin, avec l'eau comme questionnement majeur.

*L'État orchestrateur : instruments et « bal des experts » pour gérer la pénurie*

De cette crise de l'eau émerge une volonté politique de construire un nouveau cadrage politique de sa gestion par la mise en place de dispositifs. L'État anime la construction d'une multiplicité de dispositifs qui vont cadrer la gestion à partir du postulat de sa « pénurie ». Plus particulièrement, le cadrage politique de la gestion de l'eau pour l'irrigation concerne la relation entre les eaux de surface et la nappe phréatiques, c'est à dire entre le bassin versant et le marais en période estivale, là où la demande en eau pour l'irrigation est la plus élevée. Dès lors, dans les différentes initiatives d'action publique pour traiter la question de la pénurie, une tension sous-jacente se retrouve d'une part dans l'appel à stocker l'eau hivernale en excès par la mise en place de réserves de substitution et d'autre part dans la réduction des volumes prélevés autorisés pour l'agriculture irriguée en été. Cette tension structure différents instruments qui vont être mis en place à chaque échelle de gestion territoriale de l'eau.

Sous l'impulsion de l'État, plusieurs expertises ont été menées par des grands corps, tels que l'Inspection générale de l'environnement et le Conseil général des ponts et chaussées, ainsi que des bureaux d'études. Deux expertises majeures vont servir de cadre à la mise en place par l'État d'un « Plan d'Action pour le Marais-Poitevin » (État français, 2002). Le premier rapport, réalisé par Gilbert Simon, haut fonctionnaire du ministère de l'Environnement, sollicité par le Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, dénonce les conséquences écologiques du développement de l'irrigation et de la modernisation de l'agriculture pour la zone humide. Les réserves de substitution y sont mentionnées, en rejoignant l'inquiétude déjà présente « (...) du risque de la fuite en avant dans la voie de l'irrigation qu'elles représentent » (1998, p. 13). Il y évoque aussi une crainte quant aux enjeux de représentativité dans les parlements locaux de l'eau, notamment sur la faible place accordée aux éleveurs et aux associations de protection de la nature. Le second rapport, réalisé par Pierre Roussel, secrétaire général de l'Inspection générale de l'environnement, est commandité par le Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, le Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement et le Secrétariat d'Etat au tourisme. Il s'appuie sur une étude commandée par l'État à la CACG en 1998 sur « le bilan besoin/ressource du Marais-Poitevin ». L'enjeu pointé est celui de l'équilibre, notamment en période estivale, entre les prélèvements dans

<sup>36</sup> Le projet de construction du barrage-réservoir de la Trézence dans le bassin de la Charente voulait répondre au besoin d'eau douce pour la production ostréicole et au développement de l'irrigation. Émergeant dans les années 1960-1970, ce projet connaîtra de nombreuses controverses, jusqu'à son annulation en 2003 par le Conseil d'État (Allain, Emerit, 2003)

<sup>37</sup> La création du Parc Naturel Régional du Marais-Poitevin en 1979 apporte une vision politique différente de gestion de la ressource en rupture avec celle du syndicat mixte. Ainsi, sa volonté de diversification de gestion va petit à petit faire émerger une critique formulée par les associations environnementales des conséquences écologiques de l'intensification de l'agriculture. Le Parc entre dans une dynamique de conflit avec le syndicat mixte et sera déclassé en 1996 (Billaud, 1986). Après une première tentative de reconquête du label vaine du fait de l'opposition du président du Conseil Général de Vendée relayant les inquiétudes des agriculteurs irriguant, il retrouve son label le 21 mai 2014.



la nappe phréatique et sa relation avec les eaux surfaciques de la zone humide. Une solution technique est préconisée : « *Le recours à des retenues de substitution reportant une partie des prélèvements sur les périodes de hautes eaux permet d'atteindre cet objectif et constitue donc une solution technique possible* » (2001, p. 23). La politique construite ici résulte d'une opposition entre deux expertises produites par deux grands corps d'État, commanditées par différents ministères. Il en ressort un arbitrage privilégiant la logique du compromis, de « l'entre-deux », par d'un côté la préconisation des réserves de substitution et de l'autre, un objectif de limitation des prélèvements de la ressource en eau pour l'irrigation.

S'ensuit le « Plan d'action pour le Marais-Poitevin », à travers lequel l'État s'engage au financement et à l'accompagnement de différentes actions, dont l'élaboration coordonnée de trois SAGE et le suivi scientifique hydraulique du marais. Concernant l'agriculture et l'irrigation, les mesures de l'État sont claires : la mise en place d'aides financières pour la « désirrigation » et la diversification, et le recours à des réserves de substitution. Cependant, les mesures et incitations à la « désirrigation » et à la diversification ne seront que très peu suivies par les agriculteurs : « (...) *les esprits n'étaient pas mûrs (...) Le rapport Roussel ne disait-il pas d'ailleurs que "la réduction drastique des surfaces irriguées [n'était] ni l'intention, ni la pratique de l'État"* » (Binet, Escafre et Fournié, 2009, p. 19).

En concomitance, la mise en place d'instruments de planification et de gestion à travers une logique « d'économie d'eau ». Le SDAGE Loire-Bretagne, avec une mesure spécifique sur le Marais-Poitevin, en est l'instrument principal. Il planifie notamment une réduction du volume cible de prélèvement de 30 %. La mise en place du SAGE Sèvre niortaise fixe la création de réserves de substitution et de mesures d'économie d'eau. Il en est de même pour le SAGE de la Vendée. Le peu de souscriptions aux modalités d'incitations diverses à la baisse des prélèvements en eau va avoir des conséquences considérables sur les volumes d'eau attribués aux agriculteurs pour irriguer et accentuer la tension entre volonté de stocker l'eau hivernale par des réserves de substitution et réduction des volumes prélevés pour l'irrigation. Notamment, la réduction des volumes disponibles a été un sujet d'expertise et de controverses dans l'élaboration des instruments. Cette logique d'économie d'eau est ainsi critiquée par un agriculteur : « *on restreint, on ferme le robinet tout doucement, avec des contraintes de volume d'eau attribué, de gestion d'eau, alors certes il fallait faire quelque chose, mais je pense qu'aujourd'hui on est en train de tomber dans l'extrême, à l'opposé, et ça devient de plus en plus inacceptable.* »

Au niveau du secteur Vendée, un autre instrument a été mis en place : le Contrat Territorial de Gestion Quantitative (CTGQ). Cet instrument vise des économies d'eau d'irrigation et la réalisation de retenues de substitution pour l'agriculture. L'objectif du CTGQ du secteur Vendée a fixé une réduction des volumes prélevés en période déficitaire de 58,5 %, soit davantage que la disposition 7C-4 du SDAGE Loire-Bretagne : « cette réduction se répartit comme suit : la création de réserves de substitution qui représente 66 % de la réduction, la mise en place d'autres actions d'économies d'eau à hauteur de 34 % de la réduction » (Syndicat mixte du Marais Poitevin bassin de la Vendée, de la Sèvre et des Autizes et Chambre d'agriculture de la Vendée, 2012). Ce CTGQ a été critiqué dans sa répartition entre les volumes d'eau substitués et ses actions d'économie d'eau. Les propos d'un membre d'une association de protection de la nature illustrent cette critique :

« (...) *ces conditions de financement de l'agence, c'est les conditions d'acceptabilité des services de l'État d'avoir un volet important d'économie d'eau qui garantisse et qui conditionne le stockage. Mais en fait, ce n'est pas vrai. Quand tu regardes, (...) à partir du moment où on a décidé de construire les réserves, ce*

*qui est attribué, euh les volumes attribués aux réserves et puis les volumes d'économie d'eau (...) tu t'aperçois que ce n'est pas du tout ce qu'on affiche, ou que l'établissement public affiche, hein. On te dit "c'est à peu près équilibré, 60 % d'un côté, 40 % de l'autre", on est plutôt dans 90/10 hein, même pas. »*

L'État est ici animateur de la construction d'une façon de gouverner la « pénurie » d'eau. L'action publique s'est alors saisie de cette problématique par l'élaboration de différents dispositifs et instruments. En matière de gestion de l'eau pour l'irrigation d'un côté, les réserves de substitution sont préconisées en tant que solution technique permettant de continuer la pratique de l'irrigation par le stockage de « l'abondance » de l'eau hivernale et de l'autre, des mesures coercitives sont mises en place concernant la réduction des volumes prélevés autorisés pour l'irrigation. Cette solution s'inscrit donc dans une logique politique de « l'entre-deux », cherchant à éviter les controverses.

### **Des dispositifs de gestion aux négociations de l'aménagement des réserves de substitution**

#### *Les modalités techniques des réserves de substitution*

Deux projets sont mis en perspective ici. Pour ces deux projets, nous retrouvons les caractéristiques de la CACG<sup>38</sup> quant à endosser différents rôles, puisqu'elle aura à la fois réalisé les études de faisabilité, assuré l'assistance à la maîtrise d'ouvrage, été opératrice de la maîtrise d'œuvre et désigné comme exploitante des ouvrages par une délégation de service public une fois ceux-ci en fonction. Le premier est porté par le Syndicat Mixte Vendée-Sèvres-Autizes. L'aménagement consiste à la réalisation de neuf réserves, principalement dans le département de Vendée, pour 5,20 millions de mètres cubes stockés et 63 kilomètres de canalisations, pour un investissement à hauteur de 30,1 millions d'euros. Ces neuf réserves desservent une surface agricole dont les assolements sont essentiellement du blé tendre, du maïs à grain et ensilage et du colza. Le second projet à l'étude est porté par la Société Coopérative Anonyme de l'Eau des Deux-Sèvres (« la Coop de l'eau 79 »). Il vise initialement la construction de 19 réserves pour une capacité de stockage de 8,4 millions de m<sup>3</sup> destinés à l'irrigation de 218 exploitations agricoles, pour un coût de 59 millions d'euros. Sur le plan financier, ces deux projets bénéficient d'un financement public octroyé en grande partie par l'Agence de l'Eau Loire-Bretagne à hauteur de 70 % du coût total investi, les agriculteurs bénéficiaires des réserves finançant les 30 % restant.

La tension que nous mentionnons dans le traitement par l'action publique de la pénurie d'eau et des interactions hydrauliques entre la nappe et la zone humide, se retranscrivant entre économie d'un côté et maintien d'une idée de son abondance à travers des prélèvements hivernaux de l'autre, est au cœur de la rationalité qui fonde la justification des réserves. Le projet de la Coop de l'eau 79 avance par exemple une réduction de 70 % des volumes prélevés en période d'étiage. En effet, le stockage effectué dans les 19 réserves s'accompagne d'une réduction des volumes prélevés de 4,86 millions de mètres cubes. La même logique est avancée concernant le projet du syndicat mixte.

---

<sup>38</sup> La CACG est une Société d'Aménagement Régional (SAR), à statut de Société d'Économie Mixte (SEM) située dans le Sud-Ouest de la France. Elle a contribué depuis les années 1960 au développement rural et au soutien à la modernisation de l'agriculture gasconne par le développement de son irrigation. Depuis la fin des années 1990, elle réalise une partie importante de son activité dans le secteur du Marais-Poitevin, par la réalisation d'expertises et l'accompagnement de porteurs de projet dans la réalisation de réserves de substitution.

Transversalement à ces deux projets, la mise en place des réserves de substitution s'accompagne d'une gestion collectivisée de la ressource. Elle se fonde sur trois piliers : une contractualisation entre chaque irriguant et le gestionnaire, des modalités collaboratives et une production de connaissance sur le suivi des prélèvements et des masses d'eau. Les réserves s'accompagnent ainsi par la mise en place d'indicateurs, d'une tarification collective de la ressource en eau prélevée, qu'elle soit en milieu ou dans les réserves, et d'une restriction des prélèvements commune à tous. Un modèle de mutualisation qui consiste pour la CACG à faire participer les bénéficiaires des ouvrages hydrauliques aux coûts de la construction et de l'exploitation par une redevance. Ce modèle reste très orienté dans une logique coercitive, puisque les agriculteurs sont « forcés » d'adhérer à cette modalité de gestion s'ils souhaitent continuer leurs pratiques d'irrigations. Cette logique de mutualisation est affichée par la CACG comme une gestion mutualisée et collective (Lepercq et Laloux, 2011). Cette modalité de gestion est orchestrée aujourd'hui par l'État à travers l'Établissement Public du Marais Poitevin (EPMP), Organisme Unique de Gestion Collective (OUGC), qui a notamment en charge la gestion et la répartition des volumes d'eau prélevés à usage agricole. Par-là il fixe et applique des conditions de gestion collective. Il est donc médiateur puisqu'il agit dans un objectif de mise en cohérence des intérêts particuliers et tente de procéder à des choix préservant le cadre normatif en place. Il est aussi médiateur par sa spatialité. Alors que les découpages administratifs en matière d'action publique de la ressource en eau sont souvent complexes, distribués, l'EPMP va bénéficier d'une emprise spatiale lui permettant d'être l'interlocuteur de la zone humide comme des trois SAGE précédemment cités en matière de gestion quantitative et qualitative.

*La négociation de l'aménagement des réserves vendéennes : un mode de collaboration*

Le projet des neuf réserves du Syndicat Mixte Vendée-Sèvres-Autizes se caractérise par l'absence de conflits et de faibles controverses. Cette caractéristique dans cet aménagement résulte d'une part des négociations pour un équilibre entre économie d'eau et stockage hivernal de cette ressource, d'autre part de la gestion des parties prenantes, présentes dans les dynamiques de collaboration, par le maître d'ouvrage pour éviter toute polarisation entre partisans et opposants du projet, et enfin par la mise en place de mesures compensatoires avec des associations de protection de l'environnement.

Concernant le premier point, la négociation de cet aménagement s'effectue en se référant à son adéquation avec les dispositifs de gestion et instruments mis en place par l'action publique que nous avons abordés précédemment dans ce texte. Les documentations réglementaires et techniques se réfèrent à l'expertise réalisée par le BRGM pour justifier son dimensionnement, le volume de prélèvement attribué à l'irrigation – en somme ses aspects techniques. Aussi, ils se reportent à différentes dispositions des SDAGE, SAGE et CTGQ pour justifier le choix des réserves comme solution technique et les volumes de substitution attribués. Dès lors, l'expertise propre à ces dispositifs est ici perçue en tant que source de légitimité d'impartialité dans l'élaboration du projet des réserves, comme l'illustrent ces propos d'un des membres de l'Agence de l'Eau Loire-Bretagne :

« Sans oublier que le projet est validé par le SDAGE, par la Communauté Locale de l'Eau qui pilote de SDAGE, (...) donc c'est un projet qui est validé collégialement. (...) Un argument, au moment où le projet se met en place, il a quand même fait l'objet en amont de l'élaboration d'un projet de territoire, d'un débat, d'études, avec un S, d'un volet réglementaire, mais surtout d'un débat des acteurs publics en commission locale de l'eau. »

La construction de ces neuf réserves de substitution n'a pas fait face à de fortes oppositions, contrairement au projet « des Autises », premier projet de réserves de substitution dans le Marais-Poitevin<sup>39</sup>. Le Syndicat mixte a mis en place des modalités de collaboration à travers un comité de pilotage et des commissions thématiques. Dans cette dynamique de collaboration, la crainte de la controverse chez certains acteurs est très présente et directement associée aux associations environnementales. Un agriculteur irriguant remet ainsi en cause la légitimité d'une association environnementale à avoir un quelconque poids dans la décision : *« Que ce soit entre nous, le syndicat mixte en tant que gestionnaire et puis les services de l'État, ça me paraît tout à fait logique, mais que les associations environnementales viennent mettre leurs nez là-dedans, qu'elles aient un droit de regard sur ce qui se dit et se fait très bien, mais qu'elles aient un droit décisionnaire pour moi ce n'est pas normal. Elles n'ont pas à gérer des choses qui ne les regardent pas. »* Similairement, un membre de la Chambre d'Agriculture de Vendée questionne la légitimité des associations environnementales en matière d'agriculture :

*« Bon les financeurs, ça paraît légitime de les mettre. Euh... Le syndicat mixte, bien évidemment, étant maître d'ouvrage, CACG, les associations d'irrigants, OK, euh, le Conseil départemental, oui... Tout ce qui est eau potable aussi, on les a mis dedans... En fait, on s'est limité à intégrer les personnes qui avaient à nos yeux une vraie légitimité agricole, euh... et qui soient constructives. Donc, on a écarté, c'est vrai, hein, on a écarté tout ce qui était de l'ordre des associations environnementalistes. »*

Ces représentations corroborent avec les propos d'une association de protection de l'environnement : *« La concertation elle a évolué. Au début, c'était très chaotique, je dis ça par euphémisme, chaotique... euh, il n'y en avait pratiquement pas, ou alors c'était un peu pour la forme quoi, on a été invités à quelques réunions, et puis pas à toutes. Alors, évidemment, le syndicat mixte va te dire qu'il y avait un comité de pilotage avec les associations invitées, etc., d'accord, mais bon, on n'y était pas, voilà. T'avais des commissions techniques, des groupes techniques où on n'était pas toujours là, ce n'était pas si transparent quoi. »*

Cette absence de controverses par l'évincement de ces acteurs dans certains cercles de collaboration du projet des réserves s'explique aussi dans la mise en place de mesures compensatoires. Ces mesures sont directement associées à des enjeux de prise en compte de l'environnement par le projet des réserves de substitution et à la réduction de ses externalités négatives. Elles ont été perçues par le syndicat mixte comme un élément prépondérant afin de favoriser une dynamique de collaboration et d'éviter la polarisation des débats. En d'autres termes, les associations environnementales étaient conviées dans ce groupe de travail. Un membre du syndicat mixte explique : *« Pour les mesures compensatoires, on avait l'idée, mais on a fait en sorte que cela soit l'association qui les demande pendant le comité de pilotage. On avait en gros anticipé sur ce qu'allaient demander les associations, donc on a attendu qu'ils nous fassent la proposition, mais on avait déjà anticipé là-dessus. »* Cette stratégie de gestion de la controverse fut ensuite confirmée par l'association en question : *« pour ce volet-là, on... on sert d'alibi pour ce truc-là. »*

L'absence de conflit et la faiblesse des controverses dans cet aménagement se retrouvent également dans l'enquête publique – étape obligatoire dans le cadre de projets d'aménagement relevant du code de l'environnement, mais dont la portée purement consultative qui ne confère pas aux participants un réel pouvoir dans les décisions finales. L'enquête publique sur les réserves de substitution a collecté 54

<sup>39</sup> Des associations environnementales avaient alors saisi le tribunal administratif de Nantes qui avait stoppé pendant deux années la réalisation de dix réserves de substitution par la CACG (Tribunal Administratif de Nantes, 2008)

observations, dont 29 expriment un avis favorable, 17 un avis défavorable, deux favorables avec réserve et six sans avis (Gilbert, Guegeais et Legoff, 2013). La majorité des avis favorables ont été émis par des agriculteurs, par la Chambre d'agriculture et le Conseil général. Les avis défavorables ont été émis par les associations de protection de la nature, la Confédération Paysanne, des riverains et le Mouvement Écologie les Verts. Le thème de l'agriculture est abordé par la majorité des observations : « *Les divergences sur le devenir de l'agriculture de ce territoire sont particulièrement marquées. Pour les défenseurs du projet, la construction des réserves est jugée indispensable à la pérennisation voire à la survie de l'activité agricole. Pour les opposants, elles seront un obstacle à une évolution indispensable à moyen et long termes des pratiques de cette activité. La même divergence apparaît concernant les conséquences des réserves sur l'évolution des pratiques culturelles permettant de réduire la consommation en eau.* » (ibid, p. 21) L'enquête a été conclue par l'octroi de la déclaration d'intérêt général de l'aménagement ainsi que son autorisation au titre de la législation sur l'eau, contribuant à sa légitimité.

*L'aménagement des réserves des Deux-Sèvres : conflictualité et reconfiguration des négociations*

Alors que le projet du Syndicat mixte de Vendée-Sèvres-Autizes se caractérise par son mode de collaboration et son absence de conflit, le projet des 19 réserves de substitution de la Coop de l'Eau 79 s'illustre au contraire par son caractère conflictuel et le mode de progression évolutif de sa négociation. Plusieurs causes ressortent expliquant la conflictualité de cet aménagement : sa temporalité au regard de l'instruction portant sur l'élaboration de « *projet de territoire* », la dimension du projet, sa politisation et médiatisation face à la polarisation du corps social et politique que posent la question environnementale et la question de l'agriculture irriguée qui y est sous-jacentes, ainsi que la nature du maître d'ouvrage.

La question de la nature du porteur de projet a constitué un élément de controverses chez les parties-prenantes comme une partie de la société civile opposée au projet. À ce sujet, le directeur-adjoint de l'EPMP compare l'acceptabilité du projet porté par le syndicat mixte et celui porté par la Coop 79 :

« *Ah oui, il y a eu de l'acceptabilité, car les réserves n'appartiennent pas aux irrigants mais aux syndicats mixtes et ça c'est un point fort du développement des réserves d'abord en Vendée. (...) C'est-à-dire que les aides publiques n'arrivent pas dans les poches des irrigants, mais dans le syndicat mixte, donc cela reste public (...) En Deux-Sèvres, les irrigants ont monté une coopérative, car aucun syndicat mixte n'a voulu porter le projet. (...) Les irrigants, même s'ils sont très compétents dans leurs métiers, gérer la mise en place de 19 réserves, ce n'est pas simple, ils manquent de bagage de gestion de gros dossiers (...) et puis en même temps quand il faut imposer une décision qui va à l'encontre de certains irrigants, la coopérative a du mal à le faire (...) Les réserves de substitution en Vendée n'auraient jamais été acceptées si c'était une structure liée au milieu agricole* »

Par ailleurs, alors que la préfiguration et la négociation de l'aménagement du projet de réserves vendéennes se sont effectuées avant l'instruction de 2015 concernant l'élaboration de « *projet de territoire* », le projet de réserves de substitution des Deux-Sèvres n'en est qu'au stade des études de faisabilité à cette date. Comme nous l'avons vu, cette instruction, qui est à remettre en perspective avec la contestation du barrage de Sivens survenu deux ans plus tôt, fonde l'aménagement de réserves sur de nouvelles considérations spatiales, sociales et politiques. Or, l'aménagement de ces réserves des Deux-Sèvres présentait son adéquation avec ces considérations en se référant uniquement à l'élaboration et la compatibilité du projet avec le Contrat Territorial de Gestion Quantitative. Un

constat qui résonne avec ce que mentionne l'expertise menée par le Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable sur les « *projets de territoire* » :

*« L'exercice du projet de territoire s'est imposé partout parce que l'instruction de 2015 en avait fait un préalable pour l'accès au financement des agences de bassin. Mais le projet est, dans certains cas, davantage subi que choisi. (...) La conséquence de cette approche "subie" du "projet de territoire" est que, bien souvent, on aura repris sans guère de changements les outils antérieurs que sont les (...) CTGQ dans le bassin Loire Bretagne, en les "repeignant" aux couleurs d'un projet de territoire, alors qu'il aurait été préférable d'aller plus loin dans l'analyse des potentialités de ce nouvel outil, notamment en s'astreignant au réexamen complet des solutions autres que celle de nouveaux équipements (retenues de substitution ou transferts de ressources) » (Bisch, 2018, p. 4).*

L'inscription de l'aménagement de la Coop de l'Eau 79 dans « *un projet de territoire subi* » a favorisé les controverses et la politisation du projet. À ce titre une association environnementale exprime que « (...) *c'est le contrat territorial qui devrait se construire sur un projet de territoire, et pas l'inverse. On fait l'inverse. Je veux dire, des CTGQ, et puis on y accroche des projets de territoire. (...) On fait des ouvrages et puis après on essaie de trouver un projet de territoire qui puisse absorber et intégrer, donc non. En revanche, si des projets (...) sont l'aboutissement d'une discussion et d'un compromis, oui.* » Dès lors, cette posture a favorisé l'exacerbation des controverses liées au projet. Notamment, la polarisation du corps social et politique que pose le modèle agricole irriguée et son lien à la question environnementale et agronomique a constitué un des fondements des controverses qui se sont alors structurées. En effet, une partie de la société civile, comme certains élus, s'opposent, en étant largement relayés par la presse, à cet aménagement avançant l'argument que cette technologie ne fait qu'essayer de faire perdurer le mythe de l'abondance de l'eau pour une agriculture qui, selon eux, doit s'engager dans un processus de transition pour faire face aux conséquences du changement climatique et diminuer son impact environnemental (Mayer, 2018 ; Thépot, 2011). Cette opposition a entraîné la médiatisation et la politisation du projet. Il a notamment fait l'objet de critiques de la part Delphine Batho, ancienne ministre de l'écologie et député des Deux-Sèvres, au sein de l'Assemblée nationale en 2018. Également, ce projet a été la source de mobilisations citoyennes importantes, instaurées à l'initiative de différentes associations, dont le collectif « Bassines non merci ». La menace de l'instauration d'une Zone À Défendre (ZAD) par ces opposants, sur un des sites concernés par le projet, a favorisé la décision de l'appareil politico-administratif local à stopper la procédure en cours (qui avait alors bénéficié d'un avis favorable en enquête publique et par le Conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques).

De cette conflictualité, deux ingénieurs sont mandatés par les ministères de l'Écologie et de l'Agriculture pour réaliser une expertise concernant le projet de réserves. Plusieurs préconisations sont dressées : une réduction des volumes stockés dans les retenues comme des volumes prélevés dans le milieu en période d'étiage, un réexamen techniques de certaines retenues, une évolution des cultures et pratiques agricoles, une différenciation des volumes individuels attribués pour irriguer en fonction de la compatibilité des pratiques agricoles avec le milieu, et enfin la mise en place d'un protocole d'accord avec les différentes-parties prenantes afin d'aboutir à une décision partagée. En somme, un nouveau cadre de négociation est mis en place problématisant l'aménagement en question. Après plusieurs réunions thématiques encadrées par la préfecture des Deux-Sèvres, « le protocole d'accord pour l'adaptation au changement climatique du bassin de la Sèvre Niortaise - Mignon et pour une agriculture durable » a été signé le 18 décembre 2018. Il fixe une réduction du volume d'irrigation, un réexamen de réserves de substitution et de

forages de remplissage en fonction de leur impact (projet passant de 19 à seize réserves) et le développement de pratiques dans le sens d'une agriculture durable. Sur ce dernier point, qui faisait déjà l'objet de controverses lors de l'enquête publique concernant les réserves de Vendée, la Chambre d'agriculture s'est engagée à une réduction des produits phytopharmaceutiques, un programme de renaturation des paysages et de la biodiversité et une gouvernance du dispositif ouverte à l'ensemble des acteurs. Si ce nouveau cadre politique de négociation aboutit à un accord et valide l'aménagement des réserves.

### Conclusion

Les conséquences environnementales dues à une surutilisation de l'eau pour l'irrigation dans le Marais-Poitevin ont conduit l'État à orchestrer, via la production de différentes expertises, l'élaboration d'instruments et de dispositifs de gestion par l'action publique. Le cadrage politique effectué se caractérise alors, d'une part, par une logique de gestion de pénurie d'eau à travers la réduction des volumes prélevables pour l'agriculture afin de soulager la zone humide et, d'autre part, par la préconisation à l'aménagement de réserves de substitution maintenant le paradigme d'une abondance saisonnière de la ressource. À travers le cas de deux projets de réserves de substitution dans le pourtour du Marais-Poitevin, nous avons mis en perspective la manière dont le cadrage politique de ces aménagements en termes « d'action publique négociée » entraîne différentes dynamiques de controverses, de participation et de justification de ces aménagements.

Plus particulièrement, l'analyse de ces deux projets montre que ces derniers se justifient au regard de leur conformité technique avec les instruments préalablement négociés (ici notamment SDAGE et CTGQ). En reprenant les « deux-idéaux-types de dynamiques de projet » de S. Allain (*op.cit*, p. 263), le premier projet à l'étude se caractérise par son mode de progression stable et rigide, un mode d'organisation étroitement piloté par le maître d'ouvrage dans le choix des parties prenantes en place et un mode de confrontation minimale au regard d'une collaboration généralisée et d'une adhésion des parties prenantes aux éléments techniques en matière de gestion de l'eau soutenue par ce dernier. Le second projet se distingue d'une part par sa conflictualité. Dès lors, dans un premier temps, il fait l'objet d'un combat de position généralisé, une progression rigide et un mode d'organisation fermé. Néanmoins, les controverses ont fait basculer la négociation de cet aménagement dans un mode de progression évolutif et adaptatif, un mode d'organisation ouvert caractérisé par l'articulation avec d'autres actions publiques sur le plan de l'agriculture et *in fine* un mode collaboration généralisé matérialisé par la mise en place d'un protocole d'accord.

Cette distinction dans la conflictualité des deux projets, alors que ces derniers s'adaptent et font tous deux références au cadre d'action publique négocié sur le plan des économies d'eau d'un côté et de son stockage de l'autre, se fonde sur plusieurs éléments. Tout d'abord l'instruction relative au projet de territoire a entraîné pour le second projet de nouvelle considération s'agissant de sa négociation. Autrement dit, l'instrumentalisation du CTGQ pour justifier l'aménagement des réserves ne suffisait plus, à l'inverse du premier projet, pour justifier sa mise en œuvre. Dès lors, « le projet de territoire » a favorisé la mise en place d'un nouveau cadre de négociation entraînant des modifications de cet aménagement sur le plan technique, politique et participatif. Néanmoins, si un accord a abouti à l'autorisation du projet entre les différentes parties prenantes, la question des réserves de substitution continue de polariser les corps social et politique, en témoigne les récents appels à manifester du collectif « bassines non merci », des actes de vandalisme sur le matériel d'irrigation, une poursuite de la médiatisation de la question, etc.

Ainsi, si « le projet de territoire » est à considérer comme un renouvellement du cadrage politique et social des projets de réserves de substitution. Il pose par-là l'hypothèse de nouveaux « idéaux-types » dans les dynamiques de projet (Allain, Emerit, *op.cit*). L'intensification de la contestation de projets de réserves, comme l'expansion de l'aire géographique du recours à la substitution et du nombre de projets peuvent questionner sur la capacité de cette action publique négociée à structurer un action collective agencée de différentes coalitions de valeurs et de représentations sur la question de la gestion de la ressource. Autrement dit, si le « projet de territoire » amène à un nouveau cadre politique en termes d'action publique négociée, l'hypothèse d'une exacerbation de la conflictualité des aménagements en projet peut être posée. Par ailleurs, l'incertitude quant au recours aux réserves de substitution est encore importante concernant d'une part, l'impact de ses effets cumulés (Carluer, 2017) et d'autre part, le verrouillage technologique (*lock in*) qu'elles pourraient entraîner (Pierson, 2000).

Bibliographie<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> Les références bibliographiques sont à retrouver dans la bibliographie générale de la thèse



## **Conclusion du chapitre 4 : de l'impératif réflexif face aux désalignements du troisième contrat aménagiste**

Ce chapitre a exposé des éléments charnières de cette thèse. En effet, la troisième vague de modernisation est le théâtre de transformations majeures pour l'aménagement du territoire. De l'exercice politique à son agencement, aux connaissances et savoirs mobilisés, de la question du développement territorial et de son ingénierie à celle de l'eau et de la gestion de la pénurie, la troisième vague de modernisation marque un tournant dans ce qui prévalait dans la discipline et les politiques aménagistes depuis le premier contrat que nous avons explicité dans le chapitre précédent. Ce que nous avons voulu montrer, c'est que les processus de transformation ont coproduit un désalignement, une perte de représentation commune, des divergences sur le modèle de développement, l'intérêt général, auquel devait concourir l'aménagement du territoire et des structures comme la CACG. Ce constat est vrai dans la question de l'eau comme dans d'autres : il est à voir aujourd'hui comment la dynamique conflictuelle poursuit son intensification.

Toutefois, ces désalignements, dans le cas de la gestion du bassin Adour-Garonne et de la CACG sont aussi imputables à l'absence de réflexivité entre la CACG et l'action publique locale dans la négociation du troisième contrat aménagiste : tant dans les représentations, dans le cadrage cognitif des dispositifs de gestion de l'eau qu'ils élaboraient, que dans les façons d'aménager qu'ils déployaient. Nous l'avons explicité, la réflexivité caractéristique de la troisième vague de modernisation ne s'est pas retranscrite dans les façons de faire de ce système sociotechnique. De la participation citoyenne, aux sciences sociales, jusqu'à l'ingénierie territoriale, toutes ces composantes propres à la troisième vague de modernisation n'ont pas été intégrées et déployées dans les projets de stockage de l'eau ayant rencontré des conflits. En effet, la construction d'un discours autour d'une ressource en eau dite en pénurie structurelle n'a pas conduit à la prise en compte d'une gestion intégrée, de changement dans les représentations du modèle agricole desservi ou dans les solutions techniques déployées pour y répondre. Les signaux appelant à une nécessaire reconfiguration politique et statutaire de la CACG n'ont pas rencontré l'intéressement politique nécessaire, ni des évolutions organisationnelles adéquates pour y répondre. Enfin, l'occurrence des conflits n'a pas engendré la prise en compte des composantes sociales, ainsi que des questions environnementales et climatiques dans la conception de l'aménagement de l'eau et de sa gestion spatiale.

Il en ressort conjoncturellement et en conséquence une action publique locale immobilisée sur le plan des projets de stockage de l'eau prévus et une CACG amoindrie dans le pouvoir qui était le sien au sein du contrat aménagiste précédent. Du désintéressement politique dont elle fait l'objet à l'adoption d'une logique privée dans son fonctionnement, de sa politisation à travers les conflits d'aménagement jusqu'au basculement de son identité d'action et de la remise en cause de sa légitimité d'impartialité, la fin du règne de la CACG est actée et la question de sa survie se pose. Si la CACG a dérogé au tournant réflexif, le drame de Sivens et la considération par sa gouvernance d'une nécessaire reconfiguration de son rôle d'agent et d'acteur vont conduire à des évolutions organisationnelles.

## CONCLUSION DE LA II<sup>ÈME</sup> PARTIE : DE « L'ÂGE D'OR » A « L'ÂGE DU CONFLIT », OU LA NECESSITE DE PENSER ET FORMALISER L'ENROLEMENT DE LA CACG DANS UN ROLE D'AGENT ET D'ACTEUR RECONFIGURE

Avec cette deuxième partie, nous avons voulu faire une sociogéohistoire de la gestion de l'eau et de l'agriculture dans les coteaux de Gascogne et des rôles de la CACG dans ce domaine aménagiste. Afin de mieux saisir les modalités et contenus des différentes logiques d'aménagement depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, nous nous sommes saisi du concept de contrat aménagiste, pour mieux montrer les interdépendances entre les savoirs, politiques et échelles de références en la matière et le rôle de la CACG à l'œuvre. Par le concept de « vagues de modernisation », nous avons voulu montrer combien à une autre échelle, les différents contrats aménagistes étaient négociés et retranscrits au regard du déploiement de ces vagues et de leurs fondements. De fait, c'est ici une approche « coproductionniste » que nous avons adoptée, dans laquelle nous avons étudié les évolutions conjointes et les interdépendances entre différents régimes de savoir, de pouvoir et de rapports à l'espace et à ses ressources, de la CACG, aux contrats aménagistes, jusqu'aux vagues de modernisation.

Pour ce faire, nous avons réalisé un exercice de périodisation où il a été à chaque fois question de révéler les interdépendances et les mécanismes de coproduction au niveau de la CACG, de la formalisation des contrats aménagistes et du déploiement des vagues de modernisation, en se focalisant sur la qualification de l'espace et de ses ressources, les spécificités des agencements politiques à l'œuvre ainsi que les différents régimes de production et de régulation des connaissances. Aux trois périodes que nous avons identifiées et à partir desquelles nous avons décliné cette ambition, nous avons spécifié et signifié pour chacun des niveaux à l'étude le paradigme à partir duquel se formalisait une façon particulière de gouverner et d'aménager la ressource en eau, de l'échelle occidentale et nationale à l'échelle du bassin Adour-Garonne. Or, saisir ce qui se passe depuis le XIX<sup>e</sup> siècle en la matière ne peut évidemment pas être réduit à notre exercice de périodisation très synthétique, dans lequel des éléments sont immanquablement ignorés ou singularisés. Si ces derniers sont essentiels, un exercice de périodisation ne peut qu'être simplificateur, partiel et partial.

La déclinaison de cette sociogéohistoire à travers les vagues de modernisation, les contrats aménagistes et la CACG montre combien un alignement est caractéristique entre les deux premières vagues de modernisation, les deux premiers contrats et la formalisation d'une façon de gérer et d'aménager l'eau dans les coteaux de Gascogne par la CACG. Une prédominance est certaine dans ces deux périodes : le rôle de l'État tout d'abord, la prépondérance des ingénieurs et des technosciences ensuite, ainsi que l'autonomie de la CACG pour parfaire ces mises en modernité de la Gascogne par la mise à disposition d'une eau abondante pour soutenir une agriculture en cours de mutation. En ce sens, le chapitre 3 montre que les façons d'aménager de cette période sont le fruit d'une certaine idée du rapport de l'homme à l'espace et l'environnement, où politiques et savoirs s'ordonnaient autour de l'idée d'une amélioration de la nature, afin de garantir « *abondance et liberté* » à l'homme et ses systèmes politiques (Charbonnier, 2020). Et ce que nous avons montré, c'est que la CACG incarnait, gouvernait et a façonné selon ces logiques les coteaux de Gascogne durant le second contrat aménagiste.

À l'encontre de cet alignement significatif des deux premiers contrats aménagistes avec les deux premières vagues de modernisation, le troisième contrat va se caractériser par son inadéquation avec la troisième vague de modernisation. L'absence de processus réflexif, la persistance de l'idée du maintien de l'abondance

Conclusion de la II<sup>ème</sup> partie : de « l'âge d'or » à « l'âge du conflit », ou la nécessité de penser et formaliser l'enrôlement de la CACG dans un rôle d'agent et d'acteur reconfiguré

de l'eau au regard de sa pénurie, jusqu'au drame de Sivens, sont quelques illustrations de ce désalignement. Alors que la négociation du troisième contrat aménagiste entre les acteurs politiques et sociotechniques du bassin Adour-Garonne a pris en compte les nouvelles contraintes climatologiques qui engendrent une pénurie d'eau dite structurelle à travers de nouvelles métriques et dispositifs par une diversité d'acteur plus grande, l'approche quantitative de la ressource en eau, la politique de l'offre et les mêmes régimes de pouvoir et de savoir seront maintenus. C'est à partir du drame de Sivens, de ses controverses et sa médiatisation, qu'une politisation des agencements de ce troisième contrat est appelée à être effectuée. Si la CACG incarne dans cette politisation « *l'ancien monde* » qui se cristallise à travers le projet de barrage sur le Tescou, c'est bien l'ensemble des acteurs du troisième contrat aménagiste qui sont ici concernés par les multiples dénonciations sur l'absence de réflexivité des aménagements à l'œuvre. La CACG en ressort amoindrie dans son pouvoir et sa légitimité. Cette invisibilisation de l'organisation lui pose un impératif de survie. Cet impératif va se retranscrire par l'amorçage d'un processus réflexif dont nous avons jusqu'ici abordé les dimensions organisationnelles.

En effet, il est désormais question pour la CACG d'endogénéiser les transformations contextuelles et leurs conséquences pour mieux chercher, identifier et forger un rôle d'agent et d'acteur en cohérence avec les nouvelles considérations concernant l'aménagement du territoire et la gestion de l'eau. C'est à partir de cette volonté que va s'élaborer un processus réflexif et un dispositif de recherche-action pour animer, intéresser et construire une nouvelle orientation politique de l'organisation, déclinée en de nouvelles expertises et ingénieries. Oscillant entre nouvelle fonction dans le développement des territoires ruraux et recherche d'acceptabilité sociale concernant ses projets de gestion de l'eau, la CACG va chercher par-là à ce que la prégnance de son rôle d'agent et d'acteur soit renouvelée dans un nouveau contrat aménagiste encore en construction. Une démarche et une volonté qui feront l'objet de notre analyse durant la troisième et dernière partie de cette thèse.



III<sup>ème</sup> partie : A la recherche du nouveau contrat aménagiste. Ambition, expérimentations et verrouillages sur la reconfiguration par la CACG de son rôle d'agent et d'acteur

### III<sup>EME</sup> PARTIE : A LA RECHERCHE DU NOUVEAU CONTRAT AMENAGISTE. AMBITION, EXPERIMENTATIONS ET VERROUILLAGES SUR LA RECONFIGURATION PAR LA CACG DE SON ROLE D'AGENT ET D'ACTEUR

Des suites de la conflictualité qui s'est structurée autour des projets de stockage de l'eau, l'alignement entre la société civile, l'ensemble du système sociotechnique du troisième contrat aménagiste et la troisième vague de modernisation est fragilisé. La CACG, comme l'appareil politico-administratif, fait face aux conséquences et aux incertitudes relatives aux bouleversements engendrés par l'occurrence des contestations dans la gestion de l'eau et plus globalement, dans l'action d'aménager les territoires. Cette incertitude pose dans le même temps un impératif de réflexivité et de transformation. En somme, de la CACG aux acteurs politiques et agents de la technoadministration en passant par la société civile, le drame du barrage de Sivens comme les contestations du projet des réserves de substitution en Deux-Sèvres entraînent une absence de certitude quant à l'orientation d'un nouveau contrat aménagiste, sur les nouvelles façons d'aménager qui doivent être déployées, sur les savoirs à construire et mobiliser, sur les pouvoirs et politiques auxquels se référer. Cette incertitude relative aux transformations que nous avons explicitées dans le premier chapitre se retrouve également au sein de la CACG. C'est que la CACG fait face à une nécessaire réflexion sur l'évolution de son rôle d'agent et d'acteur pour à la fois répondre avec adéquation aux nouveaux enjeux du développement des territoires ruraux et de la gestion de l'eau et renouveler son pouvoir et sa visibilité dans ses champs d'action historiques.

Dans la première partie de cette thèse nous avons fait état de notre cadre théorique, mais aussi des transformations qui conduisent à l'hypothèse d'une nouvelle vague de modernisation, celle de la modernité écologique, caractérisée par l'environnementalité, la participation citoyenne, le territoire comme échelle de référence, un régime néolibéral et d'innovation ouverte de production et régulation des connaissances, ainsi que le cycle d'action publique de gouvernance durable. Sur le plan politique, le cycle d'action publique durable et l'orientation des politiques publiques pour répondre à un objectif transitionnel illustrent déjà la formalisation de ce déploiement à l'échelle nationale. En ce qui concerne les savoirs, le renforcement de la place de l'expertise dans ce projet politique multiplie les formes de recherche-action, les partenariats entre universités et acteurs publics ou privés – en somme, un régime néolibéral de production et de régulation des connaissances marqué par le recours aux modalités de l'innovation ouverte et une sollicitation accrue des sciences sociales par des parties prenantes du domaine scientifique. Telle est l'orientation que semble prendre le déploiement de la nouvelle vague de modernisation informelle sous-jacente aux propos de cette troisième partie

Cependant, faut-il négocier et formaliser la retranscription de cette vague de modernisation écologique en un nouveau contrat aménagiste, en une négociation et formalisation d'une nouvelle façon d'aménager la ressource en eau et de développer les territoires dans lesquels la CACG œuvre historiquement ? Cette partie s'intéressera dans le cinquième chapitre à la manière qu'a la CACG d'être réflexive sur le renouvellement de son rôle dans le contrat aménagiste. Autrement dit, il s'agit de se demander comment et de quelle manière la CACG identifie-t-elle les nouveaux agencements du contrat aménagiste en cours de rénovation à partir duquel son rôle d'agent et d'acteur doit se configurer ? Par-là, nous nous demandons dans quelle mesure la CACG élabore-t-elle un processus d'innovation réflexif afin de conceptualiser et d'expérimenter un nouveau rôle et de nouvelles pratiques dans sa mission de développer les territoires ruraux ?

Le dernier chapitre de la thèse se concentrera sur l'analyse des expérimentations du nouveau rôle conceptualisé par l'organisation. Il s'agira de se demander dans quelle mesure les expérimentations de la CACG oscillent-elles entre une mission d'agent renouvelée dans la gestion de l'eau et le développement des territoires ruraux et une recherche d'acceptabilité sociale des projets de gestion de l'eau ? Au regard de notre hypothèse du déploiement d'une vague de modernisation écologique, nous interrogerons alors les significations de ces expérimentations sur le plan des verrouillages rencontrés dans le processus de transformation de l'organisation, jusqu'aux agencements actuels du contrat aménagiste sur le plan de la gestion de l'eau. Plus exactement, au cœur de l'analyse de cette partie nous retrouverons les verrouillages que rencontre la CACG quant à la reconfiguration de son rôle tant au niveau de l'adhésion de cette transformation à l'intérieur de l'organisation, que sur la question de la volonté de l'appareil politico-administratif à enrôler la CACG dans son ambition de devenir « *l'Entreprise des Territoires* ».

Par ailleurs, dans cette troisième partie nous nous munissons d'éléments théoriques nous permettant de répondre avec pertinence aux terrains en question : celui d'une immersion au sein de la CACG en tant qu'ingénieur d'étude pendant deux ans, dans un processus de changement organisationnel et de sa mise à l'épreuve de l'action. C'est pourquoi nous convoquons dans cette partie au sein du courant des STS le cadre analytique qu'offre la sociologie de la traduction et de l'innovation pour comprendre et analyser le rôle des savoirs dans cette dynamique et analyser la manière dont la CACG essaie de se faire mobiliser et enrôler dans la formalisation d'un nouveau contrat aménagiste. Autrement dit, nous nous intéressons à la traduction par la CACG des transformations qu'elle a subies, aux étapes de traduction présentes au sein du processus d'innovation réflexif afin de garantir un changement et un apprentissage organisationnels par l'organisation, mais également à la nécessité de la traduction de cette innovation par la CACG pour de nouveau être un acteur prépondérant de la gestion de l'eau et du développement des territoires ruraux dans le sud-ouest de la France.

## **5e chapitre : Réflexivité et ambition de la CACG sur la reconfiguration de son rôle. Entre recherche d'acceptabilité sociale et nouvelle façon de développer les territoires ruraux**

Le cinquième chapitre de cette thèse s'intéresse aux réflexions, ambitions et innovation par la CACG sur de nouvelles manières de gérer la ressource en eau et de développer les territoires ruraux. Ceci étant, dans l'analyse de cette volonté de recomposer son rôle, nous comprendrons ce processus d'innovation en nous inspirant des travaux en sociologie de l'innovation et de traduction : « *Plutôt que de rationalité des décisions, il faut parler de l'agrégation d'intérêts qu'elles sont ou non capables de produire. L'innovation, c'est l'art d'intéresser un nombre croissant d'alliés* » (Akrich, Callon et Latour, 1988, p. 22). Nous analyserons cette innovation au regard du modèle de l'intéressement : c'est-à-dire au regard des modalités participatives et collectives mobilisées au sein du processus en vue d'intéresser puis d'ériger des porteparoles de cette ambition de transformation par la CACG. Également, nous entendons ici la CACG comme une organisation, c'est-à-dire comme un construit politique et culturel « (...) *qui n'a pas de sens en dehors du rapport à ses membres* » (Crozier et Friedberg, 1977, p. 50). En associant le processus d'innovation à une ambition de changement organisationnel par la CACG, nous nous intéresserons à la dynamique collective d'apprentissage organisationnel engagée par ce processus (Argyris et Schön, 2006). C'est pourquoi nous analyserons les dispositifs mis en place dans ce processus d'innovation réflexif, des nouveaux savoirs qu'elle internalise et de l'apprentissage qui en découle. Il sera également question d'analyser les différentes conceptions qu'a la CACG des enjeux du développement des territoires ruraux aujourd'hui, des hypothèses de reconfiguration de son rôle d'agent et d'acteur qu'elle estime cohérentes à cet égard, ainsi que les façons d'aménager qu'elle veut développer en adéquation avec son expertise.

Dans une première partie, il s'agira de montrer que la CACG s'engage dans un processus d'innovation se cristallisant par l'ambition de devenir *l'Entreprise des Territoires*. Nous analyserons la formalisation et la matérialisation interne de ce processus d'innovation, notamment à travers la confection de nouvelles ingénieries, expertises, méthodes et outils par l'organisation. Nous verrons que ces derniers s'inscrivent dans le champ de l'ingénierie territoriale et de l'ingénierie sociale et sont en ce sens directement issus de l'internalisation des sciences sociales par l'organisation. De la mise en exergue de ces caractéristiques, un élément essentiel se dégage quant à la transformation visée par la CACG : celle d'importer les approches singulières du développement territorial aujourd'hui dans la gestion de l'eau. De cette ambition, la CACG forge l'hypothèse de son nouveau rôle d'agent et d'acteur. Dans un dernier temps, nous analyserons l'acceptation spatiale et politique du nouveau rôle de SAR qu'ambitionne la CACG. Dès lors, il sera question de se demander dans quelle mesure cette ambition retranscrit-elle la quatrième vague de modernisation écologique ? De quelle manière cette nouvelle stratégie de l'entreprise appelle-t-elle à une transformation de ses façons d'aménager ? En quoi cette nouvelle stratégie conçoit-elle un nouveau rôle statut d'agent et d'acteur de la CACG au sein du quatrième contrat aménageur ?

En conséquence, sur le plan méthodologique, ce cinquième chapitre s'intéressera à l'organisation elle-même. Il s'agit d'embarquer le lecteur dans l'immersion dont a bénéficié ce travail de recherche au sein de l'entreprise dans le cadre d'un dispositif de thèse CIFRE. De fait, nous mettons en garde ici le lecteur : il s'agit d'une reconstruction et d'une analyse *a posteriori* du processus engagé par la CACG. Ce chapitre est bien le résultat d'une reconstruction et d'une analyse des faits « après coup », en situation de « déprise ». Autrement dit, si nous reprenons et nous analysons les matériaux issus de la réflexivité de l'organisation glanés durant notre immersion, leurs significations, leurs portés, n'étaient pas partagés et appréhendés de



façons homogènes et similaires par les praticiens de la CACG. Nous les analysons ici à l'égard du cadrage scientifique construit en situation de « déprise ». C'est-à-dire que nous les analysons d'une part au regard des deux concepts de vague de modernisation et de contrat aménagiste que nous articulons tout au long de cette thèse, et d'autres parts nous les mettons en perspective avec notre hypothèse d'une vague de modernisation écologique, impliquant des transformations pour l'aménagement du territoire et des organisations emblématiques de ce domaine comme celle de la CACG.

### **A. Un processus d'innovation réflexif pour faire face à l'incertitude : dispositifs, sciences sociales et innovation ouverte**

Les conséquences de la conflictualité du précédent contrat aménagiste vont se retranscrire dans la CACG par un processus d'innovation concernant l'ensemble de l'organisation. Par-là, la CACG s'arrange avec l'incertitude – pour reprendre ici le titre d'un ouvrage de Yves Chalas, Claude Gilbert et Dominique Vinck (2009) – quant à penser et engager une transformation de son propre rôle dans le développement des territoires ruraux. Ce processus d'innovation a été organisé et mené grâce à la mise en place de différents dispositifs mêlant des représentants des sciences sociales et des praticiens de l'organisation. Ces dispositifs ont été gouvernés par la CACG et plus particulièrement par le service de l'innovation. Depuis 2012, ils assurent la réflexivité de l'entreprise. Dans cette partie, nous allons nous intéresser à comment et sur quoi ces dispositifs ont été élaborés. Également, il sera question de se demander comment et dans quelle mesure l'entreprise a eu recours à des sciences sociales, et pour quels types d'action. Enfin, nous aborderons la caractéristique de l'innovation abordée ici, une innovation ouverte, collaborative, engageant une dynamique d'apprentissage organisationnel à la CACG. Si nous nous intéressons ici aux savoirs et aux apprentissages, c'est bien en ce qu'ils peuvent représenter comme modalités, enjeux et nécessités dans l'appel à la transformation de l'aménagement du territoire et de ses praticiens, posé par l'irruption de l'anthropocène. En d'autres termes, nous voulons ici aborder dans quelle mesure les caractéristiques de la réflexivité de la CACG, c'est-à-dire les manières, les pratiques et les considérations sociales et politiques qui émergent, peuvent illustrer la façon dont des aménageurs essayent d'internaliser et de retranscrire dans leur actions les bouleversements en cours dans l'aménagement du territoire.

#### 1) Aux prémices de la réflexivité, une nécessité de « survie »

Le désalignement caractéristique du troisième contrat aménagiste a des conséquences autant pour la CACG que sur la façon dont la technoadministration essaye de penser de nouveaux instruments participatifs dans le gouvernement de l'eau. Dans cette dernière partie, il s'agit de faire état des évolutions organisationnelles que la CACG a entreprises, de manière volontaire ou conjoncturelle. Il est question ici de se demander quelles sont les évolutions de l'organisation au regard des transformations du troisième contrat aménagiste ? Et dans quelle mesure entraînent-elles un processus d'innovation par l'entreprise ?

\*\*

Nous l'avons montré, l'absence de réflexivité dans la négociation du troisième contrat aménagiste a fait de la CACG un des épicycles des critiques formulées dans le cadre des nombreux conflits. De plus, le désalignement caractéristique du troisième contrat aménagiste appelle plus globalement l'appareil politique à réfléchir à de nouvelles manières de faire, à une nouvelle orientation de ses politiques d'aménagement des ressources et des territoires ruraux. En somme, le drame de Sivens cristallise la nécessité d'une réflexivité par la CACG et ses gouvernants quant à son évolution. En

effet, le conflit autour du barrage de Sivens pose la nécessité d'une réflexivité comme le dit un des membres de la DREAL Occitanie :

*« Certainement pour le Conseil départemental du Tarn et la CACG, c'est là que ça a été le plus compliqué, il y a eu un choc, c'est évident et une nécessité certainement difficile de se remettre, d'imaginer une autre façon de fonctionner, mais pour avoir une crédibilité pour la suite et pour arriver à se détacher de cette image des conséquences de Sivens, j'imagine mal qu'il ne puisse pas y avoir une évolution forte de la façon d'appréhender les questions au sein de la structure, et la façon de concevoir et de développer les ouvrages. »*

Ici, la nécessité d'une évolution est posée au regard d'un changement d'image impératif pour reconquérir une légitimité perdue. Mais, la nécessité d'une évolution de la CACG est aussi une histoire de survie comme l'exprime un des membres de son conseil d'administration : *« L'environnement de l'entreprise a changé, et donc une entreprise qui ne s'adapte pas au changement de son environnement, ce n'est pas compliqué, elle meurt. Voilà »*, ou encore l'ancienne présidente de la structure : *« Je me suis dit, cette structure si on ne fait rien, elle va mourir »*. Cet impératif réflexif va petit à petit porter sur trois objets : le premier est une évolution de la dimension politique de l'entreprise, c'est-à-dire de l'orientation politique de ses actions jusqu'aux politiques publiques dans lesquelles elles s'inscrivent ; le second est une évolution sur sa façon d'aménager, sur l'évolution de son rôle dans l'aménagement rural et la gestion de la ressource en eau ; le troisième est une évolution organisationnelle.

La réflexivité de la CACG a débuté autour des années 2010, ceci avant le drame de Sivens – dont l'étude prospective Garonne 2050 en est une illustration majeure. Elle est le résultat des occurrences des conflits que connaît l'entreprise face aux aménagements qu'elle mène, mais aussi des enjeux relatifs au désintéressement politique dont elle fait l'objet – illustrés par la question de la régionalisation évoquée au chapitre précédent. En effet, la remise en cause de la légitimité de l'entreprise a conduit, selon l'ancien directeur, à une remise en question interne : *« Je pense que pour revenir à la notion de comment réagit une entreprise pour légitimer ses actions qui évoluent, faut déjà qu'elle se remette en cause, que chacun se remette en cause »*. Selon ses dires, cette remise en question :

*« (...) a nécessité, même si c'était un peu en vain, d'anticiper les critiques, soit en allant tout de suite voir les gens qui pouvaient les émettre, pour voir différemment les projets, soit en conduisant des études beaucoup plus poussées qu'avant. (...) Nouveaux métiers, nouvelles collaborations, oui, avec les spécialistes dont on ne disposait pas en interne, écologues, paysagistes, tout ça. Sociologues aussi. Je raisonne beaucoup par rapport à l'hydraulique, hein, dans ce que je dis, c'est vrai aussi pour les autres domaines »*.

Pourtant, comme l'a montré l'analyse des enjeux de l'organisation lors du chapitre précédent, force est de constater que ce discours ne s'est pas retranscrit dans la façon d'aménager de la CACG ou dans des évolutions internes. Notamment, la dernière partie de cet extrait d'entretien en dit long : la CACG a jusqu'ici beaucoup raisonné en termes hydrauliques, or l'occurrence des conflits a montré que la gestion de l'eau était aussi une affaire sociale, politique et environnementale.

C'est en 2012 que la présidente d'alors, pour faire face aux difficultés énumérées jusqu'ici, mentionne une volonté de l'organisation à changer la direction de la structure :

*« Il faut qu'on choisisse quelqu'un, une personne qui soit vraiment dans l'anticipation et qui nous permette de restructurer complètement cette maison-là parce que cette maison-là, pas simplement au niveau personnel, mais même nous dans le conseil d'administration, qui nous aide politiquement »*

*à nous repositionner, à nous remettre en question et tout. Et donc beh on a été d'accord pour faire ça. ».*

Ce changement dans la direction de la CACG va entraîner plusieurs évolutions organisationnelles. Une évolution majeure sera le passage à une « *forme organisationnelle matricielle* », comme la nomme la sociologie des organisations<sup>41</sup>. En somme, une forme d'organisation qui s'inscrit en cohérence avec le tournant néolibéral et dans la continuité du nouvel esprit du capitalisme et de sa logique par projet (Boltanski, *op.cit*; Boltanski et Chiapello, *op.cit*). Cette évolution organisationnelle va créer la « *Direction de l'Innovation et des Systèmes d'Information* » (ISI) et la « *Direction des Opérations* » (DOP). La DOP incarne le service d'ingénierie, la partie bureau d'étude de la CACG. Une direction divisée en deux groupes, l'un portant sur l'hydraulique, l'autre sur l'aménagement rural et le développement territorial.

La logique « privée » qu'adopte la CACG va se retrouver dans l'application de la « *Gestion de projet* », c'est-à-dire une composition libre d'une équipe pour un projet, en fonction des compétences requises. Dès lors, il n'y aura plus une spécialisation en fonction de l'antenne de Tarbes ou de Toulouse. Par ailleurs, cette gestion s'accompagne d'une rationalisation du temps imparti dans les projets et un quota d'heure par projet défini en fonction du montant de ce dernier. En effet, en obéissant à une logique de SAR, la CACG n'entreprenait pas avant cette logique de rationalisation. Mais dorénavant, l'alignement sur un fonctionnement de régime privé l'y oblige. Cette gestion de projet et cette logique de rationalisation sont « (...) *un bouleversement culturel interne* » comme nous le rapporte une salariée. Cette retranscription cristallise le fait que la CACG n'est plus sous tutelle de l'État, n'est plus un outil politique, mais bien une SEM qui œuvre dans le domaine de la gestion de l'eau et de l'aménagement rural. C'est d'ailleurs au regard de cette évolution conjoncturelle de l'entreprise que le nouveau directeur a été choisi comme le mentionne l'ancienne présidente de la structure :

*« C'est là où dans le profil du directeur, on a choisi [telle personne] parce que bon, moi quand je l'ai vu, mais quand il a parlé, bon il venait du milieu de l'entreprise, moi je suis très, en plus, je suis très public, mais avec un côté entreprise parce que j'ai travaillé avec des entreprises, et je trouvais intéressante son approche public/privé, et qui a quand même des fondamentaux intéressants en matière d'intérêt général ».*

Ces propos résument bien l'ambivalence à laquelle fait face la CACG suite au désalignement du deuxième contrat aménagiste : elle doit adopter une logique privée dans la structuration de son organisation et de ses équipes pour clarifier la particularité de son statut, mais dans le même temps reconfigurer son rôle d'agent pour que sa mission publique dans les politiques de gestion de l'eau et de développement des territoires ruraux soit renouvelée. Comme le dit une salariée : « *Sivens, c'est une opportunité de changement en interne... faut que la CACG change sa posture d'ingénieur qui dit que les barrages c'est toujours bien pour le territoire* ». La réflexivité quant à une évolution de sa posture, de ses représentations, c'est notamment ce que pointe un des membres de la direction de la DRAAF Occitanie : « *Ils ont un savoir-faire disciplinaire qui peut être mis au service d'évolutions qui sont nécessaires dans le monde agricole, euh, mais il ne faut pas qu'ils soient, qu'ils apparaissent comme les promoteurs d'un modèle, quoi* ». En somme, au-delà de se retranscrire en termes organisationnels, la réflexivité de la CACG se dirige inévitablement vers une

---

<sup>41</sup> C'est une forme qui se caractérise par « (...) des équipes qui se composent au cas par cas en fonction des connaissances et des expertises exigées par chaque projet et d'une division du travail autour du développement d'un produit précis réunissant tous ceux qui sont concernés » (Bagla, 2011, p. 47)

question politique, et plus particulièrement sur l'orientation politique qu'elle décide de suivre et à partir de laquelle elle élabore une nouvelle façon d'aménager.

\*\*

Engager un processus réflexif de transformation de l'organisation se pose comme une nécessité pour garantir la pérennité de la CACG. Les considérations aussi bien des gouvernants de la structure comme de la technoadministration montrent que la transformation de la CACG s'impose d'une part au regard des enjeux politiques et économiques du nouvel agencement de son rôle et de ses interventions que nous avons évoqués lors du précédent chapitre, ainsi qu'au regard des conséquences évoquées précédemment suite au drame de Sivens. En d'autres termes, il s'agit pour la CACG d'évoluer pour répondre à la fois à la logique concurrentielle à laquelle elle fait face, mais aussi pour reconfigurer son rôle d'agent et d'acteur afin d'intéresser les régions et l'appareil politico-administratif quant à considérer de nouveau la structure comme un outil des politiques publiques concernant la gestion de l'eau et le développement des territoires ruraux.

## 2) La réflexivité de la CACG : conceptualiser la reconfiguration de son rôle d'agent et d'acteur

Dès lors, depuis 2012, deux projets stratégiques ont structuré cognitivement et normativement la réflexivité de la CACG. Ces deux projets stratégiques sont directement issus de la volonté de la gouvernance de l'entreprise, des membres de sa direction, à essayer de faire face aux transformations qui ont mis à mal la légitimité, mais aussi le rôle de la CACG dans sa mission de SAR. Dès lors, si ces projets stratégiques sont mis en place, c'est avant tout pour assurer la survie de l'entreprise et lui redonner un rôle prépondérant dans les contrats aménagistes en cours. Des deux projets stratégiques, chacun a débouché sur des dispositifs d'innovation concernant le rôle de la CACG dans le développement des territoires ruraux. C'est en effet sur cette thématique que la CACG va construire une nouvelle façon d'aménager et de développer les territoires ruraux.

\*\*

Dans un premier temps, de 2012 à 2017, cette réflexivité s'est retranscrite à travers trois éléments majeurs. Le premier est celui d'un projet stratégique sur la période de 2012-2017, le second est le recrutement d'un consultant spécialisé dans le développement territorial et l'innovation territoriale, le troisième est la création d'un dispositif réflexif piloté par la direction de l'Innovation et le consultant en question sur la question de la reconfiguration du rôle de SAR de la CACG intégrant des praticiens en sciences sociales.

Le projet stratégique de 2013 à 2017 s'appuie sur quatre axes : 1. la maîtrise de l'eau – « ouvrir de nouvelles perspectives », 2. le développement des zones rurales – « dynamiser l'action territoriale », 3. le « made by CACG » – « modèle original d'entreprise au service du territoire » et 4. l'innovation – « levier stratégique du moteur du succès » (CACG, 2013, p. 1). Plusieurs éléments de ce projet stratégique témoignent d'une volonté de rupture, d'innovation, autrement dit, d'une réflexivité de la part de l'organisation. Premièrement, de ces quatre axes, deux sont issus des statuts de la CACG, le développement des zones rurales et la maîtrise de l'eau, mais deux axes originaux s'ajoutent aux axes historiques, « le made by CACG » et « l'innovation ». En effet, ce projet part du constat selon lequel « *La CACG évolue aujourd'hui dans un contexte instable* » et pose la nécessité selon laquelle, « *Dans ce contexte, il est nécessaire de réaffirmer l'identité de la CACG. Notre raison d'être est inscrite à l'article 2 des statuts*<sup>42</sup> » (ibid, p. 2). Mais, au-delà de ces actions historiques

<sup>42</sup>Article 2 des statuts : « La société a pour objet principal de concourir à l'aménagement, à l'équipement et au développement économique des régions Midi-Pyrénées et Aquitaine. Cet objet comporte d'une part

de la CACG dans les différents contrats aménagistes que nous avons évoqués, ce projet stratégique entend proposer une autre vision de la structure : « *Performante, ambitieuse, innovante, la CACG doit saisir les opportunités et devenir le moteur d'une nouvelle politique de dynamisation et de valorisation des territoires* » (*ibid*, p. 3). Ce projet stratégique s'accompagne d'un nouveau logo pour l'entreprise qui veut illustrer cette nouvelle ambition stratégique : « *le nouveau logo a été pensé afin de répondre au nouveau positionnement stratégique de la CACG. Il est donc moins institutionnel et montre le lien inséparable entre nos diverses activités* » (*ibid*, p. 3).

Dans ce projet stratégique, l'innovation occupe une place prépondérante pour différentes raisons. La première est qu'elle est au service des trois axes stratégiques ; la seconde est qu'elle vise un objectif global à l'organisation : « *la CACG doit devenir un élément moteur de l'innovation sociétale et territoriale* » ; la troisième est qu'elle augure une politique importante de Recherche & Développement par l'entreprise, qui « *(...) doit s'appuyer sur des partenaires solides pour créer une synergie territoriale en matière d'innovation. En liaison directe avec le monde scientifique et avec les entreprises de pointe, la CACG servira de référence dans l'optimisation sur le terrain des solutions les plus innovantes* » (*ibid*, p. 7). C'est bien à cette politique de l'innovation que nous allons nous intéresser, et plus particulièrement aux dispositifs d'innovation visant à « *construire un modèle original d'entreprise au service des territoires* » (*ibid*, p. 7) s'appuyant sur le recours aux savoirs en sciences sociales.

Le projet stratégique de la CACG est clair : il cherche à restructurer le rôle d'agent et d'acteur de la CACG, mais il cherche également à identifier le nouveau contrat aménagiste dans lequel adopter et proposer une façon de développer les territoires ruraux en adéquation avec ce dernier. De plus, l'importance accordée à l'innovation illustre deux niveaux d'ambition dans le changement que veut opérer l'entreprise : un changement interne et externe. Ce cadrage cognitif et normatif par un projet stratégique va entraîner l'introduction de nouveaux savoirs dans l'entreprise, au travers de la contractualisation d'un consultant spécialisé dans le développement territorial et l'innovation des territoires et de l'enrôlement de praticiens en sciences sociales. Ces nouveaux savoirs vont être introduits par deux dispositifs : *Rex & prospective*<sup>43</sup> ; *Ambitions & Territoires*.

Le recrutement d'un consultant, directeur du cabinet d'étude « *Anticiper. Innover. Développer. Agir* » (AIDA), pour accompagner la création d'un groupe de travail intitulé *Ambitions & Territoires*, va marquer le début de la mise en place de dispositifs animant la réflexivité de la CACG et cherchant à problématiser et opérationnaliser l'innovation à mener. Ce groupe de travail va porter sur les incompréhensions liées aux contestations de Sivens, à la recherche de compréhension du terme « territoire » et des questionnements stratégiques et modalités sur lesquelles doit se fonder à l'avenir l'ambition d'évolution de l'entreprise. Ce qui marque dans ce dispositif d'innovation, c'est le recours à un consultant spécialiste des questions d'innovation et de développement du territoire, de son cursus de formation à ses expériences professionnelles, ayant déjà publié dans des revues scientifiques au sujet de l'ingénierie territoriale (Barral, Simoulin et Thumerel, 2010).

C'est une première illustration de l'ouverture de la CACG aux sciences sociales et aux questions de développement des territoires pas seulement à travers le prisme de l'agroalimentaire (comme nous l'avons abordé à travers l'exemple de la MAAP) et de la gestion de l'eau. Ce groupe de travail, demandé par le directeur général, piloté par le directeur de l'innovation et animé par le consultant mêle

---

une mission générale de maîtrise de l'eau (...) d'autre part une mission de développement des zones rurales (...) »

<sup>43</sup> Le dispositif *REX & Prospective* s'intitule de la sorte en 2015. À partir de 2017, il est nommé *Territoires, REX & Prospective*.

entretiens de terrain, groupe de travail avec les praticiens de l'organisation dans une optique de conduite du changement interne, ainsi qu'expertise et analyse de la part du consultant en charge de l'animation. Les objectifs du dispositif *Ambitions & Territoires* sont en adéquation avec les objectifs stratégiques. Il vise à « (...) construire un modèle nouveau d'entreprise sur les territoires de ces actionnaires publics » (AIDA, 2013, p.3). Pour cela, le dispositif a pour objectifs : « (...) d'apprécier si la CACG peut revendiquer des singularités au service de ce nouveau modèle d'entreprise » et « (...) imaginer et coconstruire l'hypothèse d'un nouveau positionnement de la CACG sur les territoires de ces actionnaires », pour in fine « (...) préfigurer un plan d'action » (ibid, p.3).

Le dispositif *Ambitions & Territoires*, empruntant aux méthodes des sciences sociales, cadré par la direction et mêlant différents salariés de la Direction des opérations, est la première retranscription de la structuration d'un processus d'innovation réflexif par la CACG. Il est une première démarche de problématisation de l'innovation à mener par l'organisation que ce soit au niveau interne en termes de changement organisationnel ou au niveau externe en termes de compréhension des évolutions contextuelles et renouvellement des rôles d'acteur et d'agent. Le dispositif marque un tournant dans ce sens. Il acte et définit la problématisation de l'innovation de la CACG. C'est à partir de ce dernier que la structure va internaliser des sciences sociales pour comprendre la quatrième vague de modernisation, les enjeux liés à la formalisation d'un nouveau contrat aménagiste ainsi que les nouvelles façons d'aménager que la CACG veut développer en adéquation avec ces nouveaux objectifs. Il matérialise le cadrage effectué par le projet stratégique concernant le renouvellement du rôle de la CACG dans le développement des territoires ruraux. À partir de la question et de l'objectivation de « l'ancrage territorial » comme « singularité de la CACG », il est acté de « coconstruire le futur avec les territoires actionnaires » sur la base de trois champs d'innovation et d'expérimentations :

« Un processus collaboratif avec "les territoires actionnaires" pour construire les nouvelles missions territoriales de la CACG » ; « Des expérimentations territorialisées de partenariat privé-public où la CACG est catalyseur d'innovation territoriale » ; « Une conduite du changement des pratiques en interne à partir des actions à l'œuvre » (AIDA, 2014).

Résumons : *Ambitions & Territoires* est un dispositif de travail participatif mis en place par la CACG qui veut problématiser de manière collaborative et intéresser l'ensemble des praticiens de l'organisation sur la création d'une « troisième mission » de la CACG SAR-SEM. À côté de la gestion de l'eau et de l'agroalimentaire, il est ici question de mener un changement organisationnel pour reconfigurer le rôle de la CACG dans les territoires ruraux. Ce changement est conçu à travers des expérimentations dans trois sphères : celle des élus et de leurs territoires actionnaires de la CACG ; celle du développement et de l'innovation territoriale ; celle du changement de pratiques en interne à la CACG.

*Ambitions & Territoires* laissera par la suite sa place en 2015 à un nouveau dispositif, voulant s'inscrire dans la continuité de l'ambition d'innovation de la CACG : *REX & Prospective*. Il est de la même manière des concrétisations de la réflexivité de la CACG. Associé au service de l'innovation et guidé par le même consultant, le dispositif s'appuie sur le recours à des étudiants en Master de diverses disciplines en sciences sociales. Il constitue la première internalisation par la CACG de nouveaux savoirs, mais aussi de nouveaux profils sociologiques dans son organisation. Ce dispositif voulait être en appui à différents chefs de projets pour les accompagner dans des questionnements liés à leurs actions. Il servait aussi de support « ressource » pour partager des savoirs au sein de l'organisation. Par-là, la CACG recourt aux dispositifs de recherche-action pour accompagner sa réflexivité et internaliser les transformations qui touchent l'aménagement du territoire. De la même

manière que le dispositif *Ambitions & Territoires, REX & Prospective* voulait contribuer à une des ambitions de changement de la CACG : celle de l'évolution de ses pratiques.

Plus précisément, *REX & Prospective* travailla sur trois projets phares de la CACG : les travaux de reconstruction post-cruée dans le Pays Toy, la réalisation de réserves de substitution en Vendée, ainsi que la création d'une filière de « veau rosé » en Ariège. Dans ces trois cas, il était question à chaque fois de révéler les éléments positifs et négatifs du projet mené par la CACG (afin de retenir les façons de faire remarquables et de faire évoluer les manières de faire identifier de façon négative par les partenaires). Mais il était également question, transversalement à ces trois projets, d'objectiver pour chacun d'entre eux comment la CACG participe ou pourrait participer au développement territorial au regard de ses façons d'aménager particulières. Par ailleurs, ces REX ont permis de montrer la dimension sociale et politique inhérente à leur façon d'aménager. Le directeur de l'innovation résume l'ambition de ce dispositif : « *On a fait entrer quatre stagiaires dans l'entreprise pour qu'ils voient de quelle manière on fait des projets depuis quarante ans et de quelle manière ils doivent évoluer au regard des nouveaux enjeux* ».

*REX & Prospective* symbolise un élément majeur de l'innovation entreprise par la CACG : son recours aux sciences sociales. Plus précisément, le recours aux sciences sociales montre que la CACG estime que la compréhension et l'endogénéisation des transformations de l'aménagement du territoire qui l'ont affectée demandent de nouveaux savoirs et de nouvelles représentations. Ainsi, par le recours à quatre stagiaires de sciences sociales (deux géographes, un économiste et un sociologue), la CACG affiche sa volonté d'introduire au sein de l'entreprise un autre regard sur ses activités et le contexte social, géographique et politique dans lesquelles elles s'insèrent. Le consultant et le directeur du service de l'innovation cadrèrent les travaux de ce dispositif de telle sorte qu'il diffuse en interne le projet stratégique de la CACG. En effet, du recours à des travaux de prospective, à l'organisation de débats et réunion autour de la notion de « territoire », de « système d'acteurs » ou « d'ancrage territorial », *REX & Prospective* marque la volonté de la CACG de s'approprier une nouvelle vision de l'espace et de l'aménagement.

Ainsi, le dispositif *REX & Prospective* était agencé pour qu'il œuvre : au processus d'innovation de la CACG par sa participation à l'exercice réflexif et problématisant de l'entreprise ; à l'échelle des territoires et acteurs concernés pour montrer la démarche réflexive de l'organisation à travers les stagiaires en sciences sociales qu'elle a mobilisés ; à l'échelle universitaire au regard de la valorisation scientifique de leurs mémoires de recherche et de la proximité entre les universités en question et la CACG pour ce faire ; mais avec aussi une ambition politique, celle d'intéresser le système technico-administratif avec lequel la CACG est historiquement en lien, afin de montrer à ces acteurs clés de son avenir le processus d'innovation réflexif en cours. Autrement dit, il était de créer une culture d'entreprise autour des questions sociales, géographiques et politiques qui entourent de la thématique du développement territorial dans les actions de la CACG. C'est pourquoi un élément transversal du travail de ce dispositif était selon les dires du consultant : « *apprécier et caractériser les modalités d'ancrage territorial de la CACG* ».

Le premier projet stratégique déploie deux dispositifs d'innovation sur la question de la reconfiguration du rôle de la CACG dans le développement des territoires ruraux. Ces dispositifs ont cherché à problématiser le changement organisationnel de la CACG, intéresser les actionnaires, le monde universitaire et les praticiens. Ils ont également dégagé des sphères d'expérimentation de cette innovation : interne, externe et politique. Ce que la CACG retient de cette première période réflexive ce sont deux éléments : le premier est qu'au regard des évolutions contextuelles, elle compte renouveler son rôle de SAR et de SEM à partir des bénéfices

que lui donnent ses statuts : c'est-à-dire celui d'être une entreprise ancrée dans le temps long dans les territoires et qui a vocation d'œuvrer pour l'intérêt général au regard de la dimension publique de ses statuts ; le second élément est que la gestion de l'eau et le développement des zones rurales doit dorénavant selon la CACG se faire dans une logique de développement territorial. Autrement dit, la seule logique aménagiste et techniciste ne suffit plus et l'internalisation des sciences sociales doit fournir les connaissances et élaborer une ingénierie afin de participer au développement des territoires au sein des façons historiques d'aménager de la CACG, propre à sa mission de SAR.

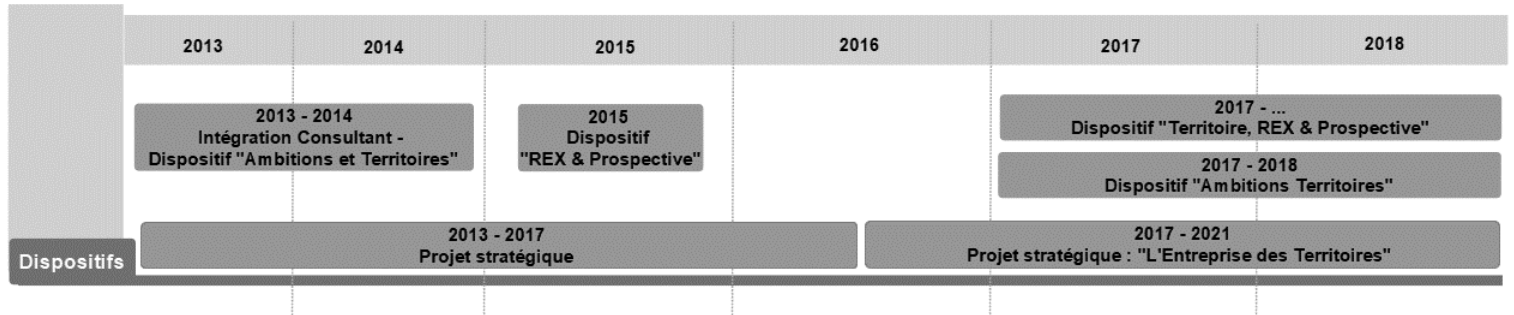


Figure 18 : Chronologie de la mise en place de dispositifs d'innovation par la CACG ;  
Source : Carrausse, 2018

Cette première période de réflexivité, illustrée par une chronologie de la mise en place des dispositifs par la figure 18 ci-dessus, débouche sur un nouveau projet stratégique qui fixe une nouvelle identité à l'entreprise, une nouvelle orientation politique de ces actions et une nouvelle façon de soutenir la gestion de l'eau et le développement des zones rurales. Autrement dit, il marque la fin d'une période de réflexivité et de problématisation de l'organisation pour ouvrir celle d'une innovation qui doit traverser l'entreprise en son entier. C'est en ce sens que nous abordons ce projet stratégique, comme un nouveau référentiel d'action, appelant à une transformation de l'organisation.

En termes de résultats, l'élaboration d'un projet stratégique quinquennal conjointement au recours aux savoirs des sciences sociales débouche sur la conception d'une nouvelle identité d'action de l'entreprise, retranscrite par la dénomination : *L'Entreprise des Territoires*. Cette dénomination cristallise le résultat de la réflexivité de la CACG sur trois points. Premièrement, le terme renvoie à la construction d'une nouvelle identité de l'organisation, voulant renouveler son identité historique de Société d'Aménagement Régional. Deuxièmement, *L'Entreprise des Territoires* désigne un tournant spatial de l'organisation. L'usage du terme « territoire » est alors associé à l'échelle locale, autrement dit à l'échelle d'action à privilégier face aux défis globaux en cours. Également, il illustre une évolution de l'acceptation de l'espace par la CACG. L'usage du terme montre une prise en compte des composantes sociales de l'espace et des initiatives citoyennes et politiques à accompagner. Enfin, *L'Entreprise des Territoires* cristallise une nouvelle orientation politique de son action au nom de la « transition des territoires ». C'est bien par et pour les transitions que la CACG affiche sa volonté d'agir.

Comme le montre la figure 19 (page suivante), il s'agit là encore pour ce projet stratégique de structurer les transformations pour tous les secteurs d'activité de l'entreprise. La « troisième mission » concernant la reconfiguration du rôle de SAR et de SEM dans les territoires à partir de laquelle se déploient les dispositifs d'innovation que nous analysons se retrouve dans la figure dans l'objectif de « créer l'entreprise publique des territoires » (CACG, 2017, p. 16). C'est à partir de cette ambition de transformation de son rôle dans le développement des territoires ruraux que la CACG va poursuivre la mise en place de dispositifs d'innovation afin de mener des



5<sup>e</sup> chapitre : Réflexivité et ambition de la CACG sur la reconfiguration de son rôle. Entre recherche d'acceptabilité sociale et nouvelle façon de développer les territoires ruraux

expérimentations en interne pour développer de nouvelles pratiques, en externe pour expérimenter de nouvelles façons de faire auprès des territoires et à l'échelle des deux régions Nouvelle-Aquitaine et Occitanie.

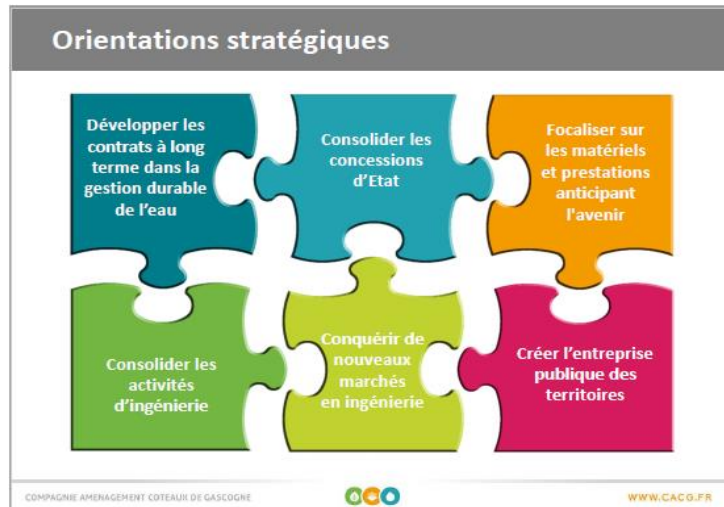


Figure 19 : Les orientations du projet stratégique 2017-2021 de la CACG ; Source : CACG, 2017

En ce qui concerne l'expérimentation interne de nouvelles pratiques, méthodes et outils ainsi que l'expérimentation externe d'un nouveau rôle de la CACG sur le plan du développement des territoires ruraux, la figure 20 ci-dessous, issue d'une infographie du projet stratégique, montre la traduction par la CACG de ces deux ambitions à travers l'objectif d'opérationnalisation d'un modèle « *innovant d'intérêt général* » et l'établissement des bases « *d'un centre de ressources* » (*ibid*). Pour mener à bien cette innovation, la CACG renouvellera le dispositif *Ambitions & Territoires* dans lequel le consultant et notre rôle d'ingénieur d'étude seront mobilisés et déploiera au sein de son périmètre d'action de dispositif *Territoires, REX & Prospective*.



Figure 20 : Programme d'action du projet stratégique en 2017 concernant l'ambition de « créer l'Entreprise Publique des Territoires » ; Source : (CACG, 2017c)

\*\*

En définitive, la structuration et la matérialisation de la réflexivité de la CACG à travers la mise en place de dispositifs d'innovation ont pour ambition un changement, une transformation de l'organisation, tant au niveau interne qu'au niveau externe. Par-là, la CACG tente de trouver une réponse adéquate à l'incertitude qui anime son impératif d'évolution. Dans les deux cas, il s'agit de réaliser un exercice de problématisation, d'intéressement, de désignation de porte-parole et d'enrôlement des praticiens au service de cette ambition (Akrich, Callon et Latour, 1988). Par-là, la CACG veut penser et engager une transformation de son propre rôle de SEM et de SAR. Ce processus d'innovation est à corréliser avec les nouvelles considérations de la technoadministration en termes de façon d'aménager et de gérer l'eau cristallisée par l'idée de *projet de territoire*. Dans un second temps, cette transformation visée par la

CACG à travers la dénomination et l'ambition de devenir *l'Entreprise des Territoires* est une réponse à la remise en question de son impartialité et de ses manières de faire médiatisées par les conflits qu'ont connus ses aménagements.

### 3) Du recours aux sciences sociales : expertiser, intéresser et légitimer par la recherche-action

Au sein de la dynamique de transformation de l'organisation jusqu'à ses expérimentations, les sciences sociales ont petit à petit été internalisées par la CACG pour différents usages et différentes actions. Le recours aux sciences sociales s'inscrit dans un premier temps dans une démarche de Recherche & Développement menée par l'entreprise et prend la forme de dispositifs de recherche-action où chercheur, consultant et ingénieur travaillent afin d'alimenter et de conduire le processus d'innovation de la CACG. C'est pourquoi, il est question dans cette sous-partie d'analyser le recours aux sciences sociales par l'entreprise, des objectifs associés à l'internalisation de ces nouveaux savoirs aux rôles que ces derniers jouent dans le processus d'innovation et les expérimentations de l'organisation.

\*\*

Le recours aux sciences sociales par la CACG est associé, aussi bien à l'extérieur qu'à l'intérieur de l'organisation, à un changement, au soutien d'un processus réflexif, à sa concrétisation en de nouvelles manières de faire par l'entreprise. En effet, pour la CACG, la mobilisation des sciences sociales et leur internalisation au sein des différents dispositifs précédemment cités se réalisent au regard de différents objectifs. Le premier est celui de comprendre et d'endogénéiser les transformations contextuelles liées à l'aménagement du territoire qui ont entraîné le désalignement du troisième contrat aménageur et la perte de pouvoir consécutive de la CACG. C'est ce qu'illustrent les propos du directeur de l'innovation lors d'une réunion publique : « *on a tout intérêt à s'ouvrir aux sciences humaines pour nous adapter au contexte évolutif* ».

Le second objectif, beaucoup avancé par les membres internes à la CACG, mais aussi par des acteurs externes à l'entreprise, est celui du recours aux sciences sociales afin de trouver de nouvelles méthodes, de forger de nouvelles manières de faire, une nouvelle façon d'aménager en adéquation avec les transformations analysées par cette internalisation de nouveaux savoirs. Plusieurs propos glanés lors de réunions ou retranscrits suite à des entretiens confirment cette représentation du recours aux sciences sociales par la CACG. Un des élus siégeant au conseil d'administration insiste par exemple sur l'importance de la concrétisation de la réflexivité de la CACG :

*« Le risque là, c'est le bavardage. Et là... je le dis souvent parce que j'y tiens à ce vocabulaire... l'ardente obligation. C'est-à-dire on a analysé, on a plutôt compris, on a cet équilibre entre la nécessaire humilité et puis une ambition qu'on a envie de porter, et puis il y a le concret. Comment on fait derrière ? Et le concret, on a des savoir-faire parce qu'on a des ingénieurs, parce qu'on a des socioéconomistes. Mais il faut plus de sociologues dans la maison. Des sociologues de l'action, en interne. »*

L'insistance sur le fait que la concrétisation de la réflexivité de la CACG doit en partie se réaliser par l'introduction des sciences sociales ici représentées par les sociologues montre que ce recours à d'autres types de praticiens est associé à la formalisation de la réflexivité de la CACG par de nouvelles manières de faire. Cette association entre sciences sociales et nouvelles modalités d'action, d'aménager les territoires par la CACG, est aussi exprimée par le représentant de la région Occitanie, membre de la DRAAF Occitanie, au sein du conseil d'administration de la CACG :

*« Il y aura encore beaucoup de choses à faire, même si aujourd'hui les aménagements c'est un chemin de croix pour y arriver, c'est très difficile. Je pense que si vous êtes là, c'est pour appréhender une méthode, pour éviter des échecs du style de ce qui a été vécu pour Sivens. »*

Ce *verbatim* montre combien la réflexivité de la CACG et son recours aux sciences sociales sont associés aux conséquences du drame de Sivens. Pour le système sociotechnique, ce domaine de connaissance constitue un socle de savoirs et de méthodes à même de répondre aux questionnements, aux incertitudes et aux problématiques que cristallise ce conflit. Un peu plus tard, ce même acteur ajoute :

*« Je pense que Sivens a donné une image négative sur la CACG. Bon, et c'est dommage parce que la CACG, à titre personnel, est un acteur important, mais son image a été écornée, ternie, donc bon... Donc je pense que si vous êtes là dans mon bureau aujourd'hui, où vous avez, pour cette thèse-là, il a fallu que la structure de la CACG exprime un besoin auprès de l'université pour essayer de... parce qu'au moins intuitivement, il y avait une perception d'insuffisance sur la méthode, et donc ils veulent... La CACG veut s'entourer d'avis de personnes qui réfléchissent pour s'améliorer et pour se resituer dans un contexte nouveau où le contexte sociétal pèse beaucoup sur l'avenir de la concrétisation d'un projet, et donc quelque part, si vous êtes dans mon bureau, c'est que la CACG, intuitivement au moins, mais je pense que c'est plus qu'intuitif, a conscience qu'il y a des lacunes et qu'il y a lieu de les corriger. »*

Ces propos associent le recours aux sciences sociales comme un moyen d'élaborer de nouvelle manière d'aménager pour la CACG, mais aussi comme un moyen de changer l'image de la CACG, « écornée » depuis les conflits d'aménagement qu'elle a connus. Cette association du rôle des sciences sociales à l'amélioration de l'image constitue le troisième objectif affecté à l'internalisation de ces nouveaux praticiens et de leurs savoirs. Plus particulièrement, il s'agit pour la structure, par cet affichage, de montrer à l'appareil politico-administratif, avec qui elle est en lien, aux acteurs de la technoadministration avec qui elle collabore au sein des différents contrats aménagistes, qu'elle entend comprendre les transformations qui amènent à ne plus considérer la gestion et le développement des zones rurales de la même manière que durant les précédents contrats aménagistes. Autrement dit, par le partenariat avec des universités, par la réalisation d'une thèse CIFRE, par l'intégration dans un comité d'innovation de chercheurs en sciences sociales, la CACG veut montrer qu'elle est réflexive, qu'elle cherche à comprendre qu'elle doit s'adapter aux nouveaux agencements sociaux, politiques et scientifiques à l'œuvre au sein de la vague de modernité écologique. C'est au regard de cet objectif que notre participation au sein de la CACG était dans un premier temps cadrée par le directeur de l'innovation dans une posture d'observateur pour, par la suite, « mieux valoriser scientifiquement » la démarche de la CACG à travers des communications scientifiques, mais aussi légitimer et valoriser en interne la démarche d'innovation de la CACG en montrant son adéquation et sa viabilité au regard du contexte de l'aménagement du territoire actuel par des citations académiques, en relayant en interne des études scientifiques, etc.

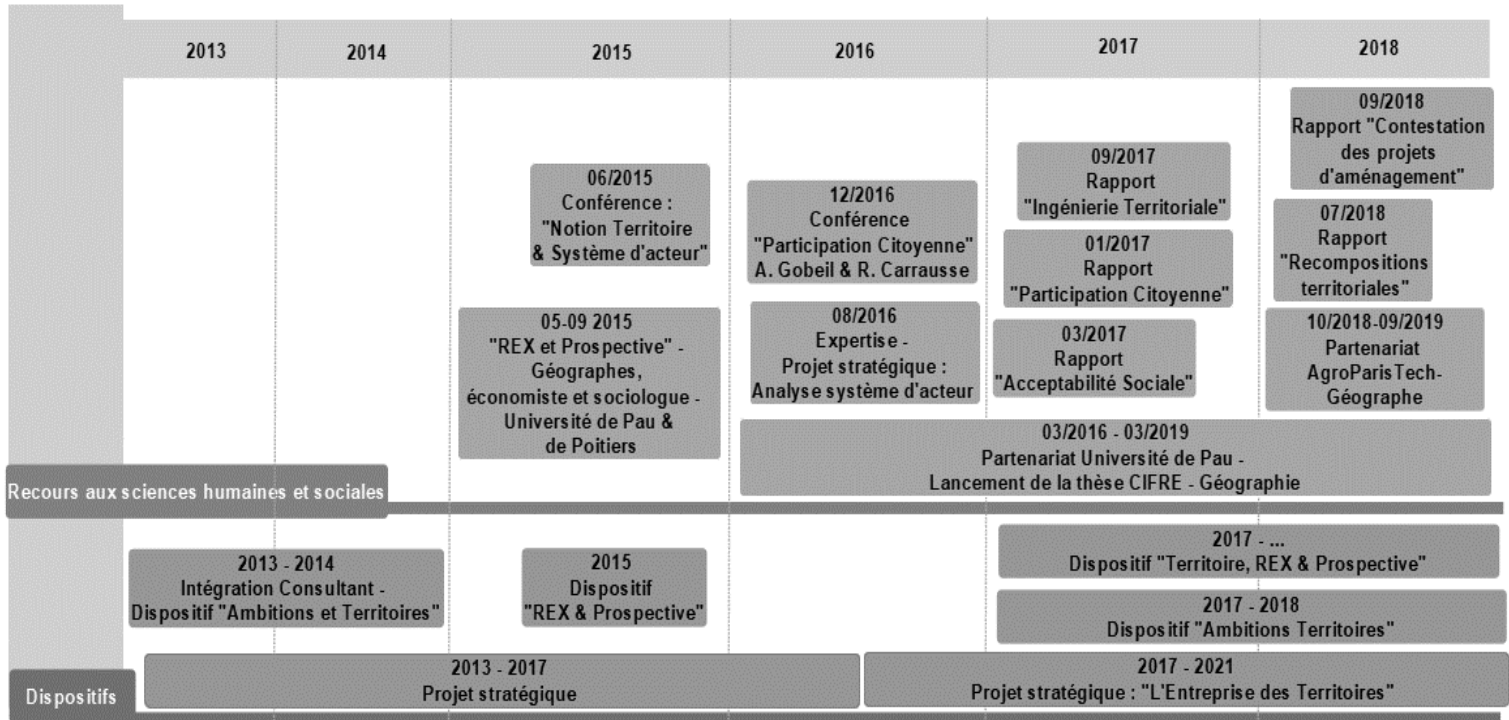


Figure 21 : Chronologie de la mise en place des dispositifs et du recours aux sciences sociales par la CACG ; Source : Carrausse, 2018

Cette internalisation des sciences sociales par la CACG à travers la mobilisation d'un consultant, la réalisation d'une thèse CIFRE ou la mobilisation de stagiaires dans ce domaine s'est retranscrite au sein d'une démarche de recherche-action collaborative, en partenariat étroit entre le directeur de l'innovation, le consultant et les chercheurs. À titre d'illustration, l'objectif qui nous était attribué en tant qu'ingénieur d'étude au sein de l'entreprise était de :

« (...) faire évoluer les pratiques de la CACG dans un contexte de mutation institutionnelle et de changement climatique. Trois compétences émergent autour de "l'action d'aménager" : l'ingénierie territoriale, l'ingénierie de participation, l'ingénierie de développement intégré » (CACG, 2016, p.13).

La figure 21 (ci-dessus) illustre la chronologie de l'intégration et des contributions des sciences humaines et sociales par la CACG – les événements, chercheurs et productions relatée ne sont pas exhaustifs. Cette introduction des sciences sociales a pour objectif le développement de nouvelles modalités d'action au regard d'une transformation du contexte qui la concerne. Plusieurs thèmes de recherche sont alors co-définis pour qu'ils puissent accompagner l'entreprise dans sa dynamique réflexive : la participation, l'évolution des politiques publiques, la question de la SEM et de l'intérêt général, la société civile et les nouvelles formes de contestation, et enfin l'ingénierie territoriale. Comme le montre la figure 22 (page suivante), il s'agissait de fournir une expertise traduite à partir de connaissances théoriques pour guider la CACG dans les arbitrages à effectuer au regard de son objectif de reconfiguration de son rôle de SAR. Des savoirs produits alors pour l'action, sur des sujets qui sont issus de la dynamique d'apprentissage opérée depuis 2013, et identifiés en interne comme des éléments d'un cadre cognitif constitutif du référentiel renouvelé de son action.

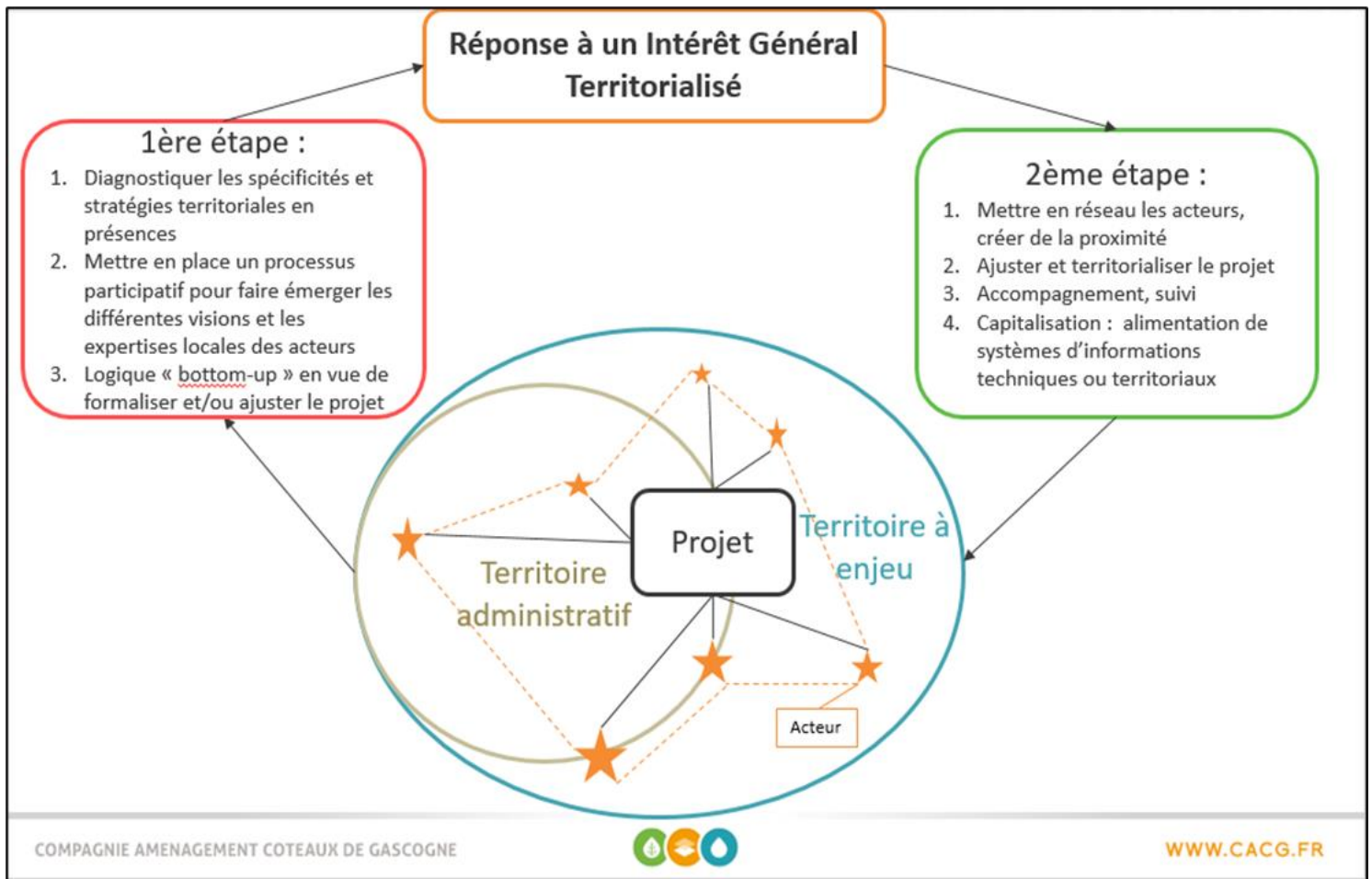


Figure 22 : Expertise sur l'intérêt général territorialisé fournie au regard de notre rôle d'ingénieur d'étude ; Source : CACG, 2016

Les modalités de construction de ce cadre cognitif sont alors multiples. À travers la recherche-action collaborative, elles sont de différentes sortes : la mise en place d'un dispositif de passation du savoir académique, matérialisé par un comité de pilotage de la thèse. Les analyses bibliographiques y sont alors présentées. Ce dispositif était composé du directeur de l'innovation ; du directeur des opérations ; de trois chefs de projet spécialisés dans l'agroalimentaire, le développement territorial et l'aménagement hydraulique ; du consultant, ainsi que par notre directeur de thèse. Un rendez-vous mensuel avec le directeur de l'innovation constitue aussi une arène où les savoirs académiques issus de notre pratique lui étaient transmis pour l'accompagner dans sa constitution du cadre cognitif constituant sa réflexivité sur le renouveau du référentiel d'action de la CACG ; les travaux en collaboration avec le consultant, où nos savoirs académiques viennent compléter ses connaissances pratiques et opérationnelles dans le but de partager la même vision cognitive de la réflexivité en cours, mais aussi d'en produire des outils, de méthodes et des analyses dans la démarche interne de la CACG (Chemin et Thimonier, 2010) ; enfin, la contribution au nouveau cadre cognitif par le dispositif de recherche-action collaborative se fait aussi par des temps de passation de savoir académique, et de vulgarisation de ce dernier, à travers des conférences ouvertes à tous les membres de l'entreprise, des rapports pour les différents membres du comité de pilotage et des livrets mis à disposition de tous les membres de l'entreprise pour contribuer à l'apprentissage collectif sur les différentes thématiques préalablement citées.

La figure 23 (page suivante) schématise les pôles d'usage dans lesquels était inséré le recours aux sciences sociales corrélativement aux trois objectifs préalablement cités. Le premier est la réflexivité qui est ici comprise comme un « (...) *mécanisme par lequel le sujet se prend pour objet d'analyse et de connaissance* » (Rui, 2012, p. 21). De la CACG aux acteurs participants, la dimension réflexive du dispositif de recherche-action les amenait à se regarder agir, mais aussi à chercher à comprendre le sens de leur action, leur manière de procéder, leurs réticences et doutes, *etc.* (Perrenoud, 2004). La dimension réflexive des actions du dispositif s'exerçait sur deux temporalités. Celle de l'action en cours, c'est-à-dire celle qui consiste à « se regarder en train de faire », et celle de « l'après-coup », qui consistait en une réflexion *a posteriori* de l'action. Des acteurs à l'organisation, la dimension réflexive est aussi une des conditions de l'apprentissage organisationnel qui s'est confirmée dans l'étude de ce terrain (Argyris et Schön, *op.cit.*). Des ateliers aux « cafés débats », des « retours d'expérience » aux partages de savoirs en sciences humaines et sociales, le dispositif a animé cette réflexivité par différentes modalités.

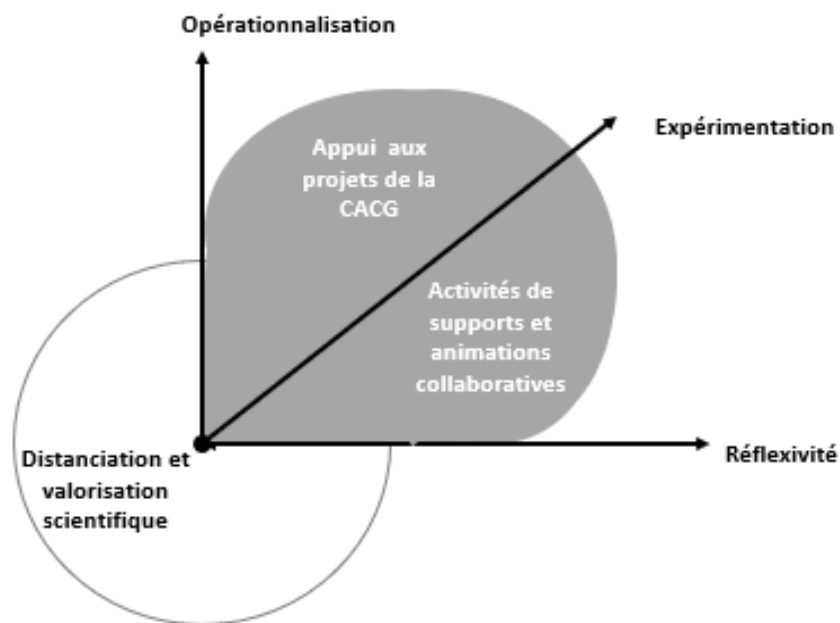


Figure 23 : Dispositif de recherche-action : pôles d'usage et types d'action de la recherche ;  
Source : Carrausse, 2019

Les expérimentations constituent le second pôle d'usage. Il s'agissait ici de développer de nouvelles méthodes, outils et compétences ; en d'autres termes, d'esquisser la nouvelle façon d'aménager pour la CACG. Ce type d'action expérimentale était mené à partir de projets existants sans les appliquer de manière opérationnelle. Il s'agissait avant tout de construire leur fiabilité ainsi que de les partager avec les autres acteurs de la CACG participants, en vue de leur assimilation. Ces expérimentations découlaient des réflexions menées au sein du dispositif. Elles étaient la première étape de la retranscription en action de la réflexivité de la CACG sur ses propres pratiques. En ce sens, elles ont été un des leviers du processus d'apprentissage organisationnel engendré par la recherche-action. Là encore, différentes modalités ont été mobilisées dans une logique d'innovation participative, notamment via des événements collaboratifs (Teglborg et Glaser, 2018), ainsi que des expertises fournies par nous-mêmes en tant que « consultant-chercheur ».

Le dernier pôle d'usage était l'opérationnalisation. L'objectif ici était d'intégrer ces réflexions et expérimentations dans les actions de la CACG : par leur

application au sein de différents projets, que ce soit par le biais d'appels d'offres, ou par exemple dans le cadre de l'élaboration du projet stratégique de l'entreprise, la CACG opérationnalisait les travaux menés au sein du dispositif.

À ces trois pôles d'usage, trois types d'action peuvent pour chacun d'entre eux être corrélés : la production et valorisation scientifique ; les activités de supports et l'animation d'évènements collaboratifs ; l'ingénierie et l'expertise à l'appui des projets menés par l'entreprise. Par conséquent, dans ces trois types d'action, il est question à chaque fois de produire, fournir ou appliquer une expertise construite à partir de savoirs en sciences humaines et sociales. Cette expertise se fondait sur différentes analyses bibliographiques réalisées sur des thématiques définies de manière collaborative avec les acteurs du dispositif : la participation citoyenne, le développement territorial, l'ingénierie territoriale, les transformations de l'action publique, la notion d'intérêt général et le « territoire ». Ce partage de savoirs s'appuyait sur les temps de distanciation et de valorisation scientifiques de notre travail au sein du dispositif de recherche-action – autrement dit, des va-et-vient. Nous étions mobilisés en tant qu'expert dans deux domaines : en tant qu'animateur de l'évènement collaboratif, c'est-à-dire détenteur des méthodes collaboratives d'animation, ou en tant que « consultant-chercheur » disposant de savoirs scientifiques.

Ainsi, l'introduction des sciences sociales à la CACG illustre une double dynamique. La première est celle de la collaboration entre université et entreprise qui s'est instaurée à partir des années 1980 en France. Cette dynamique partenariale s'est instaurée, car les sciences sociales ont de leur côté basculé dans une appréhension de l'entreprise comme une organisation, avec une dimension sociale et politique à investiguer pour mieux comprendre leurs prises sur l'espace, le social et le politique. À l'inverse, les entreprises ont, elles, eu recours aux sciences sociales notamment à partir des incompréhensions liées aux mobilisations citoyennes des années 1970 et « (...) le constat que les univers intellectuels dans lesquels nos managers se mouvaient, que les outils de gestion dont ils disposaient, que les catégories d'actions sur lesquelles ils s'appuyaient pour réfléchir et agir, étaient très probablement en grande partie périmé » (Amar et al., 1991, p.14). Dès lors, le recours aux sciences sociales par la CACG renvoie au fait que chez ces deux parties, travailler avec « le monde de la recherche » ou « le monde de l'opérationnel » est devenu beaucoup plus légitime et valorisé.

La seconde dynamique illustrée ici est la poursuite du régime néolibéral de production et de régulation de connaissance (Pestre, 2006), émergeant lors de la troisième vague de modernisation, auquel le partenariat entre la CACG et différents représentants des sciences humaines et sociales renvoie. Plus particulièrement, les tenants de ce partenariat illustrent les utilisations du savoir scientifique par une organisation – oscillant entre logique publique et logique privée – en tant que fournisseuse d'un champ d'information dans lequel la CACG veut puiser pour innover. Cette caractéristique du régime néolibéral de production de connaissance est grandement inspirée du modèle effectif aux États-Unis (Nayaradou et Simart, 2006). Il est instauré en France par une institutionnalisation de la question de ces partenariats et la mise en place de modes de financement hybrides entre secteur public et secteur privé. Deux éléments dont s'est saisie la CACG à travers par exemple une convention de partenariat avec l'Université de Pau et des Pays de l'Adour concernant la réalisation d'une thèse CIFRE – dont ce travail est issu, ou encore le recours au Crédit d'Impôt Recherche<sup>44</sup> pour financer cette démarche de Recherche & Développement.

---

<sup>44</sup> « Le crédit d'impôt recherche (CIR) a pour objectif d'améliorer l'innovation et la compétitivité des entreprises. Grâce à ce crédit d'impôt, les entreprises peuvent engager des dépenses de recherche et développement et être en partie remboursées sur ces dépenses. » (Bercy Infos, 2020)

En définitive, le recours aux sciences sociales par la CACG peut être lu et analysé à travers les théories de la sociologie de la traduction et de l'innovation (Akrich, Callon et Latour, 1988 ; Callon, 1986 ; Strum et al., 2013). Sociologie de la traduction d'une part, car il s'agissait par la mobilisation de ce type de connaissance de participer à la problématisation des enjeux auxquels fait face la CACG ; à l'intéressement des acteurs internes et externes à l'entreprise sur le processus d'innovation réflexif de la CACG et aux nouvelles manières de faire qu'elle voulait développer ; à l'enrôlement de ces mêmes acteurs au sein de ce nouveau référentiel d'action ; et à la désignation de porte-parole de cette dynamique. Sociologie de l'innovation d'autre part, car si l'art de l'intéressement et de désignation des porte-paroles a été analysé comme un élément clef de son succès – autrement dit à l'adhésion des acteurs à l'innovation en question – c'est bien ce double rôle qui a été attribué aux sciences sociales : intéresser d'abord sur l'innovation en cours et porter la parole de cette innovation tant au sein de l'organisation que dans les réseaux sociotechniques et les territoires dans lesquelles elle était déployée.

\*\*

Le processus d'innovation réflexif et les expérimentations qui en découlent se caractérisent par le recours à de nouveaux savoirs en sciences humaines et sociales et à des praticiens détenteurs de ces derniers. L'introduction de ces nouveaux types de praticiens dans l'entreprise est associée à différents objectifs pour différentes actions. Ils sont pour la CACG un gage de crédibilité quant à la visibilité et la viabilité de sa réflexivité. Ils sont aussi un moyen pour soutenir l'ambition de transformation de l'entreprise. Ce recours à des savoirs et des praticiens extérieurs à l'entreprise, ainsi que les modalités de collaboration mises en place afin de faire cohabiter différentes visions et expérimenter de nouvelles manières de faire, renvoient aux caractéristiques de « *l'innovation ouverte* ».

4) Des sciences sociales au sein d'une innovation ouverte :  
apprentissage organisationnel, ingénierie sociale et objets  
frontières

Le recours aux sciences sociales s'inscrit dans une démarche pour endogénéiser les transformations contextuelles, élaborer une nouvelle façon d'aménager propre aux rôles de la CACG en tant que SEM/SAR et légitimer en interne comme en externe le processus d'innovation de la structure sont des modalités mises en place par la CACG afin de garantir un renouveau de l'organisation face aux désalignements qu'elle a rencontrés lors du troisième contrat aménagiste. Les modalités entreprises par la CACG dans son processus d'innovation renvoient aux spécificités du modèle de « *l'innovation ouverte* ». Au sein de cette caractéristique du processus d'innovation par la CACG, l'ambition de forger, d'expérimenter, de nouvelles pratiques, le recours à des modalités collaboratives entre chercheurs et praticiens, ont engendré une dynamique d'apprentissage organisationnel (Argyris et Schön, *op.cit*). Nous allons aborder dans cette partie en quoi et comment la CACG tente de garantir à travers son processus d'innovation réflexif un apprentissage de l'organisation.

\*\*

*« Alors euh, en interne, c'est de l'analyse des échecs, l'analyse des dysfonctionnements, on a parfois un peu tendance à être un peu fiers de nous et à porter des certitudes. Je pense que l'humilité, c'est pas mal. Et donc, dans cette réponse, quand je dis en interne, c'est de l'analyse de nos dysfonctionnements. Et là, euh, ça a intérêt que derrière, soit on sait faire, soit on va chercher de la connaissance à l'extérieur, pour nous accompagner, pour faire la synthèse et surtout déboucher sur des propositions. »*



Ces propos d'un élu membre du conseil d'administration de la CACG font écho à deux caractéristiques avancées par Argyris et Schön concernant les pratiques de l'apprentissage organisationnel. La première est la réalisation d'une « enquête » afin d'identifier, problématiser les éléments sur lesquels l'organisation fonde son apprentissage et son innovation. Le second est le recours aux sciences sociales, aux chercheurs, dans l'objectif d'apporter des éléments théoriques et pratiques pour garantir l'apprentissage en cours. Une caractéristique abordée lors de la partie précédente où nous explicitons les objectifs, actions et usages du recours aux chercheurs en sciences sociales. La troisième est le recours à des modalités où praticiens de l'organisation et chercheurs cohabitent et collaborent pour garantir l'apprentissage organisationnel. Ce que nous abordons dans cette partie.

Les modalités mises en place par la CACG dans le cadre de son processus d'innovation réflexif vont participer à un apprentissage organisationnel de l'entreprise. Si le terme n'a jamais été à proprement parler mentionné, plusieurs éléments font écho au fait que la CACG voulait garantir un apprentissage à l'ensemble de l'organisation. « *L'enjeu est de créer une culture d'entreprise autour du développement territorial* ». Ces propos tenus par le directeur de l'innovation montrent l'objectif d'apprentissage qu'attache la CACG à son processus d'innovation réflexif. Au sein des dispositifs et du recours aux sciences sociales, une importance prépondérante a été accordée à la diffusion des connaissances produites et échangées par ces modalités d'action, ainsi qu'à des moyens pour garantir une collaboration entre chercheurs et praticiens afin de construire des connaissances, méthodes et outils partagés par tous. L'objectif étant bien sûr *in fine* de garantir l'appropriation du changement organisationnel entamé par la CACG par l'ensemble des salariés.

Pour assurer cette collaboration entre chercheur et praticien, mais aussi l'intéressement et l'enrôlement des praticiens de l'entreprise au nouveau référentiel d'action de la CACG, le processus d'innovation réflexif a eu recours à des méthodes propres au modèle de « *l'innovation ouverte* » – qui est appréhendé depuis par la sociologie des sciences comme une des caractéristiques du « *régime néolibéral de connaissance* » (Pestre, 2006). Le concept d'innovation ouverte abondé par H. Chesbrough renvoie à l'idée d'un fonctionnement de l'organisation et de l'entreprise en réseau, où la compétence interne se recentre sur sa capacité à assembler des connaissances produites ailleurs (concurrents, consultants, usagers, *etc.*) et aux déploiements d'innovations participatives pour ce faire afin d'économiser les dépenses de R&D (Chesbrough, 2006)<sup>45</sup>. En matière d'innovation participative, la multiplication « *d'évènements collaboratifs* » est un nouveau moyen saisi par les organisations publiques et privées pour coconstruire de la connaissance, une visée stratégique et les actions qui en découlent (Teglborg et Glaser, 2018). Parmi eux, les workshops et autres hackathons visent à construire des communautés de pratiques éphémères dans une logique d'innovation ouverte, afin de produire une connaissance commune pour faire émerger des intérêts communs, des méthodes, dépassant les limites de chaque projet particulier, de chaque spécialité des participants (Chrislip, 2002 ; Fabbri, Toutain et Glaser, 2018 ; Gréselle-Zaïbet, Kleber et Dejoux, 2018 ; Lesage et Geoffroy, 2018). Ils correspondent pleinement à un « *nouveau mode de produire* » (Le Roux, 2007).

---

<sup>45</sup> L'auteur définit l'innovation ouverte en ces termes : « *The Open Innovation paradigm can be understood as the antithesis of the traditional vertical integration model where internal research and development activities lead to internally developed products that are distributed by the firm (...) Open Innovation is the use of purposive inflows and outflows of knowledge to accelerate internal innovation, and expand the markets for external use of innovation, respectively. Open Innovation is a paradigm that assumes that firms can and should use external ideas as well as in internal ideas, and internal and external paths to market, as they look to advance their technology.* » (op.cit, p. 1)

Les méthodes collaboratives et participatives ont été les modalités d'action majeures mobilisées par la CACG en vue d'animer, cadrer, formaliser les échanges et les décliner progressivement en actions. La mobilisation de ces méthodes collaboratives et participatives, pour lesquelles nous étions avec le consultant les détenteurs des compétences requises, ont rempli trois fonctions. La première était de favoriser l'intercompréhension entre les participants, de faciliter les échanges et de cadrer les controverses en vue de créer une dynamique collective chez les participants de l'arène dans la réflexivité de la CACG, son appropriation et sa mise en action. La seconde fonction de la mobilisation de ces méthodes était qu'elles permettaient dans le même temps d'expérimenter et de présenter de nouvelles expertises de la CACG aux partisans, expertises en termes d'ingénierie sociale. Enfin, la troisième était de favoriser une dynamique d'apprentissage organisationnel, que ce soit sur les méthodes d'animation en elles-mêmes ou ce sur quoi elles étaient mobilisées.

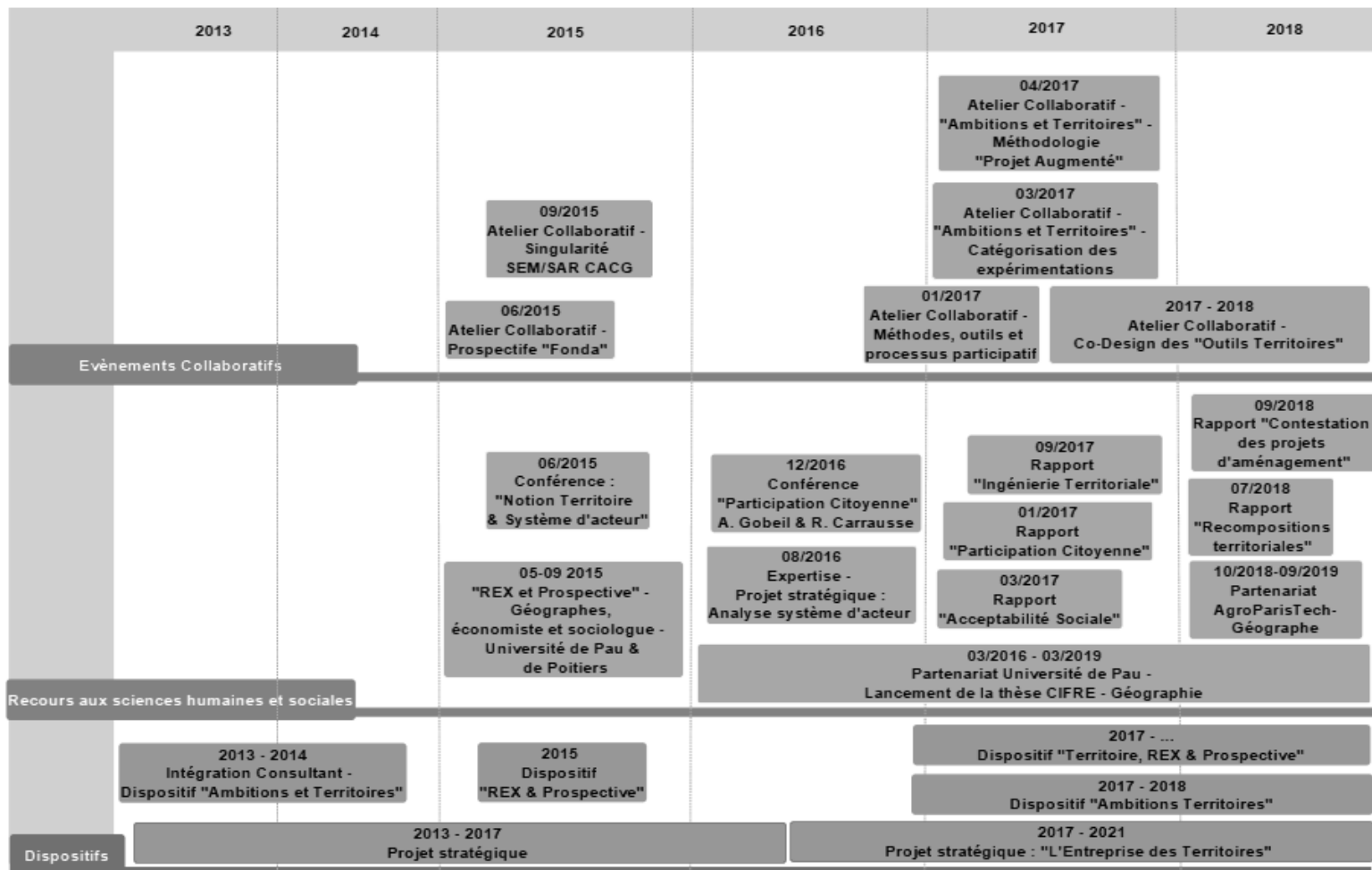


Figure 24 : Chronologie des dispositifs, du recours aux sciences humaines et sociales et des événements collaboratifs mis en place par la CACG ; Source : Carrausse, 2018

Ce tournant dans la production de savoir et l'innovation s'est illustré au sein de la CACG par la formation des chercheurs et praticiens puis la diffusion au sein de l'entreprise de méthodes et d'approches collaboratives – que l'on regroupe sous le terme d'ingénierie sociale<sup>46</sup>. Dès lors, l'objectif était double pour la CACG : à la fois

<sup>46</sup> L'ingénierie sociale est fortement liée aux politiques relatives au développement et à l'aménagement du territoire. Parfois confondue et intégrée dans l'ingénierie territoriale pour renvoyer à la dimension participative de cette dernière (Trognon et al., 2012), l'ingénierie sociale est définie selon Annick Morel

utiliser cette ingénierie sociale pour intéresser, enrôler et favoriser un apprentissage partagé du nouveau référentiel d'action de la CACG et des nouvelles façons d'aménager en élaboration ; à la fois, former les praticiens à cette ingénierie afin de la déployer dans les actions de la CACG. C'est dans un premier temps les chercheurs au sein de l'entreprise qui se sont formés aux « approches collaboratives et participatives ». Elles ont été mobilisées autour de plusieurs thèmes et pour différents objectifs.

Par la mobilisation de ces méthodes, la CACG a impulsé des « événements collaboratifs » pour passer de la réflexivité à la mise en action : Workshop, Hackaton, etc.. Ces derniers sont mentionnés chronologiquement, de manière non exhaustive, dans la figure 24 (page précédente). Ils sont une nouvelle forme d'innovation ouverte pour répondre à l'impératif concurrentiel qui se pose à l'entreprise. Les événements collaboratifs ont été réalisés afin de créer une vision partagée et des stratégies articulées pour faire émerger des intérêts communs, des méthodes, dépassant les limites de chaque projet particulier, de chaque spécialité des participants. Autrement dit, les événements collaboratifs ont été des modes de production d'une vision partagée d'une action, d'expérimentations et de constructions d'expertises communes.

Au sein du comité de pilotage de la thèse par exemple, a été utilisé un « outil collaboratif », « le trigramme », afin de cadrer les sujets sur lesquels le chercheur et le consultant devaient problématiser et intéresser les praticiens en interne. La participation citoyenne et l'ingénierie territoriale ont été retenues par cette méthode comme des sujets prépondérants pour l'entreprise sur lesquels devaient travailler les sciences sociales. Par la suite, il est devenu prépondérant dans les dispositifs que nous avons explicités plus haut le recours à l'ingénierie sociale afin de faciliter une problématisation commune, un intéressement et un enrôlement des praticiens sur les sujets en question. De la même manière, le recours à cette ingénierie sociale favorisait l'intercompréhension entre chercheurs et praticiens sur les théories de l'un ou les pratiques de l'autre.

Figure 25 : Usages de méthodes collaboratives sur le sujet de la participation citoyenne ;  
Source : CACG, 2017



de la manière suivante : « L'ingénierie sociale peut se définir comme une fonction d'ensemblier ou d' 'assembler' qui se situe dans la pratique l'action, l'intervention, et apporte, ou aide à trouver, des solutions pour favoriser la résolution de problèmes dans un champ sociétal » (2009, p. 3). Elle ajoute en citant Georges Gontcharoff, qu'il s'agit « (...) d'abord d'un art combinatoire, jouant dans la pluridisciplinarité et dans l'interinstitutionnel. De même qu'un ingénieur technique sait combiner et faire collaborer tous les corps de métier concourant à une même œuvre, l'ingénieur social est un diplomate, capable de faire travailler tous les acteurs si divers et si exclusifs ensemble, en respectant la légitimité de chacun. On peut dire que c'est un agent de passage du sectoriel au global » (1990, cité par Morel, 2009, p. 4).

Pour continuer sur l'exemple de la participation citoyenne, la figure 25 (page précédente) est une photo qui montre un des événements collaboratifs organisés dans le cadre du processus d'innovation de la CACG. Pour chacun des événements collaboratifs qui ont eu lieu, le processus était toujours similaire : présenter théoriquement le sujet en question par le chercheur en sciences sociales. Puis, problématiser la mise en pratique de ce sujet par le recours à des approches collaboratives. Autrement dit, l'exercice consistait à mettre les ingénieurs et chefs de projet en situation d'imaginer le déploiement, ici de dispositifs de participation citoyenne, au sein de leurs projets. L'objectif était alors d'identifier les freins à cette mise en pratique potentielle, les besoins que cela impliquait ou la vision des ingénieurs en question sur ce type de mise en pratique.

Le modèle de l'innovation ouverte dans la dynamique d'apprentissage organisationnel de la CACG était appréhendé par le service de l'innovation comme un moyen d'intéressement et d'enrôlement des praticiens dans la démarche d'innovation de la CACG. L'important dans ce type d'approche n'était pas tant le résultat que produisaient ces événements collaboratifs (nous y reviendrons plus tard en détail) – l'important pour le directeur de l'innovation était le processus : « *C'est le processus qui produit de la valeur* ». En d'autres termes, le recours aux outils et méthodes de l'innovation ouverte dans la dynamique de changement de la CACG était réalisé en ce qu'ils favorisent un apprentissage organisationnel, c'est-à-dire l'élaboration, la diffusion et l'appropriation d'une nouvelle culture d'entreprise partagée par tous.

Outre le recours à l'ingénierie sociale, les objets frontières, en reprenant ici le concept de Suzan Leigh Star et James Griesemer (1989), ont eu une importance majeure dans le processus d'innovation et d'apprentissage organisationnel de la CACG. La représentation du nouveau cadre cognitif de l'identité d'action de la CACG est passée par la construction d'objets intermédiaires (Trompette et Vinck, 2010 ; Vinck, 2009), se stabilisant par la suite en objets frontières. Des objets comme médiateurs, utilisés comme « *appui conventionnel* » (Vinck, *op.cit*, p.59), permettant de construire une vision partagée sur laquelle s'appuie l'action.

Dans le cadre de la CACG, le développement d'objets intermédiaires s'est réalisé au travers de deux objectifs. Le premier était la construction d'outils, constitutifs de méthodologies, propres et singulières à *l'Entreprise des Territoires* ; c'est-à-dire, pourvoir à la nouvelle promulgation d'identité d'action de l'entreprise, ses instruments singuliers. Le deuxième, sous-jacent, s'est révélé être la cristallisation autour de ces objets du nouveau cadre cognitif. C'est-à-dire que par leurs représentations, les opérations de traduction auxquels ils étaient sujets, ces objets ont joué le rôle de médiateur dans la dynamique d'apprentissage collectif et de partage du renouveau du référentiel d'action de la CACG. Autrement dit, les objets intermédiaires véhiculent :

« (...) *des fragments d'une nature à propos de laquelle la connaissance est en cours de construction. (...) Sa matérialité reflète parfois un savoir collectif négocié et stabilisé en même temps qu'il est le véhicule d'une connaissance qui reste à expliciter. Il est donc une construction sociotechnique qui ne se réduit pas aux intentions et interprétations sociales en amont de sa fabrication* » (Vinck, *op.cit*, p. 56).

Ces objets intermédiaires sont issus du dispositif de *REX & Prospective*. Qualifiés *Outils Territoires*, ils émanent d'un regard des sciences humaines et sociales sur les projets de la CACG et d'une analyse des interactions entre le projet et le territoire, comprenant ses acteurs et les dispositifs d'action publique en présence. Ils sont au nombre de cinq : *la table de mixage des curseurs d'ambition d'un projet, la frise chronologique, la matrice de cohérence territoriale et le système d'acteur*. Ils

représentent la volonté interne de fonder l'évolution des pratiques et une nouvelle posture d'implication dans les territoires.

Telle est la représentation à l'origine des *Outils Territoires* au sein de l'entreprise. Or, par la constitution du nouveau cadre cognitif de *l'Entreprise des Territoires*, ces outils vont jouer un rôle d'objet intermédiaire, représentant l'ambition d'une nouvelle acception de l'espace et de l'action d'aménager de la CACG. Par ce glissement, des *Outils de REX & Prospective* aux *Outils Territoires* constitutifs de *l'Entreprise des Territoires*, ils ont été sujets à des opérations de traduction. Il en résulte une association de ces objets à de nouvelles intentionnalités, de nouveaux objectifs et *in fine* de nouvelles représentations.

Dès lors, ces objets intermédiaires vont, pour reprendre les termes de Dominique Vinck, être « équipés ». C'est-à-dire qu'ils vont être constitutifs de nouvelles méthodologies, équipés de métadonnées, appliqués dans de nouveaux contextes, servir de nouveau support quant à la présentation et l'argumentation de la nouvelle identité d'action de la CACG. C'est en ce sens qu'ils vont devenir des objets frontières ; c'est-à-dire des objets contribuant à l'articulation, à la construction d'équivalence, entre des mondes sociaux hétérogènes. Cet « équipement » des objets intermédiaires s'est réalisé par différents types d'acteurs, au sein de l'arène interne *Ambitions & Territoires* et dans le processus des projets. Des cadres qui ont pour chacun d'entre eux émis différentes opérations de traduction.

### Vers une capacité de la SEM à positionner ses actions sur cette table de mixage

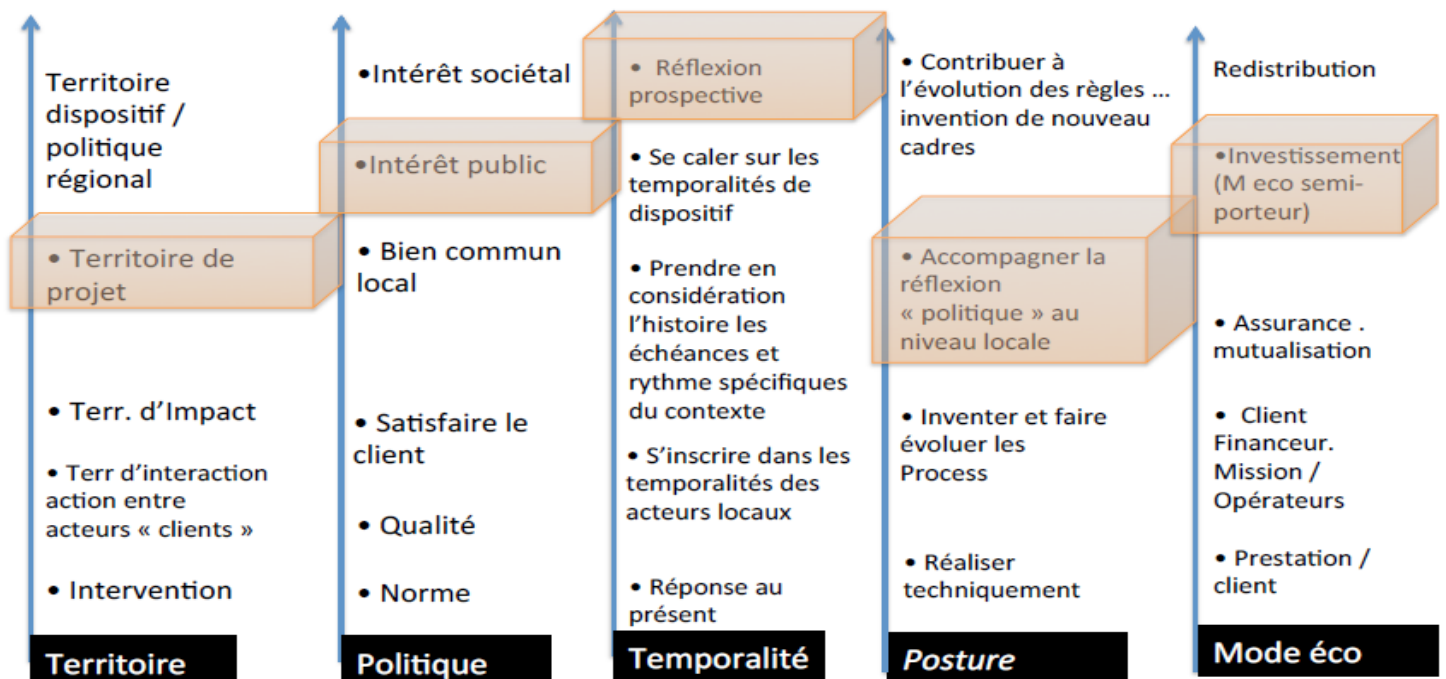


Figure 26 : « La table de mixage des curseurs d'ambition d'un projet » expérimentée et traduite par les praticiens du dispositif REX & Prospective ; Source : CACG, 2015

Les figures 26 (ci-dessus) et 27 (page suivante) montrent une des premières opérations de traduction et d'équipement, centrée sur l'outil de *la table de mixage des curseurs d'ambition d'un projet*. À la suite d'expérimentation par les praticiens en sciences humaines et sociales au sein du dispositif *REX & Prospective*, des opérations de traduction ont été effectuées dans le cadre des collaborations au sein du dispositif

*Ambitions & Territoires.* En conséquence, cet outil a été stabilisé par la formalisation de certaines définitions, la fixation des termes employés et d'un design. *In fine*, la représentation de cet outil en tant qu'illustration de la singularité du rôle de SAR/SEM de la CACG s'est consolidée entre les différents praticiens à la suite de différentes opérations d'expérimentations et de traduction. Représentant à son origine le regard singulier du dispositif *Rex & Prospective* sur la CACG et son rôle d'agent et d'acteur, il a été par la suite identifié comme le support majeur de représentation du nouveau référentiel d'action de la CACG. Par-là, il a été soumis à des opérations de traduction, que ce soit par son utilisation par le consultant-chercheur, par sa présentation et sa négociation dans différentes arènes de réflexion et de constructions des nouvelles modalités d'action de *l'Entreprise des Territoires*, ainsi que par son utilisation, par le directeur général, afin d'argumenter la nouvelle posture de l'entreprise auprès de décideurs ou d'actionnaire.

Dès lors, cet objet frontière, représentant l'intelligibilité de la nouvelle identité d'action de la CACG, s'est vu équipé par ces différentes opérations. C'est-à-dire que de nouvelles données ont été agrégées à l'outil afin de l'adapter à son nouveau contexte d'utilisation et le légitimer au regard de la nouvelle ambition qui lui est attribuée. Le *système d'acteurs* a connu pareil processus. Il a été le sujet d'une opération de traduction par le duo-consultant chercheur et d'équipement, puis a été traduit à nouveau par les membres de la direction afin d'argumenter et de présenter le positionnement de *l'Entreprise des Territoires* auprès des actionnaires. Il est alors devenu un objet frontière visant à expliciter à des acteurs sociaux hétérogènes, cette nouvelle identité d'action.

<b>Bien Commun -</b> Contribuer positivement aux grands enjeux sociétaux	5	<b>Co-Construction -</b> Dispositif de participation mis en place avec une pluralité d'acteurs, de l'élaboration à la mise en œuvre du projet. Perte de pouvoir du MO et fort engagement des acteurs	5		<b>Prospective-</b> Le projet s'inscrit en référence au temps long de la prospective	5	<b>Investissement privé -</b> Le projet est financé par un tiers en contrepartie d'un investissement au résultat économique	5	
<b>Intérêt Général Territorialisé –</b> Allier l'intérêt majeur défini par la puissance publique et l'intérêt du territoire face à ses enjeux sociétaux	4	<b>Concertation -</b> Un dispositif de concertation original est mise en place, visant à construire une vision collective du projet et une coordination autour d'un ou plusieurs objets problématiques	4	<b>Territoire d'enjeux -</b> Intégration des zones impactées, au-delà des limites administratives (exple : bassin versant)	4	<b>Moyen Terme -</b> Une forme de responsabilité se pérennise pendant toute le temps de vie de l'objet ou du service créé	4	<b>Mécénat -</b> Des financements privés (dons, subventions) participent au financement du projet	4
<b>Intérêt Général -</b> Contribuer à un intérêt majeur défini par la puissance publique (Etat, Région)	3	<b>Consultation -</b> Un dispositif de consultation de la société civile, des citoyens, et des parties prenantes original est mise en place	3	<b>Territoire de projet -</b> Limites administratives des collectivités en coopération forte (exple : Pays, PETR...)	3	<b>Accompagnement local -</b> La mission se poursuit, au-delà de l'aspect contractuel, suivant une échéance imposée par les acteurs locaux	3	<b>Financement public -</b> L'intégralité du projet est portée par des financements publics	3
<b>Intérêt Public Local –</b> Contribuer au bien commun défini par la gouvernance locale	2	<b>Communication -</b> Un dispositif de communication remarquable est mise en place	2	<b>Local -</b> Territoire d'intervention du client. (exple : commune, bassin d'activité,...)	2	<b>Mission élargie -</b> C'est le contrat ou un dispositif associé qui définit la chronologie et le suivi de l'action	2	<b>Opération subventionnée -</b> La collectivité accompagne le financement du projet	2
<b>Satisfaction du client –</b> L'ambition est de satisfaire les demandes du client payeur	1	<b>Réglementaire -</b> L'ambition ne dépasse pas les obligations fixées par la réglementation	1	<b>Ponctuel -</b> Périmètre précis défini dans le cadre de la mission	1	<b>Temps du projet -</b> L'intervention est strictement limitée au temps de l'intervention	1	<b>Bénéficiaire client -</b> Le bénéficiaire est le client. Il supporte l'intégralité des charges du projet	1
<b>Ambition de l'intervention</b>		<b>Ambition de la Participation</b>		<b>Dimension Territoriale</b>		<b>Dimension Temporelle</b>		<b>Modèle économique du projet</b>	

Figure 27 : La table de mixage des curseurs d'ambition d'un projet expérimentée, traduite et équipée par les praticiens du dispositif *Ambitions & Territoires* ; Source : CACG, 2017 b

C'est par le processus itératif entre supports de réflexivité sur le nouveau cadre cognitif de l'action de la CACG et la soumission de ces objets à une intention opérationnelle particulière que les opérations de traduction et d'équipements se sont réalisées. Si le processus n'est pas linéaire, mais bien complexe, leur contexte

d'utilisation aussi. Ils peuvent être le support d'une nouvelle acception de l'espace dans la dynamique d'appropriation du nouveau cadre cognitif, ou de supports pour légitimer *l'Entreprise des territoires*. Cette transition, d'objet intermédiaire à objet frontière, s'est réalisée par une opération d'équipement. Pour reprendre les termes de Dominique Vinck, ils sont désormais les véhicules d'une connaissance qui s'est stabilisée (Vinck, *op.cit*). Ils portent les intentions initiales à leur invention, mais de nouvelles intentions et de nouveaux objectifs se sont agrégés par les différentes arènes auxquelles ils ont été soumis. Ces objets jouent alors le rôle de médiateur entre différents acteurs et différentes logiques d'action pour partager une vision commune de l'action en question, mais ils sont aussi des supports quant à la facilitation de l'intelligibilité de la démarche de la CACG auprès de mondes sociaux hétérogènes (politiques, directeurs de l'entreprise, acteurs publics, dispositifs d'innovation internes).

\*\*

Le processus de transformation entamé par la CACG sur son rôle de SAR dans le développement territorial a recouru à l'intégration de nouveaux savoirs afin d'expérimenter de nouvelles pratiques et de nouvelles façons de développer les territoires ruraux. Cette collaboration nécessaire entre chercheurs et praticiens dans les différents dispositifs en a appelé à des objets frontières afin de construire une connaissance négociée et partagée par tous. Ces objets frontières ont fait l'objet d'opérations de traduction entre chercheurs et praticiens afin d'aboutir à une intelligibilité sur cet objet. L'élaboration et le recours aux objets frontières s'inscrivent dans une dynamique d'apprentissage organisationnel. Cette dynamique s'est instaurée au regard des modalités collaboratives et participatives, qui renvoient aux caractéristiques de l'innovation ouverte, afin d'intéresser puis expérimenter par les chercheurs et praticiens un « *modèle innovant d'intérêt général* » et « *un centre de ressources en aide au développement des territoires* ».

En somme, nous avons dans cette première partie décrit les modalités engagées par la CACG pour réduire l'incertitude inhérente à la question de sa transformation. Par la mise en place de dispositifs de problématisation et d'intéressement, de partenariats avec des représentants des sciences humaines et sociales, l'introduction et l'internalisation de nouveaux savoirs en la matière, ainsi que par le recours à des méthodes caractéristiques d'une innovation ouverte, la CACG s'est accommodée avec les incertitudes propres à sa volonté de transformation. Désormais, elle ambitionne une reconfiguration de son rôle de SAR-SEM, d'acteur et d'agent, dans le développement des territoires ruraux.

## **B. *L'Entreprise des Territoires* : conceptions et équipement d'un nouveau rôle de SAR dans le développement des territoires ruraux**

*L'Entreprise des territoires* représente l'ambition de la CACG de concevoir une reconfiguration du rôle de la SAR dans le développement des espaces ruraux. La CACG prétend par-là : redéfinir son identité d'action, penser la reconfiguration du rôle de la SAR au regard des nouveaux agencements politiques et sociaux dans l'aménagement du territoire et élaborer une façon de développer les territoires ruraux autrement que par une seule approche techniciste sur la question agricole et hydraulique. Le premier champ de matérialisation de *l'Entreprise des Territoires* vise à construire de nouvelles pratiques. L'ambition de la CACG est que ces nouvelles pratiques soient propres à un dispositif particulier, une structure particulière, au sein de l'organisation : un centre de ressource. Cette structure, pensée comme un organisme support à toutes les directions de l'organisation, intégrerait les nouvelles expertises et champs d'ingénierie de la CACG. Nous aborderons ici les deux éléments

phares qui cristallisent cette ambition d'expérimentation : les *Outils Territoires* – que nous avons déjà abordés en tant qu'objets frontières dans leur processus d'élaboration ; le *Projet Augmenté* qui représente une des réponses de la CACG quant à son ambition de répondre à un intérêt général territorialisé. Ce champ d'expérimentation est une des matérialisations de la collaboration entre praticiens des sciences sociales et praticiens historiques de la CACG.

1) *L'Atelier des Territoires* : formalisation d'un nouveau répertoire d'action dans le champ du développement des territoires ruraux

La préfiguration d'un centre de ressource a, tout au long du processus d'innovation de la CACG, été un élément prépondérant désiré par la direction. Cette idée a été pensée et expérimentée tout au long de notre implication au sein de l'organisation et s'est concrétisée suite à notre départ. Cette expérimentation s'est effectuée au sein du dispositif « *Ambitions & Territoires* », renouvelé par le projet stratégique s'étalant de 2017 à 2021. Dès le début, l'ambition était de penser et expérimenter une structure à la fois support à l'organisation de la CACG, mais aussi au service des territoires du périmètre d'action de l'entreprise.

\*\*

L'ambition de *l'Entreprise des Territoires* quant à aider à l'émergence et à la concrétisation de projet de territoire s'est cristallisée par l'objectif de définir et expérimenter un centre de ressource. Plusieurs finalités sont visées relativement à la préfiguration et l'expérimentation de cette structure : « *la capitalisation* », « *la réponse à des besoins des territoires* » et « *la résilience de la CACG par l'enrichissement collectif dans un monde qui change vite* » (CACG, 2017, p. 4). De la même manière, le centre de ressource est à son commencement pensé comme une structure au service de la CACG, ainsi que de « *ses clients et partenaires* » (*ibid.*). Au niveau de la CACG, il s'agit de penser le centre de ressource à la fois comme une structure support à tous les services pour apporter des compétences particulières demandées dans certains projets, mais également une structure qui accompagne la dynamique d'apprentissage et d'innovation de la CACG. En ce qui concerne le déploiement du centre de ressource dans les territoires, il s'agit d'offrir des expertises, des compétences à même de répondre aux besoins du développement des espaces ruraux et à la concrétisation de leurs projets de territoire. Comme le précise plus précisément un document du comité d'innovation de l'organisation, le centre de ressource est pensé comme une structure concrétisant « *l'Entreprise des Territoires* » sur trois niveaux :

« *En interne, l'intégration de la dimension territoriale et socio-économique dans la pensée complexe caractéristique des ingénieurs ; dans les territoires dans lesquels elle est impliquée, la CACG ne peut se dispenser d'une part de faire connaître son action, et d'autre part de s'associer avec des acteurs clefs des territoires (universitaires, associations, etc.) ; de même, la stratégie de la CACG passe par un travail auprès des élus locaux pour les sensibiliser et les accompagner dans le nécessaire développement des échanges transdisciplinaires, transgénérationnels...* » (CACG, 2019, p. 4)

De ces trois niveaux d'ambition du centre de ressource quant à la concrétisation de *l'Entreprise des Territoires*, trois niveaux de contribution aux projets de territoires sont convoités :

« *D'abord, et à court terme, le centre de ressource interviendrait pour l'accompagnement des transitions, notamment en apportant des réponses différentes à des problématiques d'aménagement et de gestion des ressources naturelles (par exemple en repensant la valorisation économique et*



*environnementale de l'eau, sujet que la CACG connaît depuis longtemps) ; ensuite, le centre de ressource pourrait aider à améliorer l'accompagnement des projets. Se fondant au départ sur des dynamiques d'ingénierie sociale – dont le but est d'aider au déploiement des projets – l'Atelier, en donnant une dimension territoriale au problème social, c'est-à-dire en cherchant à donner un sens local aux différentes composantes sociales, pourra améliorer des projets existants, comprendre l'échec d'autres projets pour mieux éviter des erreurs, etc. ; enfin, et surtout, l'approche est pensée comme une réponse possible à des sollicitations directes et indirectes des territoires, pour les aider à construire des projets là où cette pensée complexe et systémique est encore trop largement absente. » (ibid, p. 4)*

Nous le voyons, l'atelier est conçu et pensé comme une structure concrétisant les ambitions de la CACG sur le plan de la reconfiguration du rôle de SAR dans le développement des territoires ruraux. Il cristallise en ce sens les ambitions de la structure quant à aider l'émergence de projet de territoire dans le champ des transitions par de nouvelles pratiques propre à *l'Entreprise des Territoires*. Cette finalité du centre de ressource a dès le début été associée à l'idée de « combler les vides » :

*« Le concept : une action pour proposer de combler des vides ou de mobiliser des partenaires pour combler ces vides » (ibid, p. 3). Quatre types de vides sont identifiés : « acteurs seuls sur un territoire rural : vide territorial ; acteurs livrés à eux-mêmes dans des phases clefs de leur projet : vide temporel ; acteurs en manque de moyens : vide financier ; acteurs en manque de contacts : vide relationnel » (ibid).*

De ce cadrage sur la préfiguration du centre de ressource, c'est par un processus d'innovation itératif que le centre de ressource va se formaliser au travers de *l'Atelier des Territoires*. Cette innovation s'est caractérisée par : un processus réflexif animé par l'introduction des savoirs en sciences humaines et sociales, s'appuyant sur des objets frontière (Star et Griesemer, 1989 ; Trompette et Vinck, 2010), et des méthodes d'animations collaboratives ; des expérimentations territorialisées de la posture de *l'Entreprise des Territoires* à travers le centre de ressource et le dispositif *Territoires REX & Prospective* ; un exercice de capitalisation et de retour d'expérience afin de définir de nouvelles pratiques dans le développement des territoires ruraux ; une volonté d'intéresser les élus administrateurs de l'organisation et les régions Occitanie et Nouvelle-Aquitaine pour faire évoluer les cadres d'intervention politiques de la CACG, dans l'objectif que *l'Entreprise des Territoires* soit enrôlée en tant que nouvelle posture de la SAR dans le développement des territoires ruraux<sup>47</sup>. Ce processus itératif est illustré selon la représentation consultant du cabinet AIDA dans la figure 28.

---

<sup>47</sup> Si nous avons dans le chapitre précédent abordé les modalités de l'innovation ouverte engagée par la CACG, nous analyserons dans les prochaines sous-parties de ce chapitre les expérimentations territorialisées mentionnées ici, ainsi que le travail d'intéressement politique réalisé par la CACG.

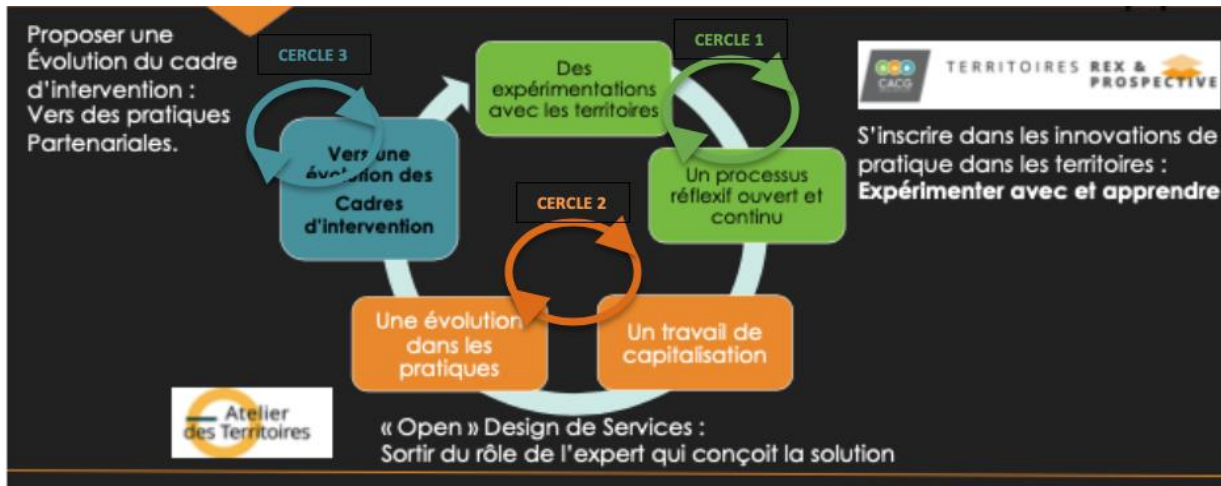


Figure 28 : Le processus d'innovation itératif représenté par le consultant du cabinet AIDA ;  
Source : Thumerel, Lhuissier, Carrausse, à paraître

À partir de ce processus itératif concernant les expérimentations faites dans le cadre de la mise en pratique du centre de ressource, il était question pour les membres de la direction de réaliser un travail d'intéressement auprès des administrateurs afin qu'ils valident la pertinence et la viabilité de cette structure, dans le but notamment de donner l'aval à la poursuite de l'investissement humain et financier de la CACG dans ce domaine :

*« À l'occasion du séminaire des administrateurs organisé à la Mirandette le 4 juillet dernier, les élus de la CACG ont pris connaissance de l'avancement des actions menées depuis quatre ans sur les modalités d'accompagnement du développement territorial au sein de notre entreprise. Ce travail très important s'est effectué sous de nombreuses formes : études du groupe de travail "Ambitions & territoires", stages "REX & prospective", thèse de Romain Carrausse, collaboration avec Bernard Thumerel, développement de nouveaux outils et méthodes, expérimentations de terrain, premières mises en œuvre commerciales... Nos initiatives sont aujourd'hui regroupées sous la bannière de l'ATELIER DES TERRITOIRES. Dans le cadre du projet stratégique, les administrateurs ont confirmé la nécessité de développer l'initiative pour une large mise en œuvre opérationnelle. Cette nouvelle approche est en effet en mesure de renforcer plusieurs de nos activités, que ce soit les métiers historiques ou ceux en devenir dans un but commun : assurer la réussite des projets. » (CACG, 2018, p. 1)*

Dans cette communication interne destinée à tous les salariés, nous voyons que la concrétisation et la formalisation du centre de ressource se retranscrit par la création de l'Atelier des Territoires. Mais que contient l'Atelier des Territoires selon la CACG ?

*« Le développement de l'Atelier des Territoires nous permet de proposer de nouvelles approches en matière d'accompagnement des acteurs du développement. Elles sont basées sur les principes d'innovation territoriale, de design de services, des living-labs, etc. En pratique, l'accompagnement consiste en de l'animation de processus participatifs et créatifs, soit directement par nos experts, soit via la mobilisation d'étudiants et de chercheurs aux côtés des acteurs du développement engagés dans l'élaboration ou la mise en valeur de leur stratégie » (CACG, 2018a, p. 4).*

Nous voyons ici que le champ de l'ingénierie sociale est avancé comme étant une des caractéristiques de l'Atelier des Territoires en termes de compétences. Par-là,

la CACG essaye de répondre aux besoins d'accompagnement et d'animation du système sociotechnique d'un projet de territoire. Nous voyons aussi ici que les services de *l'Atelier des Territoires* sont directement associés à l'internalisation et la mise à disposition de nouveaux savoirs en sciences humaines et sociales – ce que mentionne le directeur de l'innovation : « *On a créé l'Atelier des Territoires justement qui est une des conséquences de l'introduction des SHS dans l'entreprise.* »<sup>48</sup>

Des compétences en termes d'ingénierie sociale ou de mise à disposition de connaissances dans le domaine des sciences sociales, la CACG, ici via la voix de son directeur, fait la promesse que « *L'Atelier des Territoires c'est des méthodes pour faire de meilleurs projets et des projets qui aboutissent* »<sup>49</sup>. Si nous développerons dans les parties suivantes le contenu de ce point spécifique, la figure 29 (page suivante) montre la manière dont la CACG conçoit le contenu des ingénieries et expertises de *l'Atelier des Territoires*. Ces derniers sont répartis en cinq catégories : des méthodes, au service de R&D, à la mise à disposition de données, aux compétences, jusqu'à la capacité de réaliser des retours d'expériences.



Figure 29 : le contenu de l'Atelier des Territoires par la CACG ; Source : CACG, 2018a

Au-delà du déploiement de ces nouvelles façons de faire propre à l'ambition de *l'Entreprise des Territoires*, un autre objectif est assigné à l'atelier, celui de donner une visibilité à la CACG auprès des acteurs formant le contrat aménageur au sein duquel elle cherche à ce que son rôle d'agent et d'acteur soit renouvelé. Autrement dit, par *l'Atelier des Territoires*, la CACG cherche à intéresser actionnaires et la technoadministration des régions Nouvelle-Aquitaine et Occitanie pour se faire enrôler en tant qu'une organisation œuvrant pour l'émergence des *projets de territoire* et l'innovation territoriale. Nous retrouvons cet objectif assigné à la formalisation de l'atelier dans une *newsletter* interne présentant cette ambition :

« *Le constat semble de plus en plus largement partagé. Les projets structurants ne seront plus l'œuvre d'un sachant, aussi expert soit-il. De nombreux acteurs des territoires nous expriment aujourd'hui ce que la CACG*

<sup>48</sup> École d'été sur la transition énergétique, UPPA, 29/08/2019

<sup>49</sup> Assemblée Générale de la CACG, campus VEOLIA, TARBES, 06/2018

*a compris depuis un moment : les grands projets doivent être développés en intégrant les parties intéressées le plus en amont possible. En corollaire, les porteurs de projets doivent accepter que leur idée initiale puisse évoluer ou être remise en question, au bénéfice d'une ambition territoriale partagée. (...) Lors du premier trimestre 2019, de nombreuses évolutions et réalisations seront mises en lumière afin : de partager en interne les objectifs et les moyens mis en œuvre ; de valoriser en externe, en particulier auprès des Conseils Régionaux actionnaires, la CACG en tant qu'outil d'innovation territoriale » (CACG, 2019 b, p. 1)*

Sur le plan organisationnel, les expérimentations de la CACG sur la reconfiguration de son rôle de SAR/SEM et ses façons d'aménager sont alors regroupées sous la bannière de *l'Atelier des Territoires*. Une note du directeur précise :

*« (...) Dans le cadre du projet stratégique, les administrateurs ont confirmé la nécessité de développer l'initiative pour une large mise en œuvre opérationnelle. Cette nouvelle approche est en effet en mesure de renforcer plusieurs de nos activités, que ce soit les métiers historiques ou ceux en devenir dans un but commun : assurer la réussite des projets » (CACG, 2018c, p. 1).*

Concrètement, il est décidé : *« (...) de confier à [personne X], Directeur de l'Innovation et des Systèmes d'Information la tâche de préfiguration et d'organisation de cette activité. Il pourra s'appuyer sur un/une responsable de mission qui sera nommé à l'issue d'un processus d'appel à candidatures ouvert d'abord en interne à la CACG » (ibid).* Telle est la matérialisation d'un point de vue organisationnel et opérationnel de *l'Atelier des Territoires*.

\*\*

*L'Atelier des Territoires* concrétise deux ambitions de la CACG : il matérialise la reconfiguration du rôle de SAR dans le développement des territoires ruraux visé par la stratégie de l'organisation ; il cristallise l'objectif de développement de nouvelles pratiques en matière d'ingénierie sociale et territoriale pour accompagner les projets de transitions des territoires. En d'autres termes, la formalisation de l'ambition d'un centre de ressource à travers *l'Atelier des Territoires* illustre le succès interne à l'organisation - en matière d'intéressement et de porte-parole - du processus d'innovation entamé par la CACG. *L'Entreprise des Territoires* se formalise.

## *2) Les Outils Territoires : outils et expertises de l'Atelier des Territoires*

Après avoir analysé l'élaboration de *l'Atelier des Territoires* et ses ambitions, nous voulons désormais nous attarder sur les outils qui caractérisent en partie les pratiques que veut développer ce centre de ressource. Les *Outils Territoires* cristallisent une partie des outils phares de *l'Atelier des Territoires* selon la CACG. Dans cette partie, il est question de se demander dans quelle mesure ils représentent une nouvelle ambition d'intervention de la CACG dans l'accompagnement des projets de territoires.

\*\*

La formalisation des *Outils Territoires* s'est effectuée via un processus de développement visant à améliorer l'ergonomie visuelle et l'utilisation de ces derniers pour réduire les facteurs limitants leur utilisation. De fait, en 2017 un groupe de travail a été constitué et il a été décidé que le développement concernerait quatre outils (la table de mixage, la frise chronologique, le système d'acteurs, la matrice de cohérence territoriale), et qu'il passerait par une démarche de coconception et d'expérimentations par différents praticiens assistés d'un designer informatique, afin de les adapter au mieux à leurs contraintes et à leurs exigences. Ce processus de développement s'est

composé en trois étapes : la première était le lancement du groupe de travail, la seconde consistait à la mise en application et à leurs expérimentations, la dernière reposait sur l'analyse et les ajustements finaux des outils. Une répartition des outils a été effectuée pour chaque personne participant au groupe de travail.

Pour chaque outil, une démarche de coconception a été entamée avec les praticiens. Menée par le designer, cette démarche a suivi un processus bien particulier. Comme l'illustre la figure 30 (page suivante), le processus comprenait trois réunions pour chacun des outils à l'expérimentation, avec un déroulement de la collaboration fixé et animé par le designer. Lors de ces rendez-vous, nous accompagnions le designer, endossant une posture d'expert visant à relier la cohérence de l'outil avec la stratégie de *L'Entreprise des territoires* et maintenir l'ambition de chacun des outils quant à participer à une nouvelle façon d'accompagner les projets de territoire par la CACG. Pour assurer l'appropriation et l'acceptabilité de ces outils en plus de la démarche de coconception par des praticiens non-initiés, deux éléments accompagnaient chacun des outils : une fiche-outil visant à faciliter la compréhension des caractéristiques de l'outil et une notice d'utilisation pour se familiariser avec son utilisation.

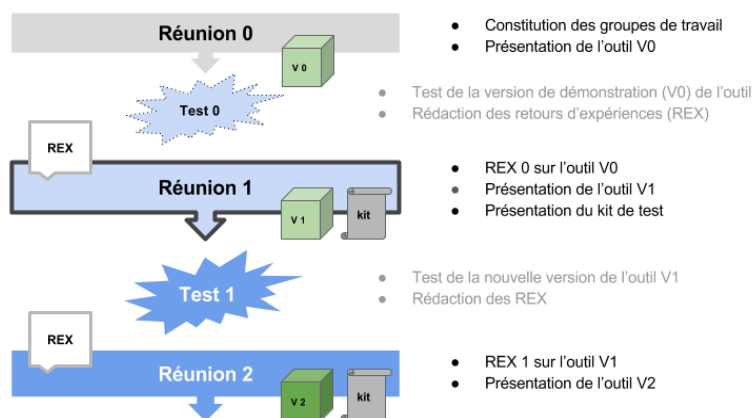


Figure 30 : Démarche de coconception des outils entre praticiens et designers ;  
Source : CACG, 2018a

Cette démarche de formalisation des outils est le résultat du dispositif initial *REX & Prospective* qui était une réponse mise en place par la CACG quant à sa volonté de proposer une nouvelle implication de la SAR dans les territoires qui serait fondée sur un panel de retour d'expériences associées à des outils d'analyse élaborés et renseignés à cet effet. Ce faisant, dans un premier temps, ces outils ont été imaginés dans deux perspectives. La première était d'identifier et d'objectiver les éléments remarquables d'un projet mené par la CACG. La contribution du projet aux intentions de développement du territoire, les bénéfices indirects du projet pour le territoire et aux acteurs concernés, les causes du problème, les explications temporelles de ces causes, etc. La seconde perspective était de mémoriser et d'objectiver les faits significatifs du processus tout au long d'un projet ou ponctuellement afin de rationaliser des événements à gérer *in itinere* et d'être capable pour les praticiens et la CACG de faire évoluer le processus, ou de structurer a posteriori une analyse rétrospective pour améliorer les modes d'intervention.

Ce premier travail a conduit la CACG à catégoriser ces outils à travers deux fonctions. La première est l'analyse des projets, où l'on retrouve la frise chronologique, l'arbre des causes et la table de mixage des curseurs d'ambition d'un projet. La seconde est la qualification des interactions du projet avec le contexte territorial dans lequel il s'insère, où l'on retrouve le système d'acteur et la matrice de cohérence territoriale. Au fil des expérimentations et en conséquence de leur fonction

d'objets frontière, ces cadres d'utilisation et leurs finalités ont été approfondis et redéfinis par la CACG. Cinq pôles d'usages ont alors été jugés pertinents par la CACG (CACG, 2018a). Le premier est l'aide à la conduite d'un projet par un praticien, pour qualifier l'évolution des ambitions du projet, sa gouvernance et ses jeux d'acteurs, tout comme la chronologie de ses différentes étapes clefs. Le second est le retour d'expérience et la capitalisation sur un projet, pour en qualifier les éléments remarquables et assurer sa reproductibilité. Le troisième pôle est la réalisation d'études et de documents réglementaires, « (...) pour concevoir et légitimer un projet d'aménagement (les études d'impact, les dossiers de déclaration publique, etc.) » (ibid, p.2). Le quatrième est la réalisation d'une méthodologie de « projet augmenté » – que nous aborderons dans la partie suivante – pour qualifier les potentiels d'actions possibles en marge du projet. Le cinquième pôle d'usage est la réponse à des appels d'offres pour présenter la singularité de la CACG-*Entreprise des Territoires*, « (...) par une prise en compte différenciante des attentes du commanditaire et une valeur ajoutée que peut apporter une prestation made by CACG. » (ibid, p.2).

De manière plus globale, les *Outils Territoires* sont jugés pertinents selon la CACG pour :

« Qualifier synthétiquement et visuellement la gouvernance d'un territoire ou d'un projet, et les grandes étapes de la conduite d'un projet (frise chronologique & système d'acteurs); qualifier synthétiquement et visuellement en quoi le projet est cohérent avec les politiques publiques en place (matrice de cohérence territoriale); qualifier synthétiquement et visuellement les dimensions du projet et les ambitions auxquelles il répond, et leurs évolutions au fil du temps (table de mixage des curseurs d'ambitions du projet) » (ibid, p. 2).

Mais encore, la formalisation de ces outils phares de l'*Atelier des Territoires* rejoint l'objectif de la CACG de territorialisation de ses interventions. Autrement dit, la CACG déploie ces outils dans l'objectif d'articuler un projet de territoire avec les territoires de projets et stratégies publiques de développement territorial à l'œuvre :

« De manière plus transversale, ces outils préfigurent une séquence d'analyse pour qualifier l'articulation de la prestation de la CACG *Entreprise des Territoires* avec le contexte territorial. Trois étapes composent cette séquence et utilisent pour chacune d'entre elles différents outils : identification et analyse des acteurs en présence, capitalisation des informations relatives au territoire ; analyse des dynamiques locales, de la représentativité des acteurs au regard de l'action que mène la CACG ou du projet ; déclinaison des convergences, des actions potentielles périphériques à mener avec les acteurs identifiés dans un objectif de développement territorial et de consentement/acceptation du projet envisagé » (ibid, p. 2).

Nous verrons dans la partie suivante que cette séquence est constitutive de la méthodologie de *Projet Augmenté*. Dès lors, nous voyons bien ici que la formalisation de ces outils qui composent le centre de ressource a été conçue d'une manière à ce que les praticiens de la CACG déploient de nouvelles expertises et arborent une nouvelle vision dans l'accompagnement des projets dans lesquels ils sont insérés. Dès lors, ils sont constitutifs de l'élaboration d'une ingénierie territoriale propre à l'*Entreprise des Territoires*.

Plus précisément, l'outil système d'acteur a été développé au sein de l'*Atelier des Territoires* pour représenter les acteurs d'un projet en fonction de différentes variables (type d'acteur, type de prestation, importance de l'acteur dans le projet, position de l'acteur face aux projets, etc.). De fait, il rejoint l'ambition de la CACG de considérer l'espace dans lequel l'action se déploie dans ses composantes sociales et politiques. Plusieurs utilités ont été associées à l'utilisation de l'outil : identifier des

acteurs à considérer en vue de participer au développement d'un territoire à partir d'un projet d'aménagement de la CACG ; révéler les acteurs porteurs de stratégies de développement territorial et développer des contacts et des synergies avec ces derniers dans l'objectif de contribuer aux stratégies en question ; avoir un support de suivi et de représentation des acteurs d'un projet interne à l'entreprise pour le suivi d'un dossier et la connaissance partagée entre praticiens du système d'acteur en place ; avoir un support de représentation synthétique des jeux d'acteurs en vue d'une communication, d'une présentation, de la rédaction d'un dossier réglementaire, etc. (*ibid*, p. 3).

En ce qui concerne la frise chronologique, *l'Atelier des Territoires* mobilise cet outil essentiellement dans une optique de retour d'expériences au sujet de projets spécifiques. En effet, il a été conçu pour permettre de formaliser le déroulement chronologique d'un projet. Cette formalisation est acceptée comme un moyen de dérouler des éléments remarquables et de construire des hypothèses de causalité à partir de la mise en relation des différentes dimensions (décisionnelle, contextuelle, financière, etc.) mémorisées au fur et à mesure du déroulement de l'action en question. Trois utilisations sont alors fixées quant à l'utilisation de cet outil : le suivi et la consignation d'un projet, l'identification des causes et liens au sujet d'éléments remarquables du projet, la communication et présentation d'un processus de réalisation d'un aménagement en amont ou en aval de celui-ci. De cette optique, l'utilisation de la frise chronologique est pensée comme pertinente dans le cours du projet, afin d'analyser les causes chronologiques d'un événement ou pour capitaliser *in itinere* les grandes étapes d'un projet ; mais également en fin de projet, pour en analyser son déroulement et ses étapes clefs. Dans ce cadre, la frise chronologique joue la fonction d'un objet frontière, car elle peut être élaborée en interne à la CACG pour engager une réflexion sur les éléments remarquables d'un projet entre différents types de praticiens, comme elle peut être coconstruite avec les acteurs du projet en question, en vue d'élaborer une représentation commune du déroulement souhaité du projet ou réfléchir à l'imbrication des causes conduisant à des éléments notables. C'est d'ailleurs essentiellement cette dernière modalité de construction et cette fonction d'objets frontière qu'a joués cet outil au sein du dispositif *REX & Prospective* durant l'année 2015.

La matrice de cohérence est un tout autre outil élaboré au sein du processus d'innovation de la CACG. L'intérêt associé à l'utilisation de cet outil dans le cadre de *l'Entreprise des Territoires* est d'objectiver les convergences d'un projet avec les différents axes de développement territorial promulgués par l'action publique locale et les acteurs porteurs de ces stratégies. L'objectif pour *l'Entreprise des Territoires* à travers cet outil est d'identifier la formalisation du contrat aménagiste local en matière de développement des territoires ruraux et d'insérer le projet dans les dispositifs en places. Autrement dit, cet outil est un des moyens pour la CACG d'opérationnaliser son ambition de répondre à un intérêt général territorialisé et d'associer à une logique techniciste d'un aménagement une logique de développement territorial. Dès lors, pour la CACG, *la Matrice de Cohérence Territoriale* a plusieurs utilités :

« Une meilleure compréhension et visibilité des dynamiques de développement territorial ; une articulation du montage de projet aux axes de développement économique, sociaux et environnementaux (édités dans des documents tels que des SCOT ou des Chartes de Pays) ; un support à la réflexion à la fois interne, mais aussi externe pour appuyer une démarche de collaboration avec des territoires et des acteurs partenaires (il permet de mettre en avant la production de valeur périphérique dans le cadre des interventions de la CACG) ; un support de communication, de valorisation de la plus-value de l'action de la CACG, qui peut notamment servir comme une base d'argumentation auprès d'un acteur financier dans l'objectif d'obtenir

*des subventions ; un support d'argumentation et de justification d'un projet au regard de sa contribution, de sa cohérence de par sa convergence avec des politiques publiques en place en matière de développement territorial » (ibid, p. 4).*

La table de mixage des curseurs d'ambition d'un projet a été un outil phare dans le discours autour de *l'Entreprise des Territoires*. Il a permis à la CACG de matérialiser et d'illustrer l'ambition d'un nouveau rôle dans le développement des territoires ruraux. Les ambitions sont divisées en cinq colonnes équivalentes à cinq thématiques. Toutes ces colonnes sont composées de plusieurs variables. Tous les termes et définitions ont été soumis à délibération entre les praticiens historiques de la CACG et les praticiens détenteurs des savoirs en sciences humaines et sociales :

*« La première colonne est celle de "l'ambition de l'intervention" : elle vise à qualifier dans quelle ambition s'inscrit la prestation de la CACG. De l'ambition "1" de "satisfaction de la commande" à l'ambition "5" de contribuer au "Bien Commun". 2. La deuxième colonne est celle de "l'ambition de la participation" : elle vise à qualifier l'ambition du processus de participation dans la prestation de la CACG. De l'ambition "1" d'un processus de participation qui respecte le cadre "réglementaire", à l'ambition "5" d'un processus de "coconstruction" du projet. La troisième colonne est celle de "la dimension territoriale & emprise spatiale" : elle vise à qualifier le périmètre géographique dans lequel s'inscrit la prestation de la CACG. D'une dimension "1" "ponctuelle", qui équivaut à un périmètre précis défini dans le cadre de la mission (ex. : l'emplacement d'une ZAC ou d'un barrage), à une dimension "5" "globale", qui équivaut à une prestation au regard d'une politique nationale, européenne ou mondiale, économique, sociale, agricole, environnementale, énergétique, démographique, etc. La quatrième colonne est celle de "la dimension temporelle" : elle vise à qualifier dans quelle temporalité s'inscrit la prestation de la CACG. D'une temporalité d'une valeur "1", qui équivaut au "temps du projet", une prestation strictement limitée à la temporalité de l'intervention ; à une temporalité d'une valeur de "5", qui équivaut au "long terme", une prestation dont la temporalité est celle de la prise en compte du temps long, de la prospective. La cinquième colonne est celle du "modèle économique du projet" : elle vise à qualifier le modèle économique adopté par la CACG pour sa prestation. D'un modèle d'une valeur de "1", équivalant au "bénéficiaire client", c'est-à-dire que le client supporte l'intégralité des charges du projet ; à un modèle d'une valeur de "5", équivalant à "l'investissement privé", dans quel cas le projet est financé par un tiers en contrepartie d'un intéressement au résultat économique » (ibid, p. 4).*

De cette composition, son utilisation a été cadrée pour plusieurs contextes par *l'Atelier des Territoires*. Commercial d'abord, dans l'objectif de montrer au client la compréhension de sa demande par les praticiens de la CACG. À ce titre, elle est utilisée comme un élément de différenciation dans le champ concurrentiel, puisque la table de mixage peut représenter les spécificités d'une SEM/SAR selon la CACG, c'est-à-dire sa possibilité d'osciller entre logique publique et privée dans un champ concurrentiel. Une utilisation également dans le suivi de projet, afin d'analyser la manière dont les ambitions ont été respectées ou au contraire ont été renforcées dans différents domaines par les spécificités de l'accompagnement de *l'Entreprise des Territoires*. Enfin, son utilisation a aussi été pensée pour réaliser un travail d'intéressement au sujet de *l'Entreprise des Territoires* auprès d'acteurs politiques, de partenaires pour illustrer son ambition de reconfigurer son rôle de SAR et son acception évoluée du développement des territoires ruraux. En somme, l'ossature de cet outil lui donne une fonction d'objet frontière : il permet à des praticiens de



différentes disciplines, jusqu'à différents « mondes sociaux », d'élaborer une représentation commune de l'ambition de l'action en question et/ou de la conception du développement des territoires ruraux charrié par la transformation engagée par la CACG.

\*\*

Le développement et les expérimentations des *Outils Territoires* représentent l'ambition d'une nouvelle expertise propre à l'*Atelier des Territoires*. Une expertise qui veut répondre à l'ambition de la CACG d'expérimenter une nouvelle façon de développer les territoires ruraux. Ces derniers ont été développés pour qu'ils soient mobilisables et utiles à la fois en ce qui concerne l'intéressement et l'enrôlement de la CACG *Entreprise des Territoires*, mais aussi pour l'accompagnement de projet de territoire. Ils sont alors mobilisés à des fins de capitalisation, d'objectivation ou d'argumentation de la CACG sur l'orientation de ses actions, mais également pour territorialiser un projet d'aménagement en prenant en compte les dimensions sociales et politiques de l'espace en question.

- 3) La formalisation de la méthodologie de *Projet Augmenté*, ou comment identifier et corréliser un projet d'aménagement aux politiques de développement territorial

L'*Entreprise des Territoires* porte l'ambition « d'opérationnaliser un modèle innovant d'intérêt général » et plus particulièrement d'intérêt général territorialisé (Beuret, Cadoret et Rey-Valette, 2016). Nous avons présenté au chapitre précédent qu'une hypothèse avancée par la CACG à ce titre est de corréliser un projet d'aménagement aux territoires de projet et à ses politiques formalisées par l'action publique locale en matière de développement territorial. Autrement dit, la CACG aspire à ne pas considérer le développement des territoires ruraux que dans une approche aménagiste sectorisée. Pour ce faire, une méthodologie a été expérimentée en interne au sein du dispositif *Ambitions et Territoires*. Cette méthodologie se formalise autour de la dénomination de *Projet Augmenté*, que nous allons présenter ici.

\*\*

L'expérimentation en chambre au sein du dispositif de l'*Atelier des Territoires* d'une méthodologie de projet augmenté s'est effectuée à partir d'un projet existant : l'aménagement du seuil de Païchérou situé au cœur de la commune Carcassonne. L'aménagement de ce seuil répond à la politique de restauration de la continuité écologique<sup>50</sup>. Cette politique entend par restauration des mesures pour mettre en place la libre-circulation des poissons dans les cours d'eau. Promulguée par la Directive Cadre sur l'Eau de 2000, la France intègre cet impératif fixé au bon état écologique des cours d'eau dans la Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques de 2006, ainsi que dans les lois des « Grenelles de l'environnement » de 2009 et 2010 par la mise en place de l'instrument « trame bleue ».

L'aménagement de la CACG a consisté à proposer de répondre à l'obligation réglementaire en termes de travaux concernant la continuité écologique, mais d'intégrer également les questions d'hydroélectricité, de pédagogie et de loisirs autour de cet aménagement. Pour allier production hydroélectrique et continuité écologique, la figure 31 (page suivante) illustre l'aménagement de la CACG. L'intégration de ces différentes thématiques est déjà présentée par la CACG comme une approche innovante :

---

<sup>50</sup> Pour approfondir ce sujet, une thèse récente de Jacques-Aristide Perrin a été soutenue, avec des approches théoriques similaires à notre doctorat en matière de gouvernement de l'eau (Perrin, 2018).

« *Reflète de la volonté de la CACG de s'investir aux côtés des acteurs des territoires par des solutions globales et intégrées, ce projet a su concilier enjeux énergétiques, environnementaux et patrimoniaux : patrimoine : proche de la cité de Carcassonne, la centrale hydroélectrique a été conçue avec un architecte des Bâtiments de France pour un impact visuel minimum ; environnement : une passe à poisson, deux passes à anguilles, un clapet en rive gauche et une vanne en rive droite permettent d'améliorer la continuité piscicole de l'Aude et de faciliter le transit sédimentaire ; territoire : Païchérois est un lieu de mémoire et de vie cher aux Carcassonnais. Afin d'intégrer au mieux ce patrimoine culturel au projet, un cheminement d'observation, une zone de loisir et de repos et une aire de débarquement pour canoës ont également été réalisés ; énergie : la production annuelle d'électricité avoisinera les 1 700 000 kWh soit la consommation de 380 foyers » (CACG, 2019d).*

Un groupement d'acteurs publics et privés, « *Les Énergies de la Cité* », s'est formé assurer la gestion de cet ouvrage. Également, le succès d'une campagne de financement participatif a fini de financer à hauteur de 100 000€ la construction de la centrale hydroélectrique et de justifier le caractère innovant du projet. Ce projet est très médiatisé par la CACG, car la ville de Carcassonne a été récompensée par le prix de la transition écologique aux victoires de l'investissement local, lors du salon des maires de Paris (*ibid*).

L'agencement de ce projet d'aménagement fait écho aux nouvelles formes de partenariats publics-privés qui s'effectuent aujourd'hui dans le champ de la conservation de la nature. Andrés Küme Rees Catalan, dans sa thèse sur la privatisation de la nature au Chili, les catégorise sous le terme de partenariat public-privé territorial (Rees catalan, 2018). Plus précisément, l'émergence de ces formes de partenariats vise à « (...) associer tous les éléments du territoire dans un projet commun bénéfique pour l'ensemble des composantes » (*ibid*, p.186)<sup>51</sup>. De ce constat, l'expérimentation « en chambre » d'une méthodologie de *projet augmenté* consistait justement à prendre en considération des composantes omises par ce partenariat spécifique dans la réalisation du projet du seuil de Païchérois. L'élargissement du champ des considérations du contexte territorial dans lequel s'insère l'aménagement de la CACG s'effectue sur des thématiques liées au développement territorial. Il s'agit plus particulièrement d'identifier les corrélations et les contributions potentielles de l'aménagement mené par la CACG aux dispositifs de développement territorial formalisés par l'action publique locale.

---

<sup>51</sup> Par « (...) éléments du territoire (...) », l'auteur reprend ici l'acceptation du territoire de Bernard Elissalde, entendu comme « la portion d'espace terrestre envisagée dans ses rapports avec des groupes humains qui l'occupent et l'aménagent en vue d'assurer la satisfaction de leurs besoins (...) de multiples composantes -environnementale, sociale, économique, institutionnelle etc. – lui donnent de la spécificité et de l'identité à la configuration et au fonctionnement de cet ensemble » (2005, cité dans Rees Catalan, op.cit, p.186).



COMPAGNIE AMENAGEMENT COTEAUX DE GASCOGNE



WWW.CACG.FR

Figure 31 : l'aménagement du seuil de Païchérrou à Carcassonne : centrale hydroélectrique et passe à poisson ; Source, CACG, 2017

L'expérimentation était guidée par la question suivante : « *en quoi, par l'ancrage territorial d'un aménagement, un projet peut-il faire émerger des convergences, des actions collectives de développement, au regard des corrélations entre les potentialités du projet et les intentions de développement des territoires ?* » (CACG, 2017, p. 6). Pour y répondre, une méthodologie a alors été élaborée. Elle s'appuie sur des investigations bibliographiques, cartographiques, ainsi que sur les *Outils Territoires* développés au sein de la CACG : « *Définition de l'ambition du projet à T0 ; identification des dispositifs de développement territorial ; établissement des corrélations et convergences avec le projet Païchérrou ; recensement et synthèse des acteurs ; analyse du système d'acteur ; déclinaison des hypothèses sur l'évolution des ambitions du projet* » (*ibid*).

À la suite de la qualification des dimensions du projet à travers l'outil de la table de mixage, la procédure vise à réaliser un diagnostic sur les dispositifs de développement établis par l'action publique locale. Ces dispositifs sont identifiés puis analysés au regard des différentes dimensions du projet. Ainsi, trois objectifs sont recherchés dans cette étape : « *identifier les dispositifs de développement territorial, analyser leurs orientations et identifier les acteurs ressources.* » (*ibid*). Pour ce faire, l'analyse cartographique est une première étape. Elle consiste à identifier les différents territoires administratifs et les différents territoires de projet qui font l'objet de politique publique. Les praticiens se servent alors de l'outil cartographique fourni par « *l'Observatoire des Territoires* »<sup>52</sup> de l'Agence Nationale de la Cohésion des Territoires<sup>53</sup>. Dans un second temps, une analyse des différents dispositifs identifiés a été effectuée dans le champ du développement territorial. En somme, la démarche ici de la CACG renvoie à une analyse de la « *gouvernance territoriale endogène* » (Beuret et Cadoret, 2011 b). En cohérence avec l'hypothèse de la CACG d'intégrer les dispositifs liés aux territoires de projet et avec la volonté d'approfondir les composantes prise en compte dans le partenariat public-privé territorial à l'œuvre pour l'aménagement du seuil de Païchérrou, les dispositifs retenus et intégrés dans la démarche de *Projet Augmenté* sont illustrés par le tableau 7 (ci-dessous).

<sup>52</sup> <https://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/>, consulté le 27.06.2020

<sup>53</sup> Cette agence a été créée par la loi n°2019-753 du 22 juillet 2019. Elle résulte de la fusion du Commissariat à l'Égalité des Territoires, d'Epareca et de l'Agence du Numérique. Elle illustre le rôle de facilitateur que joue l'État dans l'accompagnement des projets de territoire.

**Tableau 7 : Les dispositifs de développement territorial intégré dans le processus de « projet augmenté » par la CACG ; Source : CACG, 2017**

Dispositifs	Acteurs	Financement
Plan-Climat Energie Territorial (PCET)	Conseil Général de l'Aude	
Schéma Départemental du Tourisme (SDT)	Conseil Général de l'Aude	
Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) du SCOT	Carcassonne Agglo	
Groupe d'Action Locale LEADER 2014/2020 (GAL)	Pays Carcassonnais	LEADER
Charte de Pays	Pays Carcassonnais	
Plan d'Action Grand Site	Syndicat Mixte Grand Site Carcassonne	

**Tableau 8 : Extrait de la matrice de cohérence territoriale appliquée à l'expérimentation du « Projet Augmenté » au sujet de l'aménagement du seuil de Païchéro ; Source : CACG, 2017**

Documents directeurs - Projets de territoire		Convergence avec Païchéro	Montants et taux d'aide applicables
GAL LEADER 2014/2020 Pays Carcassonnais			
<b>Mesure 1 :</b>	Améliorer la qualité et la modernité des sites et produits existants		
	Modernisation des accueils et de l'offre touristique, vers une offre créative et expérientielle	2	80% aide publique / Cofinancement FEADER : 80% / Opérations de + de 5000 / Plafond : 100 000e d'aide publique
	Renforcement de l'offre en activités de pleine nature, pour un "terrain d'aventure" complémentaire à la Cité	3	
	Valorisation de l'identité du territoire à travers son patrimoine	1	
	Soutien au DD de la filière bois énergie	0	

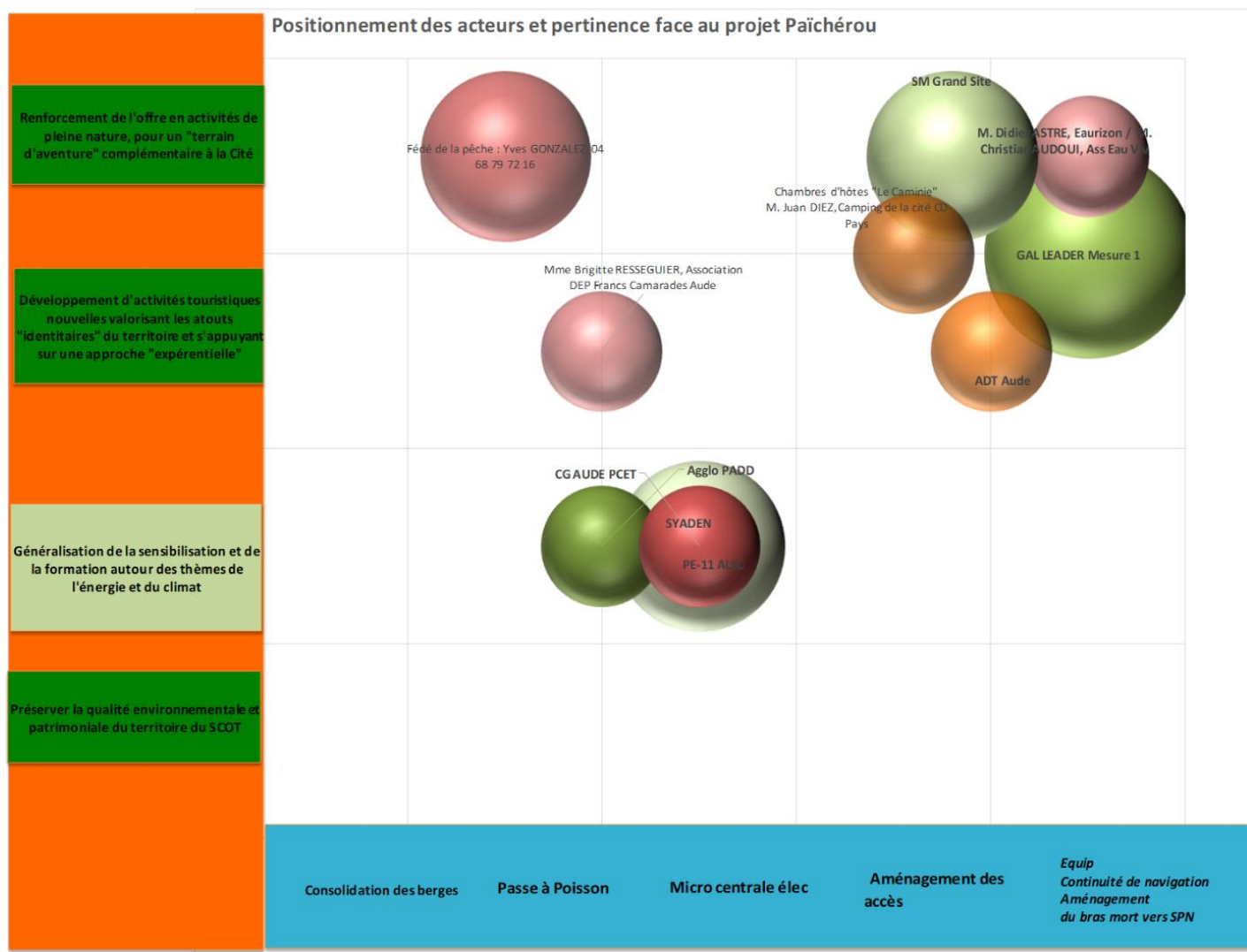
À la suite de cette analyse des dispositifs, l'objectif de la CACG dans cette démarche était de les qualifier en fonction des corrélations et convergences potentielles avec le projet d'aménagement en cours. Pour ce faire, la *matrice de cohérence territoriale* est utilisée. Ainsi, pour chaque ambition de développement correspondant à un dispositif, il a été attribué par les praticiens une notation de zéro à trois pour qualifier le niveau de corrélation et de convergence avec le projet. En l'occurrence, dans cette expérimentation, le tableau 8 (ci-dessus) illustre une partie des résultats donnés par l'outil. Dans l'extrait présenté, le dispositif présenté est celui du GAL LEADER de la période 2014-2020 associé au périmètre d'intervention du Pays carcassonnais<sup>54</sup>. Il rejoint l'ambition de la CACG de corréler ses actions d'aménager à des dispositifs de développement territorial propre aux territoires de projet. Ici, la sous-mesure « *Renforcement de l'offre en activités de pleine nature, pour*

<sup>54</sup> Le GAL est un Groupement d'Acteurs Locaux qui gère le programme européen LEADER (« Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale ») sur six années. Son périmètre d'intervention équivaut à l'entité porteuse du GAL, ici le territoire de projet « Pays Carcassonnais ». Pour plus d'informations sur ces instruments de développements des espaces ruraux européens, cf. Chapitre, IV., A/, 2).

5<sup>e</sup> chapitre : Réflexivité et ambition de la CACG sur la reconfiguration de son rôle. Entre recherche d'acceptabilité sociale et nouvelle façon de développer les territoires ruraux

un terrain d'aventure complémentaire à la Cité» est identifiée comme très convergente avec l'aménagement du seuil de Païchéroü par la coalition d'acteur menée par la CACG, car cet aménagement comprend une problématique de navigabilité pour des activités de loisirs aquatiques.

L'étape suivante de l'expérimentation d'une méthodologie de *Projet Augmenté* par la CACG consiste à synthétiser tous les acteurs identifiés comme porteurs d'une intention, d'une action, au regard d'un objectif de développement. Ne sont alors retenus par les praticiens que les acteurs et dispositifs qui convergent fortement avec le projet en question. De cette identification des dispositifs, acteurs et objectifs de développement territorial en lien avec le projet Païchéroü, un système d'acteur est réalisé afin d'identifier quels acteurs ou dispositifs sont les plus pertinents dans la corrélation entre les potentialités du projet en question et les intentions à l'œuvre en termes de développement territorial. Le tableau 9 (ci-dessous) illustre l'utilisation de cet outil.



**Tableau 9 : Expérimentation de l'outil du « Système d'acteurs » identifiant les acteurs à la convergence entre une composante du projet Païchéroü et une thématique de développement territorial ; Source : CACG, 2017**

Suite à cette méthodologie, l'ambition de la CACG est de consolider le partenariat public-privé territorial en place. L'ambition est alors d'intéresser le commanditaire du projet et les acteurs porteurs des dispositifs de développement

territorial identifiés. L'objectif désiré par la CACG est de construire une arène de discussion et de coopération où se discuteraient l'élargissement du partenariat en cours et la préfiguration d'actions à mettre en œuvre pour contribuer au développement territorial tel que formalisé par l'action publique locale. Même si nous analysons ici l'expérimentation et la formalisation par la CACG d'une nouvelle forme d'expertise à déployer pour contribuer d'une nouvelle façon au développement des territoires ruraux, la méthodologie de *Projet Augmenté* confectionnée à partir du cas Païchérrou n'a pas eu de suite. Deux raisons sont à retenir sur le fait que cette expérimentation s'est arrêtée ici. La première est que l'intéressement du commanditaire, c'est-à-dire de la communauté de communes de Carcassonne, n'a pas été réalisé. La seconde est que le projet en soit représentait selon la CACG une nouvelle façon d'aménager propre à l'Entreprise des Territoires. Néanmoins, cette expérimentation et la formalisation de cette méthodologie sont appréhendées par les praticiens concernés comme une opportunité dans le cadre de la concession de la centrale hydroélectrique de proposer des actions connexes faisant fructifier l'ancrage territorial permis par la gestion de ce patrimoine. Nous aborderons de fait plus tard dans ce chapitre l'application de cette méthodologie dans le cadre du projet de réserves de substitution du département des Deux-Sèvres.

\*\*

L'expérimentation de l'expertise de *Projet Augmenté* par la CACG matérialise son ambition de caractériser les potentialités de contribution au développement territorial en identifiant les acteurs et les dispositifs en synergie avec l'action pour laquelle elle est interpellée. Également, cette expertise porte l'ambition de la CACG de proposer une intervention qui ne se cantonne pas à de seuls aspects techniques. En effet, l'application de cette méthodologie, en plus de s'inscrire dans le champ de l'ingénierie territoriale, appelle à déployer une ingénierie sociale dans l'optique de coconstruire une contribution de la CACG aux stratégies formalisées de développement territorial.

#### 4) La formalisation d'une méthodologie d'évaluation d'impact territorial de projet d'aménagement

Nous l'avons montré, l'ambition de la transformation du rôle d'agent et d'acteur de la CACG est de développer une approche « territoriale », c'est-à-dire sociale et géographique, dans ses façons de développer les territoires ruraux, à côté des approches technicistes caractéristiques de son rôle historique de SAR. Cette ambition se retranscrit à travers le déploiement d'expertises y répondant. Ces expertises, la CACG les déploie dans des thématiques propres au développement territorial et à la question des transitions. Plus particulièrement, elles révèlent les appropriations par la CACG des connaissances en sciences humaines et sociales et leurs instrumentalisations pour légitimer les expertises qu'elle fournit.

\*\*

Deux interventions cristallisent le déploiement par la CACG des expertises ambitionnées et expérimentées à travers la formalisation au sein de l'organisation de *l'Entreprise des Territoires*. La première intervention est symbolique d'une posture d'expert de la CACG au-delà de ses approches technicistes historiques. Cette prestation répond à une demande d'une banque locale, « *la banque Pouyanne* »<sup>55</sup>. Cet établissement a mis en place un fonds éthique à vocation territoriale : il souhaite proposer à ses clients des placements qui peuvent avoir un rendement financier « *modeste* », mais viser une ambition de contribution au développement territorial. À ce titre, la CACG est sollicitée afin de mettre en place des « *méthodes d'analyse de l'impact territorial* » (CACG, 2017 b, p. 6). Les trois secteurs ciblés par

<sup>55</sup> <https://www.pouyanne.fr/fr/pages/votre-banque>, consulté le 09/07/2020.

5<sup>e</sup> chapitre : Réflexivité et ambition de la CACG sur la reconfiguration de son rôle. Entre recherche d'acceptabilité sociale et nouvelle façon de développer les territoires ruraux

l'établissement bancaire sont : « *l'immobilier d'entreprise tertiaire en Province ; les énergies renouvelables (notamment à des fins d'autoconsommation) ; les produits du terroir* » (ibid, p.6).

La CACG perçoit dans cette sollicitation une opportunité pour proposer une expertise cohérente et singulière de *l'Entreprise des Territoires*. C'est pourquoi l'organisation écrit à ce sujet : « *En faisant appel à la CACG, le banquier cherche un angle d'analyse original, donc il ne s'agit pas : de proposer une analyse de rendement économique du projet ; d'estimer le nombre d'emplois générés par le projet ; de réaliser une étude d'impact environnemental...* » (ibid, p. 6). Par la mise en place d'un Hackaton, la CACG a mobilisé les praticiens enrôlés dans les expérimentations des nouvelles pratiques propres à *l'Atelier des Territoires*. À la suite d'une journée de travail collaboratif, ces derniers ont proposé un *outil d'analyse d'impact* se composant de différents indicateurs. Il est présenté comme :

« (...) une originalité issue des travaux de R&D. L'indicateur est basé sur l'un des outils-concepts développés par la CACG depuis 2014 dans le cadre de la réflexion désormais désignée par l'expression "Entreprise des Territoires". Il s'agit du "curseur d'ambition d'un projet", qui permet d'analyser sous différents angles les contributions d'un projet au développement et à la résilience d'un territoire. »

Ainsi, la CACG se saisit ici d'un des *Outils Territoires* pour développer un outil d'évaluation répondant à la demande spécifique de l'établissement bancaire. Cet outil est décliné en différents indicateurs. Le premier porte sur « *l'ambition de l'intervention* » (ibid, p. 11). L'expertise par la CACG de cette ambition de l'intervention est qualifiée au regard d'une évaluation effectuée par les praticiens à partir de variables et sous-variables. Cet indicateur est illustré par la figure 32 (page suivante).

L'indicateur *d'ambition de l'intervention* montre que les expertises développées par la CACG dans le cadre de *l'Atelier des Territoires* veulent corroborer avec les réflexions en cours du contrat aménagiste concernant la gestion de l'eau. En effet, les praticiens de la CACG veulent qualifier l'ambition du projet en question en tenant compte de la diversité des secteurs et thèmes abordés dans l'élaboration du projet : « *technique* », « *environnemental* », « *social* » et « *économique* ». De la même manière, l'expertise fournie ici est attentive de la diversité des acteurs partie prenante du projet et des populations atteintes et concernées dans son élaboration. Enfin, l'attention portée à la qualification du maître d'ouvrage, sa nature, à son ambition en matière de participation citoyenne dans le projet, jusqu'à l'analyse de la transparence de ces décisions résonne avec les nouvelles considérations de la technoadministration concernant *les projets de territoire*, comme nous l'avons vu dans la première partie de ce chapitre.

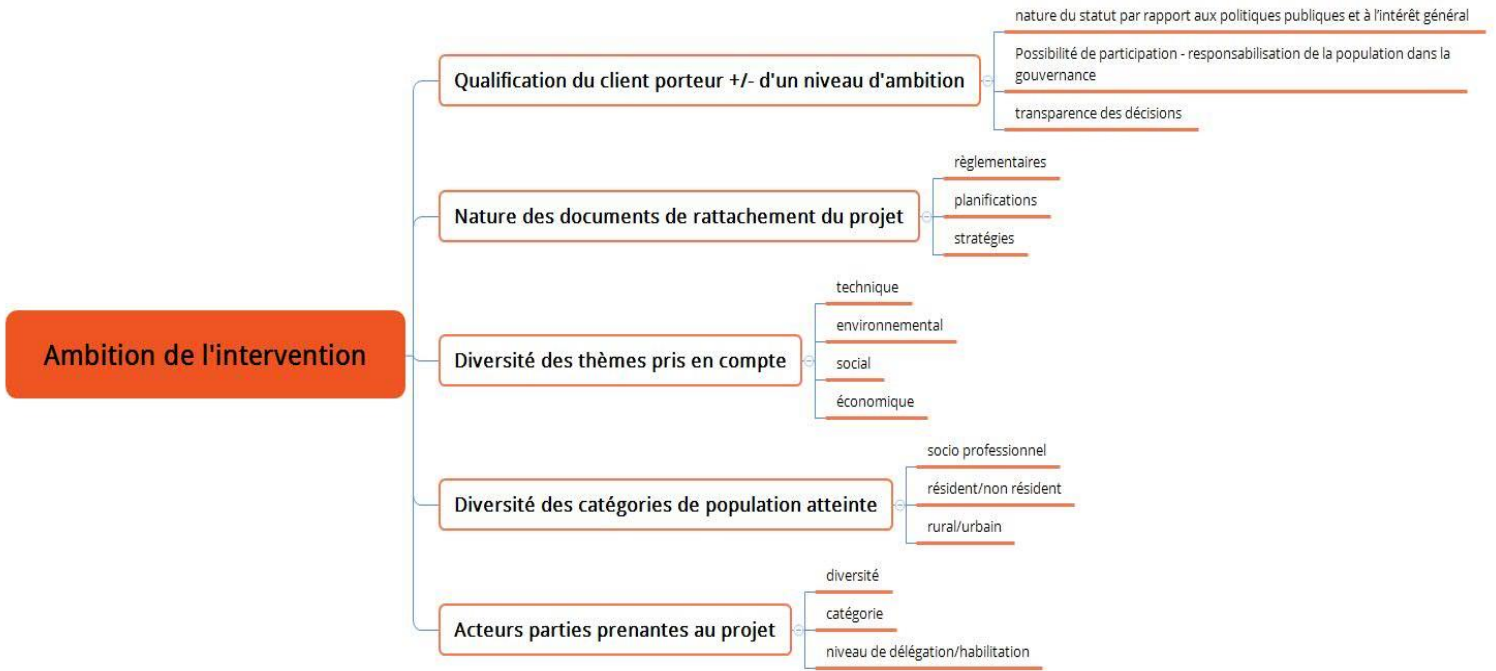


Figure 32 : les variables pour expertiser l'ambition de l'intervention par la CACG ;  
Source : CACG, 2017 b

De la même manière, la figure 33 (ci-dessous) montre que les praticiens ont décidé que la question de la participation citoyenne devait faire l'objet d'un indicateur à part entière. Par cet indicateur, l'expertise élaborée ici veut analyser l'implication des acteurs dans la définition du projet, la communication faite sur celui-ci par la variable « rayonnement », ou encore le pouvoir de ces derniers dans la définition du projet. Les praticiens ont en ce sens élaboré cinq variables qui essaient d'évaluer la dimension participative du projet d'une manière critique.

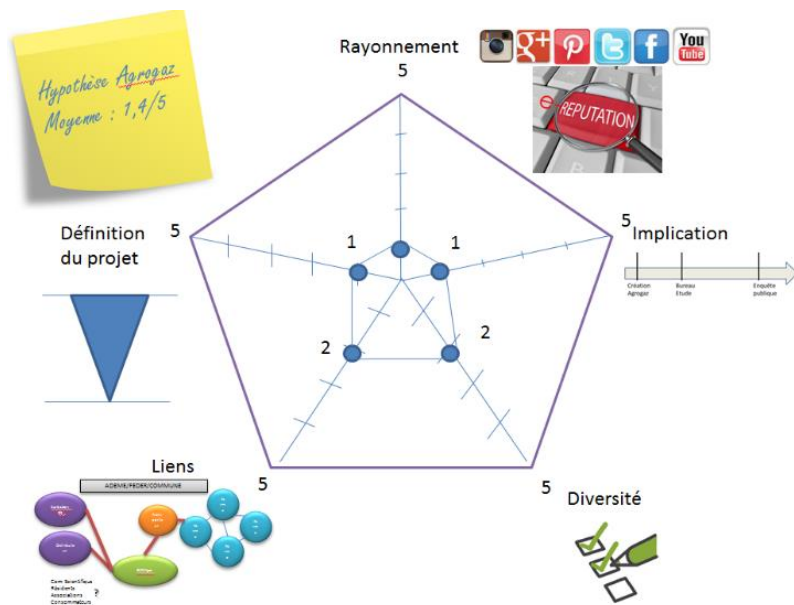


Figure 33 : L'indicateur « participation » ; Source : CACG, 2017 b

« L'ambition territoriale » (ibid, p. 18) est aussi un champ d'analyse désigné par les praticiens comme devant faire partir d'une expertise sur l'impact territorial



d'un projet. Deux variables sont spécifiquement à l'étude ici. La première, « *L'ancrage territorial* », est considérée de la manière suivante par la CACG :

*« Nous faisons l'hypothèse qu'il existe un lien de corrélation positive entre l'ancrage d'un produit dans les politiques à différents niveaux d'échelle et l'impact positif de ce produit sur le territoire et ses acteurs économiques dans le sens où le produit converge avec les initiatives en cours, répond à un besoin entendu, analysé, qui fait consensus et auquel les politiques proposent un cadre formel » (ibid, p. 18).*

« *L'impact territorial sur la chaîne de valeur* » est considéré de la même manière dans le déploiement des expertises de la CACG, c'est-à-dire que les praticiens font l'hypothèse « (...) *d'un lien de corrélation positive entre l'implication des acteurs économiques locaux dans le produit et l'impact territorial positif de ce même produit* » (ibid, p. 18). Ainsi, de la même manière que pour les indicateurs précédents, nous voyons la continuité entre la réflexivité de la CACG propre à son nouveau rôle dans le développement des territoires ruraux et l'opérationnalisation des expérimentations qu'elle a jusqu'alors menée. Dans la même logique, un indicateur temporel est formalisé à partir des tendances établies par les travaux prospectifs de la fondation FONDA (Blanc et La Fonda, 2013) : « *Nous avons choisi d'évaluer la congruence ou l'adhérence entre le projet et quelques grandes tendances prospectives largement admise dans la littérature. L'idée est donc de donner un éclairage sur la résilience potentielle, autrement dit de répondre à la question suivante : le projet a-t-il de l'avenir compte tenu de l'évolution prévisible de son environnement ?* » (CACG, 2017 b, p. 23). L'outil final formalisé par la CACG a été désigné « (...) *pour être lisible "en un coup d'œil"*. Nous avons donc pris le parti d'une représentation sur format A4-Paysage en mode dessin. » (ibid, p. 7) Il est illustré par la figure 34 (page suivante). Nous voyons ici que l'expertise construite et déployée par la CACG est volontairement qualitative. La démarche est la suivante : les praticiens-experts analysent et évaluent les dimensions étudiées du projet en question en lui conférant une note allant de 1 à 5.

Le déploiement de ce type d'expertise par la CACG est une illustration de la formalisation de nouvelles pratiques propre à *l'Entreprise des Territoires* et de la dynamique d'apprentissage organisationnel engagée entre praticiens historiques et praticiens en sciences humaines et sociales. Elles font écho aux démarches aujourd'hui d'évaluation des politiques publiques et plus particulièrement des projets de territoire. Elles résonnent avec les nouvelles considérations de la technoadministration sur le plan de la gestion de l'eau : spatiale, participative et coconstruisant la solution appropriée. Comme nous le mentionne une « chargée de mission projets territoriaux » de la DREAL Occitanie : « *Un projet de territoire, il y a cinq éléments de démarche : il faut le piloter, il faut l'évaluer, il faut la participation des citoyens, il faut l'améliorer et il faut qu'il soit transversal* ». Également, l'expertise fournie ici par la CACG est signifiante au regard des nouvelles considérations actuelles sur l'évaluation des politiques publiques ou de la recherche. Du côté de la recherche, les expertises produites par la CACG sont significatives des quatre grands défis pour l'évaluation de la recherche énumérés par Pierre-Benoit Joly : passer d'une approche comptable à une approche processuelle ; évaluer les impacts sociétaux au-delà de la question économique ; passer d'une culture de la promesse à une culture de l'impact ; aider les acteurs concernés à différents niveaux d'organisation à augmenter les impacts de la recherche (Joly, 2020)<sup>56</sup>. La même logique imprègne l'évaluation des politiques publiques aujourd'hui qui a une considération accrue pour les approches qualitatives

---

<sup>56</sup> Dans cette conférence, Pierre-Benoit Joly faisait ici référence à la démarche d'évaluation développée au sein de l'INRA dans l'approche ASIRPA, travail portant sur l'évaluation de l'impact sociétal de la recherche agronomique (Joly et al., 2015)

(Perret, 2014, p. 49). Néanmoins l'approche de la CACG, puisqu'elle se fonde sur la seule autorité de l'expertise de ses praticiens et qu'elle se veut être essentiellement descriptive, fait aussi écho aux faiblesses de l'évaluation :

« La qualité des évaluations est inégale. Les outils mis en œuvre sont généralement rudimentaires et les démarches suivies peu formalisées (...) Les évaluations ont un caractère plus descriptif que comparatif ou explicatif, et les tentatives pour mesurer scientifiquement l'impact des politiques restent rares. La rédaction des rapports d'évaluation pêche par un manque de rigueur et d'objectivité » (ibid, p. 88).

Difficile ici de ne pas trouver des résonances entre ces propos et l'approche formalisée par la CACG. Les indicateurs développés ici restent rudimentaires et la démarche ne s'est pas plus formalisée en interne.

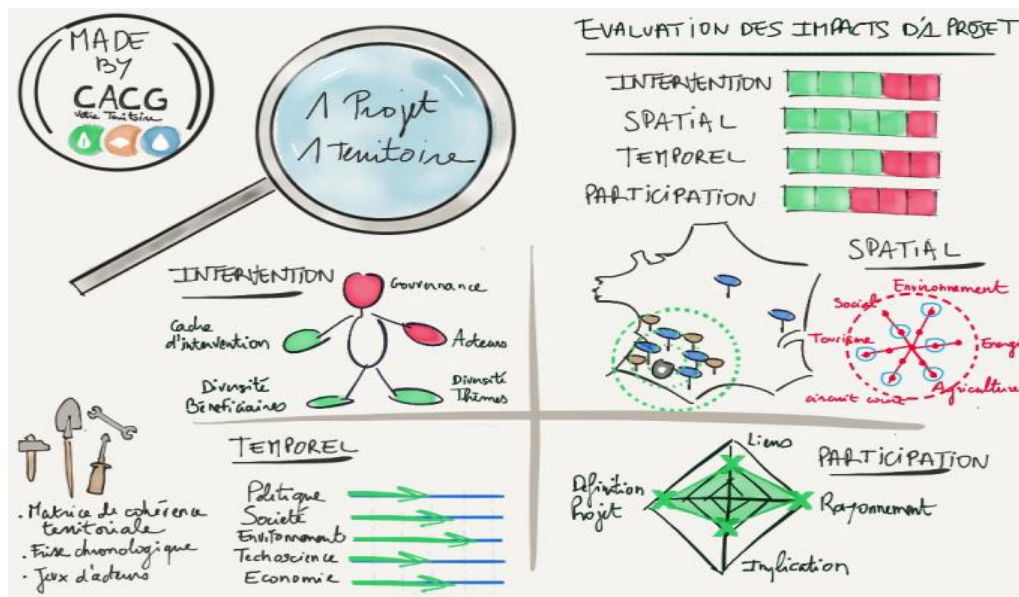


Figure 34 : les indicateurs d'évaluation des impacts d'un projet de développement territorial par la CACG ; Source : CACG, 2017 b

\*\*

La formalisation d'une expertise d'évaluation des impacts territoriaux d'un projet par la CACG montre que l'ambition sur le plan des nouvelles pratiques que charrie *l'Entreprise des Territoires* veut être une approche qui prend en compte les dimensions sociales, spatiales, politiques et temporelles des aménagements. Cela illustre l'opérationnalisation d'une approche sociale et politique, au contraire de son approche techniciste historique. Cette démarche fait écho à des considérations actuelles sur l'évaluation des impacts de la recherche ou des politiques publiques, ainsi que sur les nouvelles considérations du système sociotechnique en matière de gestion de l'eau – cristallisé par l'idée de *projet de territoire*. Néanmoins, cette expertise fournie par la CACG montre aussi son manque d'objectivité et sa démarche plus descriptive que scientifique. Mais encore, le fait que la sollicitation de la CACG par le commanditaire en soit restée à la transmission de cette démarche ne nous donne pas d'information sur l'application réelle de ces indicateurs par l'établissement bancaire.

Par *l'Atelier des Territoires*, l'ambition de la CACG de reconfigurer son rôle d'agent et d'acteur dans le développement des territoires ruraux sous la bannière de *l'Entreprise des Territoires* se formalise. Au sein de ce dispositif interne à l'organisation recourant à des praticiens en sciences sociales, la CACG élabore et expérimente de nouveaux outils, méthodes et expertises propres à son ambition de

répondre à un intérêt général territorialisé. De manière transversale, ce nouveau répertoire d'action porte son attention à la dimension spatiale, participative et aux politiques de développement territorial actées par la technoadministration d'un territoire.

### **C. L'ambition de l'Entreprise des Territoires pour la CACG : une reconfiguration du rôle d'une SAR dans la façon de développer les territoires ruraux**

Nous avons abordé lors de la partie précédente la matérialisation au sein de l'organisation de l'ambition de la CACG quant à devenir *l'Entreprise des Territoires*. Dans cette partie, nous nous intéressons aux significations du nouveau référentiel d'action élaboré par le processus réflexif de la CACG. Nous analyserons en quoi ce référentiel d'action porte l'ambition d'un nouveau rôle pour la SAR et SEM qu'est la CACG. Nous questionnerons l'orientation politique auquel ce nouveau rôle aspire, l'acceptation de l'espace qu'il vise et les nouvelles façons de faire visées.

#### 1) *L'Entreprise des Territoires* : nouvelle acception sociale, spatiale et politique du rôle de la CACG

La CACG s'est décrétée suite à sa réflexivité *Entreprise des Territoires*. De la promulgation de ce nouveau référentiel d'action, en sa déclinaison en un répertoire d'action spécifique pour la gestion de l'eau et le développement des territoires ruraux : que nous disent ces expérimentations sur le plan de plan politique et spatial dans sa façon de concevoir son rôle dans l'aménagement des territoires ruraux ? Cette première partie analyse la signification de l'expérimentation de *l'Entreprise des Territoires* sur la reconfiguration de l'orientation politique de ses actions et de l'acceptation de l'espace dans lequel elle les déploie.

\*\*

L'expérimentation par la CACG de la reconfiguration de son rôle d'agent et d'acteur est marquée par le recours aux sciences sociales. C'est par l'internalisation de ces nouvelles connaissances dans l'entreprise que la CACG a voulu savoir et comprendre quelles étaient les grandes problématiques à intégrer dans la reconfiguration de l'orientation politique de ses actions. Elle en a retenu différentes problématiques toutes réunies sous le vocable des « transitions ». Par ce processus d'innovation réflexif, la CACG a essayé d'internaliser les agencements de la quatrième vague de modernisation et d'endogénéiser les nouvelles considérations du contrat aménagiste sur le plan de la gestion de l'eau

« *Nous sommes dans un monde en transition* ». Tels sont les propos tenus par le président de l'entreprise lors d'une assemblée générale le 6 juillet 2016. Cette allocution montre que la CACG cerne la nouvelle orientation politique de l'aménagement du territoire : celle des transitions. Si on analyse cette acception du contexte au regard de notre hypothèse, les transitions font écho ici à l'orientation politique de la quatrième vague de modernisation en cours, celle de la modernité écologique. En d'autres termes, la CACG ambitionne de faire ce qu'elle n'a pas fait durant le troisième contrat aménagiste : prendre en compte et internaliser dans ses actions l'agencement de la troisième vague de modernisation.

L'internalisation des agencements de cette quatrième vague de modernisation se traduit par le fait que la CACG s'aligne sur cette même orientation politique en tant que stratégie globale se voulant répondre au changement climatique – ce qu'illustrent les propos tenus par le président de la CACG lors d'un entretien :

« *Les réponses qu'apporte la CACG doivent non seulement répondre à la problématique du territoire, mais aussi aux problématiques de transition* »

*énergétique et de changement climatique, et j'aurais d'ailleurs dû dire dans l'autre sens : de changement climatique et de transition énergétique. Et donc je pense qu'il faut à la fois le dire, le pousser en termes de communication, par rapport à ce qu'on fait aujourd'hui, et puis il faut intégrer le fait que tous les projets doivent apporter un plus ou une réponse à la problématique du changement climatique. »*

Ce *verbatim* montre que la question des transitions découle d'une problématique majeure et globale : celle du changement climatique. En un sens, on peut dire que la CACG se saisit de la question climatique dans l'orientation politique de ses actions et de ses façons d'aménager. De cette « climatisation » comme problématique, la CACG retient que la réponse politique, l'orientation politique pour y faire face, est celle des transitions. Ces dernières sont non seulement à comprendre pour la CACG, mais aussi à intégrer dans le référentiel d'action de l'entreprise. Plusieurs processus de transition sont alors retenus par l'organisation comme horizon concernant l'action de la CACG. La transition démographique, énergétique, environnementale, économique et celle des moyens de communication. L'identification de ces cinq enjeux s'est faite par le recours aux sciences sociales et la traduction interne d'une expertise en matière de prospective menée par La Fonda (Blanc et La Fonda, 2013). Autrement dit, la problématique des transitions intégrées dans la formulation du nouveau référentiel d'action par la CACG montre l'endogénéisation par l'entreprise des grands enjeux de la quatrième vague de modernisation écologique.

Si la question des transitions dénote d'une analyse d'une problématique « macro » concernant l'entreprise, le terme d'*Entreprise des Territoires* dénote aussi d'une internalisation par la CACG d'un nouvel agencement politique au sein de cette quatrième vague de modernisation écologique. En effet, derrière cette nouvelle dénomination se cache une nouvelle appréciation par la CACG des façons de gouverner l'aménagement du territoire et du rôle de l'État. Le directeur de l'innovation illustre cette endogénéisation par le nouveau référentiel d'action :

*« La CACG était un outil qui permettait de mettre en œuvre la vision parisienne du développement dans chaque région. On développait les territoires notamment considérés en retard. Ça, c'est notre histoire, c'est l'histoire du jacobinisme à la française. On considère aujourd'hui que cette vision descendante, centrale, de Paris ou de Bruxelles est maintenant beaucoup plus réticulaire. Des territoires ont besoin d'ingénierie, de compétences que la CACG veut fournir et aider les projets dans une approche ascendante. Or, aujourd'hui, les projets sont plus complexes surtout parce qu'il y a de nouveaux acteurs et de nouveaux enjeux ».*

Dans cette analyse du nouvel agencement politique dans lequel la CACG est insérée, la question de l'État et de l'intérêt général va avoir une place prépondérante. En ce qui concerne l'État et les caractéristiques de son exercice politique, l'enquête menée dans le cadre du processus réflexif de la CACG a débouché sur une acceptation de l'organisation selon laquelle l'État était désormais « le garant de la cohérence ». Comme le montre la figure 35 (ci-dessous), après l'utilisation de plusieurs expertises fournies de la part des tenants des sciences sociales au sein de l'organisation, la CACG prend acte « d'un déficit des politiques descendantes » et du fait que « les initiatives locales ont du mal à aboutir ». À partir de ces constats, elle considère un nouveau rôle de l'État en matière d'aménagement et de développement des territoires, des nouvelles configurations des politiques publiques et de l'action publique locale en matière d'aménagement. Elle fait le constat d'un « déficit de liens » entre la promulgation et l'application des politiques publiques et l'émergence de projets locaux.

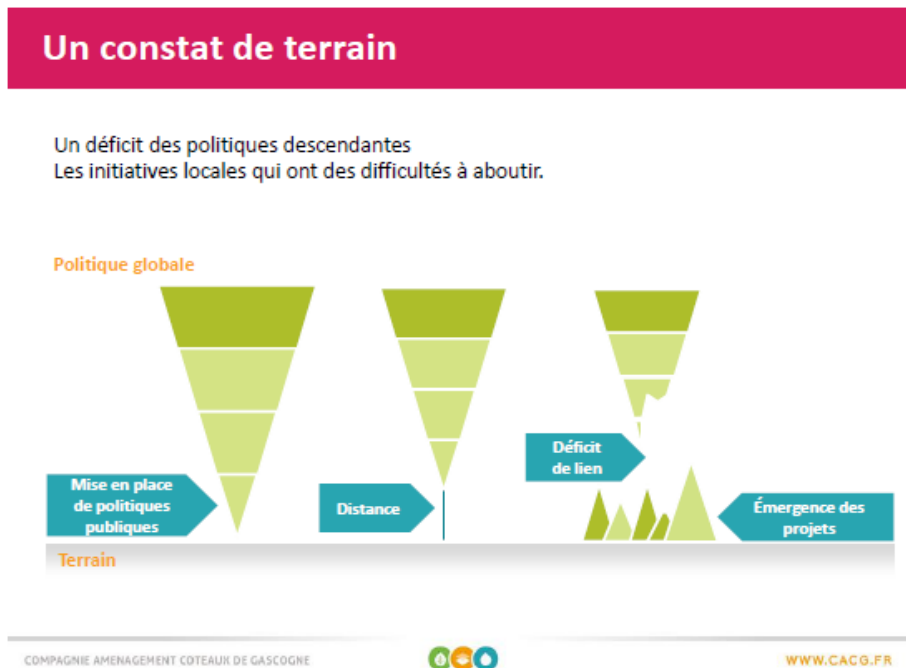


Figure 35 : Appréciation par la CACG de la problématique majeure de l'aménagement et du développement territorial aujourd'hui ; Source : CACG : op.cit

De cette acception de l'exercice politique en matière d'aménagement du territoire aujourd'hui, la CACG s'attarde aussi sur la question de l'intérêt général. Cet intérêt s'explique à double titre : le premier est que l'intérêt général est intrinsèque aux rôles de SEM et de SAR ; le second est que derrière la question de l'intérêt général, la CACG voit la question des conflits d'aménagement et d'acceptabilité sociale des projets. Dès lors, en lien avec son analyse de l'agencement de l'exercice politique contemporain, l'organisation estime que l'intérêt général n'est plus partagé et n'est plus accepté. En conséquence, elle considère être « une des victimes » de cette fragilisation en tant que porte-parole de l'État et d'une parole imposée d'en haut. Dès lors, la SAR considère qu'il faut construire et penser un « *modèle innovant d'intérêt général* ». C'est-à-dire qu'elle accepte désormais la construction de cet intérêt général – ici associé au consentement de la population – en le « *contextualisant spatialement, socialement et politiquement* » (CACG, *op.cit*). Pour trouver ce modèle innovant, l'organisation investigate des travaux en sciences sociales. Il sera retenu et traduit la notion d'« *intérêt général territorialisé* »<sup>57</sup> (Beuret, Cadoret et Rey-Valette, 2016 ; Cadoret et Beuret, 2016). Derrière la saisie de ce concept, la CACG fait l'hypothèse d'une acceptabilité accrue de ces projets, mais aussi d'un rôle politique en tant que SEM et SAR cohérent avec les nouvelles caractéristiques de l'exercice politique aujourd'hui – comme le stipule le directeur de l'innovation :

« *C'est notre hypothèse, c'est qu'intégrer les habitants, c'est un gage d'acceptabilité, on crée les conditions pour que les contre irréductibles trouvent moins de soutiens dans la population. Parce que les gens s'approprient le projet, on arrivera mieux à le faire accepter* ».

Si la CACG aborde le sujet de l'acceptabilité à travers l'intérêt général, c'est qu'elle conçoit qu'actuellement, l'aménagement fait face à un paradoxe : le changement climatique pose la nécessité et l'injonction d'aménager à ce titre, mais à

<sup>57</sup> Ce concept est défini par Jean-Eudes Beuret, Anne Cadoret et Hélène Rey-Valette comme « (...) un compromis à construire via des processus visant l'adaptation, la compatibilité, l'ajustement de l'intérêt général aux enjeux et intérêts territoriaux (comme le bien commun territorial). » (*op.cit*, p.3-4)

l'inverse, les aménagements ne sont ni acceptés, ni consentis par la population. C'est pourquoi la CACG voit à travers « *un modèle innovant d'intérêt général* » (CACG, *op.cit*), une façon de répondre à ce paradoxe.

Cette nouvelle acception de la dimension politique de l'organisation et de la finalité de ses actions porte aussi une nouvelle acception de l'espace. Alors que lors des première et seconde vague de modernisation l'échelle de référence était la région géographique, qu'au cours de la troisième l'échelle de référence de la CACG était le bassin versant Adour-Garonne, le territoire s'impose ici comme la nouvelle référence spatiale de la CACG. Qu'est-ce que révèle le recours au concept de « territoire » ici ? Il est éminemment social et politique. L'usage du terme territoire est éminemment politique, car il ne fait que reprendre l'occurrence de son usage dans le champ du développement, de l'aménagement ou de la gestion de l'eau. En effet, évoquer le territoire reflète justement une volonté de la CACG de ne plus se référer aux seuls territoires politiques et administratifs. Autrement dit, par l'usage du terme territoire, la CACG montre qu'elle prend acte que la spatialité d'une action d'aménager, d'un projet, s'inscrit dans un territoire qui lui est propre.

Elle montre tout d'abord que le territoire est associé à « l'échelle locale » qui est prônée comme l'échelle d'action de référence face aux enjeux climatiques et aux stratégies de transition. Dès lors, la dimension politique et spatiale de l'analyse de la CACG prend acte du fait que la territorialisation des politiques publiques est une tendance et un enjeu majeur de l'exercice politique actuel dans le domaine de l'aménagement du territoire. Ensuite, cette acception de l'espace fait aussi écho aux caractéristiques des façons de gouverner et d'aménager les territoires. C'est que l'usage du terme selon la CACG renvoie à la fin de l'approche descendante qui prévalait dans l'aménagement territorial pour une approche plus ascendante. Autrement dit, les recompositions de la technoadministration, le rôle d'orchestrateur et de facilitateur de l'État comme le tournant néolibéral, ont donné plus de liberté et de compétences aux échelles géographiques infranationales et aux acteurs porteurs de projets. La SAR prend acte de cet agencement et adosse au terme de territoire cette dynamique, la multiplicité des acteurs et des projets qui ont chacun un territoire propre. Et c'est ici que la dimension politique du recours aux territoires par la CACG rejoint la nouvelle finalité politique qu'elle prône de ses actions : l'intérêt général territorialisé. La CACG n'appréhende plus l'espace comme le réceptacle d'une action dont l'intérêt – général – serait promulgué par les experts et l'appareil politico-administratif centralisé. Sa réflexivité l'amène aujourd'hui à penser le territoire comme une portion spatiale propre à des acteurs porteurs d'une volonté de l'aménager et de le développer qui doit être mis en cohérence et intégré au regard de l'intérêt général promulgué par l'appareil politico-administratif.

Cette nouvelle dimension politique dans l'acception spatiale que dénote le référentiel d'action de *l'Entreprise des Territoires* révèle aussi une nouvelle appréhension sociale de l'espace. En effet, c'est à partir des territoires et au titre des territoires que les conflits d'aménagement qu'a connus la CACG se sont développés. L'espace n'est plus un réceptacle neutre au service de la modernisation et de la gestion de l'eau. La Gascogne n'est plus une terre qui se doit d'être modernisée. Or, c'est ce que révèle aussi l'usage du terme « territoire » ici : la structure veut montrer qu'elle prend en compte les aspirations des individus qui les composent en termes d'aménagement et de développement. En d'autres termes, l'organisation tente ici de faire preuve d'humilité : ce n'est plus elle qui porte l'intérêt général dans l'espace, mais elle qui prend en compte l'intérêt général défini par un système sociotechnique au sein d'un territoire.

Enfin, derrière le terme territoire se cache aussi un des résultats de la réflexivité de la CACG : l'objectivation de son « ancrage territorial ». Nous avons montré que le processus réflexif s'est attardé sur la question de l'ancrage de la

structure, en somme sur son espace de référence. Ce que la CACG veut mettre en avant par le terme de territoire c'est *in fine* ses caractéristiques de SEM et de SAR qui par le périmètre d'action historique qui lui a été conféré lui ont donné un ancrage territorial fort depuis sa création. Autrement dit, elle dit à la fois qu'elle est *l'Entreprise des Territoires*, mais aussi « l'Entreprise du territoire ». Une façon de dire que l'historicité de sa spatialité est un atout au regard de l'agencement politique actuel prônant la territorialisation.

\*\*

« *L'Entreprise des Territoires* ». La définition à la suite du processus d'innovation réflexif par la CACG de ce nouveau référentiel d'action révèle l'ambition d'un tournant spatial et politique dans l'acceptation de l'action d'aménager par l'organisation. En somme, elle essaye de faire ici ce qu'elle n'a pas fait auparavant : prendre acte des nouveaux agencements politiques et contextuels dans le champ de l'aménagement territorial. Des « *transitions* » à « *l'intérêt général* » jusqu'au « *territoire* », la CACG veut afficher une nouvelle identité d'action. Cette nouvelle identité d'action veut montrer qu'elle s'adapte à une nouvelle conjoncture et qu'elle pense une nouvelle orientation politique et spatiale de son action.

## 2) *L'Entreprise des Territoires* : nouvelle ambition pour le rôle de la CACG dans le développement des territoires ruraux

Des nouvelles acceptions par l'organisation de sa dimension spatiale et politique, la CACG conçoit à ce titre la recomposition de son rôle de SAR et SEM. Plusieurs éléments sont à retenir de la redéfinition par la CACG de son propre rôle. De notre analyse, nous retenons et abordons ici trois éléments qui structurent la reconfiguration de son rôle d'agent et d'acteur. Le premier est celui de faire de son ambivalence entre logique publique et privée un élément différenciateur. Le second est celui de basculer d'un paradigme aménagiste à un paradigme développementaliste en faisant de la question de l'encapacitation un élément central de sa mission. Le troisième est celui de faire l'hypothèse qu'ancrer des projets d'aménagement dans des stratégies locales de développement territorial est vecteur d'acceptabilité sociale.

\*\*

L'élément transversal qu'avance la CACG dans le nouveau positionnement qu'elle conçoit à travers *l'Entreprise des Territoires* est celui « *d'accompagner les acteurs de terrain face aux enjeux des territoires* ». Elle se présente alors comme une « *entreprise performante, portée par une approche innovante de l'intérêt général, au cœur des territoires en transition* ». La figure 36 (ci-dessous) est issue de la présentation interne aux salariés du projet stratégique de la CACG. Elle précise la conception par la CACG du positionnement de *l'Entreprise des Territoires* : « *un positionnement innovant au plus près des acteurs de terrain, dans une approche ascendante pour : repérer et faire émerger les initiatives ; renforcer les projets dans le sens de l'intérêt général* ». Deux éléments sont à retenir de cette conception transversale à son nouveau rôle de SEM et de SAR.

Le premier tient au fait que la CACG se présente comme une entreprise. C'est-à-dire qu'elle se présente comme « *soumise aux lois du marché (...)* », au regard du fait qu'elle est une Société Anonyme, « *(...) au service de l'intérêt général* » (CACG, 2017a, p. 3) – au titre de son statut de SEM/SAR. Pour la structure, se positionner en tant qu'*Entreprise des Territoires*, c'est alors se présenter et se concevoir comme « *une entreprise du marché et de l'intérêt général autour de la notion de territoire* », selon les propos de son directeur. Ainsi, par ce référentiel d'action, la CACG essaye de faire de son paradoxe structurel et statutaire un avantage, un bénéfice, aussi bien au sein du champ concurrentiel que dans celui de la technoadministration.

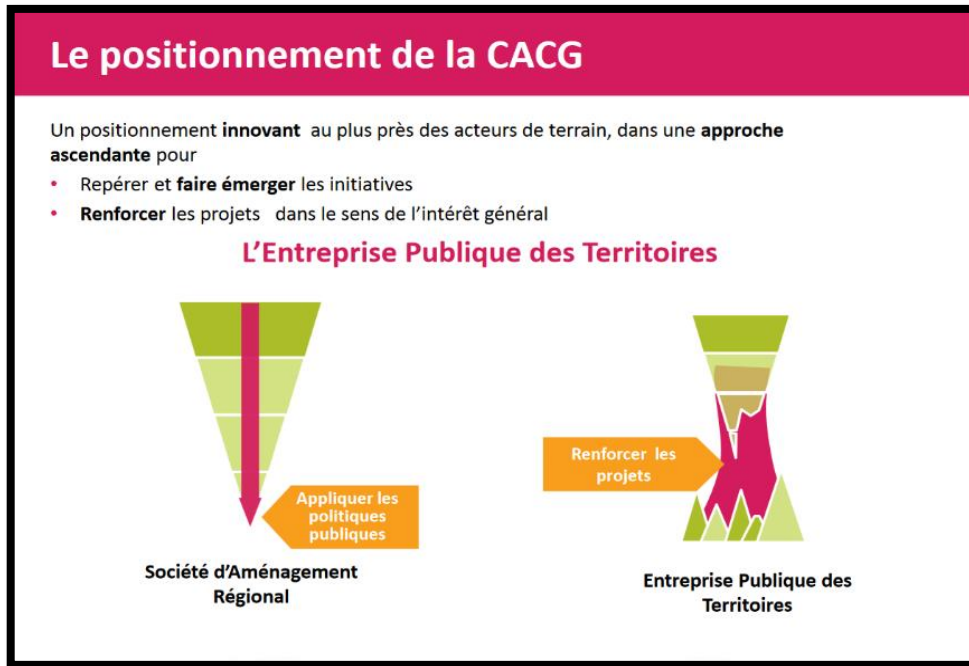


Figure 36 : Conception par la CACG du nouveau positionnement de l'Entreprise des Territoires ;  
Source : CACG, op.cit

À ce propos, la CACG avait dans un premier temps retenu le terme « *Entreprise Publique des Territoires* ». Si ce choix montre bien une volonté sur le plan de la communication de faire de ce paradoxe un élément structurant de son identité et différenciateur, les réactions des praticiens étaient très réfractaires quant à l'utilisation du terme « *Publique* ». Lors de la première présentation du projet stratégique au sein de la direction de l'innovation, une majorité des praticiens présents ont exprimé leurs désaccords sur l'utilisation de ce terme. Selon eux, il n'était pas conciliable avec la notion d'entreprise, mais surtout ils ne voulaient pas être perçus comme des acteurs de la sphère publique, car cela favorisait selon eux l'incompréhension sur le rôle de la l'organisation – incompréhension qui a été à la source de sa médiatisation autour de la question des potentiels conflits d'intérêts dans le cadre du projet de Sivens. À partir de ces remarques, la direction retira le terme « *publique* ».

Ainsi, le premier élément à retenir du renouvellement par la CACG de la conception de son rôle de SAR et de SEM est celui d'allier logiques privées et logiques publiques, logique de concurrence et logique d'intérêt général. Nous pouvons voir dans le choix de cette affirmation de son identité une réponse aux critiques de son impartialité durant la médiatisation du drame de Sivens. À travers *l'Entreprise des Territoires*, l'organisation dit qu'elle s'inscrit dans le marché, mais aussi dans le champ politique.

La figure 37 (page suivante) montre le deuxième élément à retenir du renouvellement de la conception par la CACG de son propre rôle : l'accompagnement des acteurs de terrain face aux enjeux des territoires dans « *une approche ascendante* ». Ce qu'elle montre par cette volonté de positionnement, c'est sa volonté de passer d'une logique aménageur – qu'elle conçoit comme « *une approche descendante* » – à une logique développementaliste qu'elle associe à « *une approche ascendante* ». Autrement dit, la CACG ne veut plus « *faire pour* », mais elle veut « *faire avec* ». C'est à un changement de paradigme qu'appelle le contenu de ce nouveau référentiel d'action. Or, cette présentation de son positionnement correspond



à l'acceptation du développement territorial de l'organisation par le biais des sciences sociales : « *Augmentation de la capacité des acteurs à maîtriser les dynamiques qui les concernent* » (Deffontaines, Marcelpoil et Moquay, 2001). La traduction de la CACG dans sa conception propre étant la suivante :

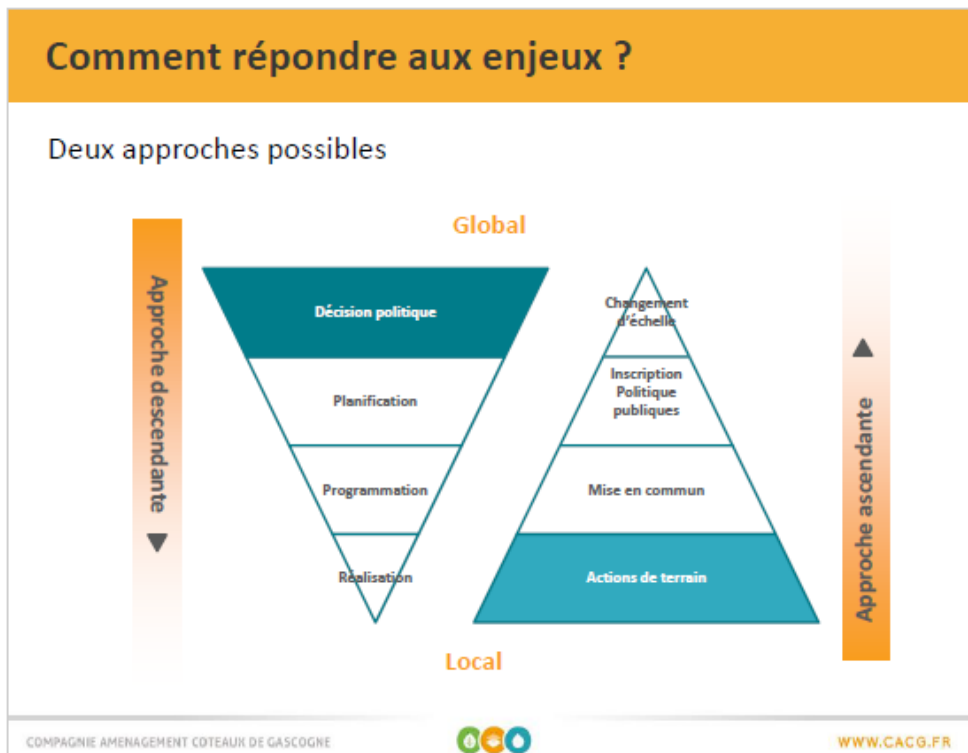


Figure 37 : Appréciation par la CACG des deux approches politiques possibles sur le plan de l'aménagement et du développement territorial ; Source : CACG, op.cit

« Développer un territoire, c'est l'aménager et gérer ses ressources (naturelles/culturelles), c'est aussi (surtout ?) "encapaciter" ses acteurs à penser leur futur et à s'organiser (gouvernance) pour le réaliser » (CACG, 2017 b, p. 6).

Par cette acception, l'organisation montre qu'elle estime aujourd'hui que le rôle d'une Société d'Aménagement Régional n'est plus celui d'être un « *démembrement de l'État* » (Devès, op.cit), mais bien d'être un « *démembrement des territoires* ». Autrement dit, la CACG conçoit qu'une SAR n'est plus là pour appliquer et matérialiser des politiques publiques dans une logique aménagiste, mais bien pour encapaciter et accompagner et répondre aux besoins des acteurs des territoires dans l'élaboration de leur projet. *In fine*, elle se positionne comme une organisation répondant à la difficulté des territoires ruraux de « *faire mieux avec moins* » suite à leur autonomisation et responsabilisation dans le développement territorial. En effet, quand la SAR présente une définition de *l'Entreprise des Territoires* en interne, nous retrouvons cette conception d'une structure accompagnatrice des territoires ruraux et répondant aux besoins de ces derniers dans la réalisation de projets :

« La CACG approfondit depuis près de cinq ans sa réflexion sur la façon dont les projets naissent et se développent sur les territoires. Dans son projet stratégique adopté en 2016, la CACG ambitionne de devenir l'Entreprise des Territoires. Cette posture réinventée de la Société d'Aménagement Régional vise à valoriser les ressources des territoires les moins bien pourvus en ingénierie, moyens financiers, réseaux relationnels... »

Nous voyons ici que la CACG « *veut combler les trous* », pour reprendre une expression très utilisée en interne, auxquels font face les acteurs ruraux porteurs de projets. C'est en ce sens que le directeur de l'innovation dans sa présentation sur la conception de *l'Entreprise des Territoires* poursuit de la sorte :

*« Notre ambition est : de catalyser l'émergence et la cristallisation des idées ; d'accompagner les porteurs de projets et les territoires dans la concrétisation de leurs idées dans un continuum qu'on pourrait résumer par le slogan "de l'idée au projet" ; de proposer des services complémentaires à ceux qui sont fournis sur les territoires par les acteurs déjà en place ; de permettre aux acteurs et parties prenantes de grandir en même temps que les projets dans un souci permanent d'encapacitation et de développement de compétences ; d'augmenter les projets en vue d'assurer leur résilience, leur cohérence spatiale, l'intégration des points de vue d'un maximum d'acteurs des territoires, la contribution la plus poussée possible à l'intérêt général, la mobilisation des moyens financiers adaptés à ces nouvelles ambitions » (CACG, op.cit, p. 7).*

Si la CACG conçoit la question de l'encapacitation et du développement territorial comme un élément fondateur du renouvellement du rôle des SAR, c'est bien parce qu'elle postule que cela répond aux nouveaux besoins du développement territorial aujourd'hui. Par ailleurs, outre la nécessité de répondre à des besoins en termes de compétences, d'accompagnement ou d'ingénierie, l'organisation fait l'hypothèse que cette posture répondrait aussi à l'enjeu des conflits d'aménagements et d'acceptabilité qu'elle perçoit sur les projets de gestion de l'eau. En effet, cette conception est étayée par le président de la CACG lors d'une Assemblée générale le 6 juillet 2016 : *« L'Entreprise des Territoires, c'est une entreprise qui agit dans un monde en transition et qui participe à la construction d'une politique de consentement par rapport au métier et à l'utilisation de l'eau »*. Dès lors, pour le directeur le nouveau positionnement qu'ambitionne la CACG prend en considération les divergences de représentation qui se sont cristallisées lors du troisième contrat aménagiste sur la question de la gestion de l'eau :

*« Il y avait une nécessité de prendre en compte la dimension de la démocratie participative, qu'il y avait une évolution de la demande sociétale, que la CACG, c'est un discours que je tiens régulièrement sur le sujet, mais je pense qu'il est extrêmement important, et là vos travaux prennent du sens, complètement, que la question n'est pas de savoir si cette demande sociétale est juste ou pas, la question n'est pas de savoir si la démocratie participative est le meilleur outil démocratique ou pas, c'est une question de réalité et de pragmatisme, donc on doit l'intégrer dans notre raisonnement et on doit considérer aussi que si on est en capacité justement de répondre à la demande sociétale ce sera encore un atout supplémentaire pour l'entreprise et pour les projets qui sont portés. Et donc face à ça, ben la CACG elle doit être imaginative et elle doit surtout avoir une réflexion, et c'est ce qu'on fait aujourd'hui, c'est-à-dire comment aux gens qui sont des acteurs dans l'environnement de l'eau, les CLE, la FLE, les écologistes, etc. comment on parle avec eux pour échanger et chercher des compromis. Ça ne veut pas dire tout accepter d'eux, mais ça veut dire aussi que nous, on n'impose pas notre unique point de vue, on essaye d'entendre ce qu'ils disent et de voir quelle capacité on a à intégrer ce qu'on considère à la fois comme acceptable et même comme pertinent des fois. »*

Pour résumer, la CACG pose une double hypothèse quant à son nouveau positionnement : le développement des territoires ruraux se fait aujourd'hui dans le déploiement d'ingénierie sociale et territoriale pour encapaciter les territoires ; l'acceptabilité sociale des projets passe par des dynamiques participatives et par leur

inscription dans des dispositifs et stratégies de développement territorial. En somme, son rôle d'agent et d'acteur doit concilier et conjuguer développement territorial et gestion de l'eau.

\*\*

Le processus d'innovation réflexif de la CACG a problématisé la dimension politique – de l'organisation à la finalité de ses actions – tout comme la dimension spatiale. La question de l'intérêt général territorialisé, comme celle de la territorialité, sont deux questions que l'organisation retient comme des éléments fondant son nouveau référentiel d'action. L'établissement de ces fondamentaux pour l'entreprise veut être un moyen de regagner pouvoir et légitimité au sein du contrat aménagiste. *L'Entreprise des Territoires* est une nouvelle identité d'action qui doit pour la CACG permettre de cristalliser et rendre visible sa réflexivité et son endogénéisation des désalignements caractéristiques du troisième contrat aménagiste.

Par l'établissement de son nouveau référentiel d'action, *l'Entreprise des Territoires*, la CACG affiche son intention de construire le nouveau rôle de SEM et de SAR qui est le sien. Elle cherche à travers cette nouvelle identité à faire de son ambivalence structurelle entre logique publique et logique privée un élément différenciateur, une singularité. Par ailleurs, ce référentiel a l'ambition de forger un positionnement qui s'inscrit dans une logique ascendante de l'action d'aménager. La CACG conçoit son nouveau positionnement comme un basculement d'un paradigme aménagiste à celui du développement territorial, ou plutôt de conjuguer les deux approches pour d'un côté forger une nouvelle façon de développer les territoires ruraux et de l'autre favoriser l'acceptabilité sociale des projets d'aménagement dans le domaine de la gestion de l'eau. De ces conceptions, elle ambitionne de reconstruire son rôle d'agent et d'acteur pour intéresser l'appareil politico-administratif et se faire enrôler comme outil des politiques et logiques de gouvernement du contrat aménagiste.

### 3) L'ingénierie sociale et territoriale : entre nouvelle façon de développer les territoires ruraux et gain d'acceptabilité sociale pour *l'Entreprise des Territoires*

De l'ambition des agencements du rôle charriés par *l'Entreprise des Territoires*, la CACG aspire à de nouvelles façons de faire. Afin de répondre à la fois à de nouvelles façons de faire dans le développement des territoires ruraux et à l'assurance d'une acceptabilité sociale de ses projets, la CACG investit et convoitise la formalisation de deux champs d'ingénierie particuliers : celui de l'ingénierie sociale et territoriale.

\*\*

Concernant la formalisation de nouvelles pratiques, les réflexions et expérimentations de la CACG se sont centrées dans le domaine de l'ingénierie sociale et territoriale. L'investigation et la traduction de ces deux formes d'ingénierie au sein de la CACG ont été réalisées pour répondre à différents objectifs. Le premier était de trouver des façons de faire adéquates favorisant l'ancrage et la cohérence d'un projet d'aménagement avec un intérêt général territorialisé – rejoignant ici l'hypothèse de la CACG de favoriser l'acceptabilité d'un projet. Le second objectif était celui d'identifier des champs d'ingénierie qui répondent aux nouveaux enjeux du développement des territoires ruraux aujourd'hui.

La focalisation sur le champ de l'ingénierie sociale et territoriale s'est faite au regard d'un besoin exprimé par les membres de la direction de l'entreprise, par les expertises du consultant et des chercheurs en sciences sociales ayant travaillé ou travaillant au sein de l'organisation, mais aussi au regard des besoins appréhendés par la réalisation des retours d'expérience ou glanés auprès des acteurs de terrain. La

CACG conçoit alors l'ingénierie territoriale et sociale comme des moyens de territorialisation d'une action d'aménager et comme un moyen de favoriser son acceptation. Si cette conception prédomine au sein de l'organisation, c'est un des résultats de l'endogénéisation de la troisième et de la quatrième vague de modernisation en ce qui concerne l'aménagement et le développement des territoires ruraux. En d'autres termes, la CACG les a identifiés comme des besoins et compétences demandés aujourd'hui dans le marché public, comme une manière d'aménager propre à la formalisation du nouveau contrat aménageur concernant la gestion de l'eau, répondant par-là à une demande sociétale.

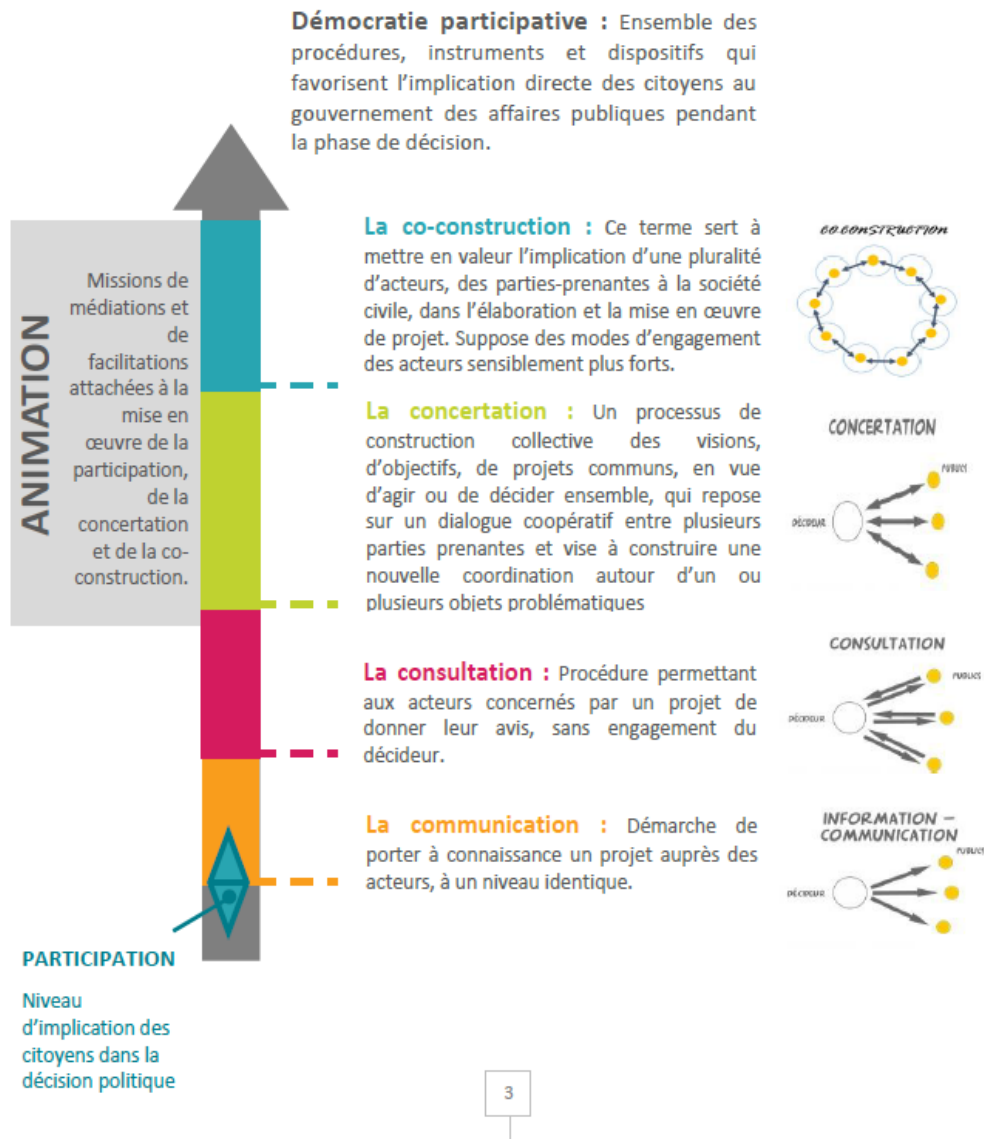


Figure 38 : le gradient de la participation ; Source : CACG, 2017

L'ingénierie sociale a fait l'objet d'une séquence de « recherche-formation-action » auprès de plusieurs praticiens – une séquence chère à l'ingénierie territoriale (Lardon, 2009, 2016) et adoptée par la CACG tant comme modalité pour structurer une dynamique d'apprentissage au sein de l'organisation, que pour appliquer une nouvelle forme d'ingénierie dans le déploiement de ses actions. En termes de recherche, c'est par le recours aux sciences sociales que l'organisation a investigué ce domaine. La traduction des investigations théoriques en une connaissance pratique

pour former les praticiens s'est faite par l'intermédiaire de plusieurs supports : conférences ; livrets internes ; atelier collaboratif ; pistes opérationnelles. Nous rappelons ici que l'ingénierie sociale regroupe selon notre acception ce que l'on nomme désormais l'ingénierie de la concertation et l'ingénierie collaborative. Le partage de connaissances théoriques tentait par exemple de donner un esprit critique sur la concertation aux praticiens. Pour simplifier, la participation citoyenne était présentée comme un moyen de sortir du modèle du « *DAD* », « *Décider, Annoncer, Défendre* », pour adopter plutôt le modèle du « *PER* », « *Proposer, Écouter, Requalifier* » ( Armour, 1999 ; Mermet et al., 2004). Également, en s'inspirant des travaux de Sherry Arnstein sur la question du pouvoir conféré aux citoyens et profanes en fonction des dispositifs de participation déployés ( Arnstein, 1969), un « *gradient de la concertation* » – illustré par la figure 38 (page précédente) – a été élaboré pour que les praticiens puissent avoir une prise de recul critique sur les dispositifs qu'ils mettent en place ou dans lesquels ils sont mobilisés.

Face à ces constats, et ce contexte de l'aménagement, qui met la CACG face à la question de la participation citoyenne, plusieurs travaux ont été entamés pour : transmettre des connaissances sur la notion et sa mise en place dans les politiques publiques ; transmettre des outils, des méthodes, que les membres de la structure puissent réactiver, réutiliser dans la mise en place de nouveaux projets ; délibérer, changer et capitaliser sur les freins et les opportunités que connaît la SAR dans la possibilité d'instauration de nouvelles pratiques ou dans les pratiques en cours. En ce sens, un atelier a notamment été réalisé. En s'inscrivant dans la continuité de la conférence sur la concertation en interne, l'atelier visait avant tout à contribuer aux connaissances collectives de la CACG en matière d'outils et de planification de processus de concertation. L'atelier était une opportunité pour passer de la théorie à la mise en pratique. Un livret interne sur différents types d'outils a été fourni à tous les participants à la fin de l'atelier. Le parti-pris de l'atelier était de faire travailler les participants sur la planification d'un processus de participation. Pour ce faire, une étude de cas leur a été donnée, comprenant des informations relatives à la nature du projet, aux acteurs en présence et aux potentiels conflits autour de l'aménagement. Chaque groupe a élaboré alors la planification d'un processus de concertation. Ils ont réfléchi aux différentes étapes nécessaires, aux acteurs à convier, tout ceci dans une temporalité réaliste par rapport aux plannings prévisionnels du projet. De ce travail une synthèse s'est dégagée en plusieurs points : l'importance de la phase amont ; les moyens et dispositifs choisis pour concerter ; les perspectives opérationnelles internes à la CACG ; les freins et les enjeux pour y parvenir. En matière de perspective opérationnelle, la CACG retiendra deux positionnements possibles sur cette question : soit *l'Entreprise des Territoires* est la structure animatrice du processus, soit elle est la structure qui encapacite et intéresse le maître d'ouvrage sur la question de la concertation.

Sur le plan des outils et méthodes collaboratifs, la CACG associait ces outils à deux perspectives : l'une était interne et appréhendait ce type d'approche comme un moyen de garantir un apprentissage et une innovation ouverte – élément que nous avons déjà abordé dans ce chapitre ; l'autre mettait en adéquation ce type d'approche avec les besoins et compétences en termes de développement territorial aujourd'hui, et plus particulièrement d'innovation territoriale qui intègre des démarches de collaboration et de co-conception. De la même manière que pour la participation citoyenne, les outils et méthodes collaboratifs ont fait l'objet de transmissions de connaissances théoriques et pratiques au sein de l'organisation via une conférence, la mobilisation de différentes méthodes au sein des dispositifs préalablement cités et la mise à disposition de ces méthodes et outils aux praticiens.

En effet, cette double perspective forge l'intérêt de la CACG sur l'apprentissage en interne de ce type de compétences. Cela s'explique notamment par

le fait que l'innovation territoriale est perçue au sein de la quatrième vague de modernisation comme un moyen de garantir le développement des territoires dans un contexte de décentralisation posant la nécessité de « *faire mieux avec moins* ». C'est d'ailleurs à partir des expertises du consultant du cabinet AIDA spécialiste du sujet et du rapport de l'élu lillois Akim Oural (Oural, 2015) que la CACG s'est emparée de ce sujet<sup>58</sup>. Dès lors, participation citoyenne et approches collaboratives sont intimement liées dans une approche du développement territorial à travers le prisme de l'innovation, et plus particulièrement de la question de l'innovation sociale dans le développement des territoires (Hillier, Moullaert et Nussbaumer, 2004 ; Torre et Vollet, 2016 ; Wallet, Torre et Chia, 2017). C'est pourquoi l'organisation mobilisera ces outils dans son processus d'innovation et ambitionne d'être un acteur catalyseur du développement territorial par l'innovation - via notamment le désir d'établir des Living-Lab<sup>59</sup> (Givone, Coulon et Peyraud, 2015 ; Janin, Pecqueur et Besson, 2013).

Ainsi, l'ingénierie sociale est acceptée par la CACG comme une ingénierie qui garantisse la nouvelle façon d'aménager et de développer les espaces ruraux propres à l'Entreprise des Territoires. Pour la SAR, cette ingénierie constitue un gage d'innovation sociale et territoriale. Elle est à la fois un prérequis à l'adaptation de l'entreprise aux nouveaux besoins des porteurs de projet, des compétences demandées et mobilisées par l'action publique en matière de développement, mais un aussi un ensemble d'outils et de méthodes mobilisés pour garantir son changement organisationnel.

De la même manière que pour l'ingénierie sociale, c'est par la séquence « *recherche-formation-action* » que la CACG a voulu intéresser, former et appliquer le corpus de connaissances et de méthodes liées à l'ingénierie territoriale. En effet, comme le mentionne le directeur de l'innovation lors d'une réunion le 22 août 2016 à ce propos : « *il y a un enjeu majeur avec DCI, DOP et AIDA de constituer un socle de savoir-faire sur l'ingénierie territoriale (outils, méthodes et compétences)* ». La SAR s'est emparée de la question de l'ingénierie territoriale au regard de trois perspectives : elle est selon elle la nouvelle forme d'ingénierie qui supprime une ingénierie publique de moins en moins garantie ; elle est un prérequis à l'élaboration de projet de territoire ; elle est un moyen de garantir un intérêt général territorialisé et ce faisant l'acceptabilité sociale d'une action.

La matérialisation de la « *recherche-formation-action* » sur l'ingénierie territoriale de la CACG est la traduction des théories autour de cette ingénierie en offre de service, outils et méthodologies propres à l'Entreprise des Territoires. Nous avons abordé dans le chapitre précédent l'importance de la dimension spatiale dans le développement territorial et des représentations spatiales dans l'ingénierie territoriale. La CACG, en cohérence avec sa volonté de se repositionner comme un acteur accompagnateur des initiatives de développement des territoires, conçoit le développement de nouvelles modalités de représentations spatiales avec de nouvelles informations territoriales au sein de son service SIG. Par exemple, la récupération et

---

<sup>58</sup> Dans ce même rapport, l'innovation territoriale est définie comme « (...) *une réponse nouvelle (ou transférée dans un contexte nouveau) à une problématique et/ou à un besoin identifié collectivement dans un territoire, en vue d'apporter une amélioration du bien-être et un développement local durable. Son caractère proprement « innovant » repose sur plusieurs éléments caractéristiques qui se combinent. Les deux premiers sont l'adaptation fine de la réponse à un contexte territorial donné et la mobilisation des ressources et atouts locaux. La construction d'un modèle économique durable lui est souvent intimement liée. La capacité à mobiliser les acteurs locaux et notamment les citoyens dans une logique de coconstruction et de coproduction fait également figure de composante clé : l'innovation par et pour le territoire.* » (Oural, op.cit, p. 7)

<sup>59</sup> Les living labs sont définis comme des « *Écosystèmes d'innovation ouverts centrés sur l'utilisateur, basés sur une approche systématique de la co-création de l'utilisateur, intégrant les processus de recherche et d'innovation dans les communautés et les paramètres de la vie réelle* » (Dubé et al., 2014).

la mise à disposition des territoires de projets dans les informations territoriales du portail SIG. Ou encore, le développement d'un service de télédétection en ce qui concerne les données territoriales environnementales, agricoles, etc. Par exemple la figure 39 (ci-dessous) illustre les ambitions pour ce qui est d'intégrer de nouvelles informations géographiques et leurs utilisations pour répondre à l'objectif d'insérer l'action d'aménager dans des dispositifs et des processus de développement territorial. Cette évolution du service se fait avec plusieurs objectifs : être en capacité de recueillir différentes informations territoriales spatialisées dans un souci de territorialisation de l'action ; être en capacité de capitaliser les informations territoriales obtenues ; faire des outils SIG des supports de collaboration, de coordination de l'information des différents acteurs du territoire en présence. Si ces évolutions ont une visée opérationnelle, elles retranscrivent aussi que le processus réflexif de la CACG et les transformations actuelles entraînent une reconfiguration de son appréhension de l'espace. Autrement dit, l'organisation appréhende l'espace d'une manière moins sectorielle, moins centrée sur les territoires d'enjeux liés à la gestion de l'eau et les territoires administratifs liés à l'exercice du pouvoir politique. Notamment, cela se traduit par prêter une attention forte aux territoires de projets (Pays, PETR par exemple) dont nous avons abordé la structuration dans le chapitre précédent.

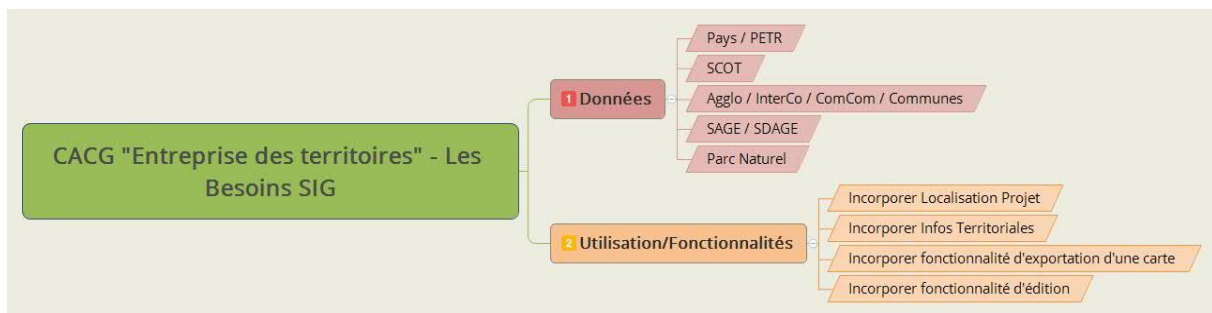


Figure 39 : Les besoins SIG de l'Entreprise des Territoires ; Source : CACG, 2017

À côté du développement d'outils permettant des représentations spatiales utiles au développement des territoires, la CACG a convenu que le développement d'une ingénierie territoriale en interne passerait de la même manière au travers de l'importance des objets frontières, que nous avons déjà précédemment abordée, et qui se retranscrivent opérationnellement par les *Outils Territoires*. Également, elle a élaboré à partir de ces deux formalisations de l'ingénierie territoriale de l'*Entreprise des Territoires*, une méthodologie afin d'ancrer des projets d'aménagements dans des stratégies de développement territorial qui se traduit à travers le concept de *Projet Augmenté*.

\*\*

De « l'accompagnement des transitions », aux « territoires », jusqu'à « l'intérêt général territorialisé », la CACG aspire à d'un côté forger un nouveau rôle d'agent et d'acteur dans le développement des territoires ruraux, comme dans la gestion de l'eau. Cette aspiration s'est retranscrite en partie autour de deux formes d'ingénierie, l'ingénierie sociale et territoriale, qui selon la CACG se doivent de composer une façon d'aménager, spécifique à l'*Entreprise des Territoires*. Ces nouvelles pratiques cristallisées par l'ingénierie territoriale et l'ingénierie sociale sont issues de l'internalisation de savoirs et de praticiens en sciences humaines et sociales et de la dynamique d'apprentissage organisationnel qui s'est structurée au sein de l'organisation. L'ambition de ces nouvelles façons de faire se veulent concilier et conjuguer développement des territoires et gestion de l'eau, pour d'un côté aider à l'émergence de projet de territoire dans le sens des transitions et de l'autre favoriser l'acceptabilité sociale des projets d'aménagement d'hydraulique agricole

## **Conclusion du chapitre 5 : L'Entreprise des Territoires, ou la conciliation entre développement territorial et gestion de l'eau dans la reconfiguration du rôle de la CACG**

Suite aux désalignements entre le déploiement de la troisième vague de modernisation et le contrat aménagiste en cours, la CACG se retrouve face à l'incertitude d'une nécessaire transformation. Elle engage pour ce faire un processus d'innovation réflexif pour redéfinir son rôle d'agent et d'acteur dans le développement des territoires ruraux et la gestion de l'eau. Cette ambition se cristallise à travers l'intention de devenir *l'Entreprise des Territoires*. Ce souhait révèle deux changements dans l'acceptation du rôle de la CACG. Le premier est d'ordre politique. Elle conçoit la question des transitions comme l'horizon politique guidant son rôle d'agent et d'acteur. Également, l'organisation ambitionne d'être un acteur œuvrant pour une « logique ascendante », aidant à l'émergence des projets et leur insertion dans des stratégies de développement territorial. Outre ce nouveau rôle politique de la SAR, à partir de réflexions sur son ancrage territorial, *l'Entreprise des Territoires* veut affirmer être un agent et un acteur birégional au développement des territoires ruraux. Elle tente par-là de prendre au sérieux la nécessité d'une régionalisation de sa gouvernance qui se posait déjà au précédent contrat aménagiste. Enfin, le territoire, présenté comme nouvelle échelle de référence, est à la fois associé « *au local* », c'est-à-dire à l'échelle propice pour mener des actions au nom des transitions à effectuer, mais en même temps révèle une acception de l'espace qui n'est plus neutre, mais qui prend justement en compte les dimensions sociales et politiques particulières à chacune de ces portions spatiales. Parallèlement, un nouveau répertoire d'action se formalise, s'inscrivant en rupture avec les expertises issues des technosciences dont elle est historiquement porteuse. Par le recours à des savoirs en sciences sociales, la CACG a l'objectif d'être pourvoyeuse d'une ingénierie sociale et territoriale.

Par l'évolution de ses conceptions et répertoires d'action dans son rôle d'agent et d'acteur, la CACG vise deux objectifs sur la reconfiguration de son rôle : le premier est celui d'être un acteur de l'encapacitation pour favoriser le développement des territoires ruraux dans le sens des transitions ; le second est d'être un acteur qui favorise l'acceptabilité sociale des aménagements qu'elle mène ou qu'elle accompagne. Cette ambition cherche à répondre à trois enjeux de l'organisation. Le premier est que *l'Entreprise des Territoires* corresponde aux nouvelles considérations de la technoadministration en matière de développement territorial et de gestion de l'eau – comme nous l'avons abordé à travers le *projet de territoire* dans le chapitre précédent. Le second est de changer l'image de la CACG et de renouveler sa légitimité dans le champ de l'aménagement et du développement. Le troisième est celui d'intéresser les nouvelles régions Occitanie et Nouvelle-Aquitaine, à l'aune de la reprise des concessions d'État par ces dernières, pour que le pouvoir de la CACG dans la gestion de l'eau et le développement des territoires ruraux soit renouvelé par son enrôlement en tant qu'agent et acteur des politiques régionales en la matière.

Ainsi, si l'analyse de l'ambition de la CACG révèle une volonté de l'organisation de s'aligner sur les nouvelles considérations et façons de faire dans ses domaines d'action historique, la question de la viabilité de cette ambition reste entière. La CACG peut-elle (politiquement, économiquement et socialement) reconfigurer son rôle ? L'enjeu du succès de sa transformation est double. Le premier concerne l'organisation elle-même et ses capacités d'évolution. Le deuxième est politique et concerne l'adhésion et le soutien de l'appareil politico-administratif à *l'Entreprise des Territoires*. Ces tensions relatives à la recomposition du rôle d'agent et d'acteur de la CACG sont l'objet de notre sixième et dernier chapitre.



6<sup>e</sup> chapitre : L'expérimentation de l'*Entreprise des Territoires* en temps de modernité écologique : des verrouillages au maintien du *statu quo*

## **6e chapitre : L'expérimentation de *l'Entreprise des Territoires* en temps de modernité Écologique : des verrouillages au maintien du *statu quo***

L'ambition de la CACG est d'intégrer, à côté de ses approches technicistes historiques, de nouvelles considérations sociales, spatiales et politiques dans ses pratiques. Trois formes d'intervention se distinguent. La première renvoie aux déploiements d'expertises sur le plan des diagnostics territoriaux et de l'identification de projets structurants s'inscrivant dans les stratégies de transitions. La seconde porte sur l'identification des stratégies de développement territorial, notamment portées par les territoires de projet, afin de territorialiser et de corréler un projet d'aménagement à partir des orientations formalisées par l'action publique locale. La dernière relève d'un rôle d'animateur territorial, notamment dans l'animation de démarche de prospective participative favorisant l'émergence d'une vision partagée quant à l'élaboration d'une stratégie de développement territorial dans le sens des transitions.

Dans une première partie, il s'agira de montrer que ces expérimentations ont toutes en commun : d'une part, une volonté pour la CACG d'aider à l'émergence de projet de territoire, avec une attention particulière aux dimensions spatiales, aux approches participatives, comme à la question des transitions ; et d'autre part à garantir l'acceptabilité sociale et un nouveau registre de justification pour les aménagements hydraulique agricole. Autrement dit, tout au long de ce chapitre, nous verrons que si *l'Entreprise des Territoires* veut conjuguer des façons de faire propres au développement territorial avec ceux de la gestion de l'eau historiques à l'organisation, cette ambition aboutira d'un côté à un nouveau secteur d'activité pour l'entreprise, et d'un autre à instrumentaliser ces approches pour garantir l'acceptabilité sociale des projets historiques de l'entreprise dans la gestion de l'eau.

Au sein de la seconde et de la troisième partie, il s'agira de retranscrire et signifier la tension palpable concernant l'enjeu de la CACG quant à être enrôlée dans son ambition du nouvel agencement de sa fonction d'agent et d'acteur. Cette tension se retranscra d'un côté par l'adéquation et la cohérence d'une ambition au regard des enjeux et considérations actuelles concernant le développement des territoires ruraux et de la gestion de l'eau ; de l'autre, par une ambition dont la réussite implique non seulement une transformation profonde de l'organisation (sociale, organisationnelle et professionnelle), mais aussi une adhésion forte autour de cet objectif tant au niveau des salariés que de l'appareil politico-administratif. Or, nous analyserons que cette polarisation autour du souhait de transformation de la CACG se cristallisera à travers des verrouillages propres à l'organisation, mais aussi à des blocages propres au contrat aménagiste en cours de formalisation. En résumé, ce chapitre relate les entraves amenant au faible intéressement dans *l'Entreprise des Territoires*. Une révision de l'ambition initiale s'impose alors au regard de l'insuffisante adhésion concernant la transformation du rôle de l'organisation. Cette révision de l'ambition résulte d'une part, de verrouillages au sein de deux systèmes d'action, celui de l'organisation et de l'appareil politico-administratif en charge du gouvernement de l'eau et des territoires ruraux dans le périmètre d'action de la CACG ; et d'autre part, de la temporalité en jeu dans le changement interne qu'appelle l'ambition initiale de transformation de l'organisation d'un côté, et dans la formalisation des stratégies politiques régionales en matière de gestion de l'eau toujours en cours d'achèvement de l'autre. Se dégage alors un maintien du *statu quo* concernant le rôle de l'organisation et son agencement.

### **A. Une expérimentation marginale de l'*Entreprise des Territoires* : un nouveau rôle à l'épreuve du développement des territoires ruraux et de la gestion de l'eau**

Nous avons abordé dans le chapitre précédent la conceptualisation de nouvelles expertises par la CACG. La formalisation de ces nouvelles pratiques se retranscrit à travers la création d'une structure, l'*Atelier des Territoires*, dotée d'outils, de méthodologies et de praticiens spécifiques. Cet atelier cristallise le nouveau rôle que veut jouer la CACG dans le développement des territoires ruraux et les nouvelles pratiques qu'elle veut déployer dans sa façon d'aménager la ressource en eau. De ce cercle d'expérimentations interne, nous allons désormais nous intéresser aux déploiements de ces pratiques au sein de différents projets. Trois formes d'intervention de l'*Entreprise des Territoires* sont identifiées. La première équivaut au déploiement d'expertises spécifiques à l'ingénierie territoriale. La deuxième équivaut à l'ingénierie sociale et à l'animation par la CACG de démarche prospective participative. La dernière partie s'attarde sur le déploiement des ambitions de l'*Entreprise des Territoires* dans le domaine de la gestion de l'eau. Cette analyse provient de l'étude des interventions réalisées dans le cadre du dispositif *Territoires, REX & Prospective*, qui a été un des champs d'application majeure du nouveau répertoire d'action de la CACG. C'est pourquoi, dans un premier temps nous présenterons et analyserons ce dispositif.

#### 1) Entre science et politique : l'expérimentation d'un rôle d'organisme frontière par la CACG

Le déploiement d'expérimentations territorialisées de l'*Entreprise des Territoires* se retranscrit par la production d'expertises issues des sciences humaines et sociales. Cette caractéristique dans les interventions de la CACG révèle un rôle de médiation de l'organisation entre science et politique. Cette médiation se matérialise à travers des interventions au sein desquelles des partenariats sont mis en place pour cadrer le déploiement de différentes expertises. Ce constat est réalisé à partir d'un dispositif particulier, celui de *Territoires, REX & Prospective*, qui cristallise les caractéristiques de la reconfiguration du rôle de la CACG en termes « d'organisme frontière ».

\*\*

Le dispositif *Territoires, REX & Prospective* est une expérimentation phare de l'ambition de l'*Entreprise des Territoires* par la CACG. Ce dernier est :

« Une démarche collaborative et mutualisée aux territoires (...) qui a pour finalité de repérer et de faire émerger les initiatives, développer des réponses innovantes pour répondre aux besoins des territoires (...) puis aider au passage de l'idée, au projet, puis à son opérationnalité » (Thumerel, 2017, p. 4).

Animé par le consultant du cabinet AIDA, ce dispositif approche le développement des territoires ruraux à travers trois dimensions. La première est celle du territoire et plus particulièrement du territoire de projet. En effet, conformément à l'hypothèse de la CACG de retenir le territoire de projet comme l'échelle de référence quant à construire une action collective territorialisée, *Territoires, REX & prospective* reprend cette ambition : « *Territoires de projet, l'échelle qui articule els entreprises, les citoyens et les acteurs publics pour faire émerger des idées et les mettre en œuvre. C'est à ce niveau que l'on conjugue créativité, coopération et appréciation des impacts* »<sup>60</sup>. Dans la même logique, la volonté de la CACG d'effectuer un travail de

<sup>60</sup> <https://ambitionterritoires.eu/>, consulté le 16/07/2020

capitalisation et de retour d'expérience pour signifier *a posteriori* les éléments remarquables d'une intervention dans une optique de mémoriser les éléments à l'étude est reprise dans le dispositif, *REX* : « *Retour d'expériences : car on ne part pas de zéro ! dans chaque territoire on peut fonder la réflexion sur les tentatives, les actions déjà réalisées. Il s'agit de capitaliser l'expérience acquise et en tirer les enseignements pour le futur* »<sup>61</sup>. La troisième dimension porte elle sur la prospective, afin de : « (...) *construire une représentation partagée des grandes tendances et des signaux faibles qui vont structurer notre devenir. Cette connaissance est un support essentiel pour convenir des enjeux et décider des actions à conduire* »<sup>62</sup>.

Concrètement, ce dispositif se matérialise par la coopération entre la CACG, un acteur public ou privé porteur d'un projet ou d'une réflexion sur le devenir de son territoire et une université *via* la mobilisation de stagiaires. Dès lors, par la mise en place de « *conventions de partenariats* », la CACG problématise avec l'acteur en question un besoin ou une demande de ce dernier s'inscrivant dans le champ du développement territorial. À partir de cet exercice de problématisation, la SAR exerce un travail d'intéressement au près des universités afin d'enrôler des stagiaires dans le champ des sciences sociales à même de répondre aux problématiques du commanditaire. Reprenant les pratiques expérimentées par la CACG d'ingénierie sociale et territoriale, *Territoires, REX & Prospective* veut être une démarche reprenant les caractéristiques de l'innovation ouverte et collaborative :

« *Une démarche de collaboration pour accompagner l'innovation et construire le futur : des temps de travail collectif sur différents territoires en appui des stages de fin d'étude ; des séminaires de mise en commun des travaux ; des évènements de restitution et de mobilisation de différentes communautés en rapport avec les projets ; une plateforme en ligne de mutualisation des différents travaux* » (Thumerel, *op.cit*, p. 1).

La cohérence entre le dispositif et l'expérimentation de nouvelles pratiques par la CACG se retrouve aussi dans l'usage des *Outils Territoires*. Les praticiens des sciences sociales enrôlés dans le dispositif utilisent les différents outils et méthodologies expérimentées et formalisées au sein de *l'Atelier des Territoires*. En effet, l'ambition de ce dispositif d'expérimentations territorialisées déployé par la CACG est triple. La première ambition est politique. Le dispositif veut répondre aux nouveaux besoins des acteurs publics et privés dans les territoires ruraux. Il s'agit ici de proposer un accompagnement qui leur permette d'entrer dans une dynamique réflexive quant aux stratégies et projets de développement ou d'aménagement à l'œuvre. Les contributions des praticiens du dispositif visent alors à les accompagner dans une dynamique collaborative et réflexive afin que les acteurs négocient les termes d'une stratégie de développement territorial tenant compte des expériences en cours dans le territoire et des enjeux prospectifs sur les thématiques qui les concerne. De la même manière, il s'agit d'accompagner un porteur de projet dans une réflexion sur l'ancrage et l'impact territorial de ce dernier, sur les enjeux prospectifs qui le concerne et les éléments remarquables à objectiver. En d'autres termes, *Territoires, REX & Prospective* ambitionne de déployer des expertises à même de répondre aux enjeux politiques du développement territorial aujourd'hui. Par ailleurs, les acteurs du monde politique sont ici partis intégrantes de la CACG au sens où ce dispositif se déploie au sein des deux régions, Nouvelle-Aquitaine et Occitanie et au sein des départements qui composent son conseil d'administration.

La seconde ambition est universitaire. Par le partenariat avec des universités et la mobilisation de stagiaire généralement de « niveau Master 2 », il s'agit pour la

---

<sup>61</sup> *ibid*

<sup>62</sup> *ibid*

CACG de proposer une valorisation académique aussi bien pour la démarche qu'elle anime en tant que telle, que pour le projet de l'acteur en question. C'est une opportunité pour les universités de mettre des étudiants dans des dynamiques de recherche-action. Ce partenariat entre acteurs et universités place les stagiaires, les praticiens en sciences sociales dans une double posture au sein de l'action : celle d'expert, en produisant des connaissances en rapport avec le projet et le problème défini avec l'acteur en question ; et celle d'animateur de processus collaboratif et participatif, dans l'optique de contribuer à la création d'une vision partagée du projet ou de la stratégie de développement territorial en question.

La dernière ambition est de contribuer à la visibilité et à l'intéressement de la nouvelle conception par la CACG de son rôle de SAR. En d'autres termes, *Territoires REX & Prospective* est en ce sens un démonstrateur, une vitrine pour les pratiques développées par la CACG. Par ce dispositif, l'entreprise veut préfigurer de nouvelles formes d'intervention de la SAR auprès des territoires ruraux. C'est par la mise en place de partenariat entre université et acteur public, c'est en tenant le rôle de médiation entre ces deux entités, que l'organisation veut interroger et préfigurer une nouvelle forme d'intervention et de contribution de son rôle d'agent. Autrement dit, la CACG voit à travers ce dispositif une manière de légitimer l'ambition de l'*Entreprise des Territoires* et son enrôlement dans l'action publique régionale concernant le développement des territoires ruraux et la gestion de l'eau.

Ces trois ambitions tenues et appliquées par *Territoires, REX & Prospective*, illustrent les nouveaux partenariats et interactions entre science et politique plaidés dans le champ du développement territorial. Cette analyse *a posteriori* est réalisée à partir de trois programmes du dispositif que nous avons abordés lors du chapitre précédent. Le premier programme analysé est celui de 2017. Ce dernier était divisé en deux projets. Le premier était en partenariat avec l'Université de Strasbourg et son Master en sciences économiques, ainsi que l'Université de Rennes et son Master en Urbanisme et Aménagement du côté académique ; la Communauté de Communes du Grand Villefranchois dans le département du Lot et de l'Aveyron, avec la directrice de l'urbanisme et le directeur du développement économique. Le rôle d'intermédiaire et de médiateur de la CACG consistait à assurer l'articulation entre ces deux mondes sociaux pour structurer une stratégie et des ambitions de développement économique. Le second projet lui était en partenariat entre l'Université de Pau et des Pays de l'Adour et son Master en aménagement du territoire, ainsi que le territoire de projet *Le Pays des Coteaux*, situé dans le département des Hautes-Pyrénées. De la même manière que pour le projet précédent, il s'agit ici de formaliser des pistes de développement territorial définies de manière collaboratives avec les acteurs. Le deuxième programme se déploie en 2018 dans le cadre du *Projet Augmenté* concernant les réserves de substitution en Deux-Sèvres, mobilisant géographe et économistes des Universités de Bordeaux. Le troisième programme de 2019 en collaboration avec AgroParisTech, porte sur le déploiement du « *jeu territoire* » auprès des acteurs de l'appareil politico-administratif des territoires de Tarbes, Lourdes et Pau, afin de préfigurer une stratégie prospective de développement territorial.

Comme l'illustre la figure 40 (page suivante), l'articulation entre science et politique est définie et animée par la CACG par une procédure d'une durée de six mois. *Territoire, REX & Prospective* se découpe alors en trois phases distinctes. Comme le montre la figure ci-dessous, la première phase consiste à réaliser un diagnostic partagé par le stagiaire en croisant des analyses bibliographiques de sa part et des entretiens avec les acteurs locaux. La seconde consiste à engager une démarche collaborative à partir du diagnostic partagé afin de définir de manière concertée les stratégies et projet de développement à soutenir ou mettre en œuvre. La dernière phrase vise elle la formalisation d'une coalition d'acteurs locaux, relais politique de

cette stratégie au près du territoire, et la valorisation scientifique de la démarche par la réalisation de mémoires universitaire par les praticiens en sciences sociales.

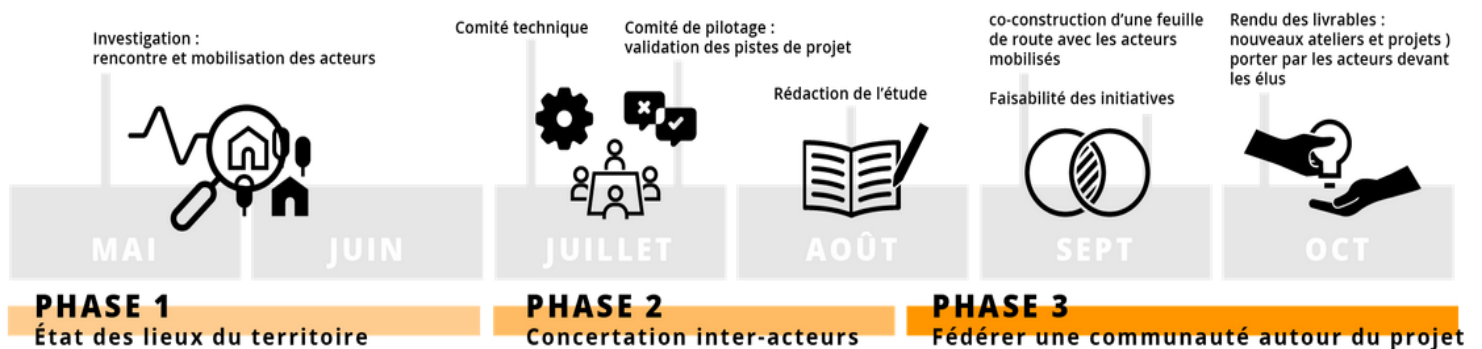


Figure 40 : Procédure et phases du dispositif Territoire, REX et Prospective ; Source : <https://ambitionterritoires.eu/la-demarche/>, consulté le 18/07/2020

Au sein de cet agencement, le rôle et la posture de la CACG font écho à ce qui est nommé par les travaux dans le champ des *Sciences, Techniques et Sociétés*, un organisme frontière, c'est-à-dire un intermédiaire entre la science et la politique, facilitant le flux d'informations dans les deux sens (Boezeman, Vink et Leroy, 2013 ; Miller, 2001). Ce rôle et cette posture d'organisme frontière de la CACG via ce dispositif se vérifient au regard des trois caractéristiques de ces organisations analysées par David H. Guston (2001, cité par Boezeman, Vink et Leroy, 2013, p.163) : la première est que les acteurs médiateurs, scientifiques et politiques participent à cette organisation ; la seconde est que des objets frontières sont produits et utilisés (ici les *Outils Territoires*, le *Jeu Territoire*, ou encore les rapports et programmes coréalisés entre praticiens universitaires et acteurs publics ou privés) ; la troisième est le rôle de médiateur garanti à la CACG au regard de sa double responsabilité envers le monde politique d'une part, et le monde scientifique d'autre part. Le directeur économique de la Communauté de Commune du Gand Villefrancois illustre ce rôle de la CACG :

*« On s'est inscrit dans la démarche TRP pour amener les élus et aussi les représentants de la société civile à dessiner un projet de territoire. (...) L'apport de la CACG en accompagnant les deux stagiaires et la démarche participative, pour nous, était très intéressante parce qu'on a appris notamment aussi, ben, des techniques qu'on ne connaissait pas et il y avait ce rôle, un petit peu de facilitateur, de regard extérieur, d'expertise ».*

Les caractéristiques de ce rôle d'organisme frontière se retrouvent également dans l'ambition pour chaque programme d'intéresser les régions Nouvelle-Aquitaine et Occitanie. En effet, pour chacun des déploiements du dispositif *Territoires, REX & Prospective*, l'ambition était d'organiser un événement avec des membres de la technoadministration des conseils régionaux, ainsi que les administrateurs de la CACG, une fois arrivé au terme de la mission. L'objectif était alors de montrer la pertinence de la démarche à la fois du point de vue des acteurs bénéficiaires, qu'à travers le point de vue de la valorisation scientifique réalisée à partir de l'expérimentation en question. C'est notamment à ce titre que la CACG collabore avec la chaire Crisalidh de l'Université de Bordeaux Montaigne<sup>63</sup> ou la Chaire Teen de

<sup>63</sup> Centre de ressources pour l'innovation sociale par l'action locale et ses initiatives pour le développement humain, <https://crisalidh.u-bordeaux.fr/Projet/Le-portage/La-Chaire/r1686.html>, consulté le 11/08/2020

l'Université de Pau et des Pays de l'Adour<sup>64</sup>. Par exemple, concernant le déploiement du dispositif dans le cadre du *Projet Augmenté* appliqué à l'aménagement des réserves de substitution des Deux-Sèvres (que nous aborderons dans une prochaine partie), l'ambition était d'organiser un forum hybride – arène délibérative et participative plaidée par les tenants de la démocratie technique (Callon, Lascoumes et Barthe, 2001). À partir du retour d'expérience des travaux réalisés dans ce cadre, l'objectif était de :

« (...) Proposer l'hypothèse de construire la légitimité de l'élaboration des projets et/ou de la gestion intégrée de la ressource en eau à l'échelle des territoires en élargissant aux SAGE la co-conception et la gouvernance des stratégies de développement des territoires. Cette hypothèse de travail suppose un cadre de réflexion avec les régions (concernant plusieurs directions de celles-ci) dans un contexte où l'État reconnaîtrait la dimension expérimentale de cette initiative et associerait ses expertises à ce travail essentiel au regard de l'évolution du climat. (...) Par la mobilisation et la contribution de tiers "producteurs de connaissance", il s'agit de préparer un cadre légitime pour interpeller les "actionnaires" (les institutions) sur un changement de modèle d'action d'intérêt général de la SAR et ne pas réduire la discussion au modèle économique d'une entreprise située dans le marché » (Thumerel, Lhuissier, Carrausse, à paraître).

Autrement dit, par l'autorité scientifique, des expérimentations cohérentes avec les réflexions actuelles de la technoadministration cristallisée par l'idée de *projet de territoire* et le déploiement du dispositif *Territoires, REX et Prospective* au sein des deux régions qui composent son périmètre d'action, il s'agit de créer une expérience légitime pour interpeller par la suite les actionnaires, mais surtout les services des conseils régionaux, afin d'intéresser ce système sociotechnique sur la reconfiguration du rôle de SAR et de SEM expérimenté via l'*Entreprise des Territoires*, dans le but d'enrôler la CACG dans cette fonction d'agent et d'acteur recomposée.

\*\*

Le recours aux sciences sociales et son déploiement à travers de nouvelles pratiques expérimentées et formalisées par le dispositif *Territoires, REX & Prospective* dévoile à son analyse les caractéristiques d'un organisme frontière. En effet, la CACG, au regard ici de l'exemple de ce dispositif, endosse le rôle de médiateur entre la sphère universitaire d'une part et la sphère politique d'autre part. La structure assure la collaboration entre ces deux mondes par le cadrage de leurs interactions : par la problématisation d'une part d'un besoin en termes de développement territorial du côté de la sphère politique et technoadministrative ; et d'autre part, la production d'expertises et de processus participatif du côté universitaire. Ce rôle endossé par la CACG et le type de partenariat mis en place ici fait écho aux nouvelles interactions entre ces différentes sphères dans le champ du développement territorial et de l'ingénierie territoriale (Torre et Vollet, 2016). Ce rôle d'intermédiaire expérimenté vise la structuration de dynamique d'apprentissage territorialisé et d'une gouvernance territoriale qui partage la même orientation sociale, économique, politique et géographique quant à l'élaboration d'un projet de territoire. Enfin, la dernière ambition portée à cette fonction est d'intéresser l'appareil politico-administratif équivalant à son périmètre d'action dans son ambition de reconfiguration de son rôle d'agent et d'acteur.

---

<sup>64</sup> Territoires dans les Transitions Énergétiques et Environnementales, <https://www.univ-pau.fr/chaire-teen>, consulté le 11/08/2020

2) *L'Entreprise des territoires* et ses expertises en matière de développement territorial : diagnostiquer et identifier les initiatives structurantes par la mobilisation de nouveaux savoirs

Il s'agit désormais d'analyser les expertises fournies ou encadrées par la CACG. Nous nous intéresserons ici tant au contenu de ces expertises qu'à leurs caractéristiques. Nous essayerons, comme à chaque fois, de les signifier au regard de l'ambition portée par *L'Entreprise des Territoires* et au regard des conceptions des façons d'aménager l'eau et les territoires aujourd'hui.

\*\*

Un premier déploiement des expérimentations de la CACG s'est réalisé en partenariat avec *Territoires Conseils*. Ce dispositif est un service du groupe de la *Caisse des Dépôts*, dont un représentant siège au conseil d'administration de la CACG. Il vise à accompagner les élus et les collectivités de moins de 10 000 habitants dans leur démarche, leur stratégie de développement territorial et pour l'émergence de projet de territoire. Ici, la collaboration consistait à ce que les praticiens de la CACG, enrôlés dans la dynamique de *l'Atelier des Territoires*, produisent une expertise problématisant les liens entre les espaces urbains et ruraux au regard de l'enjeu que pose l'engagement des processus de transition énergétique et écologique. Le chargé de mission de *Territoires Conseils* présente la démarche :

« *Ça se traduit à la fois par des publications sous forme de guides, de retours d'expériences, tirer parti des expériences pionnières, innovantes à mener sur les territoires pour, derrière, en tirer des fils pour d'autres qui souhaiteraient également s'engager. Euh... Et... C'est des journées d'information et d'échange sur des thématiques centrées sur des notions de transition et d'économie. Et derrière tout ça, c'est la question du rôle des collectivités territoriales comme le peuvent accompagner des grandes transitions* ».

L'intervention de la CACG a consisté à fournir par le biais d'un rapport, une expertise sur les recompositions, les enjeux, ainsi que les initiatives innovantes en matière de coopération entre espace urbain et espace rural par la question de la transition énergétique. L'exercice de problématisation par la CACG a consisté à interroger les nouvelles formes de coopération entre ces deux types d'espace dépassant le clivage représentant l'espace rural comme lieu de production et de ressource et l'espace urbain comme lieu de consommation : « *Quelle gouvernance coopérative entre l'urbain et le rural est mise en place autour de projets territoriaux concernant la filière bois-énergie, la transition énergétique et l'agroalimentaire ? Quel est le rôle ou la place des collectivités dans ces nouvelles logiques de coopération ?* » (CACG, 2017c, p. 2). L'expertise de la CACG vise alors, par une analyse des nouveaux dispositifs mis en place par la puissance publique ainsi que par le recensement de différentes initiatives, à tirer les grands traits des interactions entre ces deux espaces. Elle en retire plusieurs éléments à destination des élus volontaires de porter un projet de territoire dans ces problématiques.

Tout d'abord, la CACG montre que de nouvelles formes de coopération entre « *ville et campagne* » sont pensées à partir de l'exemple des contrats de réciprocité<sup>65</sup> qui, selon la CACG, « (...) vise à tirer parti de la complémentarité des territoires et

<sup>65</sup> « Les contrats de réciprocité ont pour objectif de dépasser les logiques d'opposition entre territoires. Ils encouragent les complémentarités et les coopérations entre les espaces ruraux, périurbains et urbains. Dans cette logique, des « contrats de réciprocité ville-campagne » sont expérimentés (...) dans le cadre du troisième volet du comité interministériel aux ruralités (CIR) du 13 mars 2015. Entre les villes et les campagnes, ces contrats touchent des domaines comme les circuits courts, la télémédecine, l'enseignement à distance, le traitement et la valorisation des déchets... » <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/contrats-de-reciprocite>, consulté le 20/07/2020



*valoriser des projets fédérateurs entre deux territoires* » (*ibid*, p. 2). À travers les contrats entre Brest Métropole et le Pays OCB, Toulouse Métropole et le Pays *Les Portes de Gascogne*, la CACG montre que les logiques de contractualisation actuelles sur le plan de la coordination entre espaces urbains et espaces ruraux n'appréhendent pas la ruralité comme un seul espace de production et d'utilisation des ressources.

Pour la CACG, réaliser des expertises dans ce type d'accompagnement entre pleinement en cohérence avec ces ambitions portées au travers de son projet stratégique. En effet, sa prestation pour *Territoires Conseils* lui fait endosser un rôle visant l'appui et l'émergence de projets de territoire s'inscrivant dans une optique de transitions. Elle fournit ici une base informationnelle à destination de porteurs de projets publics voulant structurer des initiatives dans le champ de la transition énergétique. À nouveau, le chargé de mission illustre par ces propos cette synergie entre les ambitions de *Territoires Conseils* et de *l'Entreprise des Territoires* :

*« Territoire Conseil est conçu comme un service au sein d'une chaîne d'ingénierie, donc nous étant le maillon le plus amont, sur l'impulsion des démarches de développement, en lien avec toutes les problématiques de transition auxquelles on est confrontés, les problématiques climatiques, tout ça bien sûr sous fond de décentralisation et de montée en puissance, aussi, des acteurs publics au niveau local ».*

En effet, que ce soit pour la CACG ou le chargé de mission de *Territoire Conseils*, cette collaboration entre les deux structures et les prestations qu'ils réalisent reflètent selon eux les nouveaux agencements politiques qui imprègnent le développement territorial aujourd'hui. Le chargé de mission dit à ce propos :

*« Je pense qu'il y a des prises de conscience, une volonté de porter par les territoires qui ne savent pas toujours comment s'y prendre. Sur ces projets-là, on est vraiment sur du multiacteurs, multipartenariats, ça propose de grandes capacités de sortir des positions un peu classiques dans lesquelles on a souvent enfermé les chargés de développement local sur de la procédure et de la recherche de financements pour aller vraiment sur de l'accompagnement des acteurs, la capacité à comprendre et à articuler des stratégies de développement portées par des acteurs économiques et les faire converger dans une perspective de développement de territoire. La transition écologique, elle renvoie aussi à cette nouvelle forme de réponse qui ne relève ni de l'action publique classique ni de l'entreprise privée au sens où on l'entend classiquement, mais sur des modes d'intervention multiacteurs qui peuvent déboucher, derrière, sur des formes de structurations également un peu nouvelles quoi. »*

Par ailleurs, une des caractéristiques des expertises fournies par la CACG est d'identifier des projets et des secteurs d'activités structurants pour le développement des espaces ruraux. Au sein du dispositif *Territoire, REX & Prospective*, les contributions des praticiens en sciences sociales en matière d'expertise s'orientent autour de la réalisation de diagnostic territorial puis de l'identification et de la proposition de projet structurant sur le plan du développement territorial auprès de la technoadministration locale.

Un premier exemple est ici issu des travaux réalisés avec le Pays des Coteaux de Bigorre. Le praticien en science sociale, Michel Dupont, issu d'un master en géographie et aménagement du territoire de l'Université de Pau et des Pays de l'Adour, a expertisé différents projets et initiatives au sein du territoire (CACG, 2017g). Pour ce faire, l'expertise a consisté dans un premier temps à dresser « *des enjeux pour le territoire et des propositions pour y répondre* » (*ibid*, p. 5). Une des pistes proposées par exemple a été de préconiser l'engagement du Pays des Coteaux de Bigorre « (...) »

dans une démarche territoriale de transition énergétique (TEPCV<sup>66</sup>) », au regard des potentiels de ce territoire de projet sur le plan de : « la valorisation de la ressource bois ; (...) le développement de l'hydroélectricité ; (...) la méthanisation avec l'unité de méthanisation de Frontrailles (Agrogaz). Production de biogaz et injection sur la boucle de l'agglomération de Tarbes » (ibid).

De cette expertise, il s'agissait par la suite d'évaluer les projets structurants et cohérents avec la proposition de formalisation de cette stratégie de développement du territoire fondé sur la transition énergétique. Pour chacun d'entre eux, l'expertise de la CACG a consisté à déployer son expertise en termes d'*impact territorial des projets* évoqués précédemment. Dans cet exemple, un projet de méthanisation est retenu comme étant le projet avec un caractère innovant et structurant le plus important à soutenir par l'action publique locale en matière développement territorial et de transition énergétique :

« Parmi les initiatives et projets innovants sur le territoire, il a été convenu, décidé par les acteurs locaux lors d'un comité de pilotage, de sélectionner le projet d'unité de méthanisation d'AGROGAZ, car il leur a semblé être le projet le plus innovant et intéressant à étudier de par la réponse aux enjeux au développement durable qu'il propose, et de par la contestation qu'il a fait naître au sein du territoire » (Dupont, 2017, p.68).

Tableau 10 : Expertise de la CACG concernant un projet de méthanisation au sein du Pays des Coteaux de Bigorre ; Source : Dupont, 2017

Points positifs	Points négatifs
Soutien de l'économie locale	Consommation de foncier pour la création de l'unité de méthanisation
Création de 7 emplois directs (exploitation de l'unité)	Nuisances olfactives redoutées
Création d'emplois indirects (transport, entretien, maintenance)	Augmentation du trafic routier de véhicules lourds redouté
Opportunité de créer un réseau de chaleur avec Trie-sur-Baïse	Des soucis de communication et d'information à la population
Diversification des productions avec l'interculture (CIVE)	Un projet de territoire qui divise
Disposer d'engrais d'origine naturelle et moins coûteux que les chimiques	
Valorisation de productions agricoles locales	
Diversification des revenus pour les agriculteurs du territoire	
Réduction de la dépendance financière vis-à-vis des aléas climatiques et des marchés internationaux	
Initiative pouvant servir d'exemple pour d'autres porteurs de projets	
Projet s'inscrivant dans la logique de transition énergétique	

Le tableau 10 (ci-dessus) illustre l'expertise fournie par la CACG dans ce domaine. Le caractère conflictuel du projet a concentré les efforts de l'expertise de la CACG en la matière – en cohérence avec ses considérations sur la dimension participative des projets dans sa méthodologie d'analyse de *l'impact territorial des projets* : « de l'avis de nombreux acteurs interrogés, la communication et a fortiori la

<sup>66</sup> Les T.E.P.C.V sont : « les territoires à énergie positive pour la croissance verte, lauréats de l'appel à l'initiative du même nom lancé par le ministère de l'environnement en 2014, sont des territoires considérés comme territoires d'excellence de la transition énergétique et écologique » (Ministère de la transition écologique, 2018)

*concertation ont été la faiblesse première de la construction du projet (...).* ». La citation suivante confirme cet échec : « *Pour le premier projet, il n'y a pas eu de concertation positive. Ils s'en sont fait entre eux. Inclure plus en amont le public dans la construction du projet aurait été plus acceptable. La co-construction de projets est une des premières vertus d'une gouvernance partagée* » (ibid, p. 77).

Un autre exemple des travaux de *Territoire, REX et Prospective* est l'aboutissement avec la Communauté de Communes du Grand Villefranchois à l'objectif de mener une « *Étude d'opportunité pour la reconversion du site industriel de LISI* ». L'expertise de la CACG a alors consisté, à la suite d'un diagnostic, à identifier les éléments remarquables liés au choix de ce projet structurant l'action publique locale. La figure 41 montre que les praticiens en sciences sociales usent des entretiens avec les acteurs locaux et de représentations spatiales pour déclinier les enjeux que comprend ici la reconversion de ce site industriel.



Figure 41 : Analyse contextuelle sur l'opportunité de la reconversion d'un site industriel au sein de la Communauté de Communes du Grand Villefranchois ; Source : Jia, 2017

De l'usage du diagnostic, aux entretiens semi-directifs, jusqu'aux représentations spatiales, les expertises de la CACG résonnent avec les caractéristiques des savoirs et méthodes déployés et utilisés par l'ingénierie territoriale, notamment en termes de « *diagnostic prospectif* » (Cairol et Piveteau, 2001 ; Lardon, Moquay et Poss, 2007 ; Lardon et Piveteau, 2005). Elles illustrent les ambitions de la CACG quant à expérimenter une nouvelle façon d'accompagner le développement des territoires ruraux et de préconiser des stratégies dans le sens des transitions énergétiques. Mais encore, ce déploiement d'expertises provenant de praticiens en sciences sociales montre la volonté de la CACG à internaliser et déployer les mêmes considérations – sociale, spatiale et politique – que la technoadministration en matière de *projet de territoire*.

\*\*

Que nous disent les expertises présentées ici sur le plan de la transformation de l'entreprise et du développement des territoires ruraux ? Elles représentent les nouveaux savoirs que déploie la SAR pour accompagner les acteurs dans la

structuration du projet de territoire. Directement issues de la collaboration de la CACG avec des praticiens provenant des sciences sociales, elles corroborent avec les caractéristiques de la transformation engagée à travers *L'Entreprise des Territoires*. Elles illustrent une intervention de la CACG qui ne s'inscrit pas dans un registre technique, mais qui expérimente la prise en compte des dimensions sociales et politiques dans la structuration du développement des territoires ruraux. Elles veulent fournir une base informationnelle pour les acteurs portant l'action publique locale en matière de développement. Sur le plan du développement territorial justement, ces expertises illustrent un besoin de compétences dans les territoires afin de formaliser une vision partagée quant aux projets structurants présents dans ces territoires et des orientations à formaliser en termes d'action publique.

3) *L'Entreprise des Territoires* et l'animation de démarches de prospective territoriale participative : accompagner et faire collaborer pour structurer une stratégie de développement territorial

À l'étude des expérimentations par la CACG de son rôle d'*Entreprise des Territoires*, une dernière caractéristique est à soulever, celle de l'animation de processus participatifs. Cette compétence et le déploiement de ce genre de savoir-faire sont révélateurs sur deux points : le premier est qu'elle est directement issue de l'enrôlement par la CACG de praticiens en sciences sociales formés à l'ingénierie sociale ; le second est qu'elle reflète un besoin des acteurs locaux d'animation afin de structurer une gouvernance territoriale partageant la même vision quant à la formalisation d'une politique en termes de développement territorial. Nous révélons dans cette partie ces deux caractéristiques toujours à travers des expérimentations menées via le dispositif *Territoires, REX & Prospective*.

\*\*

Une des caractéristiques des nouvelles modalités d'action déployées par la CACG est de l'ordre de l'ingénierie sociale et territoriale. En effet, l'animation de dispositifs participatifs a été un rôle que la CACG a endossé. L'animation de dispositifs participatifs par la CACG est, de la même manière que les autres expérimentations déployées de *L'Entreprise des Territoires*, intimement liée au recours aux sciences sociales. C'est pourquoi, le déploiement de ce type de savoirs et de compétences s'est effectué par le dispositif *Territoires, REX & Prospective* et le projet *D.E.C.L.I.C., Développement d'Espaces de Coopération Libres pour l'Intelligence Collective*. Dans ces deux dispositifs, le rôle d'animateur de démarche participative a été assuré par des praticiens en sciences sociales enrôlés par la CACG. Le projet DECLIC est :

« (...) une démarche mise en place par la CACG en 2019, dans le but de prolonger une dynamique de réflexion et de collaboration initiée en 2017, à l'occasion de la mobilisation de différents acteurs locaux souhaitant construire ensemble une stratégie pour le devenir d'un territoire vécu : le Béarn-Bigorre, qui comprend les villes moyennes de Tarbes, Lourdes et Pau et les espaces ruraux qui sont en interaction avec elles. L'action DECLIC 2019 a pour objectif de soutenir le lancement d'un réseau porteur d'une dynamique d'acteurs, la plupart de ceux-ci appartenant à la sphère politique (des élus des collectivités locales), mais aussi des représentants de diverses institutions » (Copello, 2019, p. 6-7).

Par l'animation d'une démarche participative, l'ambition portée ici est d'accompagner l'émergence et la formalisation par les acteurs publics locaux d'un projet de territoire partagé par tous, transcendant les frontières administratives en place. Afin de mener à bien ce rôle, un partenariat avec AgroParisTech et un de ses étudiants a été mis en place. Ce dernier, durant sa mission professionnelle au sein de l'organisation, a eu pour objectif d'effectuer un diagnostic de ce territoire puis de

mettre en place « *le jeu territoire* » (Lardon, 2013). Cette méthodologie veut faciliter la participation des différents acteurs, leur permettre de s'approprier les dynamiques et les enjeux du territoire et de favoriser leur implication dans des actions collectives ; ceci suivant trois éléments de raisonnement : comprendre l'organisation spatiale du territoire dans ses modalités d'articulation interne et externe avec les territoires voisins, se positionner dans les dynamiques existantes et préciser les modèles de développement souhaités pour valoriser ses spécificités (*ibid*).

Par le recours à cette méthodologie spécifique de l'ingénierie territoriale, l'objectif de la CACG était à la suite de la réalisation d'un diagnostic partagé d'élaborer différents *scenarii* de développement du territoire « Béarn-Bigorre », afin de formaliser un projet de territoire commun aux différents espaces administratifs qu'il comprend. La mobilisation et l'intéressement des acteurs locaux à ce sujet a été minime. En effet, alors que l'ambition était dans un premier temps à la mobilisation d'acteur représentant la technoadministration des treize intercommunalités composant l'espace de vie « Tarbes-Lourdes-Pau », seulement dix acteurs ont été mobilisés. Parmi eux, trois représentants de cette technoadministration – dont une élue de Nouvelle-Aquitaine et ancienne présidente de la CACG – ont répondu présent, alors que le reste des acteurs étaient des « d'alliés » de la CACG (trois doctorants de l'Université de Pau dont nous-mêmes, le consultant travaillant pour l'organisation depuis 2012, le directeur de l'innovation ainsi que deux chercheurs d'AgroParisTech). De ce « *jeu territoire* », deux livrables ont été produits synthétisant les productions de la démarche participative. Des *scenarii* de prospective sur le plan de l'orientation du développement de ce territoire ont été réalisés par les participants. La figure 42 (page suivante) illustre une des deux représentations spatiales réalisées par les acteurs présents sur le plan d'un scénario prospectif du développement du territoire. Ce scénario propose un développement du territoire centré sur deux pistes d'action : « *le développement des mobilités douces* » et « *des systèmes territoriaux énergétiques* » (CACG, 2019c). En somme, les participants ont mis la question de l'environnement au centre et les stratégies politiques locales de transition comme un moyen d'y répondre. De plus, cette considération autour de la problématique environnementale a été reprise lors d'une conférence conclusive à l'atelier, où la sénatrice des Hautes-Pyrénées s'est jointe aux participants. Néanmoins, lors de cette conférence conclusive, la sénatrice a écarté l'environnement comme vecteur potentiel d'élaboration d'une stratégie de développement territorial commune à l'espace de vie « Tarbes-Lourdes-Pau » :

*« L'environnement n'est la bonne porte d'entrée, car les élections européennes ont montré que les citoyens veulent une définition de stratégie environnementale à un niveau européen. (...) Je ne vois pas comment ce thème peut fédérer et faire démarrer des initiatives. Je vois plutôt des actions concrètes, des projets communs, où on se retrouve dans une identité partagée entre Béarnais et Bigourdans. »*

Le déploiement par la CACG de compétences en matière d'animation territoriale et de prospective participative à travers le projet DECLIC, regroupant ici ingénierie sociale et ingénierie territoriale, a conduit à l'élaboration d'un diagnostic partagé et de *scenarii* prospectifs en vue d'instaurer une dynamique de collaboration transcendant les frontières administratives et les clivages politiques. Une nouvelle fois, la CACG, par la collaboration avec des praticiens en sciences sociales, a mobilisé des acteurs de la technoadministration pour favoriser la formalisation d'un projet de territoire axé sur la question de l'environnement et des transitions. Une nouvelle fois, l'intervention de la CACG en reste à la production d'une base informationnelle et à l'amorçage d'une réflexivité par les acteurs participants. En effet, les propos de la sénatrice nous montrent que la formalisation d'un *projet de territoire* en ce sens dépend d'une part, de la volonté politique à poursuivre sur les expertises et

connaissances produites dans le cadre de ce genre de démarche, et d'autre part, de l'intéressement et de la mobilisation sociale dans ce genre de dispositif.

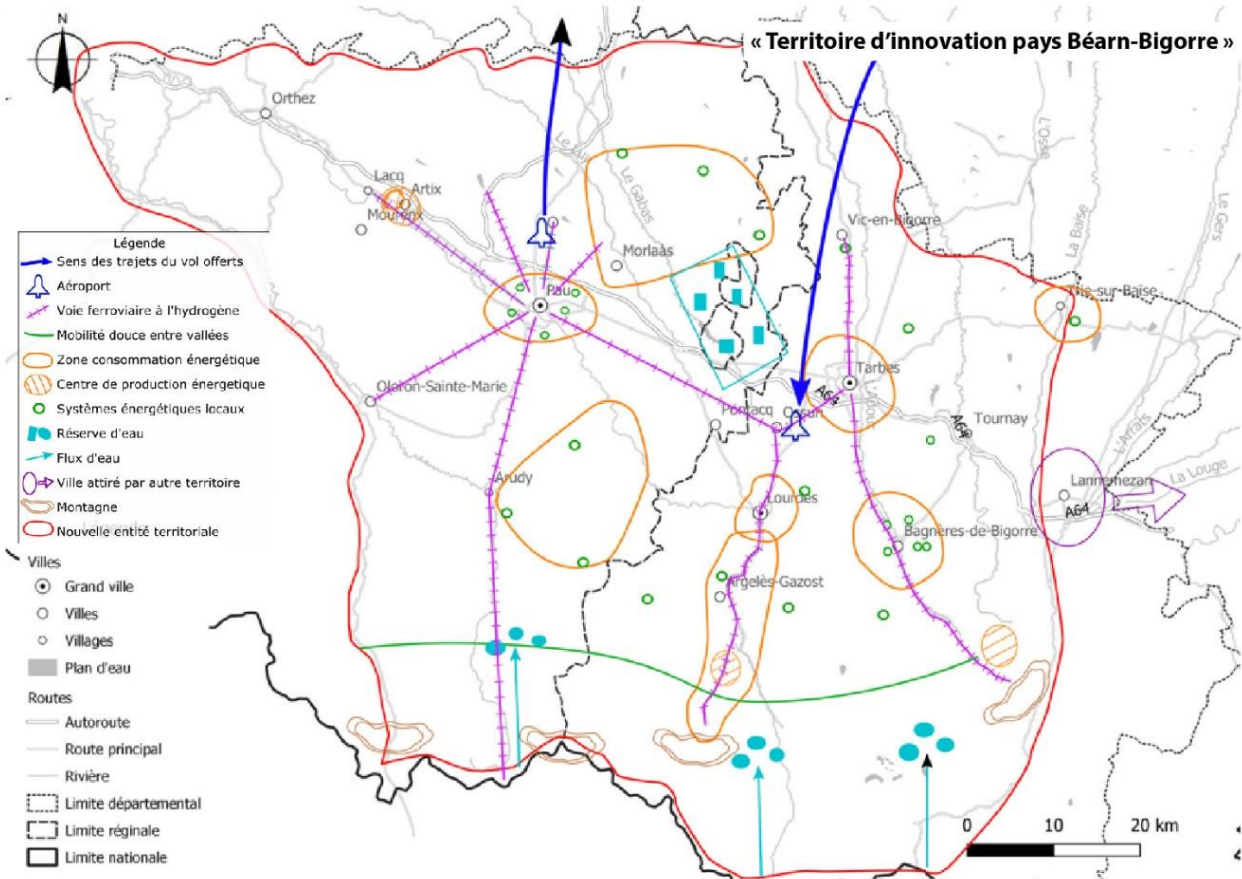


Figure 42 : Scenarii de développement du territoire « Tarbes-Lourdes-Pau » centré sur la question de l'innovation et de la transition énergétique ; Source : CACG, 2019 b

Ces modalités d'action ont également été déployées au sein du dispositif *Territoire, REX & Prospective*. Concernant la Communauté de Commune du Grand Villefranchois, deux secteurs d'activité ont été retenus : le premier est relatif à l'agroalimentaire, le second à la reconversion de site industriel. En se concentrant sur l'exemple de l'agroalimentaire, l'animation de la CACG proposait aux acteurs en place de délibérer sur le projet le plus probant pour le développement du territoire à partir des expertises fournies par les praticiens en sciences sociales :

« Le comité technique s'est divisé en trois groupes autour de trois axes de développement : la création d'une plateforme de service aux entreprises ; la structuration d'un pôle d'excellence territorial agroalimentaire ; le développement d'une marque territoriale d'itinérance "circuit" avec une stratégie de développement numérique. (...) Nous avons présenté ces projets par rapport à quatre axes prospectifs qui sont : jeunesse, environnement, numérique, économie/social. Cette représentation nous donne des indications potentielles que peuvent apporter au territoire ces opportunités de développement par rapport aux enjeux spécifiques du territoire. Le comité de pilotage s'est ensuite exprimé en faveur de la structuration d'un pôle agroalimentaire pour le Grand Villefranchois » (Hillion, 2017, p. 6).

Ces propos du praticien en science sociale révèlent la démarche de la CACG : faire formaliser par la technoadministration présente un projet de territoire cohérent

avec les enjeux analysés à partir du diagnostic territorial et des grands enjeux prospectifs.

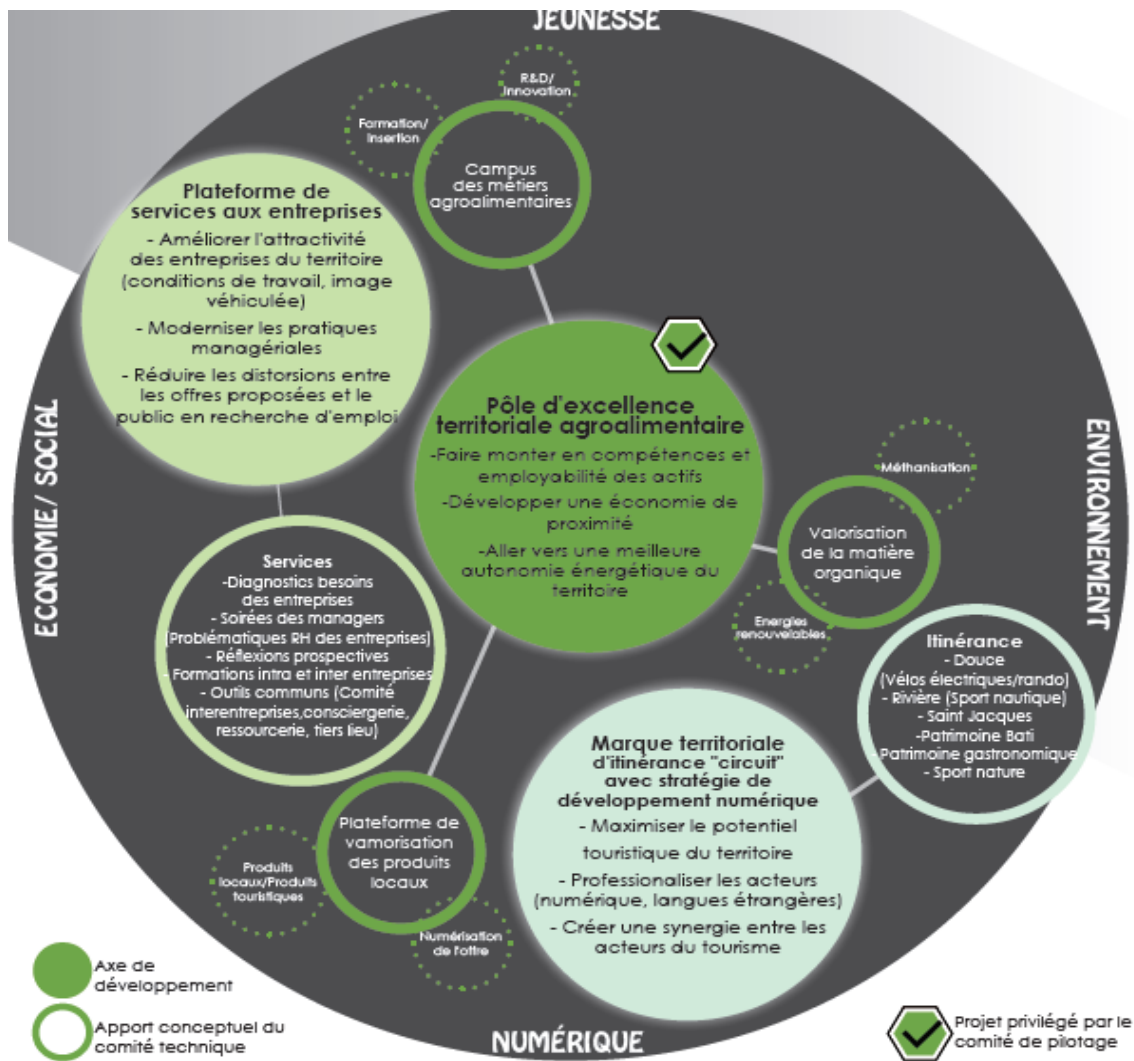


Figure 43 : Formalisation d'un projet de territoire pour la Communauté de Communes du Grand Villefranchois à la suite d'une animation participative par la CACG ; Source : Hillion, 2017, p.6

Dès lors, à la suite de l'animation engagée par la CACG, les acteurs ont acté qu'un projet de *Pôle d'excellence territoriale agroalimentaire* est le plus opportun pour le développement du territoire. La figure 43 (ci-dessus) montre la retranscription par la CACG de cette délibération par l'utilisation de l'outil prospectif de la Fonda (Blanc et La Fonda, 2013), déjà utilisé en tant qu'objet frontière dans la dynamique de transformation de l'organisation.

Les modalités d'action relatives à l'animation territoriale déployées par la CACG révèlent un besoin des acteurs sur ce type d'ingénierie. Comme le rapporte le directeur de l'urbanisme de la Communauté de Communes du Grand Villefranchois, le besoin de compétences actuel de la technoadministration en matière d'ingénierie sociale est associé à une action publique capable de construire avec les citoyens des politiques publiques adaptées :

*« Nous, on manque de compétences en termes d'animation, de réunions, de participation, donc c'est plus une aisance, une posture, euh, et après il y a des outils qui existent, sur lesquels on ne maîtrise pas forcément, on nous parle aujourd'hui de codesign, on nous parle... Donc ça, c'est des méthodes, hein,*

*sur lesquelles il nous paraît intéressant de monter en compétence, aujourd'hui, et de mieux travailler avec le citoyen, quoi. Ça nous paraît évident qu'aujourd'hui, si on veut avoir une politique publique qui réussit dans la réflexion publique efficace, il faut trouver le moyen de travailler mieux avec les usagers, quoi. Donc là, ça demande quelques compétences en termes de posture, donc c'est plus sur du savoir-être, sur des compétences en termes d'animation, de réunion, peut-être de maîtrise d'outils pour mieux faire participer, mettre à l'aise aussi, enfin, le citoyen, donc voilà, c'est plus là-dessus que ça nous a paru intéressant, soit quelqu'un qui est un peu expert et qu'on peut mutualiser sur une échelle de collectivité, ou alors qu'on se forme, nous, l'ensemble des techniciens, peut-être les élus, à monter en compétence sur ces sujets-là, quoi. »*

À partir de ces propos, la CACG remplit ici son ambition initiale, celle de *combler un vide* pour faire émerger des projets de territoire s'orientant dans des logiques de transition. Par l'animation territoriale, la CACG favorise la structuration d'une action collective en vue de développer un territoire rural. Par exemple, à travers la démarche DECLIC, le rôle de la CACG a été de favoriser l'émergence de logique de coordination entre différentes collectivités territoriales et territoires administratifs. L'impulsion d'une démarche de coordination était nécessaire en vue de formaliser une action collective interterritoriale, c'est-à-dire une action collective transversale à différentes collectivités territoriales et territoires administratifs. Une élue locale mentionnait lors de l'atelier du 7 juin 2018 : « *il faut travailler collectivement, on est encore un peu individuels* ». Dans ce projet le rôle d'organisme frontière de la CACG ainsi que son périmètre d'action englobant ces différents territoires l'ont rendue légitime et pertinente quant à *combler le vide* existant en termes d'animation territoriale pour impulser une dynamique collective et réflexive.

\*\*

Une nouvelle fois, l'expertise fournie ici par la CACG hybride ingénierie sociale et territoriale. Le rôle d'animateur territorial par la CACG au sein du projet DECLIC a les mêmes caractéristiques que celui tenu au sein du dispositif *Territoire, REX & Prospective*. Par le partenariat avec une université, elle met à disposition de la technoadministration du territoire en question un expert en sciences sociales capable de fournir un diagnostic de l'espace rural en question et d'animer derrière un processus participatif. À travers l'animation territoriale, la CACG *Entreprise des Territoires* montre à nouveau l'ambition d'adopter une posture à celle d'un organisme frontière dans le développement des territoires ruraux. Également, le déploiement de modalités d'action par la CACG en termes d'animation territoriale révèle le besoin actuel de la technoadministration de structure animatrice de processus participatif dans le but d'élaborer des projets de territoire et de structurer une action publique en matière de développement territorial participatif.

Néanmoins, nous voyons que ces expérimentations ne conjuguent pas d'une part développement territorial et gestion de l'eau, et que d'autre part, elles n'ont que très peu de prise et de conséquences sur la formalisation en cours du contrat aménagiste du fait de la faible mobilisation de l'appareil politico-administratif dans ces interventions. De plus, cette mise à l'épreuve de l'*Entreprise des Territoires* se restreint aux recours de stagiaires. Autrement dit, elles se réalisent à personnel constant par l'organisation. Dès lors, la dynamique initiée, aussi bien au niveau de l'organisation que des expérimentations abordées ici, s'arrête dès la fin de la mobilisation de ces étudiants et ne dépasse pas la temporalité des projets en question.



4) L'*Entreprise des Territoires* à l'épreuve de la gestion de l'eau des Deux-Sèvres : la formalisation d'un projet augmenté pour les réserves de substitution de la COOP 79

Nous avons jusqu'ici traité le déploiement des nouvelles pratiques et de la singularité du rôle de l'*Entreprise des Territoires* dans le champ du développement des territoires ruraux. Qu'en est-il concernant le cœur d'activité de la CACG, la gestion de l'eau ? C'est à partir du projet de réserves de substitution dans les Deux-Sèvres mené par la COOP 79 de l'eau et la CACG en tant qu'assistante à maîtrise d'ouvrage et maître d'œuvre que l'expérimentation de la posture de l'*Entreprise des Territoires* a été réalisée. Dans le même temps que se structuraient les contestations que nous avons abordées au chapitre précédent, la CACG a expérimenté la méthodologie de *Projet Augmenté* à la maîtrise d'ouvrage. Il se dévoile alors ici d'un côté d'une volonté par la CACG de concilier développement territorial et gestion de l'eau, et de l'autre, de favoriser l'acceptabilité sociale du projet par un nouveau registre de justification.

\*\*

Nous avons analysé, en épilogue du chapitre 4, la structuration de la conflictualité concernant le projet de réserves de substitution des Deux-Sèvres, porté par la Société Anonyme Coopérative de l'Eau des Deux-Sèvres. Au-delà de sa politisation et de sa médiatisation, engendrées par les caractéristiques des acteurs opposants et de la nature de leurs critiques, le projet de réserve de substitution cristallise l'appropriation de la technoadministration et du système sociotechnique à l'œuvre du dispositif de *projet de territoire* préconisé par l'État et son appareil technicoadministratif.

En effet, les trois nouvelles considérations que porte la conception du *projet de territoire* – spatiale, participative et politique, ne sont initialement pas prises en compte dans le projet de réserves des Deux-Sèvres. La justification initiale de la dimension concertative du projet s'en est tenue aux seuls comités de pilotage, la spatialisation à la seule insertion du projet dans les périmètres des dispositifs de gestion (SAGE et CTGQ). Quant à la dimension politique du projet, c'est-à-dire l'étude de différentes solutions autres que celles des réserves de substitution, elle n'a pas été abordée. De fait, ce projet s'inscrit dans ce que le rapport du CGEDD établi par Pierre-Etienne Bisch concernant la gestion quantitative de l'eau nomme des *projets de territoire subis* :

*« L'exercice du "projet de territoire" s'est imposé partout parce que l'instruction de 2015 en avait fait un préalable pour l'accès au financement des agences de bassin. Mais le projet de territoire est, dans certains cas, davantage subi que choisi, quand il est perçu comme la seule voie de sortie du moratoire de 2013 (...) La conséquence de cette approche "subie" du "projet de territoire" est que, bien souvent, on aura repris sans guère de changements les outils antérieurs que sont les PGRE dans le bassin RMC – documents de planification – et les CTGQ dans le bassin Loire Bretagne, en les repeignant aux couleurs d'un projet de territoire, alors qu'il eut été préférable d'aller plus loin dans l'analyse des potentialités de ce nouvel outil, notamment en s'astreignant au réexamen complet des solutions autres que celle de nouveaux équipements (retenue de substitution ou transferts de ressource), et en premier lieu les économies facilitées par l'adaptation des pratiques culturelles (...) La prise en compte des orientations du Plan régional pour une agriculture durable (PRAD) n'étant jamais évoquée » (Bisch, 2018, p. 4-22).*

Conscient de la structuration d'une conflictualité concernant le projet avant sa mise en œuvre, la CACG, dans la cadre de sa mission de maîtrise d'œuvre, et la COOP 79 conviennent de l'application de la méthodologie de *Projet Augmenté*. « La

promesse » de la CACG proposée dans le cadre de sa présentation de sa mission de maître d'œuvre s'appuyait sur trois dimensions :

*« Nous proposons ici d'accompagner la coopérative vers une amplification de sa démarche visant les objectifs suivants : révéler les bénéfices indirects du projet : contribution aux politiques territoriales menées par des acteurs locaux d'un "second cercle" ; asseoir l'ancrage du projet dans l'espace et dans le temps par des actions de sensibilisation et de pédagogie ; consolider la durabilité de la démarche pour faire face dans la durée aux inévitables évolutions des acteurs impliqués » (CACG, 2017c, p.187)*

En mobilisant les praticiens de l'Atelier des Territoires, la CACG décline ces trois objectifs en quatre propositions d'augmentation des ambitions du projet. Ces dernières reprennent les thématiques abordées par l'outil de la table de mixage des curseurs d'ambition d'un projet élaboré dans le cadre de la formalisation des Outils Territoires. Dès lors, la première proposition concerne : *« l'ambition de la participation : Comment amplifier et valoriser au mieux les actions de concertation engagées ? En intégrant les enjeux de la gestion intégrée de la ressource en eau dans les débats des acteurs du développement des territoires (PNRMP, PETR, Communauté d'agglomération du Niortais) » (ibid, p.194)*. La seconde proposition porte sur : *« la dimension territoriale : comment augmenter le périmètre d'influence du projet ? Le projet de la coopérative s'inscrit actuellement dans un territoire défini par des considérations hydrographiques : CTGQ, SAGE, bassin versant, etc.) : Nous proposons une autre lecture de l'ancrage spatial du projet, en analysant les territoires de projet dans lesquels les réserves s'implantent. Le Pays Mellois, la Communauté d'agglomération du Niortais en sont de bons exemples » (ibid, p.194)*. La troisième proposition d'augmentation du projet concerne : *« la dimension temporelle : comment assurer la pérennité de la connaissance de la complexité de la gestion de l'eau dans le territoire et de la connaissance de ses acteurs ? Par la mise à disposition d'un outil restituant l'historique des compromis sur le territoire pour faciliter l'appropriation par de nouveaux acteurs dans le futur » (ibid, p.195)*. La dernière proposition concerne le modèle économique du projet : *« comment mobiliser des cadres de financement supplémentaires ? La question de l'évolution du modèle économique de la gestion de la ressource en eau, du fait notamment de la possible objectivation des bénéfices indirects, est une poste importante et un sujet de recherche soutenu par la CACG. Ce projet pourrait constituer un cas concret de recherche sur cette thématique... »*

De ces objectifs et ambitions de l'ingénierie de la promesse de *Projet Augmenté* déployé dans le cadre de l'offre de prestation de maîtrise d'œuvre pour l'élaboration des réserves, sont déclinées par la suite les modalités pratiques de cette méthodologie. Le premier temps d'intervention proposé consiste à analyser et diagnostiquer :

*« (...) le contexte territorial pour identifier les bénéficiaires indirects potentiels (exemple des Pays et de l'agglomération de Niort) (...). Cette première partie d'étude consistera notamment à analyser la stratégie de ces acteurs et à repérer ainsi les points de convergence potentiels avec notre propre stratégie de développement. Cela permettra d'amplifier le cas échéant la cohérence territoriale de votre projet » (ibid, p.197)*. Le deuxième temps d'intervention proposé est *« (...) la définition d'un plan d'action (basé sur 5 ans a priori) qui pourra être partagé avec ces acteurs à l'occasion d'un événement dédié. »*

Concrètement sont envisagées quatre actions. La première porte sur :

« *Accompagnement du projet par un stagiaire M2 de formation SHS<sup>67</sup> en relation avec son université et un groupe de stagiaires M2 intervenant dans d'autres contextes territoriaux, encadrés par un sociologue de la CACG (cette modalité d'intervention de la CACG poursuit deux objectifs : amplifier l'intégration du projet dans son contexte territorial et croiser des expériences variées pour faire émerger des nouveaux outils et méthodes pour l'innovation territoriale) : ce type d'action, outre sa richesse intrinsèque, permet de rendre visible le projet dans des sphères académiques et d'affirmer ainsi un souci de transparence en matière de concertation* » (ibid, p. 197).

La seconde veut mettre à disposition : « (...) *une plateforme WEB permettant de présenter le projet dans son contexte territorial, d'y intégrer des contributions des différents partenaires... : il s'agit d'exploiter le potentiel des nouvelles technologies pour servir une ambition de communication et de partage, au service de la réussite du projet (territorial)* » (ibid, p.197). La troisième propose : « *L'organisation d'évènements pédagogiques, par exemple avec un CPIE<sup>68</sup>, pour sensibiliser le grand public à l'ambition que vous portez et à sa déclinaison opérationnelle* » (ibid, p.197). La dernière tente elle de répondre à la : « *Mise en place de modules de formation à destination des acteurs professionnels intéressés par votre projet : l'idée ici est d'entretenir la connaissance d'une part et de disposer d'éléments d'intégration des potentiels nouveaux arrivants d'autre part (turn-over des administrations par exemple).* » (ibid, p. 197).

Du temps de notre implication et au regard de l'arrêt du projet suite aux controverses sur ce dernier, nous pouvons analyser la matérialisation des deux premières propositions. Le déploiement de cette méthodologie de *Projet Augmenté* s'est formalisé par la mobilisation du dispositif *Territoires, REX & Prospective*. La CACG a alors enrôlé une stagiaire en géographie et aménagement du territoire de l'Université de Bordeaux Montaigne et un stagiaire en économie géographique de l'Université de Bordeaux. Deux actions distinctes sont menées par ces derniers dans le cadre de la mission de la CACG pour la COOP 79. La stagiaire en géographie a réalisé la partie de la méthodologie de *Projet Augmenté* consistant à mener un diagnostic des stratégies, acteurs et stratégies sur le plan du développement territorial. Par l'utilisation de l'outil *Matrice de Cohérence Territoriale*, l'objectif était ici d'identifier les projets ou les politiques qui se corrélaient avec le projet des 19 réserves de substitution. Par cette expertise, l'ambition de la CACG est de créer « *le second cercle de gouvernance* » du projet des réserves afin de réfléchir aux coopérations possibles entre les projets de ces différents acteurs.

Par exemple, comme le montre le tableau 11 (page suivante), l'expertise fournie par la stagiaire consiste à identifier l'acteur porteur d'une action spécifique dans le domaine du développement territorial et d'objectiver la corrélation avec le projet des réserves de substitution. Sur l'exemple ci-après portant sur l'initiative du Parc Interrégional du Marais-Poitevin de la mise en tourisme fluvial de la Sèvre Niortaise, la corrélation avec le projet de réserves de substitution est triple selon l'expertise ici fournie : « *la ressource en eau est la matière première du projet ; le projet se localise au cœur du Marais Poitevin ; le projet passe par le territoire concerné par le projet des réserves* ». Plus globalement, cette expertise visant la territorialisation du projet des réserves autres que dans le seul champ hydrologique n'aboutira à aucune étape supplémentaire. Nous pouvons faire ici l'hypothèse qu'elle fournit une base informationnelle aux parties prenantes du projet afin de légitimer ce dernier ou de créer des arènes de collaboration entre les différents acteurs concernés.

---

<sup>67</sup> Sciences Humaines et Sociales

<sup>68</sup> Centre Permanent d'Initiatives pour l'Environnement

La deuxième limite de cette expertise, outre le fait que sa finalité en soit restée à la production d'une connaissance en matière de développement territorial pour le territoire, se situe dans le fait que le stagiaire n'a pas pu investiguer les territoires de projet comme l'ambitionnait la CACG. En effet, les praticiens du *Projet Augmenté*, comme nous l'avons montré précédemment, portent une attention particulière aux Pays en tant que territoire où s'est formalisée une stratégie de développement territorial. Or, la conséquence de la troisième vague de décentralisation chamboule ce paysage administratif. C'est pourquoi la stagiaire a alors produit l'expertise suivante à des praticiens de la CACG et de la COOP 79 : « *Les recompositions territoriales, action d'évolution de l'ingénierie territoriale* » (Achi, 2018).

**Tableau 11 : Exemple d'expertise fournie sur les projets investigués : la mise en tourisme fluvial de la Sèvre Niortaise ; Source : CACG, 2017**

QUOI ?	ACTEURS ?	TRAVAUX ?	CHRONOLOGIE ?	FINANCEMENT ?	CIBLE ?	DIFFICULTES/ QUESTIONNEMENTS RENCONTRES ?	CORRELATION AVEC LE PROJET DE RESERVES DE SUBSTITUTION ?
La mise en tourisme fluvial de la Sèvre Niortaise sur une distance de 109 kms (bateaux électriques).	Projet piloté par le Parc interrégional du Marais Poitevin et porté par les régions Poitou-Charentes et Pays de la Loire, les départements de Vendée, des Deux-Sèvres et de Charentes-Maritime ainsi que par les CdC de Fontenay-le-Comte, de Vendée-Sèvre-Autise, d'Isles du Marais Poitevin, d'Aunis Atlantique et la CA de Niort et La Rochelle.	Opération de mise en tourisme de la Sèvre Niortaise : signalétique, support de communication.	Plan de financement bouclé.  Entre 2017 et 2019, l'implantation précise des haltes doit être validée.	Montant d'investissement total : 4,9 millions d'euros.  Quelques participations financières : 132 000 € de la CdC Aunis Atlantique, 750 000 € de la région Nouvelle-Aquitaine.	Clientèle touristique française et surtout nouvelles clientèles touristique nord-européenne.  Volonté de développer la notoriété internationale du Marais Poitevin.  Favoriser le « slow tourisme ».	Baisse de budget entre 2014 et 2017 de 10 millions d'euros à 4,9 millions.  Blocage de l'approbation du budget par le conseil départemental de Vendée, concomitamment aux débats autour de l'A831.	La ressource en eau est la matière première du projet.  Le projet se localise au cœur du Marais Poitevin.  Le projet passe par le territoire concerné par le projet des réserves.

Le deuxième stagiaire a fourni une expertise visant : « *l'objectivation de l'impact économique territorial de l'activité agricole* » (Bats, 2018, p. 50). En somme, son travail consistait à fournir une base informationnelle argumentant les bénéfices indirects des réserves de substitution sur le plan du maintien d'un tissu agricole. Pour ce faire, le stagiaire s'est inspiré des approches en économie présentielle, économie résidentielle et en économie productive (Talandier et Jousseau, 2013, cité par Bats, *op.cit*). Autrement dit, il s'agissait pour lui de répondre à la demande de la CACG visant à objectiver « (...) ce que le territoire perdrait d'un point de vue économique, si le projet des bassines ne se réalisait pas, puisque de facto, elle remettrait en cause la pérennité de l'activité agricole sur le territoire » (*ibid*, p. 50). Faisant face à des agriculteurs réfractaires à sa démarche (trois ont répondu à ses questionnaires sur quarante interrogés), l'expertise fournie par le stagiaire a dû se contenter d'analyser puis de spatialiser le système de production d'une des exploitations agricoles rattachée à l'une des réserves de substitution en projet :

« *Le travail d'analyse de l'impact économique de l'activité agricole sur le territoire conduit à une double appréciation. Dans un premier temps, un constat de frustration dû au non-aboutissement de ce travail. Néanmoins, dans un second temps, ce travail est satisfaisant puisqu'il permet de fixer une méthode et des outils qui pourront être proposés en tant que nouvelle prestation par la CACG, préalablement à l'élaboration de nouveaux projets*

*d'aménagement (...) Toutefois tout n'est pas perdu. La CACG en tant qu'assistant à maîtrise d'ouvrage du projet des réserves de la Sèvre Niortaise va proposer à la Coop de l'eau 79 un plan d'action dans lequel pourra figurer cette initiative » (ibid, p. 55).*

De la même manière que pour l'expertise précédente, le praticien en sciences sociales met à disposition ici une méthode et une base informationnelles servant la justification du projet de réserves de substitution. En un sens, il répond à l'une des nouvelles considérations portant sur la nécessaire transversalité en matière de secteur d'activités et de politiques publiques prise en compte dans la façon de gérer et d'aménager la ressource en eau. Néanmoins, une nouvelle fois, le recours à des stagiaires révèle en soit la faiblesse de l'expérimentation de la CACG et les limites du dispositif déployée par l'organisation. De plus, l'expérimentation de la CACG a ici une visée claire : celle de favoriser l'acceptabilité sociale du projet.

\*\*

La formalisation et le déploiement par la CACG de l'expérimentation de sa méthodologie de *Projet Augmenté* dans la gestion de l'eau corroborent dans son ambition avec les nouvelles considérations de la technoadministration en la matière. En effet, de la même manière que les considérations que charrient le *projet de territoire* dans ce domaine, la CACG a ici l'objectif de territorialiser le projet, d'élargir le cercle des parties prenantes de ce dernier et que ça justification ne se cantonne pas aux seules questions en matière de gestion quantitative de l'eau. Néanmoins, et au-delà du fait que nous devons considérer que cette analyse n'est pas complète au regard de la temporalité de notre implication et de l'arrêt du projet des réserves, cette nouvelle façon de faire n'est pas allée plus loin que la production d'une base informationnelle justifiant le projet contesté en cours. La dimension politique du *projet de territoire*, c'est-à-dire l'étude d'alternative autre que celle du stockage de l'eau n'a pas été ambitionnée. Cette expérimentation révèle l'instrumentalisation de l'*Entreprise des Territoires* et de ses ingénieries afin de garantir une acceptabilité sociale des projets de la CACG dans la gestion de l'eau. De plus, une nouvelle fois, le fait que le cœur de cette expérimentation soit à analyser au regard de travaux de stagiaires montre la fragilité du déploiement des façons de faire ambitionnées à travers l'*Entreprise des Territoires*. Par ailleurs, si cette méthodologie par la CACG peut s'apparenter à une « coquille vide », elle se heurte aussi à la temporalité de son interpellation : le temps de la maîtrise d'œuvre du projet.

L'analyse de la mise à l'épreuve de l'ambition portée derrière l'*Entreprise des Territoires* montre la mise à disposition d'une ingénierie sociale et territoriale. En ce sens, la CACG a endossé un rôle d'animateur territorial afin d'aider à l'émergence de projet de territoire. Néanmoins, de l'analyse de ces expérimentations, une dissonance claire apparaît entre l'ambition initiale et les interventions à l'étude. Cette dissonance préfigure la révision initiale de l'ambition de reconfiguration du rôle de SAR aspiré par la CACG et nous demande d'en analyser les obstacles et les verrouillages.

## **B. Transformer une SAR : l'Entreprise des territoires et ses verrouillages organisationnels, professionnels et scientifiques**

Après avoir abordé les modalités d'un processus d'innovation réflexif par la CACG, puis le contenu de cette innovation donné par la CACG, nous voulons dans cette partie dresser une analyse des freins internes à cette ambition de changement organisationnel. Nous proposons une analyse en deux temps. Tout d'abord, nous aborderons à l'aide des outils théoriques de la sociologie de l'innovation et de l'organisation, les enjeux d'intéressement, d'apprentissage et d'adhésion à l'innovation de la CACG - cristallisée au travers de *l'Entreprise des Territoires*. Dans un deuxième temps, nous analyserons également les verrouillages constitutifs aux sciences sociales à leur recours dans une perspective opérationnelle. Enfin, nous nous concentrerons sur les enjeux liés aux questions de savoir et de pouvoir dans l'acceptation de ce changement organisationnel – et plus particulièrement aux bouleversements des zones d'incertitude au sein de l'organisation

### 1) Verrouillage organisationnel dans l'intéressement et l'adhésion à *l'Entreprise des Territoires*

Le changement organisationnel qu'ambitionne la construction du nouveau rôle de la CACG à travers *l'Entreprise des territoires* appelle à un apprentissage organisationnel et à un succès de cette innovation. À partir des travaux sur le sujet, nous voulons mettre en lumière ici les éléments ayant constitué des freins dans le déploiement et le succès interne de son innovation, autrement dit, à la difficile adhésion des praticiens à la transformation de l'organisation.

\*\*

Pour qu'un apprentissage organisationnel soit effectif, les travaux sur le sujet ont montré la nécessité d'une collaboration étroite entre chercheurs et praticiens (Argyris et Schön, 2006 ; Bertrand et Fouquieray, 2017). De la même manière, les travaux concernant la sociologie de l'innovation insistent sur l'importance de l'art de l'intéressement et de l'art du choix des porte-parole quant à garantir l'adoption d'une innovation. Or, en se restreignant ici à l'étude du succès interne de cette innovation, les deux éléments préalablement cités ont été des enjeux majeurs, des difficultés, quant à l'adhésion à l'innovation engagée par l'entreprise et à l'apprentissage qu'elle nécessitait.

En ce qui concerne le sujet de la collaboration étroite entre chercheurs et praticiens, que nous aborderons plus longuement dans les deux sous-parties suivantes par une entrée à travers la question des savoirs et des pouvoirs en jeu, une des difficultés de la CACG a été de créer des dispositifs<sup>69</sup> et mettre en place des conditions pour assurer la collaboration entre chercheurs<sup>70</sup> et praticiens. Plus exactement, ces derniers collaboraient au sein de dispositifs qui conditionnaient cette collaboration. Une fois ces acteurs en dehors des dispositifs, cette collaboration était plus marginale. Cette difficulté s'explique de plusieurs manières. La première est l'organisation des praticiens au travers d'une logique de projet et la rationalisation économique de leur

---

<sup>69</sup> Par « dispositifs », nous faisons ici référence aux dispositifs abordés et analysés lors du chapitre 5 (*Territoires, REX et Prospective ; Ambitions et Territoires ; Atelier des Territoires ; etc.*), ainsi que les autres cadres d'interactions mis en place pour répondre à des appels d'offre, contribuer à l'élaboration du projet stratégique, expérimenter de nouvelles méthodologies, etc.

<sup>70</sup> Par « chercheurs », nous renvoyons ici à la mobilisation par l'organisation de tous les praticiens issus des sciences sociales. Nous mentionnons par-là les dix stagiaires recrutés dans le cadre des dispositifs *Territoire, REX et Prospective*, l'enrôlement de notre directeur de thèse dans le comité d'innovation de l'entreprise, notre mobilisation dans le cadre d'une CIFRE, ainsi que le recrutement du consultant spécialiste du développement territorial.

temps. En d'autres termes, pour les praticiens de la CACG, la collaboration avec les représentants des sciences humaines et sociales constituait un enjeu temporel. Un des freins les plus fréquemment rencontrés s'illustrait par la phrase suivante : « *Quel code je note pour notre réunion ?* ». En effet, chaque heure passée devait être justifiée par un « code » assigné lui à une opération. Ainsi, avant que le projet stratégique ne soit validé par le conseil d'administration, aucun code n'était affecté à la question de l'innovation et de l'*Entreprise des Territoires*. Il était donc difficile pour les chercheurs de mettre en place des temps de collaboration sans que ces derniers ne soient affectés à une opération sur laquelle l'organisation avait alloué un budget. Le projet stratégique annoncé et validé par la direction, un code spécifique à la création de l'*Entreprise des Territoires* a été mis en place, facilitant des coordinations, même ponctuelles et immédiates. En somme, la collaboration entre chercheurs et praticiens au sujet du déploiement de l'innovation se heurtait à une rationalité économique appliquée aux modalités de cette collaboration.

Sur le plan de la collaboration encore, les praticiens collaborant avec les chercheurs et travaillant ce faisant sur la question de l'*Entreprise des Territoires* et la conception de nouvelle forme d'ingénierie sont vite devenus des spécialistes internes de la question et les porte-parole majeurs de cette ambition de transformation. Pourtant, l'objectif de la direction de l'innovation était de mobiliser des praticiens de tous les services (services de la communication, direction commerciale, direction de l'innovation, direction de l'exploitation et direction des opérations). Néanmoins, ce n'est qu'un groupe d'une dizaine de praticiens qui ont été intéressés puis qui se sont inscrits en porte-parole de l'innovation de l'entreprise – le directeur de l'innovation les mentionnait par ce terme : « *le cercle des convaincus* ». Ce faible effectif a entraîné un phénomène de spécialisation en interne freinant la dynamique d'apprentissage nécessaire à ce changement organisationnel.

Ce phénomène de spécialisation des praticiens concernant la construction et la diffusion de l'*Entreprise des Territoires* a justement réduit la capacité des dispositifs d'innovation à intéresser les praticiens de l'organisation et à ériger des porte-parole au sein de chaque service de la CACG. Même si les modalités propres à une innovation ouverte ont permis la multiplication des supports visant à l'intéressement des praticiens en vue de leur enrôlement dans l'innovation de l'entreprise, ces derniers n'ont pas suffi à ce que cette innovation soit un succès, ou, en d'autres termes, à ce que l'*Entreprise des Territoires* soit un référentiel d'action partagé par tous cognitivement et culturellement parlant. Pour citer quelques exemples, le directeur et son adjoint de la direction des opérations n'ont jamais voulu participer à la réflexivité de la CACG quant au développement de savoir-faire sur le plan de la participation citoyenne : ces derniers ont notamment décliné leur invitation à l'atelier collaboratif sur la question. La diffusion des livrets thématiques au sein des espaces collectifs de l'organisation ne faisait que peu d'émules, tout comme les efforts de communication interne en ce sens.

Le frein qu'a constitué la spécialisation dans l'intéressement, l'adoption et l'implication au sein de ce processus d'innovation des praticiens est à analyser au regard de la multiplicité des métiers et des secteurs d'activité de l'entreprise. Cette diversité a entraîné une rationalité particulière, celle de la sectorisation des praticiens et des activités dans l'agencement professionnel de l'entreprise. Autrement dit, la spécialisation des compétences internes ne favorise pas une vision globale et transversale sur la question qui anime l'entreprise autour de son rôle dans l'intérêt général, dans la participation citoyenne ou dans l'innovation territoriale. Cette spécialisation s'illustre notamment par le fait que la transformation du rôle de la CACG dans le développement des territoires ruraux ne s'est pas effectuée à partir de la fonction qu'elle endossait au sein de la mission MAAP (explicité lors du chapitre 4), ni de ses praticiens. Ceci s'explique par le fait que ce type d'intervention, comme les

praticiens et les façons de faire qui leur étaient propres, sont restées très cloisonnées au sein de l'organisation. Ces équipes se concentraient spatialement essentiellement à l'antenne de Toulouse et ne collaboraient que très peu avec les ingénieurs œuvrant dans le domaine de la gestion de l'eau. Dès lors, cette culture du développement local ne sera pas valorisée. Ces pratiques et connaissances d'une certaine partie de l'organisation autour des questions de territoires et de développement ne seront que peu mobilisées par la CACG dans sa volonté de se transformer, comme dans les aménagements hydrauliques qu'elle menait simultanément.

Par ailleurs, si des difficultés dans l'appropriation et la construction de l'intelligibilité de *l'Entreprise des Territoires* ont été rencontrées, c'est aussi parce que la culture de l'innovation venait d'éclorre au sein de l'organisation. L'apprentissage était alors double : celui sur l'innovation, et qui plus est l'innovation ouverte, et celui portant sur les éléments cognitifs que charriait le projet stratégique. Ces deux « freins » dans les possibilités d'apprentissage organisationnel de la CACG ont entraîné de l'inhibition chez certains praticiens – inhibition qui explique en grande partie le fait que certains d'entre eux ne se sentaient pas concernés et intéressés par le processus d'innovation réflexif de l'organisation. Plus particulièrement, les difficultés cognitives dans l'appréhension de *l'Entreprise des Territoires* étaient nombreuses. L'exemple que nous avons préalablement cité, au sujet de praticiens réfractaires à conserver le terme « public » au côté du nom de *l'Entreprise des Territoires*, illustrent que l'ambivalence, l'hybridité entre dimension privée et publique a favorisé quelques confusions et même désintéressement sur les ambitions de la CACG. À partir de l'observation de ces confusions ou désintéressement, nous avons dressé *a posteriori* trois cas de figure qui s'exprimaient alors.

Le premier était celui de praticiens qui ne concevaient aucun intérêt quant à ce que la CACG ambitionne de développer des ingénieries sociales et territoriales au sein de l'organisation pour répondre à un intérêt général territorialisé. En somme, ces derniers considéraient comme infondée l'ambition de l'organisation à renouveler sa mission d'intérêt général et d'établissement public. Ces réfractions émanaient de deux catégories de praticiens. Beaucoup d'entre eux faisaient partie des plus anciens de l'entreprise, alors dubitatifs face à un processus d'innovation et un nouveau projet stratégique dont ils doutaient de la pertinence. Mais également, d'autres praticiens de toute ancienneté ne concevaient comme prioritaire que la logique privée de l'organisation, autrement dit de rentabilité, et c'est cette dernière qui selon eux devait primer sur la logique publique de l'organisation. Ce faisant, ces derniers ont adopté une posture de désintéressement face au processus d'innovation réflexif de la CACG, rendant extrêmement difficiles les processus d'intéressement et d' enrôlement à leur égard. Une critique récurrente était alors celle du coût financier du projet stratégique dans un contexte de difficulté financière pour l'entreprise. Par exemple, au détour d'un café, un des praticiens nous a questionné sur le coût du financement de notre thèse par la CACG. Une fois ce dernier rassuré par un discours argumentant un faible coût grâce au Crédit Impôt Recherche, il a dirigé cette critique à l'encontre du consultant. Une deuxième illustration tient à ce *verbatim* d'un praticien extrait d'une réunion concernant le projet stratégique : « *le territoire ça sert à avoir des sous* ». Nous voyons à travers ces mots qu'une des dimensions majeures du processus d'innovation qui se cristallise à travers le terme « territoire » n'est pas ici perçue comme un élément appelant à une reconfiguration des façons d'aménager de l'organisation, ou comme un terme renvoyant à une nouvelle acceptation de l'espace au regard des évolutions contextuelles qui concernent la CACG. Au contraire, il est réduit, et par-là le projet stratégique aussi, à un élément de discours afin d'améliorer la concurrentialité de l'organisation et d'intéresser l'appareil politico-administratif.

Le deuxième cas de figure était celui des praticiens qui exprimaient leur frustration quant à « la lenteur » de l'innovation. Plus précisément, cette catégorie de



praticiens était les plus intéressés par la réflexivité de la CACG et persuadés de son bien-fondé. Leurs réticences se dirigeaient alors plutôt sur des critiques quant à l'agencement de l'organisation, qui ne permettaient pas un modèle économique mettant au centre de ses priorités l'intégration, la formation et le déploiement de nouvelles modalités d'action par l'entreprise. En d'autres termes, ces derniers voyaient l'adaptation de la CACG, sa conception d'un nouveau rôle de la SAR/SEM et le développement de nouvelles formes d'ingénierie comme une priorité, comme des priorités, mais des priorités qui ne trouvaient pas un cadre économique et organisationnel adéquat au sein de l'entreprise. À ce titre, une des critiques pointées par certains d'entre eux portait sur l'absence de ressources humaines adéquates en interne et de compétences cohérentes avec les nouvelles modalités d'action que conçoit l'ambition de la CACG. Par exemple, une praticienne responsable du suivi du projet stratégique nous partage lors d'une réunion :

*« On est bon en opérationnel, mais pas dans l'AMO, dans la réflexion amont, de passer de l'idée à l'émergence du projet. (...) Il n'y a pas de ressources internes pour l'entreprise des territoires. Il y a un "gap" entre le discours et les possibilités en termes de ressources humaines pour les mettre en œuvre ».*

Cet enjeu sur le plan des ressources humaines a été prépondérant tout au long de notre immersion au sein de l'organisation. Il était un enjeu à double titre : économique d'une part, car si l'*Entreprise des Territoires* appelle à de nouvelles ressources humaines, la CACG se heurte à des difficultés financières quant à en engager de nouvelles ; opérationnelle d'autre part, car si le « *cercle des convaincus* » montait en compétence sur les questions d'ingénierie territoriale et sociale, d'un côté, le reste des praticiens restaient des non-initiés quant à la traduction opérationnelle de ces modalités d'action spécifiques, et de l'autre les expérimentations de l'*Entreprise des Territoires* se sont réalisées à personnel constant et par le recours à des stagiaires de niveau « Master 2 ». Dès lors, alors que la CACG est en difficulté économique et ambitionne un changement culturel, elle ne peut se permettre de renouveler ses ressources humaines, mais plus de les « former ». En conséquence, sa visibilité en tant qu'*Entreprise des Territoires* chez la technoadministration en est directement affectée. Par exemple, concernant les expérimentations à travers le dispositif *Territoires, REX et Prospective*, le directeur du développement économique de la Communauté de Communes du Grand-Villefrancois illustre à la fois le manque de visibilité de la transformation de la CACG au regard des praticiens avec qui il a collaboré :

*« Moi, j'ai vu le consultant qui est un généraliste expert du développement territorial, qui a répondu à nos attentes, mais pour moi, la seule entrée de la CACG, c'est lui et les deux stagiaires qui ont répondu parfaitement à nos exigences, mais je n'ai pas vu, en fait, dans la démarche, comment la CACG réinterroge ses pratiques dans l'optique d'offrir une offre de service au territoire. »*

Le dernier cas de figure était une incompréhension sur ce qu'impliquait l'*Entreprise des Territoires* dans les secteurs d'activité de la CACG. Certains praticiens éprouvaient des difficultés à appréhender si l'*Entreprise des Territoires* constituait un secteur d'activité de la CACG, celui du développement et de l'innovation territoriale, ou si cette dénomination appelait à une refonte du rôle de l'entreprise aussi bien dans la gestion de l'eau que dans le développement des zones rurales, aussi bien dans ses registres d'action publics et privés. Cette difficulté dans ce qu'impliquait l'*Entreprise des Territoires* dans les activités de la CACG persistait à cause de plusieurs éléments : le premier tient à la spécialisation et sectorisation que nous mentionnons plus haut et qui rend cognitivement exigeante l'appréhension de l'ambition de la CACG tant sur le plan politique, qu'économique ou opérationnel ; le deuxième tient à la difficulté tout aussi cognitive d'imaginer une nouvelle posture de la CACG en tant qu'acteur public dans le développement des zones rurales autre que

par les actions et le rôle qui lui étaient historiquement conférés. À ce propos, une controverse peut illustrer ce point. Elle a émergé suite à la réalisation d'un poster réalisé dans le cadre de cette thèse pour des « doctoriales »<sup>71</sup>. Le poster s'intitulait « *À la recherche de l'intérêt général perdu : réflexivité, expérimentations et recherche d'innovation par la Compagnie d'Aménagement des Coteaux de Gascogne* ». Envoyé à la chargée de communication pour information, elle nous transmet sa réticence quant au titre de la publication, puisqu'elle l'appréhende comme « *péjoratif pour la CACG* », argumentant « (...) *qu'on dirait que c'est la CACG qui a perdu l'intérêt général* ». Décidant de trouver un médiateur, nous sollicitons le directeur de l'innovation. Une discussion à trois se forme pour expliquer que « (...) *ce n'est pas la CACG qui a perdu l'intérêt général, mais ce sont les transformations actuelles qui ont fait perdre à l'intérêt général son contenu* ». Cette chargée de communication, par sa remarque, révèle deux choses : d'une part que la spécialisation de chacun dans une entreprise est un frein à l'appropriation d'un processus réflexif et d'un nouveau cadre cognitif ; d'autre part que la réflexivité de la CACG est un élément qui n'a pas encore réussi son intéressement et gagné l'adhésion des praticiens de l'entreprise.

Ces difficultés dans l'intéressement et l'enrôlement des praticiens dans le processus d'innovation de la CACG et sur l'intelligibilité de celui-ci sont à mettre en exergue avec une caractéristique importante de ce dernier : le faible cadre coercitif mis en place par la direction. Ce que nous voulons dire ici, c'est que la direction n'a pas voulu imposer à ces praticiens la participation et l'implication dans cette innovation - à l'exception du dispositif *Ambitions et Territoires*, où la présence de certains s'expliquait par leur intéressement sur ces questions depuis le dispositif *REX et Prospective*, mais que d'autres ont aussi quitté « en cours de route ». C'est d'ailleurs ce que nous mentionna le directeur de la CACG lors d'une entrevue : « *je ne peux et je ne veux rien imposer à mes équipes. Il y aurait trop de personnes mécontentes qu'on leur impose de nouvelles habitudes et de nouveaux sujets de travail* ».

\*\*

Nous avons voulu dans cette partie aborder nos analyses sur les difficultés quant au succès de l'innovation de la CACG. L'énumération de ces freins tient au niveau de l'organisation elle-même et de ses praticiens. Ce que nous avons voulu dire, c'est qu'entre le contenu et les modalités de l'innovation engagée, ainsi que les spécificités de l'organisation en question, de nombreuses difficultés sont venues entraver l'intéressement et l'enrôlement des praticiens au sujet de la transformation de la CACG. L'ambition de l'Entreprise *des Territoires* n'a connu qu'une faible adhésion. De la même manière, le changement culturel qu'ambitionne la CACG pose un enjeu d'intelligibilité de sa réflexivité et freine le nécessaire processus d'apprentissage, d'implication et d'appropriation de l'innovation qui est ici brigüée.

---

<sup>71</sup> Les doctoriales en question étaient un événement d'une semaine, entre l'UPV (Universidad del País Vasco) et l'UPPA, rassemblant les doctorants de toutes disciplines des deux universités, centré sur la question de l'innovation, du *networking* et du *teamworking*. Chaque doctorant était dans l'obligation d'exposer un poster « original » en anglais.

2) Les sciences sociales face à l'impératif opérationnel :  
contraintes et limites des approches critiques et apolitiques  
pour la transformation de la CACG

Nous avons présenté les caractéristiques et la signification qu'a le recours aux sciences sociales par la CACG. Néanmoins, solliciter des praticiens de ces disciplines en vue de produire des connaissances pour l'action, de construire l'opérationnalité de savoirs avant tout théoriques n'a pas été sans contraintes et limites. Le recours aux sciences sociales, s'il marque une rupture, s'il a accompagné la structuration d'un nouveau référentiel d'action par la CACG, a aussi constitué en soi une limite à la transformation de l'organisation, tant sur le plan de la formalisation de nouvelles pratiques de l'*Entreprise des Territoires*, que sur la question de l'intéressement des praticiens historiques sur les sujets qu'elles abordaient. En somme, le recours aux sciences sociales est à aussi appréhender comme un verrouillage scientifique à la transformation de la CACG, à côté du verrouillage organisationnel évoqué auparavant.

\*\*

Le recours aux sciences sociales par la CACG illustre les nouvelles formes de partenariats aujourd'hui dans la régulation et la production de connaissance scientifique. Plus largement, ce genre de partenariat est un des champs qui entraîne l'occurrence du rôle d'expert qu'endosse le chercheur. Également, il fait écho aux travaux récents plaidant pour une « *science transformative* »<sup>72</sup> (Schneidewind et al., 2016) et « *une science participative* » (Houllier, Joly et Merilhou-Goudard, 2017 ; Hubert, Aubertin et Billaud, 2013), qui rassemblent les approches telles que les recherches transdisciplinaires, la recherche-action, la recherche-intervention, etc. Si nous avons eu l'occasion de montrer les modalités et contenus du rôle d'expert demandé par la CACG aux praticiens en sciences sociales, nous voulons ici nous attarder sur les enjeux relatifs aux différentes approches des chercheurs en sciences sociales dans l'optique d'une transformation.

En effet, le recours aux sciences sociales a révélé l'enjeu relatif à l'opérationnalité des savoirs et aux différentes approches endossées par le praticien en question pour soutenir la transformation de l'organisation. Plus particulièrement, cet enjeu résonne aujourd'hui avec les débats constituant le champ de la géographie politique et environnementale, ou de la communauté scientifique de la *political ecology*. En effet, depuis le chapitre 3 de cette thèse nous montrons les liens entre le scientifique et le politique dans la gestion de l'eau et le développement des territoires ruraux en Gascogne, par une approche s'intéressant aux technosciences et expertises en la matière. Or, nous assistons depuis à des liens étroits entre les sciences de l'espace, l'économie ou la sociologie aux actions de la CACG.

Concernant les sciences de l'espace, elles ont tissé des liens historiques avec l'action et le politique, particulièrement dans les disciplines de la géographie et, plus encore, de l'aménagement du territoire. Néanmoins, les apports de ces sciences dans ce domaine ont été défendus comme étant apolitique au regard de la croyance en l'objectivité des savoirs scientifiques mobilisés. Or, si le champ des STS et de la sociologie des sciences ont amené à relativiser cette objectivité au regard de la démonstration que toute production scientifique est interdépendante de la contingence sociale et politique, la question environnementale conduit aujourd'hui à des réflexions quant à la prise en compte des cadres politiques dans lesquels peuvent s'inscrire les questionnements scientifiques ou même appellent à une politisation de cette production scientifique. Cette inflexion à la politisation que pose la question

---

<sup>72</sup> Les travaux sur cette question définissent cette science comme « (...) a specific type of science that does not only observe and describe societal transformation processes, but rather initiates and catalyzes them. Transformative science aims to improve our understanding of transformation processes and to simultaneously increase societal capacity to reflect on them. » (Schneidewind et al., 2016, p.6)

environnementale au chercheur est présentée dans les considérations autour de la géographie environnementale et dans la discipline de l'aménagement du territoire (Desjardins, 2020). Les travaux de *political ecology* concernant les approches critiques des chercheurs dans cette communauté donnent des éléments d'informations précieux pour prendre du recul sur ces considérations dans la discipline géographique et aménageur.

La *political ecology* s'est fondée par opposition aux approches dites apolitiques de l'environnement. Résolument politique, la *political ecology* est tiraillée entre des approches de déconstruction critiques et des approches plus radicales (Desvallées, Arnauld de Sartre et Kull, à paraître). Ces débats font ressortir avec d'autant plus de force la propension de la géographie et de l'aménagement francophone à l'apolitisme. Cette approche, consciente des limites de l'apolitisme qui a suscité la réaction de la *political ecology*, continue volontairement à faire abstraction des relations de pouvoir et de la question du cadre politique dans lequel s'insère et réalise sa production de connaissance. Ainsi, au regard de l'inflexion à la politisation que pose la question environnementale, les approches apolitiques, critiques et radicales sont relatives à trois postures du chercheur embarqué dans une recherche-action. Soit ce dernier adopte une posture critique afin de déconstruire l'action et les représentations en question pour mieux les transformer ; soit il adopte une posture de « plaidoyer » se voulant transmettre et relayer d'autres actions et représentations qui s'inscrivent en rupture avec celle en place dans sa recherche-action ; soit il adopte une posture apolitique qui consistera à déployer outils et méthodes afin de répondre aux exigences et problématiques posées par le système sociotechnique en question sans se soucier de l'orientation politique du dispositif ou des asymétries de pouvoir dans ce dernier.

Le recours aux sciences sociales par la CACG s'est caractérisé par deux de ces approches ayant chacune d'entre elles des limites quant à l'apport transformatif visé sous-jacent. La première était relative à l'approche critique. Nous l'avons notamment adoptée sur la question de la participation citoyenne, du répertoire d'action initialement développé par la CACG dans les ouvrages tels que celui de Sivens ou des réserves de substitution, ou encore sur la question de l'acceptabilité sociale. Sur la question de l'acceptabilité sociale par exemple, dès le début, il a été établi avec les praticiens enrôlés dans la collaboration avec les sciences sociales que travailler sur la question de l'acceptabilité sociale des projets ne constituait pas une façon adéquate de cadrer le problème des conflits autour de projet d'aménagement et de développement des territoires ruraux aujourd'hui. En ce sens, un rapport a été transmis aux praticiens analysant la question de l'acceptabilité sociale comme celle d'une catégorie de pouvoir, c'est-à-dire celle d'une problématique propre aux aménageurs qui ne permet pas une réflexivité de leur part tant sur l'orientation politique de leur aménagement, que sur leur prise en compte de la dimension sociale inhérente à tout territoire, que sur la dimension participative du projet. Les chercheurs-experts ont alors décidé de cadrer cette question par celle de la participation citoyenne et de l'ingénierie territoriale. Autrement dit, ces derniers, embarrassés (Barbier et Nadaï, 2015), ne voulaient pas fournir des connaissances opérationnelles uniquement dans une perspective d'acceptabilité des projets, car les conflits étaient appréhendés comme vertueux (Batellier, 2016 ; Gastineau et Villalba, 2016). Or, lors d'un comité de pilotage concernant nos travaux au sein de l'organisation, le directeur des opérations exprime un mécontentement : « *Mais c'est très bien tout ça, mais ça ne nous dit pas comment rendre les projets acceptables* ». Ce *verbatim* illustre bien les difficultés des sciences sociales dans une approche critique à fournir un socle de connaissance intelligible et opérationnel pour les praticiens et, dans le même temps, à intéresser les praticiens par un socle de connaissance critique sur des objets et sujets qu'ils manipulent. Si cette posture a en partie participé à la transformation de l'organisation, ou du moins à l'évolution de certaines représentations concernant le sujet de l'acceptabilité des

projets et la question de la participation citoyenne, participant à un discours *scientifico-organisationnel*, non seulement l'empathie d'une partie des praticiens était perdue et leur intéressement avec, mais également les théories ici manipulées ont été difficile à traduire en apport opérationnel pour les praticiens de la CACG.

À côté des difficultés opérationnelles rencontrées par une approche critique, la CACG a eu recours à une approche apolitique. Cette approche s'est notamment réalisée via des partenariats avec certaines formations, établissements ou collectifs de chercheurs spécialisés. Nous faisons ici notamment référence aux collaborations avec des praticiens travaillant sur les approches en termes d'économie géographique ou sur ceux travaillant sur les méthodologies et outils de l'ingénierie territoriale, notamment sur le « *jeu territoire* » (Bats, 2018 ; Copello, 2019 ; Lardon, 2013). Si nous qualifions ces approches d'apolitiques, c'est bien parce que ces dernières s'insèrent dans le cadre politique qui fonde la mobilisation du chercheur et de ses méthodes. L'exemple de la démarche de prospective participative engagée à l'aide du « *jeu territoire* » montre qu'il n'est pas question pour le chercheur d'adopter une posture critique, ou de relayer des propositions de la société civile en rupture avec le cadre politique à l'œuvre, mais bien de tenir un rôle de facilitateur de la démarche participative sans en interroger son contenu concernant l'orientation politique qui se dégage de la démarche. De plus, si certains travaux questionnent les asymétries de pouvoir dans les processus participatifs (Barnaud, 2013 ; Barnaud et al., 2016), cela n'a pas été le cas ici. Mais encore, sur la question des réserves de substitution, nous avons vu que le recours à un praticien dans le domaine de l'économie géographique visait à offrir un nouvel argumentaire à l'aménagement en question, sans se préoccuper des questions de pouvoir ou du cadre politique dans lequel il s'inscrivait au regard de la problématique environnementale. Autrement dit, ce style d'approche permet à la CACG d'avoir recours à des sciences sociales qui ne vont pas politiser l'action ou le projet en question, mais bien s'en tenir aux réflexions initiales des parties-prenantes.

La caractéristique de cette approche s'est également retrouvée avec l'invitation d'un chercheur expert, André Gobeil, spécialisé dans le développement régional au Québec à travers les approches collaboratives et la mise en place de *Living Lab*. La CACG avait insisté pour que ce dernier présente non pas des éléments théoriques aux praticiens, mais réponde plutôt à la question du *comment faire* sur le plan de la participation citoyenne et de l'innovation ouverte (Gobeil, 2016). Par cet accent mis sur l'opérationnalité de ce genre d'approche, l'intervenant n'a ni questionné les questions de pouvoirs relatives à ce genre de dispositifs, ni le cadre et l'orientation politique pour lequel elle œuvrait. Dès lors, la limite de cette approche se situe sur la transformation à laquelle participe le domaine et la discipline des sciences sociales concernées. Elle a facilité l'enrôlement et l'intéressement du chercheur par les parties prenantes sans résistance. Pour autant, si la dimension opérationnelle de ces approches est réelle, elle ne participe pas à une transformation, ou une réflexion, de l'organisation, d'un projet ou d'une politique, allant dans le sens d'une prise au sérieux des questions environnementales, des questions sociales et politiques auxquelles elles sont intrinsèquement associées.

Une limite transversale à l'approche critique et à l'approche apolitique peut être analysée dans les résultats de collaboration entre les sciences sociales et la CACG : celle d'un apport opérationnel se restreignant à la seule formation d'une base informationnelle. Sur le plan des approches apolitiques, les formations que nous avons suivies sur les pratiques en termes d'ingénierie sociale<sup>73</sup> ont permis la diffusion de

---

<sup>73</sup> Trois formations ont été suivies sur ces questions : « Expérimenter des approches collaboratives et participatives innovantes », A. Fortin, Association « Osons ici et maintenant », 27 & 28 juin 2016, Bordeaux ; « Formation à la concertation territoriale et à la facilitation de groupe », Lisode, 7 au 9 décembre 2016, Montpellier ; « Prospective, participation et modélisation spatiale pour la gestion des

connaissances pratiques sur le sujet, l'élaboration d'évènements collaboratifs au sein de la CACG, la diffusion de méthodes et d'outils, mais elles n'ont été appliquées que de manière très incrémentale de la part des praticiens. Par exemple, en ce qui concerne les séquences de recherche-formation-action sur l'ingénierie sociale et territoriale, les difficultés n'étaient pas tant cognitives que liées à l'opérationnalisation des savoirs – c'est-à-dire que le difficile intéressement des praticiens n'était pas tant dû à leurs compréhensions ou appréciations des éléments théoriques présentés, mais plus sur les doutes inhérents à la question de leur mise en pratique. Un *verbatim* représente bien ces doutes quant à l'opérationnalité des théories transmises. Lors d'une réunion de présentation de la méthodologie de *Projet Augmenté* que nous aborderons au prochain chapitre, un praticien dit : « *Bon, ça, c'est la théorie qui le dit, c'est très bien, mais en pratique, on ne sait toujours pas comment on fait* ».

Il en est de même concernant les expérimentations réalisées via le dispositif *Territoires, REX & Prospective*. La démarche une fois réalisée se restreint à la formalisation d'une base informationnelle à disposition des parties prenantes du projet en question. Néanmoins, si cette limite sur le plan de la « transformativité » dans cette approche apolitique est à imputer aux caractéristiques de ces approches participatives où le chercheur devient facilitateur et formalise la démarche réalisée à travers la production d'un rapport, cette dernière est aussi à analyser au regard de la contrainte de la temporalité définie d'un projet – contrainte sur laquelle nous reviendrons plus tard dans ce chapitre. La limite rencontrée des apports des praticiens en sciences sociales à une seule base informationnelle est aussi analysée dans le cas de l'approche critique. Ici, la limite est aussi intrinsèque à la caractéristique de l'approche. Autrement dit, le fait que des connaissances critiques viennent s'inscrire en rupture avec les représentations, les structures cognitives et normatives des praticiens ou de l'organisation de la CACG a freiné leur appropriation et par-là leur traduction opérationnelle. Dès lors, les livrables adoptant une posture critique au sujet de la participation citoyenne, des réserves de substitution ou encore de l'acceptabilité sociale se cantonnent au rôle d'une base informationnelle. Leur saisie à des fins de transformations des pratiques des praticiens et plus globalement au soutien à la reconfiguration du rôle de la CACG est alors dépendante de l'intéressement et de la volonté de la direction et de ses salariés.

Ainsi, la difficile performativité du recours aux sciences humaines et sociales est en partie imputable aux approches critiques et apolitiques et aux limites de l'opérationnalité de ces connaissances. Ces limites des sciences sociales dans une perspective transformative ont favorisé l'instrumentalisation du savoir scientifique par la CACG, c'est-à-dire à mobiliser la base informationnelle alors à disposition pour légitimer son processus d'innovation. Cette instrumentalisation s'effectuait dans l'objectif de favoriser l'intéressement des acteurs au sein de quatre sphères : celle des praticiens de l'organisation à ce sujet, celle des administrateurs et de l'action publique locale, celle des clients et commanditaires, celle du monde académique. Autrement dit, le discours et les savoirs experts fournis par les sciences sociales assoient l'autorité et la pertinence de *l'Entreprise des Territoires* par l'autorité de la science. Or, nos analyses *a posteriori* continuent de mettre en lumière la démarche de la CACG au regard de théories scientifiques. C'est sans doute le signe que la science était à la fois saisie comme une justification de l'action, mais aussi qu'elle influence directement le contenu du discours et des actions de l'organisation. Cécile Douillet révèle que dans le champ du développement territorial, l'entente d'experts entre universitaires et aménageur produit un « *discours scientifico-administratif* », car :

---

ressources dans les territoires », Ecole-chercheurs SCEMSITE, INRA, 4 au juin 2018, Mérignac (Houet, 2016).

« Si l'analyse académique est incorporée dans le discours administratif, ce n'est pas seulement du fait "de conditions organisationnelles" favorables, c'est aussi lié au contenu de l'analyse académique. (...) Il serait juste de dire que les interrogations de l'univers administratif sont incorporées dans les discours savants tout autant que les notions savantes sont introduites dans le discours administratif » (Douillet, 2005, p.141).

À partir de cette analyse, nous pouvons dire que l'articulation entre universitaires et aménageurs a ici produit un discours *scientifico-organisationnel*. Néanmoins, la production de ce discours cache la difficile intelligibilité par les praticiens de l'organisation du processus d'innovation de la CACG et des théories en sciences sociales. Comme nous l'avons déjà mentionné, l'analyse faite ici est une reconstruction *a posteriori*. De fait, si notre discours sur les ambitions et la réflexivité de la CACG est soucieux d'apporter de la clarté au lecteur, ce n'était pas le cas chez les praticiens de la structure. De la même manière, si le discours de la CACG est dans notre posture de scientifique intelligible, il était cognitivement moins accessible pour les praticiens.

Enfin, les contraintes constitutives à l'articulation des postures experts-chercheurs ont formé un autre frein dans l'appropriation de l'*Entreprise des Territoires* par les praticiens historiques de la CACG. En effet, comme l'abordent des travaux sur le cas des recherches sur la biodiversité, « l'articulation entre les demandes de gestionnaires et de valorisation scientifique relève du "grand écart", sinon de la "schizophrénie" » (Granjou, Mauz et Daccache, 2013, p. 10). Ce dualisme caractéristique de la posture d'un chercheur embarqué a constitué un frein chez les praticiens en sciences sociales dans leur collaboration avec la CACG. Par ailleurs, ces derniers ont fait face à une contrainte organisationnelle dans l'articulation entre recherche et expertise : la gestion du temps. De la même manière que la production d'une expertise est chronophage, la valorisation scientifique demandée dans le même temps dans le cadre du partenariat l'est aussi. Cette double contrainte temporelle a été une difficulté rencontrée par les praticiens qui a pu freiner la quantité des expertises produites ou la rapidité à laquelle elles étaient fournies. En effet, la temporalité demandée par la CACG dans la production des expertises n'était ni une temporalité qui permettait une expertise parfois « robuste » sur le plan scientifique, ni une temporalité qui permettait une facile articulation avec les contraintes liées à la valorisation scientifique. En outre, la contrainte intrinsèque à la valorisation du travail scientifique par ces chercheurs-experts était majeure. Si la production d'expertise n'exige pas une montée en généralité, la valorisation scientifique elle l'exige. Composer avec ces deux impératifs, requérant chacun une temporalité différente, a aussi constitué un frein à l'implication des sciences sociales dans l'organisation. À titre d'exemple et en ce qui nous concerne, la valorisation scientifique a nécessité des distanciations avec notre rôle d'ingénieur d'étude au sein de la CACG, freinant notre implication en tant qu'expert. Ainsi, le jeu permanent entre les contraintes et opportunités intrinsèques à l'articulation du rôle de chercheur-expert a constitué un frein propre au recours aux sciences sociales par l'organisation et pour la formalisation de l'*Entreprise des Territoires*.

\*\*

Ainsi, les sciences sociales, au travers de leur mobilisation dans une optique transformative, ont constitué des contraintes et limites à la reconfiguration du rôle de la CACG et à l'élaboration de nouvelles pratiques. Si les sciences sociales ont rempli en partie leurs rôles, leurs difficultés à fournir des savoirs opérationnels, la dimension critique ou apolitique de leur apport théorique, ou les contraintes liées à l'articulation du rôle chercheur-expert révèlent les limites de ces dernières face aux objectifs qui leur ont été donnés. En somme, le recours aux sciences sociales a constitué lui-même

un verrouillage scientifique à l'intéressement et l'appropriation par les praticiens du changement organisationnel engagé par la CACG.

3) Le bouleversement des zones d'incertitude : savoirs et pouvoirs au cœur des obstacles de collaboration et d'innovation

Au-delà des obstacles organisationnels et scientifiques dans le changement engagé par la CACG, l'articulation et l'interdépendance entre savoir et pouvoir ont constitué un champ de verrouillages quant à l'adhésion et l'appropriation de l'innovation par les praticiens. Ce que nous voulons dire ici plus précisément, c'est que *l'Entreprise des Territoires* et l'internalisation des sciences humaines et sociales au sein de la CACG ont bouleversé les zones d'incertitude. Ce faisant, au sein du processus d'innovation de la CACG, le déplacement des zones d'incertitude sur des sujets maîtrisés par les sciences humaines et sociales a entraîné une reconfiguration du pouvoir détenu jusqu'alors par les ingénieurs. Or, si tout l'intérêt de l'apprentissage organisationnel est justement d'équilibrer cette asymétrie, des difficultés entre les détenteurs du savoir en sciences humaines et sociales et du savoir ingénieur ont émergé et ont constitué des entraves à l'apprentissage organisationnel, à l'adhésion des praticiens à *l'Entreprise des Territoires*.

\*\*

Dans leurs travaux sur *L'acteur et le système* (*op.cit*), M. Crozier et E. Friedberg avancent que le pouvoir est au cœur du fonctionnement des organisations et des relations entre les acteurs. Plus particulièrement, ils insistent sur le fait que le pouvoir dans les organisations s'exerce par le contrôle des zones d'incertitude. Ces zones d'incertitude, le processus d'innovation réflexif de la CACG les a bouleversées. En effet, si selon les mêmes auteurs les grandes sources de pouvoir au sein d'une organisation se trouvent dans la possession de compétences particulières, dans la maîtrise de l'information du contexte dans lequel évolue l'organisation, dans le contrôle de la communication et dans la connaissance des règles de fonctionnement de l'organisation, l'élaboration et la concrétisation de *l'Entreprise des Territoires* ont reconfiguré les acteurs bénéficiant de ces sources de pouvoir et contrôlant des zones d'incertitude.

En effet, au sein du processus d'innovation de la CACG, la direction de l'innovation, le consultant ainsi que les représentants des sciences humaines et sociales ont alors bénéficié, sans que ce soit forcément de manière égalitaire, de ces différentes sources de pouvoir. Notamment, les compétences que requiert l'ambition de *l'Entreprise des Territoires* sont, elles, détenues par le consultant et les praticiens en sciences humaines et sociales. La maîtrise de l'information concernant l'environnement de l'organisation est de la même manière une des expertises détenues par ces deux acteurs. Il en est de même, mais dans une moindre mesure, pour le contrôle de la communication en ce qui concerne le directeur de l'innovation et le fonctionnement de l'organisation. De fait, *l'Entreprise des Territoires* a engendré de nouvelles zones d'incertitude dont le contrôle était détenu par des acteurs qui ne représentent pas historiquement les praticiens de l'entreprise et par une direction nouvellement instaurée et dont les pratiques s'inscrivaient en rupture des pratiques historiques de l'entreprise. En ce sens, ces praticiens singuliers dans l'organisation, et fondamentaux dans le changement organisationnel auquel aspire la CACG, sont devenus des « *marginiaux sécants* », c'est-à-dire des acteurs :

« (...) *partie prenante dans plusieurs systèmes d'action en relation avec les uns et les autres et qui peut, de ce fait jouer le rôle (...) d'intermédiaire et d'interprète entre des logiques d'action différentes voire contradictoires* », afin de maîtriser « les "environnements pertinents" d'une organisation, c'est-à-dire les segments de la société avec lesquelles elle est ainsi en relation,



*constituant pour elle toujours et nécessairement une source de perturbation potentielle de son fonctionnement interne, et donc une zone d'incertitude majeure et inéluctable* » (ibid, p. 86).

Ces nouveaux acteurs contrôlant de nouvelles zones d'incertitude pour l'organisation viennent perturber les praticiens historiques de l'organisation : les ingénieurs. Ingénieurs des Ponts et Chaussées, ingénieurs géotechniciens, ingénieurs agronomes, ingénieurs hydrauliciens, ou encore ingénieurs en génie-civil, ils constituent historiquement la figure phare du praticien au sein de l'organisation, détenteurs de savoirs nécessaires au développement des territoires ruraux et à la compréhension du rôle de l'organisation dans cet objectif. Le directeur adjoint de la DRAAF Occitanie explicite cette caractéristique de la CACG :

*« La CACG, c'est une boîte d'ingénieurs. Moi, je suis ingénieur, et la culture de l'ingénieur c'est la culture du sachant qui connaît la vie et qui connaît les choses, quoi. Moi quand j'ai commencé ma carrière, j'étais comme la CACG, je faisais des réseaux d'eau potable et d'assainissement, on le faisait, hein... Donc j'ai débarqué, j'avais un bureau d'étude dans la DDT, enfin les DDA à l'époque, et puis on débarquait dans les petits villages des Cévennes et on disait "vous voyez on va faire comme ça", donc dans la culture de l'ingénieur de développement quoi qui était la culture de la reconstruction de la France de l'Après-guerre où il fallait déployer sur le territoire des forces techniques pour construire des routes, de l'électrification, de l'eau potable et à l'époque, on ne demandait pas son avis à la population locale, on faisait et puis c'était nécessaire. Donc on a tous ce passé culturel. »*

Or, des conflits qu'a connus la CACG lors de la troisième vague de modernisation jusqu'au processus d'innovation réflexif, ces deux phénomènes ont fait basculer l'ingénieur de la posture du « sachant » à celle du « non-initié » aux sujets politiques et sociaux que charriaient le processus d'innovation réflexif et l'*Entreprise des Territoires*. Ce renversement des sources de pouvoir de l'ingénieur dans son contrôle des zones d'incertitude a entraîné quelques résistances. D'autant plus que ces résistances ont été exacerbées par le fait que le processus d'innovation réflexif de la CACG a fait appel à d'autres formes de savoir et d'autres cultures qui nécessitaient un apprentissage de la part de ces praticiens.

Ces propos du directeur de l'innovation illustrent cette difficulté dans le changement organisationnel de la CACG :

*« À l'intérieur de la CACG, la transformation ne s'est pas bien passée. On vient perturber une structure, un groupe d'ingénieurs, en disant que vos projets sont bien, mais c'est plus comme ça qu'il faut faire, on se prend des baffes en retour, mais il faut prendre le temps de la pédagogie et démontrer aux collègues qu'ils ont à y gagner quand même ».*

Un élément prépondérant dans les difficultés rencontrées dans l'innovation de la CACG est mentionné dans ce discours à travers la remise en cause des pratiques de ces ingénieurs. En effet, les savoirs apportés par les sciences humaines et sociales remettent en cause parfois les pratiques historiques de ces derniers. En d'autres termes, ces savoirs perturbent les valeurs et les normes sociales et politiques qui guident la rationalité de l'ingénieur. De la question de la participation, aux enjeux environnementaux, la posture adoptée à travers la transmission de ces savoirs a été vite perçue comme une posture critique envers les pratiques historiques de ces ingénieurs et l'horizon politique dans lequel elles s'inscrivaient. Cette posture critique était aussi un choix délibéré de la part de la direction. Lors d'une entrevue, le directeur de la CACG nous dit : « on ne t'a pas choisi toi pour que tu nous dises ce qu'on a envie d'entendre ». En effet, le recours aux sciences humaines et sociales et à des acteurs de générations plus récentes s'inscrivait dans une volonté de l'organisation

« *d'internaliser la critique* » – pour reprendre prudemment un terme de S. Topçu concernant la caractéristique du gouvernement de la critique dans la question de production d'énergie nucléaire aujourd'hui en France (2013). La détention de ces savoirs par les acteurs des sciences humaines et sociales et la dimension « critique » qu'ils pouvaient comporter a alors entraîné des phénomènes de résistances chez les ingénieurs historiques de la CACG. Notamment, cela a freiné la collaboration entre ces différents praticiens, entraînant même chez certains ingénieurs des postures de défiance que nous pouvons illustrer par ce *verbatim* : « *tu es un écolo naïf. Tu es du côté des zadistes, tu es contre nous !* ».

Nous ne voulons pas ici dresser un tableau polarisant entre une pensée de l'ingénieur dépourvue de valeur et une pensée du chercheur en sciences humaines et sociales dont les valeurs guideraient sa rationalité. Ce qui ressort de ces controverses dans la collaboration avec ces différents praticiens, c'est que les systèmes de valeur peuvent être différents, par exemple dans l'acception de la question climatique ou de celle des oppositions aux projets d'aménagement. Une autre différence est alors dans le registre de justification employé. En se servant succinctement ici du « *modèle des cités* », si dans la collaboration, les praticiens en sciences humaines et sociales justifiaient leurs pensées et leurs actions au regard de « *la cité civique* » ou de « *la cité inspirée* », les registres de justification des ingénieurs historiques de la CACG s'inscrivaient dans « *la cité marchande* » ou « *industrielle* » (Boltanski et Thevenot, 1991).

Dès lors, notre analyse rejoint en ce sens celle de François Vatin :

*« La pensée de l'ingénieur est, souvent malgré elle, une pensée critique, car elle est une pensée pratique. La formalisation, loin d'exclure les choix de valeurs, les exacerbe. En poussant le raisonnement à ses limites, on fait apparaître les choix dans toute la crudité de leur arbitraire. Car, au bout du compte, il faut bien faire des choix, les instrumenter, les légitimer. Il est absurde à cet égard de critiquer, comme c'est trop souvent le cas, le caractère déshumanisant du calcul, car le problème, réel, est ailleurs. Il est dans le manque de maîtrise sociale des choix de valeur qui se cachent derrière les calculs. Il ne s'agit pas ici de dénoncer les ingénieurs et autres technocrates qui imposeraient leurs valeurs au monde. Car ils sont le plus souvent tout aussi dupes que le reste de la société des valeurs qu'ils manipulent. C'est dans l'implicite social, dans ce que Marx appelait "l'idéologie", qu'il faut voir la source de ces valeurs »* (2008, p.148-149).

De ces propos, nous pouvons analyser l'internalisation des savoirs en sciences humaines et sociales comme un moyen d'accroître la maîtrise sociale des choix de valeurs qui guident la pensée des ingénieurs historiques de la CACG. D'un autre point de vue, la dynamique d'apprentissage engagée sert à faire acquérir des compétences à même à relégitimer les praticiens historiques de l'organisation dans les nouveaux agencements que connaît le développement des territoires ruraux aujourd'hui<sup>74</sup>.

La défiance des ingénieurs concernant le processus d'innovation au regard de la déstabilisation de leurs certitudes par les savoirs en sciences humaines et sociales portait aussi sur l'absence d'opérationnalité de ces connaissances académiques. Si l'apport théorique par le recours aux sciences sociales était une volonté délibérée de la direction de l'innovation, elle se heurtait à la rationalité instrumentale des ingénieurs. Le directeur de l'innovation parle de cette difficulté :

---

<sup>74</sup> Cette observation s'inspire et rejoint celle de Julie Gervais au sujet de l'apprentissage de la concertation par le corps des Ponts et Chaussées comme outil de relégitimation d'un grand corps technique (Gervais, 2008). Un apprentissage engagé au sein de la CACG.

« On s'est dit que la réponse n'est pas dans les outils et méthodes. On va bâtir ça sur nos expériences. On a convoqué la sphère académique pour ça. Mais en interne, la théorie ils s'en foutent. Il faut leur fournir un outil qui fonctionne dans des projets ».

En effet, il n'était pas rare dans la collaboration entre chercheurs et praticiens que l'expertise apportée par les chercheurs soit discréditée par le fait que ce n'était que des savoirs théoriques. Pour simplifier, les ingénieurs critiquaient ces savoirs académiques, car ils ne répondaient pas à la question du « comment ». Une ingénieure nous dit une fois : « Tu t'accapares nos réflexions sans connaître la réalité du terrain. Tu n'as jamais été dans la réalité des projets ». C'est pourquoi face à cette difficulté le recours à des formes d'ingénierie sociale, à des méthodes de co-construction de la traduction de la théorie en outils et méthodes constituait un élément majeur d'intéressement de l'*Entreprise des Territoires*.

Cette difficulté liée à l'enjeu de l'opérationnalité de l'*Entreprise des Territoires* et des savoirs en sciences humaines et sociales qu'elle charriait, rejoint une difficulté plus globale : le basculement d'une rationalité instrumentale à une rationalité procédurale dans la conception des façons d'aménager et de développer de l'*Entreprise des Territoires*. Que ce soit au sujet de l'ingénierie sociale et territoriale, de la capacitation des acteurs et de la participation citoyenne, d'une procédure visant à construire un intérêt général territorialisé de l'action d'aménager, toutes ces ambitions d'action par la CACG se concevaient à travers une rationalité procédurale. Nous entendons ici par rationalité procédurale, un comportement tout autant rationnel, mais face à des conditions d'incertitude, c'est-à-dire face à une difficulté d'identification des conséquences de l'action (Balme, 2014). Le comportement est alors le résultat d'une réflexion appropriée générée par un processus (Simon, 1992). Au contraire, par rationalité instrumentale, nous entendons un comportement ordonnant les objectifs et les moyens les mieux adaptés aux buts poursuivis. Autrement dit, il s'agit pour l'acteur d'atteindre les buts qu'il s'est donné avec une efficacité optimale ou de croire, avec les informations dont il dispose, qu'il emprunte une méthode efficace (Weber, 2016).

La rationalité instrumentale est une logique dans la conception de l'action caractéristique de l'ingénieur. Elle se retranscrit à travers une pensée calculatoire, modélisatrice et normalisatrice, tournée vers l'action, au point de perdre parfois les normes et valeurs sociales de leurs façons de penser chez les ingénieurs (Vinck, 2014). Ils maîtrisent les moyens à mettre en œuvre pour répondre au but identifié. Notamment, nous avons pu en aborder concrètement à travers les expertises et modélisations qu'ont fournies les ingénieurs de la CACG durant les précédents contrats aménagistes. Cependant, l'ambition de l'*Entreprise des Territoires* est justement d'accorder de l'importance au processus : « la valeur est dans le processus » – comme le répétait le directeur de l'innovation. Dans cette logique, la finalité de l'action est incertaine, le but se construit *in itinere*. L'adoption de cette logique a constitué une difficulté majeure dans l'ambition de l'apprentissage organisationnel de la CACG. En effet, si la direction avait fixé le cadre cognitif au sein du projet stratégique – « construire l'*Entreprise des Territoires* », « rendre opérationnel un modèle innovant d'intérêt général », etc. – non seulement le but recherché était une zone d'incertitude pour les praticiens, mais les moyens pour y répondre aussi. De la même manière, l'alliance consultant-chercheur était incertaine moins sur la finalité – qui pouvait cognitivement facilement appréhender, car ils ont été des experts dans l'élaboration du référentiel d'action de l'*Entreprise des Territoires* –, que sur les moyens à élaborer pour y répondre. C'est pourquoi la collaboration entre chercheurs et praticiens dans cette rationalité procédurale pour mener cette innovation était primordiale, ce qui explique l'importance des freins et des difficultés que nous exposons en cette fin de chapitre. De plus, les théories qu'ils partageaient et

traduisaient concernant l'ingénierie territoriale ou la participation citoyenne sont caractéristiques de la rationalité procédurale qui imprègne de plus en plus les façons d'aménager, le développement territorial et l'action publique aujourd'hui (Lapostolle, 2013 ; Lascoumes et Galès, 2012 ; Lascoumes et Le Bouhris, 1998 ; Wallet, Torre et Chia, *op.cit*). Ce genre de logique cherche notamment à construire le but de l'action et les moyens pour y répondre au fil du processus. Nous retrouvons cette approche dans les propos d'O. Soubeyran, qui avance aujourd'hui la nécessité de penser l'action d'aménager malgré les incertitudes sur ses conséquences ou sa finalité et ce faisant de piloter l'action d'aménager, ses moyens et son but, par les conséquences engendrées tout au long du processus (Soubeyran, 2014).

En définitive, les nouvelles problématiques sociétales qu'ambitionne d'internaliser la CACG et de retranscrire en nouvelle façon de développer les territoires ruraux se heurtent aux conditionnements normatifs et cognitifs des ingénieurs. Cette fracture, entre ambitions et pratiques chez l'ingénieur peut être source de véritables dissonances cognitives chez ces praticiens et suggère « *un verrouillage professionnel* » peut-être aussi inhibiteur et immuable que « *le verrouillage technologique* » (Chilvers et Bell, 2014 ; Pierson, 2000).

\*\*

Ainsi, entre la question de la rationalité procédurale propre à l'apprentissage organisationnel de *l'Entreprise des Territoires* et la difficile légitimité des sciences humaines et sociales dues à leur posture critique et leur apport essentiellement théorique, la transformation de la CACG, le processus d'innovation de *l'Entreprise des Territoires* à l'intérieur de l'organisation n'a pas réussi à intéresser et mobiliser le nombre de praticiens espérés. Ces résistances dans l'intéressement et l'appropriation de l'ambition du nouveau référentiel d'action de la CACG ont eu une des conséquences dans l'effectivité de l'apprentissage organisationnel en cours et la volonté de transformation de l'entreprise. Il en ressort une direction de l'innovation, un consultant, un chercheur en sciences humaines et sociales, un cercle convaincu de salariés porte-parole de cette innovation.

### **C. Un contrat aménagiste entre rénovation et inhibition : les verrouillages politiques à l'enrôlement de *l'Entreprise des Territoires***

De l'étude des expérimentations de la CACG, nous avons présenté par la suite notre analyse *a posteriori* des verrouillages internes à l'organisation quant au changement aspiré. Dans cette dernière partie, il s'agit désormais d'analyser les verrouillages externes à l'enrôlement de la CACG en tant qu'*Entreprise des Territoires*. Il est ainsi abordé ici la réception de l'ambition de la CACG par la technoadministration tenante de la formalisation du contrat aménagiste. Il saura aussi question des conséquences du gouvernement par projet et de la logique néolibérale sur la reconfiguration du rôle d'agent auquel aspire la CACG. Enfin, nous aborderons le maintien du *statu quo* concernant le devenir de l'organisation, c'est-à-dire la décision qu'elle persiste dans son rôle de SAR historique et techniciste dans la gestion de l'eau.

#### 1) Gouverner par projet : les déconvenues de l'enrôlement de *l'Entreprise des Territoires* face à l'instrument des appels d'offres

L'enrôlement de *l'Entreprise des Territoires* en tant qu'agent et acteur de l'animation de projet de territoire dans le gouvernement de l'eau et du développement des territoires ruraux a fait face à un obstacle caractéristique de l'exercice politique aujourd'hui : le gouvernement par projet. En nous inspirant ici des travaux de Gilles

Pinson concernant le gouvernement par projet dans la fabrication des politiques urbaines (Pinson, 2009), l'occurrence et le recours à la notion de projet de territoire dans le développement territorial et la gestion de l'eau à une double signification. La première est que l'occurrence du mode d'action du projet révèle la pénétration du tournant néolibéral et de ses logiques marchandes dans le gouvernement de l'aménagement des espaces ruraux. La seconde signification est que l'usage du mode d'action du projet révèle une redistribution du pouvoir de l'autorité politique entre différents acteurs et niveaux scalaires.

\*\*

L'application du nouveau rôle aspiré par la CACG dans le développement des territoires ruraux s'est confrontée à l'épreuve du marché public. Plus précisément, le déploiement des modalités d'action expérimentées en termes d'ingénierie sociale et territoriale s'est heurté à l'instrument des appels d'offres et aux logiques concurrentielles dans le développement territorial et la gestion de l'eau. En ce sens, le marché public a constitué un obstacle à l'enrôlement de l'*Entreprise des Territoires*. En effet, le mode d'action du projet implique une logique marchande qui s'est retranscrit pour l'expérimentation de l'*Entreprise des Territoires* à sa confrontation aux logiques concurrentielles à travers le marché public et l'instrument des appels d'offres. Si nous avons déjà abordé les éléments conjoncturels qui ont conduit la CACG à obéir à des logiques plus privatives au regard de la mise en concurrence du recours aux SEM, l'ambition quant à être enrôlée en tant qu'animatrice de projet de territoire s'est retrouvée restreinte à une question concurrentielle et marchande.

En reprenant l'exemple de l'*Atelier des Territoires*, rappelons ici que l'ambition de la CACG était que ce rôle singulier qu'elle voulait porter en tant que SAR soit reconnu et financé par les régions Nouvelle-Aquitaine et Occitanie au titre d'un agent spécifique porteur d'une ingénierie nécessaire à l'émergence de projet de territoire. Le directeur du service aménagement à la DREAL Occitanie expose notamment ce besoin d'ingénierie en la matière :

*« Il faut qu'on fabrique des projets de territoires, il faut qu'on se dote d'une certaine ingénierie, soit pour rédiger des bons cahiers des charges, soit pour faire de la prestation. Enfin, grosso modo, il faut qu'on se dote d'une ingénierie, ce n'est pas possible qu'on n'ait pas d'ingénierie ».*

Or, la CACG, par l'*Atelier des Territoires*, la dynamique d'un apprentissage organisationnel à l'aide du recours aux sciences sociales sur les questions d'ingénierie sociale et territoriale, avait l'ambition d'être enrôlée en tant qu'acteur et agent détentrice de cette ingénierie, car il y a un fort besoin de la technoadministration dans ce domaine. Le directeur adjoint de la DRAAF Occitanie expose ce besoin de structure en animation territoriale :

*« La difficulté, c'est d'organiser, justement, des données et tout le travail d'animation qui est un travail certainement un peu nouveau parce que ça ne s'improvise pas comme ça de faire ce genre de choses (...), mais il y a aussi une autre difficulté, c'est d'arriver à trouver de bons animateurs de ce type de démarches. On a besoin d'un prestataire qui va intervenir sur les aspects techniques, mais en même temps, il faut qu'il soit en capacité de faire de la pédagogie et qu'il soit en capacité d'entendre aussi ce que les autres ont à dire et de pas être dans des logiques purement scientifiques parce que ça a son intérêt, mais on s'aperçoit que ça peut aussi couper certaines ardeurs d'acteurs qui ont l'impression qu'on leur envoie la science infuse et puis que, finalement, ce qu'ils ont à dire, on ne prend pas en compte. Or, les observations de terrains des acteurs locaux, ben souvent elles sont très pertinentes et très complémentaires de l'approche purement théorique et de modélisation scientifique que peut faire un bureau d'étude technique dans le*

*domaine de l'eau. Parce que des bureaux d'études qui font de la concertation, il y en a énormément, mais des bureaux d'études capables de mener la démarche telle qu'on vient de l'évoquer, ils ne sont pas tous en capacité de le faire. Ils n'ont pas tous l'expérience pour le faire de cette manière-là. »*

Pour autant la CACG a fait face aux logiques concurrentielles dans ce domaine. Tout d'abord elle décida, à côté du domaine de la gestion de l'eau d'en faire un secteur d'activité à part entier des prestations de l'organisation, notamment au regard de la pression de la direction et des actionnaires à tester la viabilité économique du répertoire d'action et du rôle formalisé à travers *l'Atelier des Territoires*. Il fallut alors pour les praticiens spécialisés et formés dans ces domaines répondre à des appels d'offres et faire face aux logiques concurrentielles. Face à cette logique concurrentielle, la CACG, dans un premier temps, organisa des équipes de projets issues de *l'Atelier des Territoires* et créa un *segment commercial* intitulé *Accompagnement des territoires en transition*. Cette logique de spécialisation d'un côté et de segmentation de l'autre devait répondre à deux enjeux. Le premier était relatif à la Direction commerciale de l'organisation. Pour cette dernière il s'agissait de faire évoluer leurs méthodes de prospection afin d'identifier des appels d'offres correspondant à l'ambition portée par *l'Entreprise des Territoires* et répondre à l'objectif de visibilité de cette transformation aspirée par la CACG. Le deuxième enjeu était de poursuivre la logique « d'organisation par projet » des praticiens étant à même de répondre aux compétences particulières demandées dans le cadre de ces appels d'offres.

Cette spécialisation et segmentation des activités charriées par *l'Entreprise des Territoires* en termes d'ingénierie sociale et territoriale voulait répondre aux difficultés financières rencontrées par l'organisation et aux doutes quant à la viabilité économique de ce genre d'intervention. Or, les tentatives d'enrôlement de *l'Entreprise des Territoires* dans le champ concurrentiel n'ont pas eu le succès escompté. Plusieurs raisons spécifiques à chaque candidature pourraient être apportées à ces déconvenues. Néanmoins, deux éléments transversaux reviennent quant aux échecs rencontrés dans le champ concurrentiel : son manque d'expérience et son identité d'action.

Concernant son manque d'expérience, un exemple est éclairant sur les raisons des verrouillages de la CACG dans le champ concurrentiel. L'organisation avait fait de l'accompagnement de projet de Tiers-Lieux une des nouvelles prestations propres à ce segment commercial. Ce projet s'inscrivait au cœur du périmètre d'action historique de l'organisation : Le Pays des Nests. Élaborant et proposant des méthodes d'ingénierie sociale afin de coconstruire ces tiers-lieux avec les futurs usagers, les praticiens, confiants quant au gain de l'appel d'offres, n'ont pas eu gain de cause. Un des chargés de mission expose les raisons de la défiance à enrôler la CACG pour ce projet :

*« Ce qui pêche un peu, c'est peut-être le manque encore de... enfin de passif là-dessus, en fait. Après, c'est compliqué, c'est comme quand on cherche un travail, et qu'on nous dit qu'on n'a pas assez d'expérience, donc... Mais si on ne la donne pas, on ne l'aura jamais, donc c'est compliqué, mais après, c'est vrai que sur les tiers lieux, quand il y a quelqu'un qui a déjà le savoir-faire et quelqu'un qui ne l'a pas... Donc il faut arriver peut-être à trouver euh, si ce n'est pas l'expérience, peut-être justement la connaissance du territoire. »*

Or, c'est bien au regard de sa connaissance du territoire, de sa mise à disposition de savoirs en sciences sociales que la CACG essayait de se différencier malgré son manque d'expérience. Néanmoins, ces avantages concurrentiels qu'elle essayait de dégager ont aussi été insuffisants, en témoigne la réponse de la Directrice du Département en Appui aux Territoires du « *Groupe Caisse des Dépôts* » concernant

une autre prestation pour « *Mairie-Conseil* » portant sur « *Le Conseil en gouvernance et méthodologies de projets de territoire* » :

« *La méthodologie du groupement est globalement pertinente, mais est très orientée vers les territoires ruraux qui ne constituent pas l'unique cible de ce lot. La proposition ne permet pas de s'assurer que le groupement sera en mesure d'appréhender complètement et efficacement la totalité des missions et des champs qui sous-tendent ce lot. De plus, le groupement met en avant une équipe disposant de compétences intéressantes, mais qui manque de pluridisciplinarité* ».

Concernant la problématique liée à son identité d'action, le chargé de mission de *Mairie-Conseil* exprime les réticences qu'a eues le « *Groupe Caisse des Dépôts* » dans ce domaine :

« *Moi la CACG, je ne la connais pas en fait. Moi, la CACG, je sais que c'est un acteur historique sur l'eau, mais en termes de développement territorial, je ne la connais pas moi la CACG.* »

Ce *verbatim* en dit long sur les difficultés de la CACG à faire évoluer son identité d'action dans le sens de l'*Entreprise des Territoires*. Ainsi, ce premier point concernant le verrouillage de l'enrôlement de l'*Entreprise des Territoires* face au gouvernement par projet montre en quoi les logiques concurrentielles dans le champ du développement territorial aujourd'hui sont un frein à la transformation de structure historique et spécialisée de l'aménagement telles que les SAR. Non seulement le champ concurrentiel demande une évolution de l'organisation sur le plan des ressources humaines et des pratiques commerciales, mais aussi la logique de projet a restreint la volonté de l'organisation à fournir « *une ingénierie de la promesse* » - terme que nous reprenons de Brice Laurent et Julien Merlin concernant le renouveau minier français (2019) – sans opportunité d'applications.

Le gouvernement par projet et le tournant néolibéral sous-jacent à ce dernier révèlent aussi une plus grande répartition et délégation du pouvoir incarnée dans les précédentes vagues par l'État et ses services techniques. Les logiques concurrentielles et de projet qui imprègnent aujourd'hui l'action publique révèlent néanmoins un déplacement du pouvoir chez les acteurs locaux de l'appareil politico-administratif dans la confection des appels d'offres. En d'autres termes, l'appel d'offres et les acteurs l'élaborant incarnent un pouvoir de cadrage considérable quant aux façons d'aménager à déployer. C'est pourquoi il a souvent été question d'entendre par les salariés de la CACG leurs dépendances quant à l'instrument des appels d'offres et plus particulièrement aux modalités proposées par le cahier des charges d'un projet. Souvent perçus comme un véritable verrouillage par l'organisation, les praticiens les percevaient comme des obstacles au déploiement du répertoire d'action associé à l'*Entreprise des Territoires* et à ses nouvelles ambitions sur le plan spatial, social et politique. La technoadministration interrogée sur le terrain fait aussi le même constat.

Ces considérations de la part du système sociotechnique appellent à un double positionnement de l'*Entreprise des territoires* à cet égard. La première serait de sensibiliser, conseiller les maîtres d'ouvrages afin de modifier le cahier des charges et les façons de faire envisagées initialement dans le projet. Il s'agirait par exemple ici pour la CACG de faire valoir son expérience passée sur les caractéristiques des projets d'aménagement qui ont conduit à des épisodes conflictuels. En ce sens, l'organisation voulait se servir de l'outil de *la table de mixage des curseurs d'ambition d'un projet*, ainsi que son expertise concernant *l'impact territorial des projets d'aménagement* pour sensibiliser le porteur de projet sur le manquement dans certaines dimensions du projet. À cet égard, le directeur adjoint de la DRAAF Occitanie propose que :

« (...) *Soit la CACG elle développe une compétence un peu pour sensibiliser les maîtres d'ouvrage au fait qu'il faut s'y prendre différemment, soit elle*

*développe une déontologie interne en disant "ben moi je ne vais pas sur tel ou tel truc s'il n'y a pas telles conditions" et elle... dans les offres qu'elle fait, elle inclue les choses. C'est sûr que si elle attend que les maîtres d'ouvrages deviennent plus vertueux, et si elle répond... Quand la commande n'est pas vertueuse, si elle répond quand même, bon ben voilà... »*

Ce *verbatim* pose aussi la deuxième proposition face au pouvoir de cadrage qu'incarnent les appels d'offres : construire un cadre déontologique de l'action d'aménager interne à l'organisation. Cette convention fixerait les conditions d'une volonté, ou non, de la CACG quant à répondre à l'appel d'offres en question, en fonction des modalités d'action et considérations prévues par le porteur du projet. Un élu siégeant au conseil d'administration de l'entreprise dit à ce sujet :

*« C'est que maintenant la CACG doit se dire, elle ne s'engage pas dans des projets sans qu'il y ait eu cette phase en amont de concertation, d'appropriation, par les acteurs locaux de ce projet-là, et surtout qu'ils définissent presque le cahier des charges ».*

En somme, ce qui est décrit ici, c'est une tentative de politisation de l'instrument de l'appel d'offres au regard de la finalité d'une organisation à répondre à l'intérêt général. Ce que cela révèle aussi, c'est les conséquences du gouvernement par projet. La redistribution du pouvoir qu'il implique, le pouvoir de cadrage qu'il confère à l'appel d'offres appelle à une vision globale de l'action d'aménager, donnant de l'importance aux dimensions sociales, spatiales et politiques et moins à l'approche réglementaire et techniciste. De fait, si le gouvernement par projet renvoie à une transformation du mode de fabrication de l'action publique et de la formalisation du contrat aménagiste, la problématique se situe dès lors dans la répartition du pouvoir qu'il engendre et dans la politisation du pouvoir de cadrage qu'il confère à l'instrument des appels d'offres. En conséquence, les appels d'offres ne prenant en compte ses nouvelles considérations ont constitué un verrouillage à l'enrôlement de *l'Entreprise des Territoires*.

\*\*

Le gouvernement par projet a constitué un verrouillage à la formalisation et l'enrôlement de la reconfiguration du rôle d'agent et d'acteur pour la CACG. Tout d'abord, la logique concurrentielle interdépendante à ce dernier a restreint *l'Entreprise des Territoires* à devenir un secteur d'activité à part entière l'organisation. Dans cette logique, les applications du répertoire d'action propre à *l'Atelier des Territoires* n'a pu se réaliser au regard du manque d'expérience de la CACG dans ce domaine face à dans une logique concurrentielle et à son identité d'action associée à un acteur expert technique de l'eau. Deuxièmement le gouvernement par projet confère un pouvoir de cadrage à l'instrument de l'appel d'offres auquel la CACG n'a que très peu de prises. Les solutions envisagées de formaliser un cadre déontologique de l'action et de conseiller le porteur de projet dans l'évolution du cahier des charges présent dans l'appel d'offre renvoi à l'enjeu de politiser cet instrument illustrant les transformations de l'exercice politique aujourd'hui.

## 2) L'impossible légitimité d'impartialité de *l'Entreprise des Territoires* : l'ambivalence statutaire de la CACG au cœur du verrouillage politique de son enrôlement

Les raisons des déconvenues s'agissant de l'enrôlement de *l'Entreprise des Territoires* s'enracinent également dans la confusion entre sa dimension publique et privée. Autrement dit, la remise en cause de sa légitimité d'impartialité médiatisée à partir du conflit de projet de Sivens constitue pour la technoadministration un verrouillage quant à ce que sa légitimité d'être *l'Entreprise des Territoires* soit conférée. En ce



sens, la CACG a fait face à l'impossible légitimité à être enrôlée dans la reconfiguration de son rôle d'agent et d'acteur auquel elle aspirait.

\*\*

*L'Entreprise des Territoires* cristallise pour la CACG un nouveau référentiel d'action ambitionnant une reconfiguration de son rôle d'agent et d'acteur dans le développement des territoires ruraux. Des ingénieries spécifiques sur le plan de l'ingénierie sociale et territoriale, à un positionnement caractéristique à celui des organismes frontières, les expérimentations et applications par la CACG de ce référentiel d'action révèlent les nouvelles caractéristiques qu'elle associe à son rôle de SAR et SEM dans le développement des territoires ruraux au sein de son périmètre d'action. En ce sens, elle veut être enrôlée comme l'un des agents des régions Occitanie et Nouvelle-Aquitaine détenteur des compétences requises pour le système sociotechnique formalisant les façons de gérer l'eau suite à la conflictualité du troisième contrat aménagiste. Pour autant, la légitimité de la CACG quant à être un acteur et un agent légitime dans des domaines d'intervention et ces façons de faire n'est pas reconnue et conférée.

Les limites en la matière qui se dressent à l'enrôlement de l'*Entreprise des Territoires* résultent du désintéressement politique quant à faire évoluer le statut juridique de ces structures. Comme nous l'avons évoqué plusieurs fois à partir des écrits de C. Devès en la matière (1977), qui prônent une clarification de ses statuts dans le sens d'un établissement public, la reconfiguration du rôle de la CACG est prisonnière de l'ambivalence entre dimension publique et privée intrinsèque à son statut de SAR et de SEM. Cette ambivalence en tant que verrouillage à l'enrôlement de l'*Entreprise des Territoires* se retrouve notamment dans la manière dont la CACG est enrôlée et perçue par le système sociotechnique : au sein de son périmètre d'action historique, les Coteaux de Gascogne, ou dans la spatialité du gouvernement de la pénurie par le recours aux réserves de substitution dans le Marais-Poitevin. En effet, dans ce nouveau périmètre d'action de l'organisation par exemple, la dimension publique de cette dernière est invisible. Les propos du directeur adjoint de l'Établissement public du Marais-Poitevin montrent que la représentation de la CACG en dehors de son périmètre d'action historique est celle d'une entreprise, où la dimension privée prend le pas sur sa dimension publique :

*« Beh moi la CACG, je suis désolé, c'est une entreprise. D'abord elle n'est pas dans mon territoire, donc je la fais intervenir au titre du code du marché public, donc elle se positionne comme se positionnerait Veolia. (...) Donc c'est pour ça que c'est compliqué, je pense qu'il y a vraiment deux niveaux de lecture : la CACG en tant que SEM, enfin en tant que structure avec des membres, enfin regroupement de collectivités avec ses missions propres sur son territoire et elle est légitime pour le faire même dans le cas d'initiative privée ; et il y a la CACG en tant que société d'économie qui répond à des marchés publics et qui intervient sur ses territoires pour répondre à des marchés, parce que ses statuts lui permettent, mais on a aussi des SEM qui ne peuvent intervenir que sur leur propre périmètre. »*

Or, nous avons vu qu'une des conséquences de la structuration d'une dynamique conflictuelle au sein de son périmètre d'action a favorisé le fait que la CACG, au regard de questions économiques et financières, mais aussi de son expertise technique sur la technologie des réserves de substitution, a déployé son savoir-faire historique au-delà de son périmètre d'action historique. Par-là, sa dimension privée intrinsèque à sa logique concurrentielle s'est renforcée. Or, ne serait-ce que dans une optique d'entreprise privée, le déploiement des compétences et du rôle aspiré par l'*Entreprise des Territoires*, sur le plan de l'ingénierie sociale et territoriale, se heurte à la question de la légitimité d'impartialité.

En effet, pour le système sociotechnique recevant la CACG dans un rôle d'entreprise, répondant à une logique marchande et concurrentielle, le fait que la structure puisse endosser un rôle sur le pan de l'animation territoriale se heurte à la question de sa légitimité d'impartialité dans ce domaine. Le vice-président de la Coordination de Défense du Marais-Poitevin dit à ce propos :

*« Je pense que la CACG a sans doute le potentiel pour faire ça, mais ça m'ennuierait beaucoup. Toujours pareil, c'est des conflits d'intérêts. Ça m'ennuierait beaucoup. Bien sûr que c'est sa volonté, mais ça m'ennuierait beaucoup pour cet aspect de gouvernance. »*

Le directeur adjoint de l'Établissement public du Marais-Poitevin partage également ce constat :

*« Le problème c'est qu'une même boîte ne peut pas avoir toutes les compétences et je pense que toute l'expertise territoriale, il vaut mieux que ça soit une autre structure. S'ils sont à tous les étages, ils auront une vision d'ensemble, mais vous n'êtes pas bousculés pour vous améliorer. Et je pense que l'on apprend avec d'autres partenaires qui n'ont pas les mêmes avis ou les mêmes intérêts que vous. »*

Ainsi, l'aspiration de la part de la CACG d'animer des projets de territoire, d'être un acteur doté d'une ingénierie sociale et territoriale pour animer des dispositifs participatifs posent de nombreux problèmes à la technoadministration avec qui elle est en lien. C'est pourquoi le premier verrouillage de la légitimité non conférée à la CACG dans ce domaine est politique. Il est relatif aux potentiels conflits d'intérêts dont elle pourrait bénéficier. Notamment, la question de l'animation de dispositifs participatifs se pose avec insistance, comme nous l'avons montré, dans le domaine de la gestion de l'eau à travers la circulaire obligeant l'insertion de tout aménagement hydraulique dans un *projet de territoire* concerté et partagé. Dans ce domaine, acteurs associatifs et administratifs sont suspects quant au rôle d'animateur que vise la CACG par sa posture de *l'Entreprise des Territoires*.

La même problématique se pose dans son périmètre d'action historique. La question de ses potentiels conflits d'intérêts, de la remise en question de sa légitimité d'impartialité est toujours prégnante suite au conflit concernant le barrage de Sivens. Dès lors, au sein de son périmètre d'action historique où son rôle de SAR et de SEM lui confère un rôle d'agent dans la gestion de l'eau, que la CACG veuille endosser ce rôle d'animateur territorial dans la gestion de l'eau n'est pas recevable de la part de la technoadministration. À titre d'illustration, une directrice d'une agence de bassin de l'Agence de l'Eau Adour-Garonne dit à ce sujet :

*« On a du mal à comprendre que la CACG puisse animer un projet de territoire (...) je ne sais pas, si elle anime un projet de territoire, elle ne pourra pas, derrière candidater... donc pour elle aussi, c'est une contrainte. (...) Mais (...), c'est assez compliqué pour la CACG parce que derrière, ils ne peuvent pas intervenir après sur de l'aménagement, sur des travaux, sur... tout ce qui se situe en amont, si ça doit déboucher sur des travaux de ce type, ils se scient un peu la branche sur laquelle ils sont assis. Ils ne peuvent pas faire les deux. »*

Nous voyons bien ici en quoi l'ambivalence entre logique publique et logique privée que lui confère son statut de SAR et de SEM constitue un verrouillage quant à la légitimité de reconfigurer son rôle dans le sens visé par *l'Entreprise des Territoires*. Si cette ambivalence a permis d'avoir une structure qui concentrait toutes les compétences requises pour moderniser l'agriculture par l'abondance de l'eau durant la deuxième vague de modernisation, cet agencement statutaire propre à son rôle de SAR et de SEM constitue aujourd'hui un verrouillage quant à reconfigurer son rôle d'agent et d'acteur dans une logique sociale et territoriale. Cette transformation de

l'identité d'action et de la légitimité de la CACG suite à sa médiatisation lors du drame de Sivens est désormais source de réticences quant à sa transformation par l'ensemble du réseau sociotechnique dans lequel elle est historiquement insérée. Le directeur adjoint de la DRAAF-Occitanie dit par exemple à ce sujet :

*« Moi là-dessus, ma réponse c'est non. C'est-à-dire que, moi là-dessus, je suis très catégorique. Chacun son métier. Donc soit, ils construisent des barrages, soit ils animent des processus participatifs, mais pas... oui, ne serait-ce que pour un simple problème déontologique (...) C'est un opérateur qui a des compétences sur les métiers de l'eau, on est d'accord. Donc, ils ont un savoir-faire disciplinaire, ce qu'il faut, c'est qu'ils explicitent, peut-être, en quoi ce savoir-faire disciplinaire peut être mis au service d'évolutions qui sont nécessaires dans le monde agricole, euh, mais il ne faut pas qu'ils soient... qu'ils apparaissent comme le promoteur d'un modèle quoi ».*

Ainsi, le verrouillage quant à la transformation de la CACG est ici politique et intrinsèque à sa gouvernance et aux conséquences qu'à le drame de Sivens sur l'image de la CACG. La technoadministration ne prendra pas le risque d'enrôler la CACG dans un projet de gestion de l'eau face notamment au risque de conflictualité caractéristique de la période actuelle. Le directeur adjoint de la DRAAF-Occitanie poursuit :

*« Qu'à la limite, la CACG développe des partenariats avec des opérateurs externes et propose des packages clé en main avec "voilà, quand je viens sur un projet ou un truc comme ça, j'y viens avec un opérateur qui est complètement détaché de moi et qui intervient en pleine autonomie et qui fait de la gestion du participatif, et moi j'intègre ce qui sort de ça sans en discuter", mais si ils font, si ils font les deux... en tout cas quand il s'agit... ils peuvent pas être maître d'œuvre d'un projet et en même temps organiser la participation sur ce projet, pour moi. Surtout sur des projets potentiellement conflictuels quoi. »*

Ce verrouillage politique à l'enrôlement de l'*Entreprise des Territoires* est par conséquent intrinsèque à l'ambivalence entre sa logique privée et logique publique que lui confère la particularité de son statut. De cette spécificité aux doutes sur sa légitimité d'impartialité qui en résulte depuis le drame de Sivens, la CACG a ainsi fait face à un verrouillage politique concernant son enrôlement en tant qu'*Entreprise des Territoires*.

La figure 44 (page précédente) est une carte qui représente l'ensemble des appels d'offres auquel la CACG a répondu du temps de notre implication au sein de l'organisation. Nous y remarquons qu'un élément marquant à la difficulté pour la structure d'être enrôlée au sein de son périmètre d'action historique, au regard des éléments que nous avons étayés jusqu'ici. En effet, au sein de son périmètre d'action statutaire, la CACG n'a dans le domaine de la gestion de l'eau jamais réussi à être enrôlée dans l'animation de projet de territoire. En guise d'exemple, la CACG n'a pas été retenue pour un *projet de territoire* porté par une association d'irrigants de la vallée du Louet afin de créer une retenue d'eau. Un des membres de la direction commerciale nous dit à ce sujet :

*« C'était un projet qui devait être pour nous. On avait une approche différente... et on était meilleur sur le plan technique et financier, mais on n'a pas été pris. Et ça tu vois c'est... c'est clairement un blocage politique à cause de Sivens... les élus ne veulent plus être associés à nous. Ce blocage politique c'est un gros problème, on est mal étiqueté pour ces projets de territoire, on a trop l'image d'une structure qui ne concerte pas et qui passe en force. »*



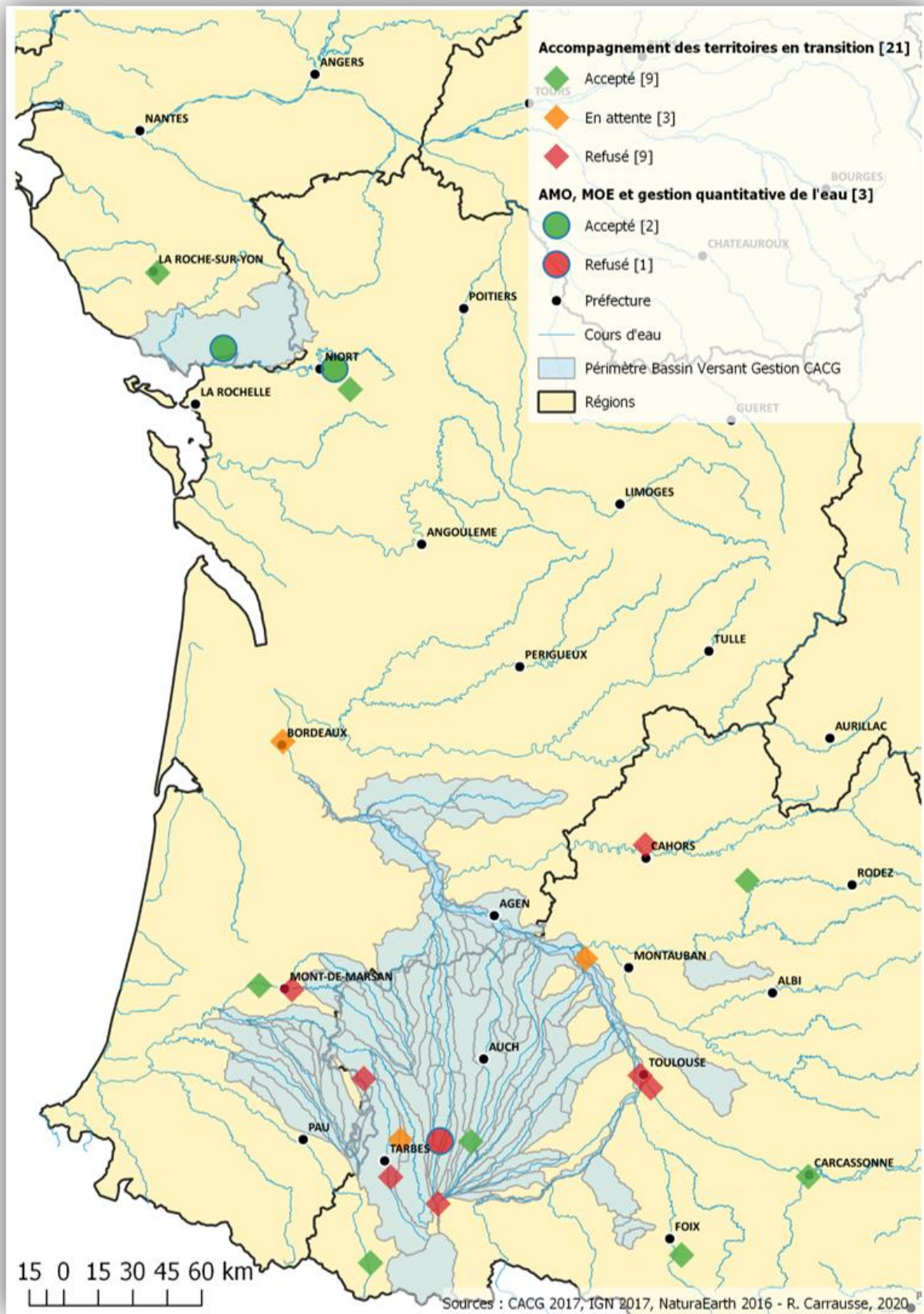


Figure 44 : Le difficile enrôlement de la CACG dans son périmètre d'action historique ;  
Source : CACG & UMR PASSAGES, 2018

De ce verrouillage politique sur le plan de la gestion de l'eau, la carte montre aussi les difficultés de la CACG à être enrôlée dans le segment commercial de « *l'accompagnement des territoires en transition* » au regard de son manque d'expérience et de légitimité dans ce domaine – comme nous l'avons exposé dans la partie précédente. Également, avant l'interruption du projet de réserves de substitution dans les Deux-Sèvres, cette carte montre l'importance du nouvel espace d'action dans le pourtour du Marais-Poitevin pour l'organisation. Les réserves de substitution sont des projets conséquents qui permettent de répondre aux difficultés économiques qui résultent notamment de l'absence de projet de gestion de l'eau dans son périmètre d'action historique.

\*\*

En un sens, la légitimité non conférée à l'*Entreprise des Territoires* réduit l'apprentissage organisationnel de la CACG à un nouveau segment commercial d'une part, qui s'inscrit dans la diversification des activités de l'organisation nécessaires au regard de ses enjeux économiques, ainsi qu'à un discours *scientifico-organisationnel* voulant afficher l'endogénéisation par l'organisation des transformations actuelles que connaît l'aménagement du territoire. Dans tous les cas, ce verrouillage relatif à la question de la légitimité d'impartialité d'une structure étant contrainte par ses statuts à une ambivalence entre une logique privée et une logique publique nous renseigne sur les légitimités organisationnelles recherchées aujourd'hui dans la gestion de l'eau. Pour autant, ce verrouillage politique relatif à la question de sa légitimité appelle les tenants du contrat aménagiste à se positionner sur l'avenir de la structure. En effet, si la CACG subit un désintéressement politique sur le sujet d'une nécessaire évolution statutaire et organisationnelle de ces anciens outils des pouvoirs publics dans l'aménagement du territoire, la technoadministration doit néanmoins se positionner sur le rôle à partir duquel elle compte soutenir financièrement et enrôler ses expertises dans le développement des territoires ruraux et la gestion de l'eau.

### 3) D'un contrat aménagiste inhibé...

Les verrouillages politiques à l'enrôlement de la CACG sont de deux ordres. Le premier est relatif à la question de légitimité d'impartialité non conférée à la CACG. Le second s'enracine dans le gouvernement par projet favorisant la dimension privée de l'organisation et restreignant les potentialités de son enrôlement à l'instrument des appels d'offres. Mais alors, que fait le contrat aménagiste face à la question de la pérennité de cette structure et du rôle qu'elle se doit d'endosser au regard des nouvelles considérations sur le plan de la gestion de l'eau ?

\*\*

*« Moi je pense que la vocation de la CACG, c'est quand même d'être aménageur, mais il faut pour ça passer la période noire. Stratégiquement, effectivement, je pense qu'il faut passer cette période difficile où il n'y a pas de projets à aménager et où les activités qui restent ne sont pas nécessairement celles que devrait porter la CACG si elle veut continuer à aménager quoi. »*

Ce *verbatim* du directeur de l'Institution Adour résume deux éléments. Le premier est celui de l'état de la formalisation du nouveau contrat aménagiste pour la gestion de l'eau. Le deuxième évoque la perception de la technoadministration sur le rôle à partir duquel la CACG sera enrôlée dans ce dernier. À ces deux éléments, une ambition est transversale de la part du système sociotechnique, le maintien du *statu quo*.

Concernant la négociation et formalisation d'un nouveau contrat aménagiste en matière de gestion de l'eau, conflictualité et changement climatique semblent inhiber et immobiliser tout aménagement et stockage supplémentaire de cette

ressource. Autrement dit, l'occurrence des conflits et leurs radicalisations parallèlement à l'impératif d'adaptation face au changement climatique font émerger un antagonisme. D'un côté, cet antagonisme est reçu par la technoadministration comme une idéologisation des positionnements des différentes parties prenantes et de la société civile dans les processus de négociation et de participation concernant le gouvernement de l'eau, mais aussi l'aménagement du territoire dans son ensemble. Un administrateur de la CACG et ancien directeur de l'Institution Adour illustre cette tendance :

*« Il y a ce fameux syndrome NIMBY, bien, il y a aussi le NEIMBY, parce qu'on ajoute le E entre le N et le I et c'est, en gros, ce n'est pas d'environnement sur mon territoire. Vous traduisez, pas d'écolos sur mon territoire, ce qui veut dire qu'au NIMBY il y a le NEIMBY, avec des excès de l'intégrisme qui a pu fausser certains débats (...) au nom d'une conviction, au nom de certitudes, au nom d'une contestation d'un projet de société ».*

En effet, la conflictualité actuelle est perçue par le système sociotechnique comme une forme de radicalisation, d'idéologisation des débats, exacerbé du fait du changement climatique et des questions politiques, sociales et environnementales qu'il charrie. Lors de l'assemblée générale de la CACG en 2018, les propos du président illustrent aussi cette même représentation :

*« On est tous écolos, mais certains font dans l'écologisme et tout dogmatiser est dangereux. C'est des lobbies. Il y a un lobby extrémiste qui fait qu'une minorité est visible et la majorité silencieuse ».*

D'un autre côté, cet antagonisme s'exprime selon la technoadministration par le fait que le changement climatique pose une nécessité d'aménager et stocker la ressource en eau face à sa pénurie. Lors de la même assemblée générale, le directeur de l'innovation s'exprime à ce sujet : *« Face au changement climatique, il faut faire des réserves »*. Également, le président de la CACG lors de la même assemblée mentionne cet antagonisme :

*« On n'a jamais autant manqué d'eau et ça n'a jamais été aussi difficile de faire des projets. (...) le pire serait de ne rien faire (...) il faut faire le dos rond, ça va se débloquer, ça va repartir (...) face au changement climatique, la situation devra se débloquer. »*

Ces propos dévoilent l'antagonisme entre conflictualité d'un côté et changement climatique de l'autre. Cet antagonisme ne touche pas que le gouvernement de la pénurie d'eau, mais bien l'action d'aménager dans son ensemble, notamment au regard des stratégies politiques de transition qui appellent à des aménagements de différentes natures. Pour y faire face, deux types de discours émergent équivalents à deux types de positionnements. Le premier résonne avec ce que Lewis Mumford nomme une technique autoritaire (Mumford, 1964) – pour un usage ici prudent et interprétatif de cette notion avancée par l'auteur<sup>75</sup>. Dit autrement, ce propos restreint l'antagonisme posé par le changement climatique dans l'aménagement du territoire à la question de l'acceptabilité sociale des projets. Dans ce sens, le directeur du service aménagement de la DREAL Occitanie illustre ce positionnement :

---

<sup>75</sup> *« Alors que cette technique démocratique remonte aussi loin que l'usage primitif des outils, la technique autoritaire est une réalisation beaucoup plus récente : elle apparaît à peu près au quatrième millénaire avant notre ère, dans une nouvelle configuration d'invention technique, d'observation scientifique et de contrôle politique centralisé qui a donné naissance au mode de vie que nous pouvons à présent identifier à la civilisation, sans en faire l'éloge. »* traduit par Annie Gouilleux, février 2012, <https://collectiflieuxcommuns.fr/638-techniques-autoritaires-et>, consulté le 17/08/2020

*« Il ne faut pas se raconter d'histoires, il peut y avoir aussi des projets où il faut passer par ce qu'il faut passer, et on sait que ça ne fera pas plaisir parce que sinon, c'est le mode de société qu'il faut remettre en cause. Les gens qui disent "on ne veut pas de centrale nucléaire, on ne veut pas d'éoliennes, on ne veut pas de panneaux photovoltaïques, mais on veut de la lumière et on veut du chauffage", ce n'est pas possible. (...) Donc il faut choisir son camp. (...) un projet d'infrastructure ça va forcément faire des déçus. »*

De la même manière, le porteur de projet de méthanisation Agrogaz, que nous avons abordé à travers l'analyse d'un praticien en sciences sociales du dispositif *Territoires, REX & Prospective*, face aux conflits et blocages de son projet, s'inscrit dans le même type de positionnement :

*« Ah, mais moi, comment, je vous le dis, hein, quand on a fait toutes les procédures administratives, il faudrait... Alors c'est changer dans la constitution française, qu'aujourd'hui n'importe qui, enfin un opposant, ne puisse pas remettre en question un projet qui a été validé, qui a eu deux ans d'étude, quoi, enquêtes publiques et autre. Voilà. La solution, c'est la fermeté de l'État, quoi. Ce qu'on n'a pas aujourd'hui... »*

Nous pouvons voir ce même type d'expression par le discours du directeur de la CACG lors de l'assemblée générale de 2018 stipulant que *« (...) Sur Sivens la CACG a très bien fait son travail. Le projet était conforme et validé. »* Ces positionnements, au-delà de résonner avec une forme de technique autoritaire évoquée à travers les écrits de Lewis Mumford en la matière, font écho à l'obsolescence d'une fabrication et d'une légitimation de l'action d'aménager au regard de sa conformité procédurale et réglementaire. Face à ce constat, d'un côté une tendance se dégage à restreindre ces enjeux à la question de l'acceptabilité sociale, alors que de l'autre une tendance à la démocratisation des façons de gouverner l'action d'aménager et la gestion de l'eau émerge.

À l'échelle de l'État, c'est un état de fait qui a été évoqué par Hugo Bevort, ancien directeur des stratégies territoriales au Commissariat général à l'Égalité des territoires, lors de sa communication au sein du colloque de Cerisy sur la pensée aménagiste<sup>76</sup>. Ce dernier évoque lors de son allocution la façon dont l'État se contredit à travers l'arrêt des projets d'aménagement ayant rencontré des conflits sous le registre d'action des ZAD, car sur le plan des procédures et de la réglementation, ces projets étaient conformes et légitimes. Face à ce constat, ce haut-fonctionnaire de l'appareil étatique se positionne pour une démocratisation des façons d'aménager :

*« Il faut faire revenir le citoyen au cœur du jeu. C'est à cette condition qu'on pourra sortir du face-à-face entre l'État et les collectivités pour en faire des partenaires collectifs. L'aménagement du territoire a besoin d'une scène politique renouvelée, et d'un repositionnement de l'État (...) Deuxième axe, prendre en compte la recomposition de l'État pour recréer un collectif de l'aménagement du territoire. Voilà près de quarante ans que l'État a rompu avec l'idée d'une gestion centralisée du local, pour promouvoir "un gouvernement négocié des territoires", fondé sur le projet de territoire et le contrat global. Voilà près de vingt ans que les régions voient leurs compétences d'aménagement se renforcer et l'État se doter d'une galaxie de satellites chargés de mettre en place des politiques d'aménagement. Cet émiettement du champ de l'aménagement n'a pas donné lieu à une scène de négociation et de transactions entre tous les acteurs » (Bevort, 2020, p. 102).*

---

<sup>76</sup> Cordobes, S., Desjardins, X., Vanier M., *La pensée aménagiste : rénovation complète ?*, Centre Culturel International de Cerisy-la-Salle, 6-13 septembre 2019



En effet, si le gouvernement de la pénurie d'eau persiste toujours, les logiques de fabrication de l'action publique en la matière et de négociation des façons d'aménager la ressource endossent les caractéristiques du gouvernement par projet. À ce titre, l'action publique dans ce secteur se caractérisait jusqu'alors par une action publique négociée, dont la dynamique de négociation qui s'inscrivait dans la fabrication et la légitimation d'un accord en conformité aux procédures et réglementation (Allain, 2012 ; Allain et Emerit, 2003). La pénétration des modes de fabrication de l'action publique caractéristique de celle du gouvernement par projet appelle à un mode de confrontation, c'est-à-dire à la construction d'une collaboration généralisée où la confrontation des points de vue et des différentes expertises ambitionne l'émergence d'une vision et d'un savoir partagé. C'est ce qui se cristallise derrière le *projet de territoire*.

Le *projet de territoire* peut être lu comme une pénétration des caractéristiques des façons de faire dans le champ du développement territorial dans celui de la gestion de l'eau. En un sens, il est une réponse à la politisation qu'entraîne l'antagonisme posé par la conflictualité et le changement climatique. Il porte une ambition d'une démocratisation du gouvernement de la pénurie d'eau. De la même manière que Gilles Pinson le notifie concernant la question urbaine, le *projet de territoire* dans la gestion de l'eau donne plus de pouvoirs aux acteurs, aux élus et met au centre de son approche l'importance de la construction d'une vision globale, du recours aux savoirs en sciences sociales et de la construction partagée de l'orientation politique dans laquelle s'inscrit l'action d'aménager (Pinson, *op.cit*). Des propos du référent de la DREAL Occitanie sur la gestion quantitative de l'eau illustre ce point :

« *Quelque part, le projet de territoire, il est aussi là pour ça, il est aussi là pour trouver des solutions et finalement déterminer quelle est la façon de faire (...) et encore une fois, ce n'est pas parce qu'on remet en cause le modèle agricole et qu'on arrêtera d'irriguer qu'il y aura plus de problème par rapport à ce qui nous est annoncé au niveau du changement climatique. Donc la problématique de l'irrigation n'est pas la réponse à tout, il faut voir ça de manière beaucoup plus globale.* »

De l'antagonisme surgissant entre conflictualité et adaptation au changement climatique, des tendances entre technique autoritaire d'un côté et démocratisation de l'autre, le contrat aménagiste semble être dans une actuelle inhibition concernant l'aménagement de la ressource en eau. D'un côté, l'interruption des projets de réserves de substitution des Deux-Sèvres, la récente condamnation de prison ferme des membres de la direction de la chambre d'agriculture du Lot-et-Garonne suite au commencement des travaux du barrage de Caussade (Valo, 2020), ainsi que la médiatisation estivale récurrente des problématiques autour de la question du stockage de la ressource par les réserves de substitution (Da Veiga, 2020 ; Laurentin, 2020 ; Poinssot, 2020 ; Sebastian, 2020), témoignent de la médiatisation de ces questions, mais dans le même temps d'un immobilisme face à l'exacerbation des logiques conflictuelles en la matière. D'un autre côté, les expérimentations des *projets de territoire* poursuivent leurs cours<sup>77</sup>. Il en résulte que du temps de notre implication à la temporalité d'écriture de cette thèse, aucun aménagement de stockage de l'eau ne

---

<sup>77</sup> Nous faisons ici référence au travail engagé par les préfets et présidents des Départements du Tarn et de Tarn-et-Garonne par le recours à l'Association pour le Développement et la Promotion de la Recherche et de l'Innovation à AgroParisTech afin d'animer le projet de territoire du bassin versant du Tescou où la question de l'opportunité du barrage de Sivens est remise en débat : « *Recherche des conditions et des moyens d'une meilleure gestion de la qualité du territoire du bassin versant du Tescou : quelle stratégie pour la ressource en eau ?* » (Préfet du Tarn, 2016) ; ou encore la démarche de *projet de territoire de Boutonne* dans le département de Charente-Maritime et des Deux-Sèvres (Monroux et Pommier, 2017), ainsi que celui du Midour, porté par l'Institution Adour, au sein du département du Gers et des Landes (Pons, 2017).

s'est réalisé depuis le drame du barrage de Sivens dans le bassin versant Adour-Garonne.

\*\*

Ainsi, de notre analyse actuelle de l'inhibition du contrat aménagiste, force est de constater que l'ambition de *l'Entreprise des Territoires* est conforme et cohérente avec les deux tendances présentées dans cette partie : d'une part une démocratisation des projets d'aménagement par la conjugaison avec les façons de faire propre au développement territorial ; d'autre part une inhibition qui peut restreindre la question de la conflictualité à celle de l'acceptabilité sociale. Néanmoins, si nous avons déjà abordé dans la partie précédente les verrouillages qui ont conduit à la faible adhésion des praticiens de la CACG à *l'Entreprise des Territoires*, la viabilité de cette ambition se pose tout autant quant à l'enrôlement de la CACG dans ce nouveau rôle au regard de l'inhibition ici explicitée.

#### 4) Au maintien du *statu quo* concernant le rôle de la CACG

C'est bien à partir de cet antagonisme entre démocratisation d'un côté et acceptabilité sociale de l'autre que la CACG a pensé la reconfiguration de son rôle d'agent et d'acteur dans la gestion de l'eau et le développement des territoires ruraux. Par-là, la SAR voulait que son pouvoir soit renouvelé dans le développement des territoires ruraux et la gestion de l'eau. Pour autant, si le gouvernement par projet distribue et délègue le pouvoir, il n'en reste pas moins que la gestion de l'eau et la reconfiguration du rôle d'acteur de la CACG sont dépendantes des régions – comme nous l'avons déjà abordé lors du chapitre 4. En effet, le troisième acte de décentralisation a fait des régions le nouvel acteur incarnant le pouvoir sur le plan de l'exercice et du cadrage politique dans l'aménagement du territoire et plus particulièrement sur la gestion de l'eau.

\*\*

La région Occitanie incarne particulièrement le pouvoir concernant l'enrôlement de *l'Entreprise des Territoires*. La CACG a un double enjeu à ce titre. Le premier est d'être reconnue en tant que *l'Entreprise des Territoires*, c'est-à-dire de devenir une SAR/SEM régionalisée, un agent de la région Occitanie concernant la gestion de l'eau et l'animation de *projet de territoire*, puisque la région récupère cette compétence. Cet enjeu est relayé par un propos qui en dit long de la part d'un administrateur : « *La CACG doit être réinstitutionnalisée* ». Le deuxième enjeu est englobé dans le premier, mais il a une importance de taille, la question de la régionalisation du patrimoine hydraulique de la CACG, c'est-à-dire de la récupération par la région Occitanie des concessions d'État de la CACG, c'est-à-dire du système Neste et des réseaux d'irrigation correspondants, et la reconduite de ces concessions à l'organisation. Un administrateur, élu et ancien président de l'Institution Adour dit à ce sujet : « *Nous attendons une décision sur ce régime particulier des concessions (...) il y a un acte fondamental dans la structure financière et juridique de la CACG, c'est la concession d'État* ». Or, l'enjeu est de taille puisque du financement du projet stratégique et de la reprise des concessions d'État à rétrocéder à nouveau à la CACG, c'est une question économique majeure qui se pose aux régions et surtout à la région Occitanie, dans laquelle se situe la plupart du patrimoine hydraulique géré par la CACG.

Concernant le premier enjeu, un *verbatim* du président de la CACG en dit long sur l'importance pour l'organisation de la politique régionale concernant la gestion de l'eau :

« *Et après, il y a un autre élément dont la CACG n'est pas maître ou auquel moi je peux participer qu'un petit peu, c'est le courage politique. C'est-à-dire que les grandes régions, Nouvelle-Aquitaine et Occitanie, euh, puisqu'elles sont chef de file en la matière, qu'est-ce qu'elles veulent que devienne leur*

*territoire demain ? Parce que l'eau est un élément crucial et donc, à un moment donné, on sait qu'il manque d'eau. »*

Un élu départemental membre du conseil d'administration expose sur le même thème sa vision :

*« Et bien entendu, la CACG doit être replacée dans cette fonction de bon gestionnaire, dans cette fonction je dirais, d'aménageur, enfin de celui qui va réaliser des barrages ou des retenues ou qui va mieux gérer ce qu'on lui a déjà confié, les canaux, le système Neste, voilà. J'en reviens à la problématique de la CACG, la CACG, elle a besoin d'être reconnue sur le plan politique, au niveau national il faut que le ministère de l'Agriculture, le ministère de l'Écologie... le directeur et tous ses collaborateurs, je suis intimement convaincu qu'ils n'ont pas compris que c'était un problème politique et il y avait urgence à traiter ce problème-là de statut, c'est le statut de la CACG qui doit être revisité. »*

De fait, alors que la question des statuts et de la régionalisation de la CACG se posait déjà avec importance à partir de la fin des années 1980, elle est ici un élément nécessaire à sa survie et sa pérennité. Cet enjeu que cristallise la régionalisation de la CACG est aussi financier. En effet, dès notre arrivée en 2016, certaines controverses avaient émergé au regard d'une non-valorisation salariale des praticiens de la structure. Lors de l'Assemblée générale de 2018, la présentation des comptes continue à révéler des difficultés financières et plus particulièrement un résultat négatif de l'exercice 2017 de l'entreprise. Le compte-rendu présente en partie les raisons de ces difficultés :

*« Ces résultats s'expliquent en grande partie au regard des résultats de l'exploitation des ouvrages et proviennent : d'éléments structurels, les désouscriptions enregistrées au cours des dernières années qui se poursuivent sur les réseaux de la concession d'État et une baisse d'efficience de gestion sur des réseaux vieillissants ; conjoncturels et propres à l'année 2017, une longue période de sécheresse ayant imposé des réductions de quotas et des frais énergétiques importants (pour le remplissage par pompage des réserves). Ces mauvais résultats sont d'une façon générale très liés au marasme économique actuel du monde agricole, à la faible valorisation économique de l'usage d'eau et du coût de l'énergie. »*

Ces difficultés économiques s'ajoutent à l'investissement de la CACG concernant l'*Entreprise des Territoires*, que ce soit dans le coût relatif au temps passé par les praticiens à œuvrer pour sa concrétisation, jusqu'à l'investissement prévu quant à recruter de nouveaux praticiens pour y répondre. Par conséquent, nous comprenons bien ici l'enjeu de la région Occitanie concernant la CACG : soutenir tout d'abord financièrement l'organisation autant dans son investissement stratégique, palier le déséquilibre financier rencontré dans la gestion et l'exploitation des ouvrages et réseau d'irrigation, régionaliser les concessions pour les rétrocéder à la SAR

Or, depuis, l'eau a été décrétée par la région Occitanie et la région Nouvelle-Aquitaine :

*« (...) Grande cause du Sud-ouest français (...) Face à l'urgence à agir, l'État, l'agence de l'eau Adour-Garonne et les Régions Nouvelle-Aquitaine et Occitanie / Pyrénées-Méditerranée ont décidé d'une initiative forte en se mobilisant et en appelant à une action concertée sur l'ensemble du bassin Adour-Garonne et plus largement sur tous les territoires des deux régions. » (Mailhos et al., 2018, p. 1).*

De cette ambition, la région Occitanie a engagé une démarche de prospective pour construire une stratégie régionale de gestion de la ressource, la démarche « H<sub>2</sub>O

2030 » (Pyrénées-Méditerranée, 2020), qui alimentera par la suite le Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET), ainsi qu'un plan d'intervention régional pour l'eau regroupant 21 grands chantiers exemplaires et innovants. La construction de ce volontarisme régional concernant la gestion de l'eau résonne avec les nouvelles considérations que nous avons analysées à travers la notion de *projet de territoire* :

*« La région Occitanie sera aussi vigilante à ce que les projets de création de retenues soient associés à la co-construction de projets de territoire et de dispositifs de gouvernance adaptés aux spécificités de chaque territoire, associant l'ensemble des acteurs (État, collectivités, associations environnementales, syndicats, etc.) afin de garantir une vision partagée de ces projets et un développement équilibré des territoires » (Région Occitanie, 2018, p. 56).*

Concernant l'enjeu de la récupération des concessions d'État et du maintien de la CACG en tant qu'organisme gestionnaire, le rapport sur le budget primitif de l'année 2020 voté en assemblée plénière par la région Occitanie est clair :

*« L'État dispose encore d'un réseau hydraulique sur la Neste, géré par la CACG, dont le transfert a été proposé à la Région. Les études préalables sont en cours d'achèvement. Une décision au sujet de ce transfert devra être prise en 2020, avec potentiellement des travaux de modernisation et d'extension à engager rapidement. La recapitalisation et la révision du projet stratégique de la CACG devront aussi être envisagées le cas échéant, des crédits sont prévus à cette fin » (Région Occitanie, 2019, p. 86).*

Pour ce faire, la région Occitanie précise dans un précédent rapport que : *« Un audit de ce patrimoine sera réalisé afin d'examiner son intérêt pour la mise en œuvre de notre politique de l'eau et les conditions de sa reprise » (Région Occitanie, 2018, p. 56).*

Si au regard de la temporalité de notre thèse nous n'avons pas pu effectuer d'investigation, d'entretiens, ou encore nous appuyer sur des documents officiels, plusieurs éléments font apparaître une décision régionale qui fait écho à l'inhibition précédemment évoquée. Autrement dit, suite à l'audit patrimonial, la décision prise est celle du *statu quo*, c'est-à-dire celle qui maintient la CACG dans son rôle de gestionnaire des concessions d'État et d'experte technique dans le domaine de l'hydraulique agricole. En effet, des propos de la technoadministration, aux verrouillages relatifs à la question de son impartialité, jusqu'à l'inhibition jusqu'ici évoquée, la région Occitanie fait face à un risque financier quant à la régionalisation des concessions et à la recapitalisation de la CACG suite à ses difficultés économiques et l'investissement lié à *l'Entreprise des territoires*. De la même manière, la région Occitanie peut percevoir un risque à enrôler la CACG en tant qu'*Entreprise des Territoires* au regard de stigmatisation récente médiatique et de la problématique de légitimité d'impartialité que posent son histoire et l'agencement particulier de ses statuts juridiques.

Un dernier élément permet de nous conforter dans cette hypothèse, une récente publication sur le site de la CACG mentionnant le départ du directeur à l'initiative de la réflexivité de l'organisation sur sa transformation et nommant par intérim un nouveau directeur général :

*« Le Conseil d'Administration de la CACG, réuni ce mercredi 03 juin pour clôturer l'exercice 2019, vient d'entériner le départ de son Directeur général (...) en raison de leurs divergences de vues quant à l'avenir de l'entreprise. À sa tête depuis 2012, il avait initié et porté un ambitieux projet visant à moderniser et développer l'activité de la CACG dans un contexte économique complexe. À 60 ans passés, la CACG est en effet une entreprise atypique, au*

*service de son territoire. Créée en 1959 par l'État avec une mission d'intérêt général, elle accompagne depuis les transitions, et répond aux enjeux économiques et environnementaux du Sud-Ouest grâce à l'expertise qu'elle a développée en matière de gestion de l'eau, en particulier pour la réalimentation des rivières et de conception d'infrastructures hydrauliques. Elle n'en demeure cependant pas moins une entreprise à part entière, à l'équilibre fragile entre mission de service public et nécessaire stabilité financière. À présent, l'entreprise amorce un renforcement de ses relations avec ses deux régions actionnaires, en passe de se voir transférer par l'État l'ensemble du patrimoine concédé à la CACG. L'enjeu sera donc d'inscrire sa dynamique dans le sillon des ambitions des régions Nouvelle-Aquitaine et Occitanie en matière d'environnement, d'agriculture, d'énergie et de gestion de l'eau, afin de perpétuer au mieux sa mission au service de nos territoires tout en veillant à la pérennité de l'entreprise et de l'emploi pour ses 220 salariés.» (CACG, 2020)*

Ainsi, ces extraits de discours comme les nouvelles que nous avons reçues de nos anciens collègues dans l'entreprise indiquent que la CACG se trouve restreinte à son rôle historique de SAR. La région Occitanie maintient le *statu quo* face à l'ambition de l'*Entreprise des Territoires*, ainsi que sur la question de l'évolution juridique de ces organisations spécifiques.

\*\*

L'avenir de la CACG était intimement lié aux nouveaux agencements du contrat aménagiste en cours de négociation concernant la gestion de l'eau. Or, nos analyses ont montré une caractéristique actuelle : celle d'une technoadministration et d'un contrat aménagiste inhibé dans l'aménagement de la ressource face à l'antagonisme résultant de la dualité entre conflictualité et changement climatique. À cette inhibition, la question de l'enrôlement de la CACG est intimement liée. Un nouvel acteur dans l'agencement actuel du contrat aménagiste incarne un pouvoir de cadrage politique : les régions. Or, la région Occitanie, incarnant le pouvoir de cadrage politique sur le gouvernement de l'eau, n'a pas enrôlé la CACG au titre de son ambition d'être l'*Entreprise des Territoires*, animatrices de *projets territoriaux*, mais bien de maintenir le *statu quo* concernant cette structure, dont son ambivalence dans sa dimension publique et privée ne demande qu'à être nouvellement statuée. Ainsi, au-delà des verrouillages organisationnels que nous avons précédemment mentionnés, le verrouillage quant à ce que la CACG soit enrôlée pour un dépassement de son rôle historique techniciste dans le gouvernement de l'eau au regard des nouvelles considérations actuelles dans ce domaine est bel et bien politique.

## **Conclusion du 6<sup>e</sup> chapitre et de la III<sup>ème</sup> partie : Une ambition réaliste ? Les verrouillages organisationnels et politiques au cœur de l'insuffisante adhésion à l'*Entreprise des Territoires***

L'ambition de reconfiguration du rôle de la CACG qui se cristallise par la dénomination « *Entreprise des Territoires* » provient d'un processus d'innovation réflexif et appelle à une transformation de l'organisation. Par le biais de projets stratégiques qui faisaient office de cadrage cognitif et normatif et de leurs déclinaisons en différents dispositifs, la CACG a cherché à problématiser, intéresser puis enrôler des praticiens autour de la conception de son nouveau rôle dans le développement des territoires et des nouvelles manières de faire qu'il fallait alors élaborer. Par le recours aux sciences humaines et sociales, elle a internalisé de nouveaux savoirs pour endogénéiser les transformations contextuelles de l'aménagement du territoire, afin d'accompagner la réflexivité, les expérimentations et l'opérationnalisation de son ambition. Enfin, elle a eu recours à des modalités propres à l'innovation ouverte par la mobilisation de méthodes collaboratives et participatives afin de garantir une collaboration entre chercheurs et praticiens. Ces caractéristiques du processus interne qui ont pour objectif de renouveler la CACG font écho aux caractéristiques de l'apprentissage organisationnel. En effet, en introduisant des chercheurs, en favorisant des séquences de recherche-formation-action, en mobilisant des méthodes collaboratives et participatives pour garantir la coopération entre chercheurs et praticiens, ce processus d'innovation résonne avec les caractéristiques d'une démarche d'apprentissage organisationnel.

À travers la méthodologie de *Projet Augmenté*, les *Outils Territoires* ou encore le dispositif *Territoires, REX & Prospective*, le déploiement de ce nouveau répertoire d'action dévoile trois caractéristiques de l'intervention de la CACG-*Entreprise des Territoires*. Tout d'abord, elle déploie des expertises en matière de diagnostic territorial afin de fournir une base informationnelle pour des acteurs ayant la volonté de structurer une stratégie de développement territorial ancrée dans un objectif de transition. Des expertises que nous avons pu par exemple analyser à travers l'intervention de la CACG avec Marie Conseil et l'expérimentation du *Projet Augmenté* menée sur le projet de réhabilitation du seuil de Païchérou. Ensuite, elle déploie une ingénierie territoriale à même d'utiliser des représentations spatiales afin d'aider à l'identification des enjeux propre à l'émergence d'un *projet de territoire*. Ici, c'est à travers le projet DECLIC et les initiatives du dispositif *Territoires, REX & Prospective* que nous avons eu l'occasion d'étudier le déploiement de cette ingénierie. Enfin, elle déploie une ingénierie sociale, la faisant adopter un rôle d'animatrice territoriale dans des démarches de prospective participatives. L'objectif est ici d'accompagner à la structuration d'une gouvernance territoriale afin de formaliser une stratégie de développement et un *projet de territoire* partagé par le système sociotechnique toujours dans une optique politique de s'engager dans des transitions soucieuses des enjeux socioécologiques.

Ces expérimentations menées par la CACG voulaient répondre à sa double hypothèse selon laquelle le développement territorial nécessite aujourd'hui des ingénieries à même de pouvoir encapaciter les acteurs, mais encore que ce type d'approche favorise l'acceptabilité sociale des projets de stockage de ressource en eau, cœur de métier historique de l'organisation. Or, si toute l'ambition de l'*Entreprise des Territoires* était de développer, à côté des approches technicistes historiques de la CACG, de nouvelles considérations sociales, spatiales et politiques dans ses manières de faire, force est de constater que ces expérimentations ne sont qu'à la marge des actions phares de l'entreprise. En d'autres termes, elles révèlent une dissonance entre l'ambition initiale et la pratique. Ces approches « territoriales » ont d'une part été déployées pour un segment commercial particulier et timidement appliquées à la question de la gestion de l'eau. D'autre part, elles se sont réalisées à personnel

constant, à côté de la mobilisation de stagiaires en sciences sociales, minimisant dès lors la dynamique et la visibilité de ce genre de pratique au niveau de l'organisation ou du projet concerné.

Nous le voyons, si l'ambition de la CACG converge avec la réflexivité du système sociotechnique au sujet du déploiement de nouvelles façons de faire dans le développement des territoires ruraux et la gestion de l'eau, la reconfiguration de son rôle d'agent et d'acteur auquel aspirait l'organisation avait deux conditions. D'une part, que les praticiens adhèrent profondément au projet pour que la pratique soit à la hauteur de l'ambition. D'autre part, que l'appareil politico-administratif, et particulièrement la région Occitanie, accepte d'un côté de financer l'investissement financier que nécessitait l'*Entreprise des Territoires*, et de l'autre d'équilibrer les comptes de l'organisation face aux difficultés financières rencontrées dans l'exploitation et la gestion des ouvrages et réseaux d'irrigation, dont leurs concessions devaient de plus être régionalisées.

Concernant l'adhésion interne à l'objectif de transformation de l'organisation, cette nécessité au succès de l'innovation aspirée, s'est heurtée à différentes limites. Un manque d'intéressement des praticiens à l'*Entreprise des Territoires* a constitué un des obstacles principaux. Nous avons analysé un phénomène de spécialisation qui a rendu difficile le fait que la conception du nouveau rôle auquel aspire la CACG soit partagé et intelligible par tous. La rationalité économique associée au temps de travail et le coût qu'engendrait le processus d'innovation ont également été une source de défiance et par conséquent une limite à l'intéressement chez beaucoup de praticiens. Une deuxième catégorie de freins porte elle plus sur des résistances dans le processus d'apprentissage organisationnel, c'est-à-dire de collaboration entre chercheurs et praticiens. Une des limites de cette collaboration a été pour les praticiens historiques de la CACG de faire face à l'incertitude propre aux débouchées de cette collaboration et à adopter en conséquence une rationalité procédurale. En effet, le processus d'innovation nécessitait une rationalité qui s'inscrit à l'opposé de la rationalité instrumentale propre à l'ingénieur. L'*Entreprise des Territoires* a également fait émerger de nouvelles zones d'incertitude au sein des praticiens de l'entreprise. Or, ces zones d'incertitude étaient contrôlées par les chercheurs en sciences humaines et sociales, détenant les savoirs et bénéficiant d'un positionnement en ce sens. Le pouvoir dont bénéficiaient alors ces nouveaux acteurs dans l'organisation a constitué un frein majeur à la collaboration avec les praticiens. Enfin, les caractéristiques mêmes des sciences sociales et les modalités ici de leurs recours ont constitué des limites à l'appropriation de l'*Entreprise des Territoires*. La dimension critique des savoirs mobilisés, les difficultés à fournir une science de l'action et les contraintes temporelles et scientifiques de l'articulation entre posture de chercheur et posture d'expert ont chacune limité la contribution des sciences humaines et sociales à la concrétisation de l'*Entreprise des Territoires*.

Enfin, si les expérimentations de la CACG révèlent le déploiement d'un répertoire d'action cohérent avec les nouvelles considérations en termes de savoir et de pouvoir en cours de formalisation au sein du contrat aménagiste, force est de constater que ces expérimentations ont rencontré de nombreux verrouillages. Tout d'abord, le gouvernement par projet a relayé en partie la question de l'enrôlement de l'*Entreprise des Territoires* à l'instrument des appels d'offres. Ces difficultés sur le plan concurrentiel se sont ajoutées à des difficultés concernant sa légitimité. En effet, l'ambivalence statutaire de la CACG a maintenu dans les considérations actuelles du contrat aménagiste une défiance quant à sa légitimité d'impartialité. En conséquence, même sur des projets dont la CACG était historiquement enrôlée, cette dernière fait face aujourd'hui au sein de son périmètre d'action à une vraie réticence au regard de son ambiguïté sur ce sujet. Enfin, l'inhibition du contrat aménagiste face à l'antagonisme que posent la conflictualité d'une part et l'adaptation au changement

climatique d'autre part, conduit à la formalisation d'une nouvelle façon de gouverner l'eau qui oscille entre démocratisation d'un côté et nécessaire acceptabilité sociale de l'autre. Si l'*Entreprise des Territoires* s'inscrivait alors en cohérence avec ces deux tendances, l'ambition était trop grande pour que la région Occitanie soutienne financièrement la CACG dans son projet stratégique et en fasse un outil privilégié de ses politiques publiques sur le plan du développement des territoires ruraux et de la gestion de l'eau. De nombreux éléments sont révélateurs du maintien du *statu quo* concernant l'avenir de la structure. Autrement dit, la CACG est maintenue dans son rôle de gestionnaire des concessions d'État désormais régionalisées ainsi que dans sa posture d'experte technique dans le domaine de l'hydraulique agricole. Cette situation illustre d'une part l'inhibition du contrat aménagiste, et d'autre part la tension palpable quant à la viabilité économique, organisationnelle et politique de l'ambition initiale de la CACG. Pour autant, est laissée en suspens par l'appareil politico-administratif la question d'une nécessaire évolution statutaire de cette organisation, qui se pose pourtant depuis la fin des années 1980. En effet, les enjeux concernant une véritable régionalisation de sa gouvernance et une clarification de ses statuts remédiant au flou entre sa dimension publique et privée n'ont fait l'objet d'aucune décision. En d'autres termes, les enjeux politiques – source des remises en cause de son impartialité – concernant l'agencement particulier de son rôle de SAR et de SEM, de sa gouvernance et *in fine* de ses missions et ses activités (expert hydraulique, bureau d'étude « multicasquette », opérateur de la maîtrise d'œuvre et gestionnaire des ouvrages), n'ont pas été considérés dans les nouvelles collaborations qui se tissent entre la CACG et les Régions Occitanie et Nouvelle-Aquitaine. Le maintien du *statu quo* contraint ainsi l'organisation à réviser l'ambition initiale de sa transformation.



Conclusion générale : Signifier les évolutions et impasses de la CACG. Des lignes de fuite pour l'organisation aux contributions pour notre cadre théorique.



Conclusion générale : Signifier les évolutions et impasses de la CACG. Des lignes de fuite pour l'organisation aux contributions pour notre cadre théorique.

## **CONCLUSION GENERALE : SIGNIFIER LES EVOLUTIONS ET IMPASSES DE LA CACG. DES LIGNES DE FUITE POUR L'ORGANISATION AUX CONTRIBUTIONS POUR NOTRE CADRE THEORIQUE**

Ce travail s'est attaché à révéler la manière dont une organisation emblématique de l'aménagement du territoire français a expérimenté la reconfiguration de son rôle d'agent et d'acteur pour renouveler son pouvoir et sa fonction dans le développement des territoires ruraux et de la gestion de l'eau. De l'évolution des fondements et agencements de ce rôle depuis sa création, jusqu'aux verrouillages qu'elle a rencontrés dans son ambition de le recomposer, notre travail a retracé par une sociogéohistoire aussi bien la trajectoire de ce type d'organisation, que la trajectoire des politiques d'aménagement du territoire dans les domaines de la gestion de l'eau et du développement territorial en Gascogne, puis dans le bassin Adour-Garonne. Par-là, cette thèse a voulu contribuer à montrer les interdépendances, comme les décalages, entre les vagues de modernisation, les différents contrats aménagistes - que nous comprenons comme la formalisation d'une façon de gouverner l'espace et ses ressources - et les caractéristiques du rôle de la CACG. Pour ce faire, nous avons été attentifs à signifier les agencements et les phénomènes de coproduction en matière de pouvoir, de savoir et de représentation de l'espace et de ses ressources. Nous avons ce faisant suivi un autre fil conducteur, celui des raisons, des significations et de la portée du recours à des savoirs en sciences sociales par une Société d'Aménagement Régional qui cherche à se transformer.

La CACG a été la structure gouvernante de la création de ressource en eau et de l'accompagnement de la seconde révolution agricole durant la période d'après-guerre. Ce pouvoir s'enracinait alors à travers trois caractéristiques de l'agencement de son rôle d'agent et d'acteur : la première était qu'elle incarnait l'État et sa volonté de modernisation de l'espace rural gascon ; la seconde était qu'elle bénéficiait d'un périmètre d'action où elle était une structure hégémonique et avait en son sein la charge de la construction et la gestion d'un patrimoine hydraulique ; la troisième était que par la figure de l'ingénieur, la CACG était pourvoyeuse des savoirs en hydraulique agricole à même de répondre à l'enjeu de la modernisation de la Gascogne.

Des suites de cet âge d'or, le nouvel agencement du contrat aménagiste sur le plan politique, environnemental et économique va déséquilibrer les fondements à la source du pouvoir de la CACG. Durant cette période, des années 1980 jusqu'au drame du barrage de Sivens en 2013, deux raisons expliquent le désalignement entre la CACG, la vague de modernisation réflexive et le contrat aménagiste. La première tient à l'appareil politico-administratif dans son ensemble au regard de sa formalisation d'une façon de gouverner la pénurie d'eau qui maintenait la logique aménagiste de son abondance. Autrement dit, la logique du maintien de son abondance par la création d'ouvrages permettant de stocker l'eau va perdurer malgré la structuration d'une dynamique conflictuelle, aboutissant à la ZAD du Tescou. Dans ce conflit, la CACG sera pointée du doigt au regard de ses potentiels conflits d'intérêts et des façons de faire déployées dans ce projet. En effet, son rôle « multicasquette » (étude, accompagnement d'ouvrage, maîtrise d'œuvre et gestion) et sa proximité avec le porteur du projet (étant une Société d'Économie Mixte, un élu représentant du Conseil Général du Tarn siège au conseil d'administration de la CACG) entraînent médias, société civile et technoadministration à remettre en cause sa légitimité d'impartialité.

Or, la deuxième raison de ce désalignement est justement un désintéressement politique au regard de l'avenir de cette structure et de l'ambiguïté liée à son double statut de SAR et de SEM. En effet, durant cette troisième vague de modernisation, la CACG a connu des virages profonds qui demandaient une évolution de l'agencement du rôle de l'organisation. Premièrement, en cohérence avec la décentralisation, l'État

se retire de la gouvernance de la SAR et stoppe son financement. La CACG alors faisait face à l'enjeu de sa régionalisation, tant au niveau de sa gouvernance, de son capital, que de ses concessions d'État. Néanmoins, le coût financier et le désintéressement politique quant au devenir de cette structure expliqueront le raté de cette nécessaire régionalisation. Parallèlement, des évolutions juridiques conduisent l'organisation à obéir à des logiques concurrentielles. Mais, de la baisse des dotations de l'État aux limites rencontrées à diversifier ses activités, la CACG rencontre des difficultés financières qui entraîneront le départ de nombreux salariés. De cette fragilisation de son rôle d'agent et d'acteur, sa mission dans le domaine du développement des territoires ruraux pour la politique de massif pyrénéen sera alors le nouveau domaine dans lequel la fonction politique de son rôle perdurera.

Des conséquences du drame de Sivens aux difficultés politiques et financières, la CACG se trouve face à l'incertitude de garantir sa survie et sa pérennité. Pour ce faire des changements dans l'organisation sont d'abord entrepris et un projet stratégique formalise l'ambition de la structure quant à reconfigurer en profondeur son rôle dans le développement des territoires ruraux et la gestion de l'eau. Symbolisé par le terme d'*Entreprise des Territoires*, la CACG conceptualise et élabore un nouveau répertoire d'action s'inscrivant dans l'ingénierie sociale et l'ingénierie territoriale. L'objectif de la CACG est d'endosser un rôle qui conjugue développement territorial et gestion de l'eau. Pragmatiquement, la CACG ambitionne d'un côté une fonction d'encapacitation des territoires et de leurs acteurs pour accompagner l'émergence de projet dans le champ des transitions énergétiques et agricoles, et de l'autre côté de déployer ces approches dans le domaine de la gestion de l'eau pour favoriser l'acceptabilité sociale des projets d'aménagement.

Cependant, si l'ambition de la CACG correspond aux nouvelles considérations de l'appareil politico-administratif et scientifiques concernant le développement territorial et la gestion de l'eau, la réussite de la recomposition de son rôle dépend de l'adhésion des praticiens de l'organisation à l'*Entreprise des Territoires*, mais aussi de la volonté de l'appareil politico-administratif, et en premier lieu de la région Occitanie, à soutenir financièrement et politiquement le souhait de cette transformation. Or, les expérimentations de la CACG révèlent le difficile succès de son innovation. À l'intérieur de l'organisation, les logiques de sectorisations et de spécialisation des praticiens ont freiné tout intérêt et collaboration quant à œuvrer pour la matérialisation de l'ambition initiale. Également, le recours aux sciences sociales a posé des enjeux sur le plan des savoirs scientifiques et du pouvoir entre praticiens des sciences sociales et praticiens historiques de l'organisation. Ces expérimentations ont aussi révélé les difficultés à ce que cette ambition réussisse face à l'instrument des appels d'offres. La CACG n'était pas concurrentielle pour espérer une matérialisation de son ambition face au marché public. Parallèlement, la légitimité de la CACG quant à devenir l'*Entreprise des Territoires* n'est pas plus partagée par les praticiens qu'elle ne l'est par la technoadministration. Les stigmates de Sivens, son passé d'aménageur, mais surtout l'ambiguïté que pose toujours son agencement statutaire cristallisent les réticences quant à l'ambition de la recomposition de son rôle.

Enfin, le contrat aménagiste en matière de gestion de l'eau est inhibé. L'antagonisme que posent conflictualité et changement climatique freine tout nouveau projet d'aménagement dans ce domaine. De plus, les régions sont les nouveaux grands acteurs stratégiques de l'eau. Or, l'enrôlement de la CACG – *Entreprise des Territoires* dépend d'une part de la volonté de la région Occitanie à soutenir financièrement cette ambition, mais aussi à faire de la CACG un de ses agents dans ses politiques de gestion de l'eau et de développement des territoires ruraux. Il n'en sera rien. Si la région décida de récupérer les concessions d'État et de les déléguer de nouveau à l'organisation, elle ne financera pas le projet stratégique et maintiendra la CACG dans son *statu quo*. Dès lors, la faible adhésion des praticiens de l'organisation et de l'appareil politico-

Conclusion générale : Signifier les évolutions et impasses de la CACG. Des lignes de fuite pour l'organisation aux contributions pour notre cadre théorique.

administratif à l'*Entreprise des Territoires*, comme la différence de temporalité entre le changement interne que nécessitait l'objectif de transformation de la CACG et le positionnement des régions dans la formalisation du nouveau contrat aménagiste, contraignent la CACG à réviser son ambition initiale. Ce dénouement laisse envisager un scénario où l'*Entreprise des Territoires* est restreinte à un discours scientifico-organisationnel, ainsi qu'à de potentiels nouveaux secteurs d'activités.

### 1) Des lignes de fuite pour la CACG...

Quels sont les futurs possibles pour la CACG ? Si la décision du *statu quo* concernant le devenir de l'organisation dessine une trajectoire « où tout change pour que rien ne change », nous voulons ici proposer différents scénarios d'évolutions de son rôle. Si nous scindons trois horizons possibles pour la CACG, une hybridation entre ces trois lignes de fuite ou une partie de ces dernières sont tout aussi envisageables.

La première ligne de fuite de la CACG est à investiguer au regard de la forme actuelle de la décision de la région Occitanie, c'est-à-dire le maintien de l'organisation dans un rôle de gestionnaire des concessions d'État dorénavant régionalisées. Dans cette optique, nous pouvons imaginer une CACG qui continue à rencontrer des difficultés financières : continuité de la baisse des souscriptions de contrats d'irrigation, moins de vente d'eau suite à des restrictions pour cause hydro-climatiques, toujours peu de projets d'aménagement de stockage d'eau et difficulté à recouvrir l'investissement perdu dans le projet stratégique. Aussi, l'intéressement politique sur le rôle de la structure se limiterait à ce rôle de gestionnaire et à ses expertises en hydraulique agricole dans la réalisation d'étude prospective ou d'aménagement de réserves de substitution. Parallèlement, l'organisation continuerait ses activités d'ingénierie, mais réduirait néanmoins la voilure suite à des licenciements nécessaires pour équilibrer des comptes déficitaires et adapter son personnel à ses missions. Dans cette trajectoire, la CACG userait de la dénomination de l'*Entreprise des Territoires* comme une nouvelle image de marque, se restreignant à un renouvellement de son discours. La question de la gestion de l'eau face à l'antagonisme entre changement climatique et conflictualité se centrerait alors sur l'acceptabilité sociale et les moyens de garantir l'aboutissement des projets de stockage de la ressource.

Une deuxième ligne de fuite envisageable serait qu'à côté du maintien de son rôle de gestionnaire et d'experte en hydraulique agricole, les régions Nouvelle-Aquitaine et Occitanie usent du périmètre d'action de l'organisation et de ses praticiens pour donner à la CACG un rôle d'outil technique des politiques publiques en matière de transition énergétique et de transition agricole. Dans ce scénario, le patrimoine hydraulique en gestion par la CACG, ses propriétés foncières et ses salariés, seraient utilisés pour assurer également une production d'énergie renouvelable par la mise en place de panneaux solaires flottants et terrestres, ainsi que par la production d'hydroélectricité via l'installation microcentrales sur des barrages le permettant. À la fin de notre immersion déjà, cette piste se matérialisait. Sur le plan de la transition agricole, le passé de la CACG serait mobilisé pour d'une part accompagner les agriculteurs irrigants dans l'évolution de leurs assolements et de leurs pratiques d'irrigation pour répondre à des épisodes de restriction d'eau devenus monnaie courante, et d'autre part faire évoluer une tarification de l'eau en fonction de la finalité et de la temporalité de son usage par ces agriculteurs. Là encore, à la fin de notre immersion, ses pistes d'action se formalisaient au sein de l'entreprise. L'environnementalité évoquée alors lors du premier chapitre se retrouverait dans la construction d'une « eau environnementale », c'est-à-dire d'une tarification de l'eau non-utilisée par l'agriculture ou l'industrie en raison du maintien des débits d'étiage et du bon état écologique des cours d'eau : autre et dernière piste qui se dessinait lors

de la fin de notre contrat. Dans cet horizon, *l'Entreprise des Territoires* évoquerait le rôle de la CACG dans la mise en œuvre et l'accompagnement technique de projets de transition. Concernant la gestion de l'eau, la conflictualité exacerbée par la polarisation du corps social et politique au regard de la question climatique forcerait l'appareil politico-administratif à ne plus utiliser la CACG dans son rôle historique « multicasquette » au regard des risques de controverses qu'il pourrait susciter.

La dernière ligne de fuite que nous imaginons pour l'organisation serait une évolution statutaire majeure. La partie de l'activité de gestion et d'exploitation des ouvrages se scinderait de la partie ingénierie et bureau d'étude. Dès lors, le statut de SEM et de SAR de la CACG ne concernerait plus que l'activité de gestion et d'exploitation, tandis que le secteur ingénierie et bureau d'étude pourrait prendre une forme statutaire soit entièrement privée, soit parapublique. Dans cette optique, *l'Entreprise des Territoires* ne serait plus, mais *l'Atelier des Territoires* serait maintenu dans un rôle d'organisme frontière sous une forme à définir, par exemple celle d'une fondation, avec le soutien politique et financier des régions Occitanie et Nouvelle-Aquitaine, des départements et des collectivités des territoires ruraux. Nous pourrions alors imaginer la poursuite des expérimentations entreprises par la CACG dans un rôle d'intermédiaire pour la mise en place de partenariats entre université et appareil politico-administratif. Cette trajectoire était la trajectoire envisagée par le directeur de l'innovation et le consultant avec qui nous collaborions. Transversalement, la CACG ferait l'objet d'un réel intérêt politique quant à d'une part mettre en lumière ses anciens trous noirs du pouvoir en tant qu'ils matérialisent des constructions politiques et gèrent des biens communs. De cette dynamique, au sein du conseil d'administration de la SEM et de la fondation, un collège scientifique et un collège de représentants d'organisation de la société civile seraient créés afin de garantir la transparence des actions et des multiples rôles de l'organisation, mais aussi de statuer sur les actions et innovations prioritaires à mener. En somme, dans ce scénario, le flou statutaire de la CACG serait clarifié. Cette clarification et l'intérêt politique dont elle bénéficierait feraient de la CACG gestionnaire, la « CACG-ingénierie » et la « CACG-Atelier des Territoires », de véritables outils publics pour soutenir un développement des territoires ruraux dans le sens des transitions, participant aux renouvellements des cadres politiques, sociaux et spatiaux de l'aménagement du territoire dans son secteur.

## 2) ... Aux contributions pour notre cadre théorique

Du résumé de cette thèse à la proposition de futurs possibles pour la CACG, nous voulons en dernier lieu contribuer aux objets et questionnements théoriques qui ont cadré notre travail de recherche. Trois éléments vont être abordés. Le premier porte sur la question des organisations, et plus particulièrement des entreprises, en temps de modernité écologique. Le second porte sur les façons de gouverner l'aménagement du territoire dans ce même contexte. Le troisième porte sur la question de la géographie environnementale et de la production de savoir scientifique face aux questionnements politiques sous-jacents à la question écologique et à la multiplicité des partenariats avec des chercheurs en sciences sociales.

L'expérimentation actuelle de la CACG peut se lire comme une tentative de politisation de l'entreprise, c'est-à-dire comme une réflexion de ses parties prenantes quant à questionner son rôle sociétal, l'orientation politique de ses actions et leurs prises en compte du corps social. Une partie des travaux de recherche en sociologie de l'organisation s'attache justement à travailler sur la dimension politique intrinsèque à toute entreprise, appelant à la visibiliser et la mettre en débat, tant dans ses logiques de gouvernance que dans ses registres d'action. Notamment, c'est au regard du changement climatique et de la question de la responsabilité des entreprises dans ce domaine qu'une partie des sciences de gestion et de la sociologie de l'organisation

Conclusion générale : Signifier les évolutions et impasses de la CACG. Des lignes de fuite pour l'organisation aux contributions pour notre cadre théorique.

plaident pour une politisation de ce type de structure (Aggeri et Cartel, 2017 ; Baron et al., 2017 ; Capron et Quairel-Lanoizelée, 2015 ; Segrestin, 2018). À ce titre, le concept d'« *Entreprisocène* » veut insister sur la responsabilité des entreprises aussi bien dans les changements globaux en cours que dans les moyens à mettre en œuvre pour y faire face (Levillain, Segrestin et Hatchuel, 2014). Selon nous, l'exemple de la CACG confirme à la fois l'hypothèse d'une vague de modernisation écologique et nous renseigne sur la façon dont une entreprise est politisée dans ce contexte.

Concernant la modernité écologique, elle se retrouve à deux niveaux dans la trajectoire de la CACG. Le premier niveau est dans la structuration d'une conflictualité face aux actions de l'organisation, dont le contenu et les registres d'action contestataire illustrent à eux seuls la polarisation du corps social et politique posé par la question du changement climatique. Le drame de Sivens est le résultat de cette polarisation et de l'exacerbation d'une divergence de représentation quant aux futurs souhaitables et souhaités. Le deuxième niveau se retrouve dans la prise en considération par la CACG de la question des transitions. Elle est là encore selon nous une illustration de la manière dont la modernité écologique se retranscrit à travers l'orientation politique d'une organisation de l'aménagement du territoire au nom des transitions. Or, pour cette dernière, les transitions n'appellent pas en soi à une refonte de ses manières de faire comme de ses représentations. En effet, les transitions énergétique ou agricole peuvent être comprises comme une tentative pour la modernité écologique de promouvoir un cadrage politique qui réoriente le projet moderniste pour mieux le maintenir. Dès lors, la politisation des entreprises en temps de modernité écologique peut se cantonner à la construction d'un discours scientifico-organisationnel affichant la prise en compte de la problématique environnementale, ou se matérialiser par la promulgation de nouvelles technologies (dans notre cas par exemple les réserves de substitution), ou encore de nouveaux secteurs d'activités. C'est pourquoi, dans le débat sur ce qu'est la modernité écologique, les transformations ici à l'étude semblent nous montrer qu'elles se restreignent à une réinvention du modernisme.

De l'échelle des organisations, que signifier et sur quel point cette thèse peut contribuer à la question de l'aménagement du territoire en temps de modernité écologique ? Nous pensons que cette thèse a contribué à la confirmation de l'hypothèse selon laquelle la modernité écologique se déploie informellement dans les façons de gouverner l'aménagement de l'espace et de ses ressources. Cette confirmation s'illustre selon nous dans les nouvelles considérations de l'appareil politico-administratif et de la CACG quant au développement de nouvelles façons de faire dans ce domaine. En effet, de la conflictualité émergeant de la polarisation déjà évoquée qu'entraîne le changement climatique, l'ingénierie territoriale et l'ingénierie sociale semblent s'instaurer comme de nouvelles pratiques tentant de concilier différentes visions, référentiels, pour tendre vers un compromis évitant tout conflit. Si la constitution d'une vision partagée est complexe en situation d'incertitude, ces deux champs d'ingénierie tentent d'une part, de construire un nouveau cadrage spatial et politique à partir duquel s'élabore l'action d'aménager, et d'autre part, essayent de contribuer à l'agrégation et la conciliation de différentes coalitions de valeurs, d'intérêts et de représentations, afin de construire une action collective autour d'un projet de territoire.

Également, la confirmation de l'hypothèse de la modernité écologique appelle à une politisation des façons de gouverner l'aménagement du territoire. L'aménagement ne peut plus évacuer la question sociale, la question de l'orientation politique, la prise en compte environnementale, sous-jacente de toute action. De cette considération, deux tendances dans les façons de gouverner semblent se distinguer. D'une part une tendance à la démocratisation de la décision d'aménager, pouvant alors se retranscrire par une annulation ou une réorientation du projet dans des

considérations plus sociales et environnementales. D'autre part une tendance à la restriction des enjeux actuels à la question de l'acceptabilité sociale, c'est-à-dire à la manière dont « les gagnants », les détenteurs du pouvoir et de l'intentionnalité, vont accompagner « les perdants », les dissidents, profanes ou autres organisations contestataires. L'inhibition du contrat aménagiste évoquée lors du dernier chapitre de cette thèse est une des illustrations des craintes et tergiversations de l'appareil politico-administratif au regard de l'incertitude à laquelle ils font face sur l'orientation que devrait alors prendre la formalisation d'un nouveau contrat aménagiste.

De notre hypothèse et contributions des liens, comme des enjeux, actuels entre organisation, action d'aménager et modernité écologique, nos propos ne vont pas faire l'impasse sur la question de la discipline aménagiste, de la géographie environnementale et de la production de savoir scientifique dans ce contexte. En effet, cette thèse témoigne de nouveaux objets de recherche qui sont coproduits à la fois par la vague de modernisation écologique et les nouvelles attentes à l'égard des disciplines que nous avons convoquées. Si la problématique environnementale est au cœur des questions épistémologiques actuelles, celle des chercheurs enrôlés par des organisations ou l'appareil politico-administratif interroge aussi la posture scientifique à adopter face à cette demande.

Concernant la question épistémologique, les phénomènes de coproductions entre savoirs et pouvoirs, entre chercheur et acteur, entre organisation et savoir scientifique apparaissent dans cette thèse. Si les STS, et plus précisément la sociologie des sciences, ont déjà mené et mènent toujours des travaux visant à dévoiler ses phénomènes dans la production du savoir scientifique, l'appel à la politisation du chercheur par la géographie environnementale doit selon nous de se retranscrire en géographie et en aménagement du territoire par un dévoilement de ses interdépendances. Or, nous rejoignons les propos du « Collectif Champ Libre ? » selon lesquels le champ théorique de l'aménagement du territoire se caractérise par son manque d'évidence (2018). Ce manque d'évidence semble justement être exacerbé par l'irruption de l'anthropocène et de l'appel à renouveler la pensée aménagiste. De cette exacerbation, au renforcement des partenariats entre chercheurs et organisations, se pose avec plus d'acuité et d'enjeux la construction de savoirs *sur* l'action et de savoirs *pour* l'action. À cet égard, il nous semble que la pratique de *l'assemblage* explicitée toujours par le « collectif champ libre ? » (*ibid*), c'est-à-dire la mobilisation de plusieurs cadres théoriques issus de disciplines différentes, permet de répondre à deux enjeux : le premier est que cette pratique facilite la production de savoirs *pour* et *sur* l'action, et dans le même temps elle implique d'être attentif, dans l'exercice de distanciation du chercheur, à les distinguer ; le second est que l'assemblage aide à articuler des cadres théoriques permettant l'étude des savoirs, des formes de pouvoir, comme la matérialité de l'action d'aménager, qui constituent selon nous un des moyens de répondre à l'appel de la politisation du chercheur dans cette discipline.

En effet, la vague de modernisation écologique conduit un ensemble d'acteurs à solliciter les géographes et les aménageurs pour contribuer aux enjeux relatifs à la question des transitions, des conflits, de l'acceptabilité sociale, etc. Cette thèse peut témoigner de la portée de ce genre de partenariat, mais également des difficultés de posture du chercheur entre approche critique et approche apolitique. Il est clair que les expertises fournies par les sciences sociales pour la CACG ont été utilisées en vue de légitimer la transformation de l'organisation et de forger de nouvelles pratiques. Nous l'avons vu, elles ont à la fois servi à déployer des pratiques d'ingénierie sociale et territoriale, comme utilisées dans une optique d'acceptabilité sociale tant pour des projets de gestion de l'eau, que pour le projet stratégique de la CACG. Dès lors, ce genre de collaboration est à « double tranchant » pour le chercheur : d'un côté il accède à des terrains inaccessibles jusqu'alors et à une nouvelle façon de le réaliser (ici, notre statut d'ingénieur d'étude permis par une CIFRE) ; de l'autre, le déploiement d'une



Conclusion générale : Signifier les évolutions et impasses de la CACG. Des lignes de fuite pour l'organisation aux contributions pour notre cadre théorique.

approche critique peut entraver sa collaboration avec les acteurs et par-là sa recherche, mais aussi l'injonction à l'opérationnalité est, par une approche critique ou une posture politisée du chercheur, difficile à satisfaire.

Ainsi, au regard de notre expérience, la posture politisée du chercheur qu'appellent la géographie environnementale et la prise en compte de l'irruption de l'anthropocène en aménagement se doit de concilier dans le même temps les besoins que demandent une contribution opérationnelle aux sollicitations de l'organisation et la production d'expertises issues d'une approche critique ou acritique. À cet égard, si l'approche critique est entreprise, le chercheur doit alors pouvoir avoir la garantie que les dispositifs et conditions dans lesquelles il la déploie permettent un intéressement et une collaboration avec les acteurs en présence par ce genre de savoir et de discours ; si le choix est à une contribution opérationnelle acritique, alors une distanciation critique se doit d'être entreprise en situation de « déprise », afin d'objectiver les causes, conditions et conséquences de ce type de contribution. Si nous dressons ici ces préconisations, c'est dans le souci d'éviter toute ritournelle qui amènerait le chercheur embarqué, et la production de savoirs scientifiques dans cet agencement, à ne pas objectiver les influences réciproques et phénomènes de coproductions entre l'acteur et le chercheur, entre le pouvoir et le savoir. Or, puisque l'appel est à la science transformative, la science en société, la recherche participative, il nous faut, en temps de modernité écologique, être vigilants quant à objectiver l'accentuation, le contenu et la portée de ces relations d'interdépendances.



## BIBLIOGRAPHIE

### A. Références Scientifiques

- ADAPT'EAU, 2015, *Quels futurs pour la Garonne-Gironde face aux changements globaux ?*, Bordeaux, Irstea.
- AGGERI F., 2004, « Les régimes de gouvernementalité dans le domaine de l'environnement », p. 431-464.
- AGGERI F., CARTEL M., 2017, « Le changement climatique et les entreprises : enjeux, espaces d'action, régulations internationales », *Entreprises et histoire*, n° 86, 1, p. 6-20.
- AGNEW J., MITCHELL K., TOAL G., 2007, *A Companion to Political Geography*, Oxford, Wiley-Blackwell, 512 p.
- AGNEW J., MUSCARÀ L., 2002, *Making Political Geography*, London, Hodder Education.
- AGRAWAL A., 2005, « Environmentality: Community, Intimate Government, and the Making of Environmental Subjects in Kumaon, India », *Current Anthropology - CURR ANTHROPOL*, 46, p. 161-190.
- AKOUN A., ANSART P., 1999, *Dictionnaire de sociologie*, Paris, Le Robert, 587 p.
- AKRICH M., 2013, « Co-construction », dans *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris (GIS Démocratie et Participation).
- AKRICH M., CALLON M., LATOUR B., 1988, « A quoi tient le succès des innovations ? 1: L'art de l'intéressement; 2: Le choix des porte-parole », *Gérer et Comprendre. Annales des Mines*, 11 & 12, p. 4-17 & 14-29.
- ALAM T., GURRUCHAGA M., O'MIEL J., 2012, « Science de la science de l'État : la perturbation du chercheur embarqué comme impensé épistémologique », *Sociétés contemporaines*, 87, 3, p. 155.
- ALLAIN S., EMERIT A., 2003, « Projets d'aménagement hydraulique, concertation et planification participative de bassin : une approche en terme d' "Action Publique Négociée" », *NSS*, 11, p. 255-265.
- ALLAIN S., 2005, « Expertise et planification participative de bassin. Une analyse en termes d'action publique négociée », dans *Le recours aux experts, raisons et usages politiques*, Presses Universitaires de Grenoble, Grenoble (Symposium), p. 267-284.
- ALLAIN S., 2012, « Négocier l'eau comme un bien commun à travers la planification concertée de bassin », *Natures Sciences Sociétés*, 20, 1, p. 52-65.
- ALLEN J., 2009, « Pragmatisme et puissance : expériences politiques entre espace et lieu », dans ROSIERE S., COX K.R., VACCHIANI-MARCUZZO C., DAHLMAN C. (dirs.), *Penser l'espace politique*, ellipses, Paris, p. 37-53.
- ALLINNE J.-P., 1989, « L'eau des Pyrénées : utopies et contraintes autour de la Révolution », *Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest. Sud-Ouest Européen*, 60, 3, p. 345-356.
- ALLMENDINGER P., 2001, *Planning in Postmodern Times*, Psychology Press, 294 p.
- ALLMENDINGER P., TEWDWR-JONES M., 2005, *Planning Futures: New Directions for Planning Theory*, Routledge, 273 p.
- ALPHANDERY P., 2004, « L'agriculture française à l'heure de l'environnement et de la gestion des territoires », dans *Le défi du paysage : un projet pour l'agriculture*, Champ Vallon (La compagnie du paysage), p. 128-150.
- AMAR G., BROCHIER D., DELAY F., FREYSSINET M., GLOBOKAR T., HATCHUEL A., IRIBARNE A., JAEGER C., LELEU R., LICHTENBERGER Y., MALLET L., MIDLER C., SAADI R., SAINSAULIEU R., SUATTON P.-H., 1991, *Entreprises et chercheurs : à la recherche d'un partenariat*, Paris, L'Harmattan (Cahiers de Cargèse), 190 p.

- ANSALONI M., ALLAIRE G., 2016, « La grande transformation des politiques agricoles anglaise et française : une sociologie de l'hégémonie économique », *Revue de la régulation. Capitalisme, institutions, pouvoirs*, 20.
- ARGYRIS C., SCHÖN D., 2006, *Apprentissage organisationnel : théorie, méthode, pratique*, Paris, DeBoeck Université, 380 p.
- ARMATTE M., DAHAN A., 2015, « Modèles. De la représentation à l'action », dans *Histoire des sciences et des savoirs : 3. le siècle des technosciences*, Paris, Le Seuil, p. 340-357.
- ARMOUR A., 1999, « La modernisation des processus démocratiques de prise de décision: du conflit à la coopération dans les implantation d'équipements », *Espaces et sociétés*, n° 97-98, 2, p. 133-154.
- ARNAULD DE SARTRE X., 2015, *Géographie, agriculture et changements globaux : Pour une contextualisation de la place de l'agriculture dans les scénarios d'adaptation aux changements globaux*, Habilitation à diriger des Recherches, EHESS.
- ARNAULD DE SARTRE X., BERDOULAY V., 2011, *Des politiques territoriales durables ? Leçons d'Amazonie*, Versailles, Editions Quæ, 158 p.
- ARNAULD DE SARTRE X., CASTRO M., DUFOUR S., OSZWALD J. (DIR, 2015, *Political ecology des services écosystémiques*, Peter Lang.
- ARNSTEIN S., 1969, « A ladder of citizen participation », *Journal of American Institute of Planners*, Vol.35, No. 4, p. 216-224.
- ASPE C., JACQUE M., 2012, *Environnement et société: Une analyse sociologique de la question environnementale*, Quæ, 283 p.
- ASSESSMENT M.E., 2005, *Ecosystems and Human Well-Being: Current State and Trends: Findings of the Condition and Trends Working Group*, Island Press, 949 p.
- AUBERTIN C., DAMIAN M., MAGNY M., MILLIER C., THEYS J., TREYER S., 2015, « Introduction. Les enjeux de la conférence de Paris. Penser autrement la question climatique », *Natures Sciences Sociétés, Supplément*, Supp. 3, p. 3-5.
- AUVET B., 2019, *Façons de gouverner et façons de faire l'eau en Crau*, Thèse de doctorat, Montpellier, Institut des Sciences et Industries du Vivant et de l'Environnement.
- AYKUT S.C., 2020, *Climatiser le monde*, Quæ, 82 p.
- AYKUT S.C., DAHAN A., 2015, *Gouverner le climat? 20 ans de négociations internationales.*, Paris, Presses de Sciences Po.
- AYKUT S.C., EVRARD A., 2017, « Une transition pour que rien ne change? Changement institutionnel et dépendance au sentier dans les « transitions énergétiques » en Allemagne et en France », *Revue internationale de politique comparée*, 24, 1, p. 17-49.
- AYKUT S.C., FOYER J., MORENA E., 2017, *Globalising the Climate: COP21 and the Climatisation of Global Debates*, London ; New York, Routledge, 224 p.
- BAGLA L., 2011, *Sociologie des organisations*, Paris, La Découverte (Repères).
- BALESTRAT M., THEROND O., 2014, « Enjeux de la gestion quantitative de l'eau en France : Quels données et outils de modélisation pour les institutions publiques en charge de la gestion des étiages ? »,.
- BALME R., 2014, « Rationalité », dans *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Science Po.
- BARBIER R., NADAÏ A., 2015, « Acceptabilité sociale : partager l'embarras », *Sciences de L'environnement*, 11.
- BARBIER R., LARRUE C., 2011a, « Démocratie environnementale et territoires : un bilan d'étape, Abstract », *Participations*, 1, p. 67-104.
- BARBIER R., LARRUE C., 2011b, « Démocratie environnementale et territoires : un bilan d'étape », *Participations*, N° 1, 1, p. 67-104.
- BARNAUD C., 2013, « La participation, une légitimité en question », *Natures Sciences Sociétés*, Vol. 21, 1, p. 24-34.

- BARNAUD C., AQUINO P. D', DARE W., MATHEVET R., 2016, « Dispositifs participatifs et asymétries de pouvoir : expliciter et interroger les positionnements », *Participations*, 16, 3, p. 137.
- BARON R., CANEILL J.-Y., DAHAN A., POIVET R., POTTIER A., AGGERI F., CARTEL M., BELINGA R., AGGERI F., 2017, « Les entreprises face au changement climatique », *Entreprises et histoire*, n° 86, 1, p. 140-150.
- BARONE S., DEDIEU C., GUÉRIN SCHNEIDER L., 2016a, « The removing of state public engineering in France: the paradoxical effects of a new public management reform in the water sector », *Politiques et Management public*, 33, 1, p. 49-67.
- BARONE S., DEDIEU C., GUERIN SCHNEIDER L., 2016b, « La suppression de l'ingénierie publique de l'Etat dans le domaine de l'eau : les effets paradoxaux d'une réforme néo-managériale », *Politiques et Management public*, 33, 1, p. 49-67.
- BARRAL F., SIMOULIN V., THUMEREL B., 2010, « Ingénierie de projet et excellence territoriale », *Territoires 2040 : revue d'études et de prospective*, 2, p. 137-148.
- BARRAQUE B., 2007, « Les agences de l'eau et le contexte de la régionalisation », *Responsabilité & Environnement*, 46, p. 73-80.
- BASSETT T.J., GAUTIER D., 2014, « Territorialisation et pouvoir : la Political Ecology des territoires de conservation et de développement. Introduction », *EchoGéo*, 29.
- BATELLIER P., 2016, « Acceptabilité sociale des grands projets à fort impact socio-environnemental au Québec : définitions et postulats », *VertigO*, Volume 16 Numéro 1.
- BECK I., 2010, « Climate for change, or How to create a green modernity? », *Theory, Culture & Society*, 27, 2-3, p. 254–266.
- BECK U., 2001, *La société du risque*, Paris, Flammarion, Collection Champs-essai.
- BECK U., 2006, *Qu'est-ce que le cosmopolitisme ?*, traduit par DUTHOO A., Paris, Editions Aubier, 345 p.
- BEDARD M., 2017, « Les vertus identitaire, relationnelle et heuristique de la territorialité – D'une conception culturelle à une conceptualisation tripartite », *Cybergeog : European Journal of Geography*.
- BEHAR L., SIMOULIN V., 2014, « Le NIMBY (Not in My Backyard) : une dénonciation du localisme qui maintient l'illusion du local », *Politiques et management public*, Vol 31/2, p. 151-167.
- BERDOULAY V., LAPLACE-TREYTURE D., ARNAULD DE SARTRE X., 2010, « La question du sujet en géographie », *Cahiers de géographie du Québec*, 54, 153, p. 397–418.
- BERDOULAY V., SOUBEYRAN O., 2014, « Adaptation, science de la durabilité et pensée planificatrice », *Natures, Sciences Sociétés*, 22, p. 114–123.
- BERDOULAY V., SOUBEYRAN O., 2015, *Aménager pour s'adapter au changement climatique : un rapport à la nature à reconstruire ?*, PUPPA.
- BERDOULAY V., 2008, *La formation de l'école française de géographie (1870-1914)*, Paris, Ed. du CTHS.
- BERDOULAY V., SOUBEYRAN O., 1991, « Lamarck, Darwin et Vidal : aux fondements naturalistes de la géographie », *Annales de géographie*, 100, 561, p. 617-634.
- BERDOULAY V., SOUBEYRAN O. (dirs.), 2000, *Milieu, colonisation et développement durable: perspectives géographiques sur l'aménagement*, Paris, L'Harmattan (Géographies en liberté), 262 p.
- BERDOULAY V., SOUBEYRAN O., 2012, « Pratiques réflexives en aménagement pour une adaptation aux changements environnementaux », *L'Espace géographique*, Tome 41, 2, p. 169-180.
- BERQUE A., 2004, « Ce qui fonde l'éthique environnementale », *Diogène*, 207, p. 3-14.

- BERTRAND F., FOUQUERAY T., 2017, « Un Parc Naturel Régional en apprentissage : enseignements d'une démarche d'adaptation aux changements climatiques des actions en faveur de la biodiversité », *Norois*, 245, p. 47-61.
- BERTRAND F., RICHARD E., 2014, « Dossier « Territoires en transition environnementale » – L'action des collectivités territoriales face au « problème climat » en France : une caractérisation par les politiques environnementales », *Natures Sciences Sociétés*, 22, 3, p. 195-203.
- BES M.-P., BLOT F., DUCOURNAU P., 2015, « Sivens : quand le dialogue devient impossible. Chronique d'un drame annoncé », *Justice spatiale*.
- BEURET J.-E., CADORET A., 2011a, « Une gouvernance territoriale endogène de l'environnement : contours et enjeux. Près de 300 initiatives soumises à une analyse comparative », dans *Géographie, Economie et Société*.
- BEURET J.-E., CADORET A., 2011b, « Une gouvernance territoriale endogène de l'environnement : contours et enjeux. Près de 300 initiatives soumises à une analyse comparative », *Géographie, Economie, Société*, 13, 2011, p. 363–386.
- BEURET J.-E., CADORET A., REY-VALETTE H., 2016, « Développement durable en zone côtières : comment territorialiser l'intérêt général environnemental ? Un cadre d'analyse », *Développement durable et territoires*, 7, 3.
- BEURET J.-E., 2013, « Concertation (démarche de) », dans *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris (GIS Démocratie et Participation).
- BEVORT H., 2020, « Est-ce bien de nouveaux concepts dont l'Etat a besoin pour aménager le territoire ? », dans *Repenser l'aménagement du territoire. Colloque de Cerisy*, Berger Levrault (Au fil du débat-études), p. 93-103.
- BILLAUD J.-P., 1986, « L'État nécessaire? Aménagement et corporatisme dans le marais poitevin », *Études rurales*, 101, 1, p. 73-111.
- BILLAUD J.-P., CATALON E., STEYAERT P., 2013, « De l'instrumentation de la gestion de l'eau à sa territorialisation. Objets, savoirs, acteurs », rapport de recherche, *Programme de recherche « Eaux et territoires »*, MEDDE.
- BINET E., ESCAFRE A., FOURNIE F., 2009, *Evaluation à mi-parcours de la mise en oeuvre du plan d'action gouvernemental pour le Marais Poitevin 2003-2012*, Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable.
- BIZE C., 2012, « Le canal de la Neste et le système Neste, un réseau hydrographique complexe (des origines à aujourd'hui) », Mémoire de Master 2, Pau, Université de Pau et des Pays de l'Adour.
- BLAIS R., 2000, « Rêve technocratique, aménagement et développement durable », dans L'HARMATTAN (dir.), *Milieu, colonisation et développement durable : perspectives géographiques sur l'aménagement*.
- BLANCHON D., 2019, *Géopolitique de l'eau*, Paris, Editions Le Cavalier Bleu, 165 p.
- BLONDIAUX L., 2001, « La délibération, norme de l'action publique contemporaine ? », *Projet*, 268, 4, p. 81.
- BLONDIAUX L., 2008, « Démocratie délibérative vs. démocratie agonistique ? », *Raisons politiques*, 30, p. 131-147.
- BLONDIAUX L., SINTOMER Y., 2002, « L'impératif délibératif », *Politix*, 15, 57, p. 17-35.
- BLOT F., 2005, *Discours et pratiques autour du « développement durable » et des « ressources en eau ». Une approche relationnelle appliquée aux bassins d'Adour-Garonne et du Segura*, Thèse de doctorat, Université Toulouse le Mirail - Toulouse II.
- BLOT F., 2016, « Chapitre 15 / Pour une « géographie du pouvoir » », dans *Manifeste pour une géographie environnementale*, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), p. 373-400.
- BLOT F., BESTEIRO A.G., 2017, « Contribution de la géographie francophone à la political ecology », *L'Espace géographique*, Tome 46, 3, p. 193-213.

- BLOT F., BESTEIRO A.G., BENOS R., 2018, « Compter ou conter la nature ? Production de données environnementales et enjeux de pouvoir », dans *Pouvoirs et environnement : entre confiance et défiance, XVe-XXIe siècles*, PUR, p. 195-212.
- BOEZEMAN D., VINK M., LEROY P., 2013, « The Dutch Delta Committee as a Boundary Organization », *Environmental Science & Policy*, 27, p. 162–171.
- BOLTANSKI L., THEVENOT L., 1991, *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard.
- BOLTANSKI L., 2008, « Les changements actuels du capitalisme et la culture du projet », *Cosmopolitiques*, 12, p. 17-42.
- BOLTANSKI L., CHIAPELLO È., 1999, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard, 843 p.
- BOMBENGER P.-H., LARRUE C., 2014, « Introduction. Quand les territoires font face aux nouveaux enjeux de l'environnement », *Natures Sciences Sociétés*, Vol. 22, 3, p. 189-194.
- BONNEUIL C., FRESSOZ J.-B., 2013, *L'évènement anthropocène : la terre, l'histoire et nous*, Paris, Seuil.
- BONNEUIL C., JOLY P.-B., 2013, *Sciences, techniques et société*, La Découverte, 128 p.
- BONNEUIL C., THOMAS F., 2002, « Du maïs hybride aux OGM : un demi-siècle de génétique et d'amélioration des plantes à l'INRA », p. 12.
- BONNEUIL C., 2017, « Capitalocène », *EcoRev'*, N° 44, 1, p. 52-60.
- BONNEUIL C., THOMAS F., 2012, *Semences, une histoire politique : amélioration des plantes, agriculture et alimentation en France depuis la Seconde Guerre mondiale*, Charles Leopold Mayer, 216 p.
- BONNEUIL C., 2013, « L'anthropocène, une révolution géologique d'origine humaine », *Libération.fr*.
- BORZAKIAN M., FUMEY G., GRUET B., 2018, « Géographies en mouvement - Le vieux monde contre les ZAD », *Libération.fr*.
- BOUDREAU J.-A., 2004, « Territoire vécu, territoire stratégique et territoire institutionnalisé : de la redéfinition de la solidarité sociale à Los Angeles », *Lien social et Politiques*, 52, p. 107-118.
- BOUISSET C., CLARIMONT S., DEGREMONT I., 2009, « L'État face au risque d'inondation : le service des Ponts et Chaussées dans les Pyrénées occidentales (XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles) », *L'eau : ressources, gestion et risques.*, p. 13.
- BOULANGER P.-M., 2008, « Une gouvernance du changement sociétal : le transition (...) - La revue nouvelle », *La Revue Nouvelle*, 11.
- BOULEAU G., FERNANDEZ S., 2012, « La Seine, le Rhône et la Garonne : trois grands fleuves et trois représentations scientifiques », dans *Environnement, discours et pouvoir*, Versailles, Editions Quæ (Update Sciences & Technologies), p. 201-218.
- BOURASSA M., BELAIR L., CHEVALIER J., 2007, « « Les outils de la recherche participative » », *Education et francophonie*, XXXV, 2.
- BOURG D., JOLY P.-B., KAUFMANN A., 2013, *Du risque à la menace*, Paris, Presses universitaires de France.
- BOUSSAGUET L., JACQUOT S., RAVINET P., 2014, *Dictionnaire des politiques publiques*, SciencesPo. Les Presses.
- BREDIF H., BERTRAND F., TABEAUD M., 2015, « Redéfinir le problème climatique par l'écoute du local : éléments de propédeutique », *Natures Sciences Sociétés*, 23, p. 65-75.
- BRENNER N., 2004, *New state spaces: urban governance and the rescaling of statehood*, Oxford New York, Oxford University Press, 351 p.
- BRUNHES DELAMARRA, M.J., DEFFONTAINES, P., JOURNAUX, A. (dirs.), 1975, *Géographie régionale Tome I*, Gallimard (Encyclopédie de la Pléiade).

- BUDDS J., LINTON J., McDONNELL R., 2014, « The hydrosocial cycle », *Geoforum*, 57, p. 167-169.
- BUTTEL F.H., 2000, « Ecological modernization as social theory », *Geoforum*, 31, 1, p. 57-65.
- CADORET A., BEURET J.-E., 2016, « Aire Marine Protégée, intérêt général environnemental et territoire, un rendez-vous manqué ? Le cas de Mayotte », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement [En ligne]*, 16, 1.
- CAIROL D., PIVETEAU V., 2001, « « Les relations chercheurs-acteurs : place des représentations spatiales » », dans *Représentations spatiales et développement territorial*, Hermes, p. 57-73.
- CALAME P., 2015, « La gouvernance territoriale, clé de la transition vers des sociétés durables », *L'Économie politique*, 68, 4, p. 59.
- CALLON M., LASCOUMES P., BARTHE Y., 2001, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, SEUIL (dir.), 437 p.
- CALLON M., 1986, « Elements pour une sociologie de la traduction : la domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », *L'Année sociologique (1940/1948-)*, 36, p. 169-208.
- CALLON M., 1998, « Des différentes formes de démocratie technique », p. 63-73.
- CAPRON M., QUAIREL-LANOIZELEE F., 2015, *L'entreprise dans la société*, Paris, La Découverte, 280 p.
- CARDEBAT J.-M., EBERHARD-HARRIBEY L., 2012, « 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*, 16, p. 209-231.
- CARLUER N., 2017, *Impact cumulé des retenues d'eau sur le milieu aquatique*, Agence française pour la biodiversité, (Comprendre pour agir), 203 p.
- CARON F., 2010, *La dynamique de l'innovation. Changement technique et changement social (XVIe-XXe siècles)*, Gallimard, Paris, Gallimard (Bibliothèque des histoires), 480 p.
- CASILLO I., BARBIER R., BLONDIAUX L., CHATEAURAYNAUD F., FOURNIAU J.-M., LEFEBVRE R., NEVEU C., 2013, *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris (GIS Démocratie et Participation).
- CHAILLEUX S., 2015, *Non au gaz de schiste ! : cadrages et débordements de la controverse sur les hydrocarbures non conventionnels en France et au Québec*, phdthesis, Université de Bordeaux.
- CHAILLEUX S., 2016, « Incertitude et action publique. Définition des risques, production des savoirs et cadrage des controverses », *Revue internationale de politique comparée*, 23, 4, p. 519-548.
- CHALAS Y., GILBERT C., VINCK D., 2009, *Comment les acteurs s'arrangent avec l'incertitude*, Archives Contemporaines.
- CHALAS Y., SOUBEYRAN O., 2009, « « Incertitude, environnement et aménagement : quelle rupture ? » », dans *Comment les acteurs s'arrangent avec l'incertitude*, Archives Contemporaines.
- CHAMAYOU G., 2018, *La Société ingouvernable: Une généalogie du libéralisme autoritaire*, 1<sup>re</sup> édition, Paris, La Fabrique, 432 p.
- CHAPPOZ Y., PUPION P.-C., 2012, « Le New Public Management », *Gestion et management public, me 1/n°2*, 2, p. 1-3.
- CHARBONNIER P., 2020, *Abondance et liberté. Une histoire environnementale des idées politiques*, Paris, La Découverte, 459 p.
- CHARLIER B., 1999, *The defense of the environment: between space and territory Geography of environmental conflicts triggered in France since 1974*, Theses, Université de Pau et des Pays de l'Adour, Laboratoire Société, Environnement, Territoire (SET), Institut Claude Laugénie, Avenue du Doyen Poplawski, 64000 Pau.



- CHARTIER D., RODARY E., 2007, « Géographie de l'environnement, écologie politique et cosmopolitiques », *L'Espace Politique. Revue en ligne de géographie politique et de géopolitique*, 1.
- CHARTIER D., RODARY E., 2016, *Manifeste pour une géographie environnementale*, Paris, Sciences Po Les Presses, 435 p.
- CHEMIN C., THIMONIER E., 2010, « Le rapprochement chercheur-consultant en aménagement du territoire : un rapport à haute valeur ajoutée ? », *Echogéo*.
- CHESBROUGH H.W., 2006, *Open innovation: the new imperative for creating and profiting from technology*, Nachdr., Boston, Mass, Harvard Business School Press, 227 p.
- CHEVALIER J., 2013, « « Intérêt général » », dans Paris, GIS Démocratie et Participation.
- CHILVERS A., BELL S., 2014, « Verrouillage professionnel », *Revue d'anthropologie des connaissances*, Vol. 8, n° 2, p. 337-360.
- CHOAY F., MERLIN P., 2015, *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, PUF.
- CHRISLIP D.D., 2002, *The collaborative leadership fieldbook: a guide for citizens and civic leaders*, 1. ed, San Francisco, Calif, Jossey-Bass (The Jossey-Bass nonprofit and public management series), 276 p.
- COLLECTIF CHAMP LIBRE ?, 2018, « Quelle place pour la théorie dans le champ de l'aménagement et de l'urbanisme en France ? », *Environnement urbain*, 13.
- COMITE DE BASSIN ADOUR-GARONNE, 2016, « Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux du bassin Adour-Garonne 2016-2021 »,.
- COMITE INVISIBLE, 2014, *A nos amis*, La Fabrique Editions, 250 p.
- COPELLO L., 2019, *Mise en perspective du rôle d'une Société d'Economie Mixte et Société d'Aménagement Régional (SEM-SAR) dans le développement territorial*, Thèse professionnelle, Clermont-Ferrand, AgroParisTech, 77 p.
- CORDOBES S., DESJARDINS X., VANIER M., 2020, *Repenser l'aménagement du territoire*, Boulogne-Billancourt, Berger Levrault (Au fil du débat-études), 314 p.
- COX K., LOW M., ROBINSON J., 2008, *The Sage handbook of political geography*, COX K., LOW M., ROBINSON J. (dirs.), London, UK, Sage Publications Ltd., 640 p.
- COX K.R., 1998, « Spaces of dependence, spaces of engagement and the politics of scale, or: looking for local politics », *Political Geography*, 17, 1, p. 1-23.
- CROZIER M., FRIEDBERG E., 1977, *L'acteur et le système*, Paris, Editions du Seuil.
- CROZIER M., 1971, *Le Phénomène bureaucratique. Essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d'organisation modernes et sur leurs relations en France avec le système social et culturel*, Points, SEUIL, 382 p.
- CROZIER M., THOENIG J.-C., 1975, « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France », *Revue française de sociologie*, 16, 1, p. 3-32.
- CRUTZEN J., STOERMER E., 2000, « The « Anthropocene » », in *Global Change NewsLetter, The International Geosphere-Biosphere Programme (IGBP) : A study of Global Change of the International Council for Science (ICSU)*, 41, p. 17-18.
- DAHAN A., 2007, « Le régime climatique, entre science, expertise et politique », dans *Les modèles du futur*, La Découverte, p. 113-139.
- DE WEVER P., 2016, « Anthropocène : sujet géologique ou sociétal ? », *Le Monde.fr*, 12 septembre 2016.
- DECHEZELLES S., 2017, « Une ZAD peut en cacher d'autres. De la fragilité du mode d'action occupationnel », *Politix*, 117, 1, p. 91.
- DECHEZELLES S., OLIVE M., 2017, « Les mouvements d'occupation : agir, protester, critiquer », *Politix*, 117, 1, p. 7.
- DEFFONTAINES J.-P., MARCELPOIL E., MOQUAY P., 2001, « Le développement territorial : une diversité d'interprétations », dans *Représentations spatiales et développement territorial*, Hermes Sciences Publications, Paris, p. 39-56.

- DELEAGE J.-P., 2018, « L'écologie politique : vingt-cinq ans plus tard », *Ecologie & politique*, 56, p. 19-34.
- DENIEUIL P.-N., 2008, « Développement social, local et territorial : repères thématiques et bibliographiques sur le cas français », *Mondes en développement*, 142, 2, p. 113.
- DESJARDINS X., 2020, « Conclusion: repolitiser l'aménagement du territoire », dans *Repenser l'aménagement du territoire. Colloque de Cerisy*, Berger Levrault (Au fil du débat-études), p. 281-288.
- DESPORTES M., PICON A., 1997, *De l'espace au territoire : l'aménagement en France XVIe-XXe siècles*, 1<sup>re</sup> édition, Paris, Presses de l'école nationale des Ponts et Chaussée, 224 p.
- DEVERRE C., MARIE C.D.S., 2008, « L'écologisation de la politique agricole européenne. Verdissement ou refondation des systèmes agro-alimentaires ? », *Review of Agricultural and Environmental Studies - Revue d'Etudes en Agriculture et Environnement*, 89, 4, p. 83-104.
- DEVES C., 1977, *Les sociétés d'aménagement régional : entreprises publiques locales ou démembrements fonctionnels de l'Etat ?*, Clermont-Ferrand, Faculté de droit (Travaux de recherches de la Faculté de droit et de sciences politiques de l'Université de Clermont), 403 p.
- DEWEY J., 1927, *Le public et ses problèmes*, traduit par ZASK J., Paris, Gallimard.
- DIAMOND J., 2006, *Effondrement*, GALLIMARD (dir.).
- DOUILLET A.-C., 2005, « Le Développement Territorial, une entente d'experts entre universitaires et aménageurs », dans *Le recours aux experts, raisons et usages politiques*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble (Symposium), p. 133-156.
- DOUILLET A.-C., NEGRIER E., FAURE A., 2015, « Trois regards sur les politiques publiques vues du local », p. 319-348.
- DUBE P., SARRAILH J., GRILLET C., BILLEBAUD C., ZINGRAFF V., KOSTECKI I., 2014, *Le livre blanc des Living Labs*.
- DUMONT R., 1946, *Le Problème Agricole Français*, Paris, Les Editions Nouvelles, 382 p.
- DUPONT M., 2017, « Développement et innovation territoriale en espace rural. L'exemple du Pays des Coteaux de Bigorre », Mémoire de Master 2, Pau, Université de Pau et des Pays de l'Adour.
- DUPUY J.-P., 2009, *Pour un catastrophisme éclairé. Quand l'impossible est certain*, Le Seuil, 153 p.
- DZIEDZICKI J.-M., 2015, « Quelles réponses aux conflits d'aménagement ? De la participation publique à la concertation, What answers to environmental and planning disputes? From public participation to dialogue », *Participations*, 13, p. 145-170.
- ESTIENNE P., 1993, *Les régions françaises. Tome 1*, 3. éd., refondue et mise à jour, Paris, Masson (Collection géographie des Etats), 266 p.
- FABBRI J., TOUTAIN O., GLASER A., 2018, « Hackathons & Co : entre fascination et rejet », *Entreprendre Innover*, n° 38, 3, p. 5-8.
- FAURE A., MULLER P., 2013, « Cycle, réseaux, récits : questions de recherche sur l'action publique locale-globale »,.
- FAVRET-SAADA J., 2009, *Désorceler*, Paris, L'Olivier, 128 p.
- FERNANDEZ S., 2009, *Si la Garonne avait voulu... étude de l'étiologie déployée dans la gestion de l'eau de la Garonne, en explorant l'herméneutique sociale qui a déterminé sa construction*, Thèse de doctorat, Montpellier, AgroParisTech, 654 p.
- FERNANDEZ S., 2014, « Gouverner les eaux depuis 1945. Internationalisation et intensification des flux de capitaux, de techniques et de modèles », dans *Le gouvernement des technosciences, gouverner le progrès et ses dégâts depuis 1945*, La Découverte (Recherches), p. 203-230.

- FERNANDEZ S., 2017, « Gouverner la pénurie d'eau », dans PIERRON J.-P. (dir.), *Ecologie politique de l'eau : rationalités, usages et imaginaires*, Paris, Hermann, p. 353-359.
- FIORINO D.J., 1990, « Citizen Participation and Environmental Risk: A Survey of Institutional Mechanisms », *Science, Technology, & Human Values*, 15, 2, p. 226-243.
- FLETCHER R., 2010, « Neoliberal environmentality: Towards a poststructuralist political ecology of the conservation debate », *Conservation and Society*, 8, 3, p. 171.
- FLYVBJERG B., RICHARDSON T., 2005, « Planning and Foucault: In search of the Dark Side of Planning Theory », dans ALLMENDINGER P., TEWDWR-JONES M. (dirs.), *Planning Futures : New directions of planning theory*, Routledge, p. 44-63.
- FORESTER J., 1999, *The Deliberative Practitioner: Encouraging Participatory Planning Processes*, MIT Press, 332 p.
- FORSYTH T., 2002, *Critical Political Ecology: The Politics of Environmental Science*, 1 edition, London ; New York, Routledge, 336 p.
- FORTIN M.-J., FOURNIS Y., 2014, « Vers une définition ascendante de l'acceptabilité sociale : les dynamiques territoriales face aux projets énergétiques au Québec », *Natures Sciences Sociétés*, 22, 3, p. 231-239.
- FORTIN M.-J., FOURNIS Y., BEAUDRY R., 2013, *Acceptabilité sociale, énergies et territoires : de quelques exigences fortes pour l'action publique*.
- FOUCART S., 2016, « Allons-nous entrer dans l'anthropocène en 2016 ? », *Le Monde.fr*, 2 janvier 2016.
- FOUCAULT M., 1993, *Surveiller et punir: Naissance de la prison*, Paris, Gallimard, 360 p.
- FOUCAULT M., 2004, *Sécurité, territoire, population: cours au Collège de France, 1977-1978*, Paris, Seuil : Gallimard (Hautes études), 435 p.
- FOURNIAU J.-M., CHAMBAT P., 2001, « Débat public et participation démocratique », dans *Le débat public : une réforme dans l'Etat*, Paris, LGDJ.
- FOURNIS Y., FORTIN M.-J., 2015, « Une définition territoriale de l'acceptabilité sociale : pièges et défis conceptuels », *Vertigo*, 10, 15.
- FOURNIS Y., 2012, « Le développement territorial entre sociologie des territoires et science régionale : la voix du GRIDEQ », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, octobre, 4, p. 533.
- FRESSOZ J.-B., 2012, *L'apocalypse joyeuse. Une histoire du risque technologique*, Paris, Éd. du Seuil.
- GALES P.L., 2010, « Gouvernance », dans *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), p. 299-308.
- GARCIA P.-O., DELETRAZ G., ARNAULD DE SARTRE X., 2016, « Les enjeux sociaux et territoriaux des projets d'environnements », *Rencontres de la Fédération de Recherche MIRA*.
- GASTINEAU P., VILLALBA B., 2016, « Opérationnalité et recherche : expériences réflexives à partir du programme Infrastructures de transports terrestres, écosystèmes et paysages (France). Introduction », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, Hors-série 24.
- GAUTIER C., VALLUY J., 1998, « Générations future et intérêt général. Elements de réflexion à partir du débat sur "développement durable" », *Politix*, 11, 42, p. 7-36.
- GAUTIER D., BENJAMINSEN T.A., 2013, *Environnement, discours et pouvoir: l'approche Political ecology*, Versailles, Éditions Quæ.
- GERVAIS J., 2008, « Le corps des Ponts et Chaussées aux prises avec le débat public », dans *Action publique et légitimités professionnelles*, LGDJ (Droit et Société), p. 136-144.

- GERVAIS M., TAVERNIER Y., JOLIVET M., DUBY G., 1992, *Histoire de la France rurale, tome 4 : Depuis 1914*, Paris, Seuil, 768 p.
- GEVART P., 2006, *Comprendre les enjeux de la décentralisation*, L'ETUDIANT (dir.).
- GHIOTTI S., 2006, « Les Territoires de l'eau et la décentralisation. La gouvernance de bassin versant ou les limites d'une évidence », *Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie*, Dossier 6.
- GIBBONS M., LIMOGES C., NOWOTNY H., SCHWARTZMAN S., SCOTT P., 1994, *The New Production of Knowledge: The Dynamics of Science and Research in Contemporary Societies*, London ; Thousand Oaks, Calif, SAGE Publications Ltd, 192 p.
- GIDDENS A., 1991, *The Consequences of Modernity*, New, Cambridge, Polity Press, 200 p.
- GILBERT B., GUEGEAIS A., LEGOFF J., 2013, « Enquête publique du 12 août au 18 septembre 2013, relative au projet de création de neuf réserves de substitution », Rapport de Commission d'enquête publique, E13000285/44, Département de la Vendée.
- GILLET A., TREMBLAY D.-G., 2015, « Pour en finir avec les définitions », dans *Les recherches-actions collaboratives*, Presses de l'EHESP.
- GIRARDON J., 2010, *Politiques d'aménagement du territoire*, ELLIPSES (dir.).
- GIVONE P., COULON J.-B., PEYRAUD J. -L., 2015, *Living-labs en agriculture, quelle organisation pour quelle innovation ?*
- GLEYSSES G., RIEU T., 2004, *L'irrigation en France. : État des lieux 2000 et évolution.*, 1<sup>re</sup> édition, France; Cachan, Editions QUAE GIE, 60 p.
- GODELIER M., 1987, « L'analyse des processus de transition », *Information (International Social Science Council)*, 26, 2, p. 265-283.
- GODELIER M., 1990, « La théorie de la transition chez Marx », *Sociologie et sociétés*, 22, 1, p. 53-81.
- GOURGUES G., RUI S., TOPÇU S., 2013, « Gouvernementalité et participation, Participation and governmentality », *Participations*, 6, p. 5-33.
- GRAND Q., VIRGINIUS T., HEYMES E., 2015, *Repenser l'ingénierie publique locale... Une contribution aux enjeux de mutualisations du bloc communal et aux débats sur l'organisation territoriale de la république*, SEMAPHORES.
- GRANJOU C., MAUZ I., DACCACHE M., 2013, « Les conditions de l'articulation entre recherche et expertise », *Revue d'anthropologie des connaissances*, Vol. 7, n° 1, 1, p. 67-86.
- GRAVIER J.F., 1947, *Paris et le désert français: décentralisation, équipement, population*, Le Portulan, 414 p.
- GREEN K.E., 2016, « A political ecology of scaling: Struggles over power, land and authority », *Geoforum*, 74, p. 88-97.
- GREFFE X., 2005, « IV. L'Acte II de la décentralisation », *Repères*, p. 86-117.
- GREMION P., 1976, *Le pouvoir périphérique: bureaucrates et notable dans le système politique français*, Éditions du Seuil, 492 p.
- GRESELLE-ZAÏBET O., KLEBER A., DEJOUX C., 2018, « Un Hackathon en contexte académique pour apprendre, se transformer et innover », *Entreprendre Innover*, n° 38, 3, p. 32-41.
- GUMUCHIAN H., PECQUEUR B., COLLECTIF, 2007, *La ressource territoriale*, Economica-Anthropos, 252 p.
- GUSTON D., 2001, « Boundary Organizations in Environmental Policy and Science: An Introduction », *Science, Technology, & Human Values*, 26, p. 399-408.
- GUYOT S., 2015, *Lignes de front: l'art et la manière de protéger la nature*, Habilitation à diriger des recherches, Université de Limoges.
- HABERMAS J., 1987, *Théorie de l'agir communicationnel, tome 1 : Rationnalité de l'action et rationalisation de la société*, Paris, Fayard, 448 p.
- HABERMAS J., 1992, *De l'éthique de la discussion*, Flammarion, 202 p.
- HAMEL J., SFIA M., 1990, « Sur la transition », *Sociologie et sociétés*, 22, 1, p. 5.

- HARRIS N., 2005, « Collaborative Planning : From theoretical Foundations to Practice Forms », dans *Plannig Futurs : New directions of planning theory*, Routledge, p. 21-43.
- HARRISON P., 2005, « A pragmatic Attitude to Planning », dans *Plannig Futurs : New directions of planning theory*, Routledge, p. 157-171.
- HASSENTEUFEL P., 2011, *Sociologie politique: l'action publique*, Paris, A. Colin.
- HATZFELD H., 2013, « Légitimité », dans *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation.
- HILLIER J., MOULLAERT F., NUSSBAUMER J., 2004, « Trois essais sur le rôle de l'innovation sociale dans le développement territorial », *Géographie, économie, société*, 6, 2, p. 129-152.
- HIR P.L., 2018, « Centre d'enfouissement de Bure : l'impossible preuve scientifique de la sûreté », *Le Monde.fr*, 7 février 2018.
- HIRCZAK M., MOALLA M., MOLLARD A., PECQUEUR B., RAMBONILAZA M., VOLLET D., 2008, « Le modèle du panier de biens. Grille d'analyse et observations de terrain », *Économie rurale. Agricultures, alimentations, territoires*, 308, p. 55-70.
- HOPKINS R., 2010, *Manuel de transition, de la dépendance au pétrole à la résilience locale*, écosociété, Québec.
- HOUET T., 2016, « Retours sur l'école thématique SCEMSITE : « Scénarisations, modélisations et simulations spatialisées pour le territoire » », *Cahiers de géographie du Québec*, 60, 170, p. 221-224.
- HOULLIER F., JOLY P.-B., MERILHOU-GOUDARD J.-B., 2017, « Les sciences participatives : une dynamique à conforter », *Natures Sciences Societes*, Vol. 25, 4, p. 418-423.
- HOWITT R., 2003, « Scale », dans *A companion to Political Geography*, Blackwell, p. 138-157.
- HUBERT B., AUBERTIN C., BILLAUD J.-P., 2013, « Recherches participatives, recherches citoyennes... une clarification nécessaire », *Natures Sciences Sociétés*, 21, 1, p. 1-2.
- INGOLD A., 2011, « Gouverner les eaux courantes en France au XIXe siècle Administration, droits et savoirs », *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, 66e année, 1, p. 69-104.
- INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (dir.), 2014, *Climate Change 2013 - The Physical Science Basis: Working Group I Contribution to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge, Cambridge University Press.
- INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE, 2018, « Global Warming of 1.5 °C : Summary for Policymakers », Scientifique, Incheon, Republique of Korea, IPCC.
- JACOB T., 2018, *De la conservation en Amazonie : norme environnementale et démocratie territoriale à l'heure du « Faire mieux avec moins »*. La Guyane française et l'État brésilien de l'Amapá entre tensions et normalisations., Thèse de doctorat.
- JANIN C., GRASSET E., LAPOSTOLLE D., TURQUIN E., 2011, *L'ingénierie, signe d'intelligence territoriale ?*, ECONOMICA (dir.).
- JANIN C., PECQUEUR B., BESSON R., 2013, *Les Living Labs : Définitions, enjeux, comparaisons et premiers retours d'expériences*, ALCOTRA INNOVATION.
- JASANOFF S., 1990, *The Fith Branch. Science Advisers as Policymakers*, Havard Univeristy Press, 318 p.
- JEAN Y., VANIER M., 2009, *La France : aménager les territoires*, 2e édition, Armand Colin (Collection U), 360 p.

- JOBERT A., 1998, « L'aménagement en politique. Ou ce que le syndrome NIMBY nous dit de l'intérêt général », *Politix : définir l'intérêt général*, 11, 42, p. 67-92.
- JOBERT B., 1994, *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, Editions L'Harmattan, 328 p.
- JOLY P.B., COLINET L., GAUNAND A., LEMARIE S., LAREDO P., MATT M., 2015, « Évaluer l'impact sociétal de la recherche pour apprendre à le gérer : l'approche ASIRPA et l'exemple de la recherche agronomique », *Gérer et Comprendre. Annales des Mines*, 122, p. 31-42.
- JOLY P.-B., 2020, « L'intégration des enjeux sociétaux dans les université : une troisième mission ? », Conférence n°4 : quelle intégration des enjeux sociétaux dans les université ?, Université de Pau et des Pays de l'Adour, 20 février 2020.
- JONES M., JONES R., WOODS M., 2004, *Introduction to Political Geography: Space, Place and Politics.*, Milton, Taylor & Francis.
- JONET C., SERVIGNE P., 2013, « Initiatives de transition : la question politique », *Mouvements*, 75, 3, p. 70.
- KIRAT, T., TORRE, A. (dirs.), 2008, *Territoires de conflits: analyses des mutations de l'occupation de l'espace*, Paris, L'Harmattan, 322 p.
- LABORIER P., 2014, « La gouvernementalité », p. 169-181.
- LACROIX V., ZACCAÏ E., 2010, « Quarante ans de politique environnementale en France : évolutions, avancées, constante », *Revue française d'administration publique*, 134, 2, p. 205.
- LAFAYE C., THEVENOT L., THEVENOT L., 1993, « Une justification écologique?: Conflits dans l'aménagement de la nature », *Revue Française de Sociologie*, 34, 4, p. 495.
- LANDEL P.-A., PECQUEUR B., 2016, *Le développement territorial : une voie innovante pour les collectivités locales ?*, Economica-Anthropos.
- LAPOSTOLLE D., 2013, « La recomposition des formes bureaucratiques dans le développement territorial. Ingénierie territoriale et intermédiations dans les territoires de projet », *Revue Interventions Economiques*, 48.
- LARDON S., 2009, « Former des ingénieurs-projets en développement territorial un itinéraire méthodologique pour faciliter la participation des acteurs », dans Editions Octarés, Toulouse, p. 209-227.
- LARDON S., 2011, « Chaîne d'ingénierie territoriale : diversité d'acteurs dans la conduite d'un projet de territoire », dans L'Harmattan.
- LARDON S., 2013, « Construire un projet territorial. Le "jeu territoire", un outil de coordination des acteurs locaux », *Sciences pour l'Action et le Développement*, 2013, 38.
- LARDON S., 2016, « L'ingénierie territoriale à l'épreuve des transitions territoriales », *Wikiterritorial*.
- LARDON S., MOQUAY P., POSS Y., 2007, *Développement territorial et diagnostic prospectif. Réflexions autour du viaduc de Millau*, Editions de l'Aube, 377 p.
- LARDON S., PIVETEAU V., 2005, « Méthodologie de Diagnostic pour le projet de territoire : une approche par les modèles spatiaux », *Géocarrefour*, 80, 2, p. 75-90.
- LARRERE C., LARRERE R., 1997, *Crise environnementale*, Editions Quae, 308 p.
- LARRERE C., LARRERE R., 2009, *Du bon usage de la nature : Pour une philosophie de l'environnement*, Paris, Flammarion, 355 p.
- LARRERE C., LARRERE R., BOULEAU N., 2016, « Les transitions écologiques à Cerisy, Ecological transitions at Cerisy », *Natures Sciences Sociétés*, 24, 3, p. 242-250.
- LASCOUMES P., 2012, *Action publique et environnement*, PUF.
- LASCOUMES P., LE BOUHRIS J.-P., 1998, « Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures. », *Politix*, 11, 42, p. 37-66.

- LASCOUMES P., LORRAIN D., 2007, « Trous noirs du pouvoir. Les intermédiaires de l'action publique », *Sociologie du travail*, 49, 1, p. 1–9.
- LASCOUMES P., 1994, *L'Eco-pouvoir. Environnements et politiques*, Paris, La Découverte, 324 p.
- LASCOUMES P., 1998, « La scène publique, nouveau passage obligé des décisions , Devoirs et pouvoirs d'information dans les procédures de consultation », *Annales des mines*, p. 51-62.
- LASCOUMES P., 2002, « L'expertise, de la recherche d'une action rationnelle à la démocratisation des connaissances et des choix », *Revue française d'administration publique*, no103, 3, p. 369-377.
- LASCOUMES P., 2004, « La gouvernementalité : de la critique de l'Etat aux technologies du pouvoir », *Le portique*, 13-14, p. 16.
- LASCOUMES P., GALES P.L., 2012, *Sociologie de l'action publique: Domaines et approches*, Armand Colin, 84 p.
- LASCOUMES, P., LE GALES, P. (dirs.), 2004, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques (Gouvernances), 370 p.
- LASLAZ L., 2017, « Jalons pour une géographie politique de l'environnement », *L'Espace Politique*, 32.
- LATOUCHE S., 2003, *Décoloniser l'imaginaire, la pensée créative contre l'économie de l'absurde*, Lyon, Parangon/vs.
- LATOUR B., 1984, *Les Microbes : guerre et paix*, Paris, Editions Métailié, 286 p.
- LATOUR B., 1992, *Aramis ou l'amour des techniques*, Paris, La Découverte, 248 p.
- LATOUR B., 1994, « Esquisse d'un parlement des choses », *Ecologie & politique*, 10, p. 97-115.
- LATOUR B., 1995a, « Moderniser ou écologiser : A la recherche de la septième cité », *Ecologie & politique*, 13, p. 5-27.
- LATOUR B., 1995b, « Note sur certains objets chevelus », *Nouvelle revue d'ethnopsychiatrie*, 27, p. 21-36.
- LATOUR B., 2005, *La science en action : Introduction à la sociologie des sciences*, Nouvelle éd, Paris, La Découverte, 672 p.
- LATOUR B., 2006, *Nous n'avons jamais été modernes*, Paris, La Découverte, 210 p.
- LATOUR B., WOOLGAR S., 2006, *La vie de laboratoire*, Paris, La Découverte, 308 p.
- LAURENT B., MERLIN J., 2019, « L'ingénierie de la promesse. Le renouveau minier français et l'exploration comme investissement »,.
- LAURENTIN E., 2020, « Sécheresse : les nouvelles batailles de l'eau », *France Culture*.
- LE POULICHET S., 1991, *Environnement et catastrophe*, Paris, Erreur Perimes Mentha, 95 p.
- LE ROUX S., 2007, « La mise en oeuvre d'une approche collaborative comme facteur d'innovation dans les PME-PMI », *Marché et organisations*, 4, 2, p. 189.
- LECOURT A., 2003, *Les conflits d'aménagement : analyse théorique et pratique à partir du cas breton*, phdthesis, Université Rennes 2.
- LELOUP F., MOYART L., PECQUEUR B., 2005, « La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ? », *Géographie, Économie, Société*, 7, 4, p. 321–332.
- LEMENOREL A., 2008, « Pour une nouvelle gestion de l'espace : contexte et enjeux de l'aménagement du territoire dans la France des années 1945-1970 », dans *Aménagement du territoire : Changement de temps, changement d'espace*, Cerisy, Presses universitaires de Caen (Colloque de Cerisy), p. 25-38.
- LENORMAND P., 2012, *L'ingénierie territoriale à l'épreuve des observatoires territoriaux : analyse des compétences des professionnels du développement dans le massif pyrénéen*, Université de Toulouse 2 Le Mirail.
- LESAGE R., GEOFFROY F., 2018, « Les événements collaboratifs au service du développement territorial », *Entreprendre Innover*, n° 38, 3, p. 42-51.

- LEVESQUE B., 2004, *Le modèle québécois et le développement régional et local: vers le néolibéralisme et la fin du modèle québécois?*, Montréal, CRISES (Cahiers du CRISES), 31 p.
- LEVILLAIN K., SEGRESTIN B., HATCHUEL A., 2014, « Repenser les finalités de l'entreprise », *Revue française de gestion*, N° 245, 8, p. 179-200.
- LEVY J., LUSSAULT M., 2013, *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Belin.
- LEVY L., 2013, *L'improvisation en aménagement du territoire: d'une réalité augmentée aux fondements d'une discipline pour l'action? : enquête sur un projet interdépartemental (le pôle Orly)*, Thèse de doctorat, Grenoble.
- LINTON J., 2010, *What is Water?: The History of a Modern Abstraction*, UBC Press, 352 p.
- LINTON J., 2017, « De l'eau moderne aux eaux plurielles : l'évolution de la frontière hydro-sociale », dans PIERRON J.-P. (dir.), *Ecologie politique de l'eau : rationalités, usages et imaginaires*, Paris, Hermann, p. 143-156.
- LOLIVE J., 1997, « La montée en généralité pour sortir du Nimby. La mobilisation associative contre le TGV Méditerranée », *Politix*, 10, 39, p. 109-130.
- LORUS C., CARPENTIER L., 2010, *Voyage dans l'anthropocène, cette nouvelle ère dont nous sommes les héros*, Babel.
- LOUBIER S., CAMPARDON M., MORARDET S., 2013, « L'irrigation diminue-t-elle en France ? Premiers enseignements du recensement agricole de 2010 », *Sciences Eaux Territoires*, Numéro 11, 2, p. 12-19.
- MAILLEFERT, M., PETIT, O., ROUSSEAU, S. (dirs.), 2010, *Ressources, patrimoine, territoires et développement durable*, Bruxelles ; New York, P.I.E. Peter Lang s.a (Ecopolis), 281 p.
- MARCANT O., 2005, « Le débat public Charlas : scène dramatique entre concertation institutionnelle et contestation associative », *Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest. Sud-Ouest Européen*, 20, 1, p. 91-105.
- MARCANT O., LAMARE K., 2007, « Espaces publics et co-construction de l'intérêt général : apprentissages croisés des acteurs », dans *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte (Recherches), p. 227-238.
- MARQUET V., 2014, *Les voies émergentes de l'adaptation au changement climatique dans la gestion de l'eau en France et au Québec : Mise en visibilité et espaces de définition*, thèse, Bordeaux.
- MATTERN J., 2015, « Le « pari de la transition » dans la sociologie française. L'exemple de Georges Friedmann », *Cahiers de recherche sociologique*, 58, p. 15.
- MAYER C., 2018, « La bataille de l'eau se durcit dans les Deux-Sèvres », *Le Monde.fr*, 5 mars 2018.
- MAZOYER M., ROUDART L., 2002, *Histoire des agricultures du monde : Du néolithique à la crise contemporaine*, Paris, Seuil, 705 p.
- MELOT R., TORRE A., 2013, « Introduction : conflits d'usage dans les espaces ruraux et périurbains », in *Economie rurale*, 332.
- MENDRAS H., 1992, *La fin des paysans ; suivi d'une réflexion sur la fin des paysans vingt ans après*, Le Méjan, Arles : Bruxelles : [Lausanne], Actes Sud, 446 p.
- MENY Y., THOENIG J.-C., 1989, *Politiques publiques*, Presses universitaires de France, 396 p.
- MERMET L., 2003, « Les porteurs de projets face à leurs contradicteurs : six critères pour évaluer la concertation », in *Concertation, décision et environnement*.
- MERMET L., SALLES D., 2015, *Environnement : la concertation approuvée, contestée, dépassée ?*, SUPERIEUR DE BOEACK (dir.).
- MERMET L., 2006, « La « concertation » : un terme flottant pour un domaine mouvant ? », *Négociations*, no 5, 1, p. 75-79.



- MERMET L., 2015, « Que peut-on encore attendre de la concertation pour l'action environnementale ? », dans *Environnement : la concertation apprivoisée, contestée, dépassée ?*, Paris, De Boeck Supérieur.
- MERMET L., DUBIEN I., EMERIT A., LAURANS Y., 2004, « Les porteurs de projets face à leurs opposants : six critères pour évaluer la concertation en aménagement », *Politiques et Management Public*, 22, 1, p. 1-22.
- MILLER C., 2001, « Hybrid Management: Boundary Organizations, Science Policy, and Environmental Governance in the Climate Regime », *Science, Technology, & Human Values*, 26, 4, p. 478-500.
- MOL A.P.J., JANICKE M., 2009, « The origins and theoretical foundations of ecological modernisation theory », *The Ecological Modernisation Reader. Environmental Reform in Theory and Practice*.
- MOL, A.P.J., SONNENFELD, D.A., SPAARGAREN, G. (dirs.), 2009, *The Ecological Modernisation Reader: Environmental Reform in Theory and Practice*, 1 édition, London ; New York, Routledge, 560 p.
- MOLLE F., 2009, « River-basin planning and management: The social life of a concept », *Geoforum*, 40, p. 484-494.
- MONNOYER-SMITH L., 2017, « Conférence », *7ème Colloque du Réseau OPDE - Des outils Pour Décider Ensemble*.
- MONROUX J., POMMIER V., 2017, « Projet de territoire Boutonne », Gestion quantitative de l'eau à l'échelle du territoire : Outils, méthodes, expériences - Colloque de l'UMT Eau, Toulouse, 13 décembre 2017.
- MOREL A., 2009, « Rapport du groupe de travail sur l'ingénierie sociale », Paris, Inspection générale des affaires sociales.
- MORIN E., 2007, *Où va le monde ?*, Paris, L'Herne, 108 p.
- MULLER P., 2000, « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, 50, 2, p. 198-208.
- MULLER P., 2005, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs », *Revue française de science politique*, 55, p. 155-187.
- MULLER P., 2015a, *Les politiques publiques*, Coll. Que sais-je, Presses Universitaires de France, 101 p.
- MULLER P., 2015b, *La société de l'efficacité globale: comment les sociétés modernes se pensent et agissent sur elles-mêmes*, 1re édition, Paris, PUF, 218 p.
- MUMFORD L., 1964, « Authoritarian and Democratic Technics », *Technology and Culture*, 5, 1, p. 1-8.
- MURGUE C., 2014, *Quelles distributions spatiales des systèmes de culture pour limiter l'occurrence des crises de gestion quantitative de l'eau ? Une démarche de conception évaluation sur le territoire irrigué de l'Aveyron aval*, thesis, Toulouse, INPT.
- NADAÏ A., LABUSSIÈRE O., 2010, « Acceptabilité sociale et planification territoriale, éléments de réflexion à partir de l'éolien et du stockage du CO2 », dans *Captage et stockage du CO2 Enjeux techniques et sociaux en France*, quae, p. 45-60.
- NAHRATH S., VARONE F., GERBER J.-D., 2009, « Les espaces fonctionnels : nouveau référentiel de la gestion durable des ressources ? », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, Volume 9 Numéro 1.
- NARCY J.-B., 2003, « La politique de l'eau face à la gestion des espaces : les Agences de l'Eau aux limites de la modernité », *Espaces et Sociétés*, 115, p. 179-196.
- NARCY J.-B., 2004, *Pour Une Gestion Spatiale De l'eau : Comment Sortir Du Tuyau?*, 01 édition, Bruxelles, P.I.E - Peter Lang (Ecopolis), 342 p.
- NARCY J.-B., MERMET L., 2003, « Nouvelles justifications pour une gestion spatiale de l'eau », *Natures Sciences Sociétés*, 11, 2, p. 135-145.

- NAYARADOU M., SIMART V., 2006, « La collaboration université/entreprise : le cas du management de la recherche aux États-Unis », *Vie sciences de l'entreprise*, N° 170-171, 1, p. 153-174.
- NORMAN E., BAKKER K., COOK C., 2012, « Introduction to the Themed Section: Water Governance and the Politics of Scale », *Water Alternatives*, 5, 1, p. 52-61.
- NOSEDA V., RACINE J.-B., 2001, « Acteurs et agents, points de vue géographiques au sein des sciences sociales », *Revue européenne des sciences sociales*, XXXIX-121, p. 65-79.
- OLLIVIER G., MAGDA D., MAZÉ A., PLUMECOCQ G., LAMINE C., 2018, « Agroecological transitions: What can sustainability transition frameworks teach us? An ontological and empirical analysis », *Ecology and Society*, 23, 2.
- ORAIN O., 2003, « La géographie française face à la notion d'échelle », p. 2-24.
- ORAIN O., 2017, « Nature, environnement et géographie », *LEspace géographique*, Tome 46, 3, p. 231-235.
- OURAL A., 2015, *L'innovation au pouvoir ! Pour une action publique réinventée au service des territoires*, Conseil National du Numérique.
- OZOUF-MARIGNIER M.-V., ROBIC M.-C., 1995, « La France au seuil des temps nouveaux. Paul Vidal de la Blache et la régionalisation », *L'Information Géographique*, 59, 2, p. 46-56.
- PAASI A., 2003, « Territory », dans *A companion to political geography*, Blackwell, p. 109-122.
- PAILLARD S., TREYER S., DORIN B., 2010, *Agrimonde : scénarios et défis pour nourrir le monde en 2050*, Paris, Quae.
- PATINAUX L., 2017, *Enfouir des déchets nucléaires dans un monde conflictuel. Une histoire de la démonstration de sûreté de projets de stockage géologique, en France (1982-2013)*, thesis, Paris, EHESS.
- PERRENOUD P., 2004, « Adosser la pratique réflexive aux sciences sociales, condition de la professionnalisation », dans INISAN J.-F. (dir.), *Analyse de pratiques et attitude réflexive en formation*, Reims, CRDP de Champagne-Ardenne, p. 11-32.
- PERRET B., 2014, *L'évaluation des politiques publiques*, Paris, La découverte.
- PERRIN J.A., 2018, *Gouverner les cours d'eau par un concept : Etude critique de la continuité écologique des cours d'eau et de ses traductions*, thesis, Limoges.
- PESSIS C.L., TOPÇU S., BONNEUIL C., 2013, *Une autre histoire des « Trente Glorieuses » : modernisation, contestations et pollutions dans la France d'après-guerre*, Paris, La Découverte.
- PESTRE D., 2003, *Science, argent et politique. Un essai d'interprétation*, éditions, collection Sciences en questions, Paris, INRA.
- PESTRE D., 2006, *Introduction aux Science Studies*, La Découverte (Repères), 128 p.
- PESTRE D., 2013, *A contre-science*, Paris, SEUIL.
- PESTRE, D. (dir.), 2014, *Le gouvernement des technosciences : gouverner le progrès et ses dégâts depuis 1945*, Paris, La Découverte (Collection « Recherches »), 321 p.
- PESTRE D., BONNEUIL C., 2015, *Histoire des sciences et des savoirs, t. 3. Le siècle des technosciences*, Le Seuil, 463 p.
- PIERSON P., 2000, « Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics », *The American Political Science Review*, 94, 2, p. 251-267.
- PINSON G., 2009, *Gouverner la ville par projet*, Presses de Sciences Po.
- PIVETEAU V., 2011, « L'ingénierie territoriale, défi pour la gouvernance », *POUR*, 209, 210, p. 159-164.
- PLANEL S., JAGLIN S., 2014, « Echelles : partage des pouvoirs et partage de l'espace », p. 27-39.
- POLANYI K., 2009, *La grande transformation: aux origines politiques et économiques de notre temps*, Gallimard, 467 p.

- PONS M.-L., 2017, « Le projet de territoire du Midour », Gestion quantitative de l'eau à l'échelle du territoire : Outils, méthodes, expériences - Colloque de l'UMT Eau, Toulouse, 13 décembre 2017.
- QUENAULT B., 2013, « Retour critique sur la mobilisation du concept de résilience en lien avec l'adaptation des systèmes urbains au changement climatique », *EchoGéo*, 24.
- RABINOW P., 1989, *French Modern: Norms and Forms of the Social Environment*, MIT Press, 476 p.
- RACINE J.-B., RAFFESTIN C., RUFFY V., 1980, « Echelle et action, contributions à une interprétation du mécanisme de l'échelle dans la pratique de la géographie », *Geographica Helvetica*, 35, 5, p. 87-94.
- RAFFESTIN C., 1980, *Pour une géographie du pouvoir*, Lexis Nexis, 250 p.
- RAFFESTIN C., 1982, « Remarques sur les notions d'espace, de territoire et de territorialité », *Espaces et Sociétés*, 41, p. 167-171.
- RAFFESTIN C., 1996, « Penser, classer, utiliser la nature », dans *Natures en tête*, Neuchâtel : Musée d'Ethnographie, p. 71-84.
- RASPLUS J., 2016, « Préparez-vous à entrer dans l'anthropocène, une nouvelle ère géologique », *Franceinfo*.
- REES CATALAN A., 2018, *Privatiser la nature : espaces protégés, partenariats public-privé et contrôle territorial au Chili. Le cas du Parc national Alerce Costero et de la Réserve Côtière Valdivienne.*, thesis, Lyon.
- REGNAULT H., ARNAULD DE SARTRE X., REGNAULT-ROGER C., 2012, *Regards croisés sur les révolutions agricoles*, Paris, France Agricole, 216 p.
- RENN O., WEBLER T., WIEDEMANN P., 1995, *Fairness and Competence in Citizen Participation: Evaluating Models for Environmental Discourse*.
- REVEL J., 2009, *Le vocabulaire de Foucault*, Paris, Ellipses Marketing, 113 p.
- RICART S., CLARIMONT S., 2013, « De la gouvernance appliquée à la gestion de l'irrigation : le cas du canal de la Neste (Hautes-Pyrénées) », *Sud-Ouest européen. Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, 35, p. 69-83.
- RICART S., CLARIMONT S., 2016, « Modelling the links between irrigation, ecosystem services and rural development in pursuit of social legitimacy: Results from a territorial analysis of the Neste System (Hautes-Pyrénées, France) », *Journal of Rural Studies*, 43, p. 1-12.
- RICHARD E., 2016, *L'adaptation aux changements climatiques : les réponses de l'action publique territoriale*, Presses Universitaires de Rennes.
- RIST G., 2007, *Le développement : histoire d'une croyance occidentale*, 3e édition revue et augmentée, Paris, Les Presses de Sciences Po, 483 p.
- ROCHE P.-A., 2017, « Réflexion autour du conflit du barrage de Sivens dans le Tarn », dans PIERRON J.-P. (dir.), *Ecologie politique de l'eau : rationalités, usages et imaginaires*, Hermann, Paris (Colloque de Cerisy), p. 391-398.
- RODARY E., 2003, « Pour une géographie politique de l'environnement », *Ecologie & politique*, 27, 1, p. 91.
- ROLLIN D., BRELLE F., CITEAU J.-M., VILLOCEL A., 2013, « Avec leur statut original, quels rôles pour les sociétés d'aménagement régional dans les politiques de l'eau et de l'irrigation ?, Abstract », *Sciences Eaux & Territoires, Numéro 11*, 2, p. 96-98.
- ROSANVALLON P., 2008, *La contre-démocratie : la politique à l'âge de la défiance*, Paris, Seuil.
- ROSANVALLON P., 2010, *La légitimité démocratique impartialité, réflexivité, proximité*, Paris, Éd. du Seuil, 359 p.
- ROSANVALLON P., 2015, *La Crise de l'Etat-providence*, Le Seuil, 161 p.
- ROSIERE, S., COX, K.R., VACCHIANI-MARCUZZO, C., DAHLMAN, C. (dirs.), 2009, *Penser l'espace politique*, Paris, Ellipses (Penser), 346 p.
- RUI S., 2012, « Réflexivité », dans PAUGAM S. (dir.), *Les 100 mots de la sociologie*, Paris, Presses Universitaires de France, p. 21-22.

- RUI S., 2013, « Démocratie participative », dans *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris.
- RUMPALA Y., 2010, « Recherche de voies de passage au « développement durable » et réflexivité institutionnelle. Retour sur les prétentions à la gestion d'une transition générale », *Revue Française de Socio-Économie*, 6, p. 47-63.
- SACHS I., 1998, *ECODEVELOPPEMENT*, Paris, SYROS, 124 p.
- SALLES D., 2006, *Les défis de l'environnement. Démocratie et efficacité*, Collection écologie et politique, Syllepse.
- SALLES D., 2014, « Rapport du garant scientifique de l'étude Garonne 2050 », Garonne 2050 : étude prospective sur les besoins et les ressources en eau, à l'échelle du bassin de la Garonne. Rapport final, Toulouse, Agence de l'eau Adour-Garonne.
- SCHNEIDEWIND U., SINGER-BRODOWSKI M., AUGENSTEIN K., STELZER F., 2016, « Pledge for a transformative science: A conceptual framework », Wuppertal Paper, 191, Wuppertal Institute for Climate, Environment and Energy.
- SEBASTIAN J., 2020, « Lutte contre la sécheresse : "Il faut recharger artificiellement nos nappes phréatiques" », *L'Express.fr*.
- SEBASTIEN L., 2013, « Le nimby est mort. Vive la résistance éclairée : le cas de l'opposition à un projet de décharge, Essonne, France », *Sociologies pratiques*, 27, 2, p. 145.
- SEBASTIEN L., 2016, « L'attachement au lieu, vecteur de mobilisation collective ? : Étude de cinq territoires ruraux », *Noroi*, 238-239, p. 23-41.
- SEGRESTIN B., 2018, « La mission, un nouveau contrat social pour l'entreprise », *Esprit, Mars*, 3, p. 90-101.
- SELZNICK P., 1980, *TVA and the Grass Roots: A Study of Politics and Organization*, New Orleans, La, Quid Pro, LLC, 290 p.
- SERRES M., 1999, *Le contrat naturel*, Paris, Flammarion, 191 p.
- SERVIGNE P., STEVENS R., COCHET Y., 2015, *Comment tout peut s'effondrer. Petit manuel de collapsologie à l'usage des générations présentes*, Le Seuil, 304 p.
- SIBERTIN-BLANC C., 2018, « Une analyse formelle du jeu des acteurs autour du projet de barrage de Sivens », *Natures Sciences Sociétés*, 26, 3, p. 291-307.
- SIMON A., 2018, *Les espaces ruraux en France : capes et Agrégation - Histoire-Géographie*, Dunod, 397 p.
- SIMON H., 1992, « De la rationalité substantive à la rationalité procédurale », *Réseau Intelligence de la complexité, Les introuvables en langue française*, 5.
- SINTOMER Y., 1999, *La démocratie impossible? : politique et modernité chez Weber et Habermas*, La Découverte.
- SINTOMER Y., 2011, « Délibération et participation : affinité élective ou concepts en tension ?, Abstract », *Participations*, 1, p. 239-276.
- SOUBEYRAN O., 2014, *Pensée aménagiste et improvisation. L'improvisation en jazz et l'écologisation de la pensée environnementale*, Editions des archives contemporaines, Paris, 264 p.
- SOUBEYRAN O., 1988, « Malaise dans la planification », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 37, 1, p. 24-30.
- SOUCHAY G., LAIME M., 2015, *Sivens le barrage de trop*, Seuil.
- SOULE B., 2007, « Observation participante ou participation observante ? Usages et justifications de la notion de participation observante en sciences sociales », *Recherches Qualitatives*, 27, 1, p. 127-140.
- STAR S.L., GRIESEMER J., 1989, « « Institutional ecology, Translations and boundary objects ; amateurs and professional on Berkeley's museum of vertebrate zoology » », *Social Studies of Science*, 19, p. 387-4.
- STHÖR W., 1990, « On the Theory and Practice of Local Development in Europe », dans *Global Challenge and Local Responses*, London, Mansell Publisher, p. 35-54.

- STRUM S., CALLON M., LATOUR B., AKRICH M., 2013, *Sociologie de la traduction: Textes fondateurs*, Presses des Mines via OpenEdition, 309 p.
- SUBRA P., 2007, *Géopolitique de l'aménagement du territoire*, Paris, Armand Colin.
- SUBRA P., 2008, « L'aménagement, une question géopolitique ! », *Hérodote*, 130, 3, p. 222.
- SUBRA P., 2017, « De Notre-Dame-des-Landes à Bure, la folle décennie des « zones à défendre » (2008-2017) », *Hérodote*, 165, p. 11-30.
- TABARLY S., 2009, « Actes I et II de la décentralisation : évolution des compétences des collectivités territoriales, la situation en 2008 », *Geoconfluences*.
- TAILLEFER F., 1950, « Le projet d'irrigation des coteaux de Gascogne », *Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest. Sud-Ouest Européen*, 21, 4, p. 295-299.
- TARDIEU H., 1992a, « Gestion de l'eau en Gascogne : la CACG, instrument technique et lieu de concertation », *La Houille Blanche*, 2-3, p. 133-137.
- TARDIEU H., 1992b, « La CACG, organe de gestion de l'eau : un instrument technique et un lieu de concertation », *La Houille Blanche*, 2-3, p. 133-137.
- TARDIEU H., PLUS B., 1989, « Après la sécheresse des années 1984-1987 dans le bassin de la Garonne (France) : Recommandations pour l'avenir », *La Houille Blanche*, 7-8, p. 593-598.
- TEGLBORG A.-C., GLASER A., 2018, « Les événements collaboratifs, vecteurs de l'innovation participative dans trois grandes entreprises », *Entreprendre Innover*, n° 38, 3, p. 9-16.
- TESSON F., 2014, *Territorialités et réticularités – essai sur les registres de spatialité des acteurs politiques locaux*.
- THËNIG J.-C., 1987, *L'ère des technocrates : le cas des Ponts et Chaussées*, Paris, France, l' Harmattan, 317 p.
- THOENIG J.-C., DURAN P., 1996, « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, 46, 4, p. 580-623.
- THUMEREL B., 2017, « Territoire Rex & Prospective : Une démarche collaborative qui traduit la volonté de la CACG de coconstruire avec les acteurs locaux ses nouvelles missions d'entreprise publique du territoire », Tarbes, CACG.
- TOPÇU S., 2013, *La France nucléaire. L'art de gouverner une technologie contestée*, Seuil, 352 p.
- TORRE A., BOURDIN S., 2015, *Big Bang Territorial, la réforme des régions en débat*, Armand Colin.
- TORRE A., VOLLET D., 2016, *Partenariats pour le développement territorial*, Editions Quae.
- TORRE A., 2015, « Théorie du développement territorial », *Géographie, économie, société*, 17, 3, p. 273-288.
- TOURAINÉ A., 1992, *Critique de la modernité*, Paris, Fayard.
- TOURAINÉ A., 1984, « Les mouvements sociaux : objet particulier ou problème central de l'analyse sociologique ? », *Revue française de sociologie*, 25, 1, p. 3-19.
- TREICH N., 2014, « Sivens, un drame de la décision publique à la française », *Le Monde*, 4 décembre 2014.
- TROGNON L., CAYRE P., LARDON S., MAURY C., 2012, « Ingénierie territoriale : de quoi parle-t-on ? », *Productions, gouvernance et ingénierie territoriales*, 602, 603, p. 321-342.
- TROMPETTE P., VINCK D., 2010, « « Retour sur la notion d'objet-frontière. Fécondité de la notion dans l'analyse écologique des objets innovants » », *Revue d'anthropologie des connaissances*, 4, 1, p. 11-15.
- TURTON A., MEISSNER R., s. d., « The Hydro-Social Contract and its Manifestation in Society: A South African Case Study », *In*.
- VALLEMONT, S. (dir.), 2001, *Le débat public: Une réforme dans l'Etat*, Paris, LGDJ (Systèmes), 198 p.
- VANIER M., 2008, *Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité*, Anthropos.

- VATIN F., 2008, « L'esprit d'ingénieur : pensée calculatoire et éthique économique », *Revue Française de Socio-Economie*, n° 1, 1, p. 131-152.
- VILLOCEL A., 2002, « Le système NESTE Développement d'une approche citoyenne de la ressource en eau », *La Houille Blanche*, 4-5, p. 78-82.
- VINCK D., 2009, « De l'objet intermédiaire à l'objet-frontière. Vers la prise en compte du travail d'équipement », *Revue d'anthropologie des connaissances*, 3, 1, p. 51-72.
- VINCK D., 2014, « Pratiques d'ingénierie », *Revue d'anthropologie des connaissances*, Vol. 8, n° 2, 2, p. 225-243.
- VU PHAM H., TORRE A., 2012, « La décision publique à l'épreuve des conflits », *Revue d'économie industrielle*, 138, 2.
- WALKER B., HOLLING C.S., CARPENTER S., KINZIG A., 2004, « Resilience, Adaptability and Transformability in Social-ecological Systems », *Ecology and Society*, 9, 2.
- WALLET F., TORRE A., CHIA E., 2017, *Nouvelles controverses du développement territorial : quelle gouvernance et quelles innovations ?*, Association de Science Régionale de Langue Française (ASRDLF). FRA. and European Regional Science Association (ERSA). GRC., np p.
- WARREN C.R., LUMSDEN C., O'DOWD S., BIRNIE R.V., 2005, « 'Green On Green': Public perceptions of wind power in Scotland and Ireland », *Journal of Environmental Planning and Management*, 48, 6, p. 853-875.
- WEBER M., 2016, *Concepts fondamentaux de la sociologie*, Gallimard.
- WORLD WATER FORUM, GLOBAL WATER PARTNERSHIP (dirs.), 2000, *Towards water security: a framework for action*, Stockholm, GWP, 112 p.

## B. Sources écrites

- ACHI C., 2018, « Notre problématique : Les recompositions territoriales, action d'évolution de l'ingénierie territoriale », *Territoires, REX & Prospective*, CACG, Tarbes.
- AGENCE DE L'EAU ADOUR-GARONNE, 2014, « Garonne 2050 : étude prospective sur les besoins et les ressources en eau, à l'échelle du bassin de la Garonne. Rapport final », Toulouse, Agence de l'eau Adour-Garonne.
- AIDA, 2013, « Ambitions Territoires - Mémo Atelier 1 et 2 », Toulouse.
- AIDA, 2014, « Ambitions Territoires - Résumé avril 2014 », Toulouse.
- BATS G., 2018, « Lecture économique des nouvelles modalités d'élaboration des projets d'aménagement en France : vers la production d'une intelligence territoriale », *Territoires, REX & Prospective*, Tarbes
- BERCY INFOS, 2020, « Tout savoir sur le crédit impôt recherche (CIR) », *economie.gouv.fr*.
- BISCH P.-E., 2018, « Cellule d'expertise relative à la gestion quantitative de l'eau pour faire face aux épisodes de sécheresse », 011865-01, CGEDD.
- BLANC Y., LA FONDA, 2013, « Faire ensemble 2020 : comprendre le présent pour construire l'avenir », *La tribune fonda*, 218.
- BOVE J., 2014a, « Ce projet Sivens a été construit dans les normes mais sa légitimité est contestable », *France Inter – Le 7/9, consulté le 31 octobre*, 2014.
- BOVE J., 2014b, « Sivens : une mort inacceptable pour un projet aberrant », 2014.
- CACG, 2001, « Confortement de la ressource en eau sur le bassin du Tescou. Rapport final », Tarbes, Conseil Général du Tarn-et-Garonne.
- CACG, 2009, « La CACG : une adaptation permanente à un monde en mouvance », Les 50 ans de la CACG, Tarbes.
- CACG, 2013, « Axes Stratégiques 2013-2017 », Tarbes.
- CACG, 2014, « Un exemple de développement économique et territorial : Mission Agro-Alimentaire Pyrénées (MAAP) », Toulouse, 16 avril 2014.
- CACG, 2016, « Rapport d'activités 2016 », Tarbes.

- CACG, 2017a, « Rapports d'activités 2017 », Tarbes.
- CACG, 2017b, « Ferme expérimentale de la Mirandette : Recherche & Développement », Tarbes.
- CACG, 2017c, « Projet Stratégique 2016 - 2021 : éléments clefs », Tarbes.
- CACG, 2017d, « Ambitions et Territoires : de la stratégie à l'action », Ambitions et territoires, Tarbes.
- CACG, 2017e, « Territoires Conseils : veille sur les relations entre espace rural et espace urbain », Tarbes.
- CACG, 2017f, « Mission de maîtrise d'œuvre et missions complémentaires relatives aux travaux de construction de 19 réserves de substitution à l'irrigation », Tarbes.
- CACG, 2017g, « Synthèse des dynamiques et pistes de développement en Pays des Coteaux de Bigorre », Tarbes.
- CACG, 2017h, « L'Entreprise des Territoires », Tarbes.
- CACG, 2017i, « Evaluation de l'impact territorial d'un projet de développement local "made by CACG" », Tarbes.
- CACG, 2017j, « Les livrables de l'Entreprise des Territoires : la méthodologie de projet augmenté », Tarbes.
- CACG, 2018a, « Retour sur le développement des Outils Territoires », Tarbes.
- CACG, 2018b, « Atelier des Territoires », Tarbes.
- CACG, 2018c, « Objectif stratégique : Atelier des Territoires », Tarbes.
- CACG, 2019a, « Le développement des territoires : une passion française ? », Tarbes.
- CACG, 2019b, « Newsletter #1 Atelier des Territoires », Tarbes.
- CACG, 2019c, « Résultats du 1er atelier participatif du 7 juin. Prospective territoriale participative "espace de vie Tarbes-Lourdes-Pau" », Tarbes.
- CACG, 2019d, « Le projet de Païchérrou reçoit le prix de la transition énergétique ! », Tarbes.
- CACG, 2020, « Nicolas Daurensan, nommé directeur général par intérim de la CACG », Tarbes.
- COLLECTIF, 2015a, *R COMM...*, Villefranche-de-Rouergue, Editions QuandMême !, 132 p.
- COLLECTIF, 2015b, *Sivens sans retenue*, Paris, La Lenteur Editions, 168 p.
- DA VEIGA L., 2020, « Agriculture - Sécheresse : une nouvelle gestion de l'eau est nécessaire », [www.lejdc.fr](http://www.lejdc.fr).
- DOUMERGUE C., 2016, « 85 % des réserves en eau consommées », *ladepeche.fr*, 10 2016.
- ETAT FRANÇAIS, 2002, « Plan d'action pour le Marais Poitevin Engagement de l'Etat ».
- FORRAY N., RATHOUIS P., 2014, « Expertise du projet de barrage de Sivens (Tarn) », 009953-01, Paris, Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable.
- FORRAY N., ROCHE P.-A., 2015, « Mission pour un projet de territoire du bassin du Tescou », *Rapport n°009953-02*.
- FRANCE NATURE ENVIRONNEMENT, 2016, « Barrage de Sivens : les raisons de la contestation », *France Nature Environnement*.
- GOBEIL A., 2016, « La Gazette du comment », La participation citoyenne, CACG, Tarbes, 2 décembre 2016.
- HILLION R., 2017, « Etude d'opportunités de développement sur le grand villefranchois », *Territoires, REX et Prospective*, CACG, Tarbes.
- LE MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE, 2015, « Instruction du Gouvernement du 4 juin 2015 relative au financement par les agences de l'eau des retenues de substitution ».
- MAILHOS P., MALVY M., ROUSSET A., DELGA CAROLE, 2018, « L'eau, enjeu de société, déclarée grande cause du sud-ouest français », Communiqué de

- presse, Bordeaux, Préfet coordinateur du bassin Adour-Garonne ; Région Occitanie ; Région Nouvelle-Aquitaine ; Agence de l'eau Adour-Garonne.
- MINISTERE DE LA TRANSITION ECOLOGIQUE, 2018, « Territoires à énergie positive pour la croissance verte ».
- PIGNON S., 2005, « La mise en concurrence des sociétés d'économie mixte », *Les Echos*, 28 février 2005.
- POINSSOT A., 2020, « La sécheresse place le secteur agricole devant l'urgence de faire évoluer ses pratiques », *Mediapart*.
- PR C., 2014, « Des barrages sans retenue », *le Canard Enchaîné*, 30 décembre 2014.
- PREFET DU TARN, 2016, « Démarche préalable au projet de territoire du bassin versant du Tescou », *site des Services de l'Etat du département du*.
- PYRENEES-MEDITERRANEE R.O./, 2020, « Comprendre la démarche H2O 2030 », *Région Occitanie / Pyrénées-Méditerranée*.
- REGION OCCITANIE, 2018, « Orientations budgétaires 2019 », Assemblée plénière, Région Occitanie.
- REGION OCCITANIE, 2019, « Budget Primitif 2020. Rapport de présentation », Assemblée plénière, Région Occitanie.
- RENAULT P., BETTON M., ANIN R., 2014, « Rapport d'enquête administrative relative à la conduite des opérations de maintien de l'ordre dans le cadre du projet de barrage de Sivens (Tarn) », 3885, Ministère de l'intérieur.
- ROUSSEL P., 2001, *Un projet pour le Marais Poitevin*, Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Équipement.
- SAUVE J.-M., 2010, « La démocratie environnementale aujourd'hui », p. 9.
- SIMON G., 1998, « Le Marais Poitevin », Programme d'action, Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement.
- SYNDICAT MIXTE DU MARAIS POITEVIN BASSIN DE LA VENDEE, DE LA SEVRE ET DES AUTIZES, CHAMBRE D'AGRICULTURE DE LA VENDEE, 2012, « Contrat Territorial de Gestion Quantitative : Secteur Vendée »,.
- TERRE L. AMIS DE LA, 2014, « Barrage de Sivens : un projet d'intérêt général ? », *Les amis de la terre*.
- THEPOT S., 2011, « Sécheresse : des "bassines" gasconnes pour le Marais poitevin », *Le Monde.fr*, 12 mai 2011.
- TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE NANTES, 2008, « Requête de la Coordination pour la Défense du Marais Poitevin d'annuler l'autorisation de réaliser dix réserves de substitution à la Compagnie d'Aménagement des Coteaux de Gascogne », *Code de l'environnement*, p. 8.
- VALO M., 2014a, « Dans le Tarn, au bord du Tescou, le barrage de trop ? », *Le Monde*, 24 octobre 2014.
- VALO M., 2014b, « Le barrage de Sivens, un dossier entaché de conflits d'intérêts », *Le Monde*, 3 novembre 2014.
- VALO M., 2020, « Les promoteurs du barrage de Caussade condamnés à de la prison ferme », *Le Monde.fr*, 10 juillet 2020.

### C. Sitographie

- <https://crisalidh.u-bordeaux.fr/Projet/Le-portage/La-Chaire/r1686.html>, Centre de ressources pour l'innovation sociale par l'action locale et ses initiatives pour le développement humain, consulté le 11/08/2020
- <https://www.univ-pau.fr/chaire-teen>, Territoires dans les Transitions Énergétiques et Environnementales, consulté le 11/08/2020
- <https://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/>, Observatoire des Territoires, consulté le 27.06.2020



Bibliographie

<https://www.pouyanne.fr/fr/pages/votre-banque>, Banque Pouyanne, consulté le 09/07/2020.

<https://ambitionterritoires.eu/>, Ambitions et Territoires, consulté le 16/07/2020

<https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/contrats-de-reciprocite>, Ministère de la Cohésion des Territoires, consulté le 20/07/2020



**ANNEXES****Liste des contributions des années 2016 & 2017 réalisées en tant qu'ingénieur d'étude à la CACG**

Contexte & cadre du livrable	Date	Objet	Nature de la transmission (savoirs / méthodes / outils)	Type de contribution dans la conduite du changement (réflexivité / modalité d'action)
Projet Stratégique	07/09/2016	Note sur les enjeux globaux actuels pour en vue de la validation du projet stratégique par le CA	Savoirs	Réflexivité
Projet Stratégique	07/09/2016	Note sur les enjeux globaux actuels pour en vue de la validation du projet stratégique par le CA	Savoirs	Réflexivité
Projet Stratégique	13/09/2016	Note sur les enjeux globaux actuels pour en vue de la validation du projet stratégique par le CA	Savoirs	Réflexivité
Projet Stratégique	15/09/2016	Analyse du registre d'action des acteurs face aux différents enjeux globaux en vue de la validation du projet stratégique par le CA	Savoirs	Réflexivité
Projet Stratégique	23/03/2017	Réunion Région Occitanie PowerPoint sur "Entreprise des Territoires"		
Participation citoyenne	19/01/2016	Livret imprimé et diffusé dans les espaces communs de l'entreprise pour sensibiliser à une notion ou un enjeu auquel se confronte la CACG	Savoirs / méthodes & outils	Réflexivité / pratiques & modalités d'action
Participation citoyenne	21/09/2017	Note complémentaire à la conférence sur la participation citoyenne	Savoirs / méthodes & outils	Réflexivité / pratiques & modalités d'action
Participation citoyenne	21/02/2017	Note sur les perspectives opérationnelle de développement de modalité d'action de participation citoyenne dans les prestations de la CACG		
Ingénierie territoriale	21/09/2017	Livret imprimé et diffusé dans les espaces communs de l'entreprise pour sensibiliser à une notion ou un enjeu auquel se confronte la CACG	Savoirs, méthodes & outils	Réflexivité / pratiques & modalités d'action
AO - Pays des Nestes	31/08/2017	Contribution à la réponse à AO sur le processus de construction d'un tiers-lieu en Pays des Nestes	Savoirs, méthodes & outils	Pratiques & modalités d'action
AO - Territoires Conseils	23/03/2017	Contribution à la prestation de la CACG en appui d'expertise pour Territoires Conseils	Savoirs	Réflexivité
AO - Deux-Sevres	06/06/2017	Contribution à la réponse à AO sur la proposition d'une prestation de "projet augmenté"	Savoirs & méthodes	Pratiques & modalités d'action
Paichérou	16/05/2017	Expérimentation méthodologie "projet augmenté"	Savoirs, méthodes & outils	Réflexivité / pratiques & modalités d'action
Projet Augmenté	11/05/2017	Livrable sur la méthodologie "Projet Augmenté"	Savoirs, méthodes & outils	Réflexivité / pratiques & modalités d'action

(suite)

Acceptabilité Sociale	12/04/2017	Note sur l'acceptabilité sociale	Savoirs & méthodes	réflexivités / pratiques & modalités d'action
Petit Larrouse CACG	21/09/2017	Dictionnaire	Savoirs	Réflexivité
DCI	25/04/2017	Note sur les "enjeux de DCI"	Savoirs, méthodes & outils	Réflexivité / pratiques & modalité d'action
Communication	12/12/2016	Présentation de la démarche de la CACG		
Communication	16/11/2016	Présentation de la démarche de la CACG		
Rapport d'Avancement	21/07/2017	Note sur l'avancement théorique et pratique des travaux de la thèse		
Rapport d'Avancement	26/05/2017	Note sur l'avancement théorique et pratique des travaux de la thèse		
Rapport d'Avancement	27/04/2017	Note sur l'avancement théorique et pratique des travaux de la thèse		
Rapport d'Avancement	05/08/2016	Note sur l'avancement théorique et pratique des travaux de la thèse		
Rapport d'Avancement	24/06/2016	Note sur l'avancement théorique et pratique des travaux de la thèse		
Rapport d'Avancement	03/06/2016	Note sur l'avancement théorique et pratique des travaux de la thèse		
Rapport d'Avancement	13/05/2016	Note sur l'avancement théorique et pratique des travaux de la thèse		
Rapport d'Avancement	15/04/2016	Note sur l'avancement théorique et pratique des travaux de la thèse		

## Liste des interactions dans le cadre d'appel d'offre des années 2016 & 2017 en tant qu'ingénieur d'étude à la CACG

Nom du projet	Date	Objet	Type d'implication (animation / participation / interaction)	Posture Méthodologique (observation participante / participation observante)	Type de contribution dans la conduite du changement
Mairie Conseil	16/01/2017	Réunion de préparation	Participation & interaction	participation observante	Réflexivité
Pays des Nestes	24/08/2016	Réunion de cadrage réponse AO	participation & interaction	observation participante	Réflexivité
Accompagnement des Collectivités à l'évaluation des projets territoriaux	22/09/2016	Réunion de cadrage réponse AO	participation & interaction	observation participante	réflévité
Deux-Sèvres	31/05/2017	Réunion cadrage réponse AO	participation & interaction	observation participante	Réflexivité

## Liste des réunions des années 2016 & 2017 en tant qu'ingénieur d'étude à la CACG

Nom de l'arène	Date	Objet	Type d'implication (animation / participation / interaction)	Nature de la transmission (savoirs / méthodes / outils)	Posture (observation participante / participation observante)	Type de contribution dans la conduite du changement
#NOM?	avr-16	Lancement Thèse	Animation	Savoirs	Participation Observante	Réflexivité
COFIL	mai-16	Premiers avancement	Animation	Savoirs	Participation Observante	Réflexivité
COFIL	juil-16	Premiers résultat Biblio	Animation	Savoirs	Participation Observante	Réflexivité
COFIL	oct-16	Post Comité Suivi Thèse	Animation	Savoirs	Participation Observante	Réflexivité
Conférences	déc-16	Participation	Animation	Savoirs	Participation Observante	Réflexivité
Ateliers	janv-17	Participation	Animation	Méthodes - Outils	participation observante	Pratique / Modalités d'action
Projet Augmenté	mars-17	Projet Augmenté Païchéro	Animation	Méthodes - Outils	participation observante	Pratique / Modalité d'action
Ambitions Territoires	mars-17	Réunion - Lancement	Participation		observation participante	Réflexivité
Ambitions Territoires	mars-17	Réunion de travail	Animation	Outils	Participation observante	Pratique / Modalité d'action
Ambitions Territoires	mai-17	Réunion de Travail	Animation	Méthodes - Outils	Participation observante	Réflexivité
Ambitions Territoires	juil-17	Réunion de travail	Animation	Outils	Participation observante	Pratique / Modalité d'action
Ambitions Territoires	sept-17	Réunion de capitalisation	Participation		observation participante	Réflexivité

## Annexes

(suite)

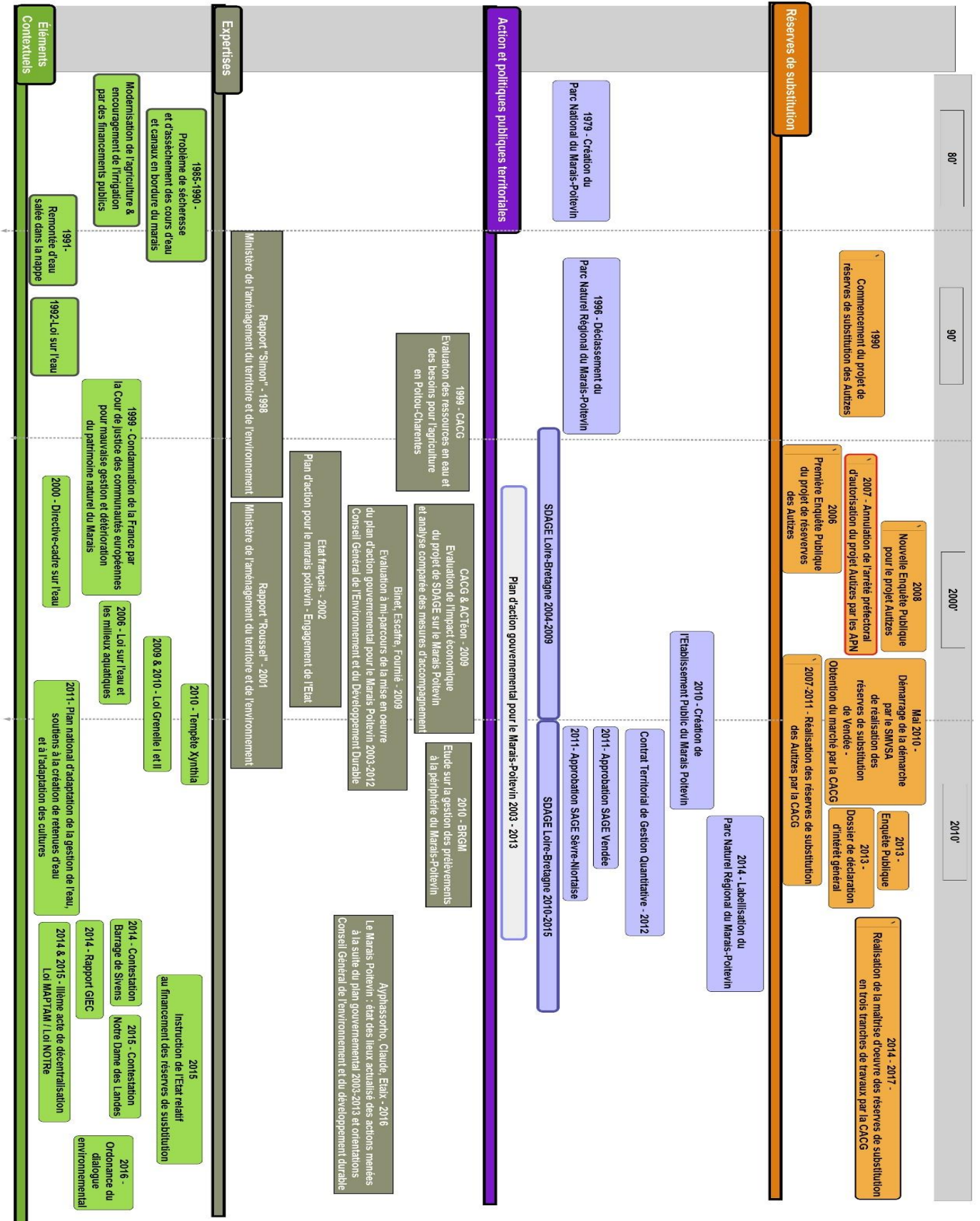
Outils Territoires	<i>mars-17</i>	Réunion de lancement	Animation	Outils	Participation observante	Pratique / Modalité d'action
Outils Territoires	<i>juil-11</i>	Réunion de travail	Animation		Participation observante	
Outils Territoires	<i>août-17</i>	Réunion Matrice Cohérence Territoriale	Animation	Outils	Participation observante	Pratique / Modalité d'action
Outils Territoires	<i>août-17</i>	Réunion Frise Chronologique et Matrice de Cohérence Territoriale	Animation	Outils	Participation observante	Pratique / Modalité d'action
Outils Territoires	<i>août-17</i>	Réunion Système d'acteur	Animation	Outils	Participation observante	Pratique / Modalité d'action
Outils Territoires	<i>sept-17</i>	Réunion Frise chronologique & table de mixage	Animation	Outils	Participation observante	Pratique / modalité d'action & réflexivité
DCI	<i>nov-16</i>	Réunion de Travail de REX sur les AO "Territoires"	Participation		Observation Participante	Pratique / Modalité d'action
DCI	<i>déc-16</i>	Réunion de travail - priorisation thématiques des nouvelles offres territoires				
DCI	<i>avr-17</i>	Réunion de travail sur evolution pratique	Animation	Outils - Méthodes	Participation observante	Pratique / Modalité d'action
SIG	<i>avr-17</i>	Réunion de travail - Evolution des données	Animation	Outils	participation observante	Pratique / Modalité d'action
SIG	<i>sept-17</i>	Atelier Démonstrateur Web Territorial	Participation	Outils	Observation participante	Pratique / Modalité d'action
Projet Stratégique	<i>oct-16</i>	Réunion Présentation	Participation		Observation Participante	Réflexivité
Projet Stratégique	<i>oct-16</i>	Réunion de présentation	Participation		Observation participante	Réflexivité







## Frise chronologique sur l'évolution du cadrage politique par l'action publique de la gestion de l'eau dans le Marais-Poitevin et de l'aménagement de réserves de substitution



## Grilles d'entretien

### **GRILLE D'ENTRETIEN 1 – RESERVES DE SUBSTITUTION & MARAIS-POITEVIN**

Romain Carrausse – CACG & UMR 5319 PASSAGES

**Nom de la personne rencontrée :**

**Lieu, Heure et Date :**

**Condition de passation :**

**Phrase d'accroche :** Bonjour, je suis doctorant en géographie à l'Université de Pau et des Pays de l'Adour, rattaché à l'UMR 5319 « PASSAGES ». Je réalise ma thèse en CIFRE avec la CACG. Je travaille sur la manière dont la CACG comprend et élabore de nouvelles pratiques au regard des transformations dans l'aménagement du territoire. Je réalise dans ce cadre une étude de cas concernant la gestion de l'eau dans le Marais-Poitevin et plus particulièrement sur les réserves de substitution vendéennes.

#### **Questions relatives à la personne interviewée :**

- Pouvez-vous vous présenter ?
- Quel est votre formation ?
- Quel est votre parcours professionnel ?

#### **Questions relatives à la gouvernance du projet :**

- Quels ont été les principaux acteurs du projet ?
- Des difficultés en matière de gouvernance ont-elles été rencontrées ?
- Un dispositif de concertation a-t-il été mis en place ?
- Y-a-t-il eu des évolutions, des modifications *in itinere* ?

#### **Questions relatives à l'équilibre économique du projet :**

- Quelles sont les caractéristiques économiques du projet ?
- Comment la mutualisation intervient dans l'équilibre économique du projet ?

#### **Questions relatives à la territorialisation du projet et à sa gestion intégrée :**

- Dans quelle mesure ce projet est un projet de territoire ?
- A quelles stratégies de développement du territoire répond le projet ?
- Dans quelle mesure ce projet est un projet de gestion intégré de la ressource en eau ?

#### **Questions relatives à l'environnement et à l'agriculture**

- Quelle problématique environnementale a rencontré le projet ?
- Comment et via quel processus a été pris en compte l'environnement dans le projet ?
- Y-a-t-il eu une réflexion autour du modèle agricole irrigué ?

#### **Questions relatives au contexte du projet**

- La décentralisation et l'évolution des politiques publiques se reflète-t-elle dans le projet ?
- Le projet a-t-il rencontré des enjeux d'acceptabilité sociale ?
- En quoi le projet répond à un intérêt général du territoire ?
- Quel était le rôle de la CACG dans ce projet ?

## **GRILLE D'ENTRETIEN 2 – PRATICIENS DE LA CACG ET ACTEURS EN INTERACTIONS AVEC L'ORGANISATION**

Romain Carrausse – CACG, UPPA & UMR 5319 PASSAGES

**Nom de la personne rencontrée :**

**Lieu, Heure et Date :**

**Condition de passation :**

**Phrase d'accroche :** « Bonjour, je réalise une thèse en géographie & aménagement du territoire au sein de la CACG, sous la direction de L. Lhuissier et de X. Arnauld de Sartre. Ma thèse porte sur l'étude d'une volonté de l'organisation de construire un nouveau rôle et de nouvelles pratiques dans la gestion de l'eau et le développement territorial. »

### **Questions relatives à la personne interviewée :**

- Pouvez-vous vous présenter ?
- Quelle est votre formation ?
- Quel est votre parcours professionnel ?

### **Questions relatives à l'acteur et à la structure en question :**

- Pouvez-vous me présenter la structure dans laquelle vous travaillez ?
- Traverse-t-elle une période de mutation, de contraintes, de difficultés ?

### **Questions relatives à son expérience au sein de la CACG**

- Pouvez-vous présenter la CACG ?
- Quels étaient et sont les domaines d'expertises et d'ingénierie de la CACG ?
- Quels étaient les domaines d'expertise de la CACG dans le développement territorial ?
- Durant votre travail au sein de la CACG, quelles évolutions contextuelles ont impacté l'organisation ?

### **Questions relatives aux enjeux politiques et à la CACG :**

- La CACG a-t-elle connu une augmentation des contestations des ouvrages ?
- En quoi la décentralisation a impacté la gouvernance de la CACG ?

### **Questions relatives aux évolutions contextuelles et à la CACG :**

- L'acceptabilité sociale des projets est-elle une nouvelle problématique ?
- Dans quelle mesure la problématique environnementale est-elle traitée ?
- Il y a-t-il selon vous de nouveaux besoins, de nouvelles façons de faire dans l'aménagement du territoire et la gestion de l'eau ?

### **Questions relatives aux enjeux économiques et à la CACG :**

- L'entreprise a-t-elle connu des difficultés économiques ?
- Y a-t-il eu des changements organisationnels internes pour répondre à des enjeux économiques ?

### **Questions relatives à l'innovation et aux nouvelles expertises produites par l'entreprise :**

- Durant votre présence au sein de la structure quels ont été les changements importants internes à l'entreprise ? Quelles étaient les logiques d'innovation, politiques de R&D et projets stratégiques ?
- A-t-elle réfléchi à une évolution de son rôle dans l'aménagement rural ?
- Est-ce que la CACG s'est servie de son expérience en termes de développement territorial pour faire évoluer ses façons de faire et sa manière de gérer l'eau ?

**Questions relatives aux travaux d'innovation actuels :**

- Comment comprenez-vous que la CACG soit depuis 2015 réflexive quant à son rôle d'aménageur ?
- Comment comprenez-vous que la CACG mobilise des sciences humaines et sociales ?
- Comment comprenez-vous « l'Entreprise des Territoires » ?

**Questions relatives aux freins internes à l'évolution de la CACG :**

- Selon vous, y a-t-il freins internes à la CACG quant à une réorientation de l'entreprise ?

**Questions relatives aux freins externes à l'évolution de la CACG :**

- Selon vous, y a-t-il des freins externes à la CACG quant à sa transformation ?
- En quoi les changements des politiques publiques dans le domaine de la gestion de l'eau et de l'aménagement rural influencent-elles une transformation de l'entreprise ?

**Questions relatives aux futurs possibles de la CACG :**

- Au regard des évolutions contextuelles, la CACG doit-elle se transformer ou au contraire se recentrer sur sa mission historique d'experte de l'eau ?
- Au regard du contexte actuel, est-ce que la CACG doit développer de nouveaux savoirs et de nouvelles expertises ?
- Au regard des évolutions contextuelles, quels sont les futurs possibles pour la CACG ? Et quels sont les futurs souhaitables ?

## Liste des entretiens

- **Entretiens exploratoires internes à la CACG :**

Chargé d'étude aménagement – Expert économie agricole, DOP, 19/04/2016  
Chargée d'Études Environnement, DOP, 18/04/2016  
Chargée de Mission Agro-alimentaire, DOP, 23/05/2016  
Chargée de Mission Aménagement et Territoire, 25/04/2016  
Chargée de Mission, Chef de Projet du groupe « Alimentaire, Territoire, Environnement », DOP, 23/05/2016  
Chef de Projet, Chargé de mission AMO EnR-Territoire, DOP, 14/04/2016  
Directeur de la DOP, 15/04/2016  
Manageuse de la DOP, chargée de mission Stratégie, 14/04/2016  
Responsable service Juridique, 18/05/2016

- **Entretiens internes à la CACG :**

Ancien directeur de la CACG, 29/11/2017  
Ancienne présidente du Conseil d'administration, élue de Nouvelle-Aquitaine, 16/01/2018  
Commissaire du gouvernement au sein du conseil d'administration (représentant du préfet de région), coordinateur du Bassin Adour-Garonne au sein de la Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt Occitanie (DRAAF Occitanie), 10/01/2018  
Personne qualifiée du Conseil d'administration, membre du Comité National de l'Eau et directeur du « comité d'innovation » au sein de la CACG, 30/01/2018 et 20/02/2018  
Président du Conseil d'administration, élu de Nouvelle-Aquitaine, 24/01/2018  
Vice-Président du Conseil d'administration, élu de Hautes-Pyrénées, 1/02/2018

- **Entretiens externes à la CACG :**

Agriculteur de la commune de Fontrailles et responsable d'un projet de méthanisation, 01/02/2018  
Chargé de mission à Territoires Conseils, Groupe Caisse des Dépôts, 24/01/2018  
Chargée de mission et accompagnement de projets au Pays des Nestes, 31/01/2018  
Chargée de mission Projets Territoriaux de Développement Durable à la DREAL Occitanie, 22/01/2018  
Directeur du développement économique de la Communauté de Communes Villefranchois, 27/02/2018  
Directeur du service aménagement à la Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement d'Occitanie (DREAL Occitanie), 18/01/2018  
Directeur-adjoint de la DRAAF Occitanie, 30/01/2018  
Directrice de la délégation de l'Agence de l'Eau Adour-Garonne, 19/01/2018  
Maire adjoint de l'environnement et du développement durable de la ville de Carcassonne, 13/02/2018  
Président de l'Institution Adour, Président du SAGE (Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux) Midouze, Président de la Commission Locale de l'Eau (CLE) du bassin de la Midouze, Vice-Président du département des Landes, 06/03/2018  
Responsable de l'unité politique sectorielle relative à la gestion quantitative de l'eau et à la gestion des pollutions diffuses, adjoint au responsable de la délégation de bassin Adour-Garonne, 08/03/2018

- **Entretiens dans le cadre de l'étude de cas sur les réserves de substitution de Vendée :**

- Chef de projet, Chargé de mission Infrastructures Hydrauliques, DOP, CACG, 02/06/2017
- Responsable Montage Financier, Chargée de Mission GIRE – GEMAPI – Environnement, DOP, CACG, 25/05/2017
- Expert maîtrise d'œuvre et barrage, Directeur de Production à DOP, CACG, 03/06/2018
- Responsable du pôle « Gestion des Clients », Direction de l'Exploitation (EXP), 25/07/2017
- Directeur-adjoint de l'Établissement Public du Marais-Poitevin, 27/07/2017
- Directeur Technique Agriculture et Environnement du Parc Naturel Régional du Marais-Poitevin, 20/07/2017
- Conseillé spécialisé à l'irrigation, Chambre d'Agriculture des Pays de la Loire, 06/06/2017
- Expert de l'association de la Coordination de Défense du Marais-Poitevin, Ancien Président de la Fédération Nationale de l'Environnement des Pays de la Loire, 12/06/2017
- Président de la CLE du bassin du Lay, Maire de Sainte Pexine, Président d'une Association d'Irrigant, 28/07/2017
- Responsable du Programme Marais-Poitevin de la Ligue de Protection des Oiseaux (LPO), 29/07/2016
- Vice-Président de la Coordination de Défense du Marais-Poitevin, 12/06/2017
- Chargé d'interventions « politique régionale agricole » et « milieux aquatiques » de la délégation Maine-Loire-Océan de l'Agence de l'Eau Loire-Bretagne (AELB), 09/06/2017
- Agriculteur, Président des irrigants de Vendée-Ouest, 06/06/2017
- Ingénieur Géotechnicien, DOP, CACG, 09/06/2017
- Directeur du Syndicat Mixte Vendée Sèvres Autizes, 27/07/2017

## Communications et publications scientifiques

Arnauld de Sartre, X., Carrausse, R., (à paraître), « Une transition dans les modalités d'action d'aménager ? Le cas de la Compagnie d'Aménagement des Coteaux de Gascogne, d'une Société d'Aménagement Régionale à l'Entreprise des Territoires », in Bouisset, C., Vaucelle, S., *Transition et reconfigurations des spatialités*, Peter Lang

Carrausse, R., (à paraître), « Dispositifs de gestion et réserves de substitution : gouverner la pénurie d'eau dans le Marais-Poitevin », in *Nature Sciences Sociétés*

Carrausse, R., (à paraître), « Prises et déprises. Retour sur l'itinéraire méthodologique d'une recherche-action au sein de la Compagnie d'Aménagement des Coteaux de Gascogne », in Houdart, M., Lardon, S., *Méthodes, outils et applications d'itinéraires méthodologiques. Parcours de recherche*, Coll. Territoires, Presse Universitaire Blaise Pascal

Carrausse, R., 2018, « En quête d'une nouvelle légitimité d'action : le cas de la Compagnie d'Aménagement des Coteaux de Gascogne », communication in *Légitimités d'en haut, légitimités d'en bas : postures d'acteurs*, Université Paris-Nanterre, UMR LADYSS, 26 juin, Paris

Carrausse, R., 2018, « Méthodologie et recherche-action collaborative : modalités, postures et enjeux », communication in *Le terrain de la recherche en sciences humaines et sociales. De la pratique à l'analyse théorique*, Université de Pau et des Pays de l'Adour, UMR PASSAGES & ITEM, 29 janvier, Pau

Carrausse, R., Lhuissier, L., 2018, « Vers une transition des modalités d'action d'aménager », poster in *Les sciences humaines et sociales et les enjeux de l'eau*, Académie de l'eau, Société Hydrotechnique de France, 2 octobre, Paris

Carrausse, R., 2016, « Living-Labs : une perspective opérationnelle pour une société d'économie mixte en repositionnement », poster in *Entretien Jacques Cartier*, Cité du Design, 22 novembre, Saint-Étienne



## LISTE DES FIGURES

Figure 1 : Les ZAD : Diversité des lieux de conflits ; Source : Subra, 2016.....	64
Figure 2 : L'institutionnalisation de la participation citoyenne : de la problématique urbaine à la question environnementale (Carrausse, 2017).....	89
Figure 3 : géomorphologie du Bassin Aquitain ; Source : Estienne, op.cit.....	123
Figure 4 : Projet de canalisation de la Neste en 1791 et tracé du canal actuel achevé en 1869 ; Source : Allinne, 1989.....	127
Figure 5 : Généalogie des Eaux et Forêts et de l'IRSTEA ; Source : Auvet, op.cit.....	133
Figure 6 : Les Sociétés d'Aménagement Régional en 1960 ; Source : C. Devès, 1977.....	141
Figure 7 : Périmètre statutaire de la CACG ; Source : F. Blot, 2004, d'après CACG, 1967.....	145
Figure 12 : Le Système Neste avec le périmètre des réseaux et barrages en Concession d'État ; Source : CACG, 2002.....	147
Figure 9 : Les territoires administratifs qui composent le bassin Adour-Garonne ; Source : Agence de l'eau Adour-Garonne, 2017.....	170
Figure 10 : Les régions hydrographiques du bassin Adour-Garonne ; Source : Agence de l'eau Adour-Garonne, 2017.....	170
Figure 11 : Surfaces cultivées en maïs en 2010 dans le bassin Adour-Garonne ; Source : DRAAF Aquitaine et Midi-Pyrénées, 2014.....	173
Figure 12 : Répartition des volumes d'eau prélevés en 2011 pour l'irrigation des terres agricoles, toutes ressources confondues, dans le bassin Adour-Garonne ; Source : DRAAF Aquitaine et Midi-Pyrénées, 2014.....	173
Figure 13 : Plan de Gestion des Étiages et principales sources d'irrigation dans le bassin Adour-Garonne ; Source : Blot, op.cit.....	175
Figure 14 : le nouveau périmètre statutaire d'action de la CACG ; Source : CACG, 2017.....	178
Figure 15 : Illustration du logiciel de modélisation RIO développé par la CACG ; Source : CACG, 2017.....	181
Figure 16 : Le projet de barrage de Charlas au centre d'un réseau hydrographique déficitaire ; Source : Syndicat mixte d'étude et d'aménagement de la Garonne, 2003.....	195
Figure 17 : Rassemblement sur le site du projet de barrage de Sivens en hommage à Remi Fraisse ; Source : Valo, 2014.....	197
Figure 18 : Chronologie de la mise en place de dispositifs d'innovation par la CACG ; Source : Carrausse, 2018.....	239
Figure 19 : Les orientations du projet stratégique 2017-2021 de la CACG ; Source : CACG, 2017.....	240
Figure 20 : Programme d'action du projet stratégique en 2017 concernant l'ambition de « créer l'Entreprise Publique des Territoires » ; Source : (CACG, 2017c).....	240
Figure 21 : Chronologie de la mise en place des dispositifs et du recours aux sciences sociales par la CACG ; Source : Carrausse, 2018.....	243
Figure 22 : Expertise sur l'intérêt général territorialisé fournie au regard de notre rôle d'ingénieur d'étude ; Source : CACG, 2016.....	244
Figure 23 : Dispositif de recherche-action : pôles d'usage et types d'action de la recherche ; Source : Carrausse, 2019.....	245

Figure 24 : Chronologie des dispositifs, du recours aux sciences humaines et sociales et des évènements collaboratifs mis en place par la CACG ; Source : Carrausse, 2018 .....	249
Figure 25 : Usages de méthodes collaboratives sur le sujet de la participation citoyenne ; Source : CACG, 2017.....	250
Figure 26 : « La table de mixage des curseurs d'ambition d'un projet » expérimentée et traduite par les praticiens du dispositif REX & Prospective ; Source : CACG, 2015 .....	252
Figure 27 : La table de mixage des curseurs d'ambition d'un projet expérimentée, traduite et équipée par les praticiens du dispositif Ambitions & Territoires ; Source : CACG, 2017 b.....	253
Figure 28 : Le processus d'innovation itératif représenté par le consultant du cabinet AIDA ; Source : Thumerel, Lhuissier, Carrausse, à paraître.....	257
Figure 29 : le contenu de l'Atelier des Territoires par la CACG ; Source : CACG, 2018a .....	258
Figure 30 : Démarche de coconception des outils entre praticiens et designers ; Source : CACG, 2018a.....	260
Figure 31 : l'aménagement du seuil de Païchéro à Carcassonne : centrale hydroélectrique et passe à poisson ; Source, CACG, 2017 .....	266
Figure 32 : les variables pour expertiser l'ambition de l'intervention par la CACG ; Source : CACG, 2017 b.....	271
Figure 33 : L'indicateur « participation » ; Source : CACG, 2017 b.....	271
Figure 34 : les indicateurs d'évaluation des impacts d'un projet de développement territorial par la CACG ; Source : CACG, 2017 b.....	273
Figure 35 : Appréciation par la CACG de la problématique majeure de l'aménagement et du développement territorial aujourd'hui ; Source : CACG : op.cit.....	276
Figure 36 : Conception par la CACG du nouveau positionnement de l'Entreprise des Territoires ; Source : CACG, op.cit.....	279
Figure 37 : Appréciation par la CACG des deux approches politiques possibles sur le plan de l'aménagement et du développement territorial ; Source : CACG, op.cit .....	280
Figure 38 : le gradient de la participation ; Source : CACG, 2017 .....	283
Figure 39 : Les besoins SIG de l'Entreprise des Territoires ; Source : CACG, 2017 .....	286
Figure 40 : Procédure et phases du dispositif Territoire, REX et Prospective ; Source : <a href="https://ambitionterritoires.eu/la-demarche/">https://ambitionterritoires.eu/la-demarche/</a> , consulté le 18/07/2020 .....	293
Figure 41 : Analyse contextuelle sur l'opportunité de la reconversion d'un site industriel au sein de la Communauté de Communes du Grand Villefranchois ; Source : Jia, 2017 .....	298
Figure 42 : <i>Scenarii</i> de développement du territoire « Tarbes-Lourdes-Pau » centré sur la question de l'innovation et de la transition énergétique ; Source : CACG, 2019 b.....	301
Figure 43 : Formalisation d'un projet de territoire pour la Communauté de Communes du Grand Villefranchois à la suite d'une animation participative par la CACG ; Source : Hillion, 2017, p.6.....	302
Figure 44 : Le difficile enrôlement de la CACG dans son périmètre d'action historique ; Source : CACG & UMR PASSAGES, 2018.....	332

## LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Le corpus de la thèse en CIFRE avec la CACG ; Source : Carrausse, 2018 – d’après Lévy, 2013 .....	25
Tableau 2 : Synthèse non exhaustive des principales lois en matière d’aménagement et de décentralisation ; Source : Carrausse, 2017 .....	103
Tableau 3 : Évolution des surfaces irriguées en Midi-Pyrénées (qui couvre 2/5e du bassin Adour-Garonne) d’après les données de la DRAF Midi-Pyrénées de 2006 ; Source : S. Fernandez, 2010 .....	171
Tableau 4 : Caractérisation de l’irrigation dans les quatre principaux départements irrigués de Midi-Pyrénées (en hectares) ; Source : S. Ricart, S. Clarimont, 2013.....	171
Tableau 5 : Barrages et retenues collinaires du bassin Adour-Garonne gérés par la CACG en 2006 ; Source : Fernandez, 2014 .....	179
Tableau 6 : Les principaux acteurs de la gouvernance du Système Neste ; Source : Ricart, Clarimont, op.cit.....	182
Tableau 7 : Les dispositifs de développement territorial intégré dans le processus de « projet augmenté » par la CACG ; Source : CACG, 2017 .....	267
Tableau 8 : Extrait de la matrice de cohérence territoriale appliquée à l’expérimentation du « Projet Augmenté » au sujet de l’aménagement du seuil de Païchéro ; Source : CACG, 2017.....	267
Tableau 9 : Expérimentation de l’outil du « Système d’acteurs » identifiant les acteurs à la convergence entre une composante du projet Païchéro et une thématique de développement territorial ; Source : CACG, 2017.....	268
Tableau 10 : Expertise de la CACG concernant un projet de méthanisation au sein du Pays des Coteaux de Bigorre ; Source : Dupont, 2017 .....	297
Tableau 11 : Exemple d’expertise fournie sur les projets investigués : la mise en tourisme fluvial de la Sèvre Niortaise ; Source : CACG, 2017 .....	307

## LISTE DES ABREVIATIONS

- AEAG : Agence de l'Eau Adour-Garonne
- AG : Assemblée Générale
- ASA : Association Syndicale Autorisée
- CA : Conseil d'Administration
- CACG : Compagnie d'Aménagement des Coteaux de Gascogne
- CARA : Compagnie d'Aménagement Régional d'Aquitaine
- CEMAGREF : Centre National du Machinisme Agricole du Génie Rural, des Eaux et des Forêts
- CEREMA : Centre d'Etudes et d'Expertise sur les Risques, l'Environnement, la Mobilité et l'Aménagement
- CESBIO : Centre d'Etudes Spatiales de la Biosphère
- CLE : Commission Locale de l'Eau
- CTGQ : Contrat Territorial de Gestion Quantitative
- DOE : Débit d'Objectif d'Étiage
- DRAAF : Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt
- DREAL : Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement
- ENIT : Ecole Nationale d'Ingénieurs de Tarbes
- EPTB : Etablissement Public Territorial de Bassin
- INRA : Institut National de Recherche Agronomique
- IRSTEA : Institut National de Recherche en Sciences et Technologies pour l'Environnement et l'Agriculture
- MAAP : Mission Agro-Alimentaire Pyrénées
- PAC : Politique Agricole Commune
- PGE : Plan de Gestion des Étiages
- SAGE : Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux
- SAR : Société d'Aménagement Régional
- SDAGE : Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion de l'Eau
- SEM : Société d'Economie Mixte
- SHS : Sciences Humaines et Sociales
- STS : Sciences Techniques et Sociétés
- TEPCV : Territoire à Énergie Positive pour la Croissance Verte
- ZAD : Zone À Défendre

## TABLE DES MATIERES

<b>Avant-propos .....</b>	<b>3</b>
<b>Remerciements .....</b>	<b>5</b>
<b>Résumé .....</b>	<b>7</b>
<b>Abstract.....</b>	<b>8</b>
<b>Sommaire .....</b>	<b>9</b>
 <b>INTRODUCTION GENERALE : LES TRANSFORMATIONS DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE VUES AU TRAVERS DU CAS DE LA CACG PAR UN DOCTORANT EN CIFRE.13</b>	
1) L'aménagement à l'heure de l'anthropocène : vague de modernisation et contrat aménagiste p.13	
2) La Compagnie d'Aménagement des Coteaux de Gascogne : l'incarnation du pouvoir dans l'aménagement des territoires ruraux gascons p.15	
3) Questionnements, problématique et hypothèses de recherche p.18	
4) Prise et déprise au sein d'une thèse en CIFRE : postures, enjeux et méthodes p.21	
 <b>IÈRE PARTIE. DES TRANSFORMATIONS DU CONTRAT AMENAGISTE À L'APPEL DE SA RENOVATION. PENSER ET ANALYSER L'AMENAGEMENT EN TEMPS DE MODERNITE ECOLOGIQUE.....29</b>	
<b>1er chapitre : L'appel d'une rénovation. Les transformations à l'œuvre dans l'aménagement du territoire.....</b>	<b>31</b>
A.    La modernité à l'aune de la montée en légitimité des problématiques d'ordre environnementales.....	32
1) Le modernisme et le rapport homme/nature : toile de fond de la problématique environnementale p.32	
2) Du « régime climatique » à l'impératif d'adaptation p.36	
3) Les transitions : nouvelles orientations politiques pour l'aménagement du territoire p.40	
B.    Une reconfiguration de l'exercice du pouvoir : l'État et l'appareil politico-administratif .....	45
1) La décentralisation : entre désincarnation et fausse diffusion du pouvoir p.46	
2) Gouvernance et action publique : nouvelles formes de régulation politique et de répartition du pouvoir p.49	
3) Environnementalisation et cycle de gouvernance durable dans l'action publique p.55	
C.    Radicalisation et occurrence des contestations: la conflictualité de l'action d'aménager .....	55
1) Légitimité politique, légitimité démocratique et contre-démocratie p.55	

- 2) Du Nimby à l'environnementalisation : nouvelles portées et significations des contestations p.57
- 3) Associations et ZAD : acteurs et modes d'action contestataires p.61

**Conclusion du chapitre 1 : Vers une vague de modernisation écologique ? Une rénovation attendue d'un contrat aménagiste à politiser.....66**

**2e chapitre :Penser l'aménagement en temps de modernité écologique : savoir, pouvoir et espace ..... 69**

- A. Savoir et pouvoir dans la modernité écologique..... 70
  - 1) Gouvernamentalité et Environnementalité p.70
  - 2) L'aménagement face aux risques et incertitudes : les nouvelles données du processus décisionnel p.74
  - 3) Productions, défiances et usages des savoirs scientifiques : le recours au domaine des S.T.S p.77
- B. Les nouvelles façons de formaliser un contrat aménagiste : faire délibérer, faire participer, pour mieux faire accepter? .....82
  - 1) Décider avec Habermas : le tournant délibératif p.83
  - 2) Participation citoyenne et aménagement : un bilan d'étape p.86
  - 3) Ce que nous dit « l'acceptabilité sociale » de ces nouvelles façons de formaliser un contrat aménagiste p.91
- C. Pour une géographie environnementale de l'aménagement du territoire et de ses organisations.....95
  - 1) Lire la relation homme/espace au sein de la modernité écologique : Géographie politique et géographie environnementale p.95
  - 2) Appréhender l'échelle et le territoire dans les logiques de gouvernement p.99
  - 3) Signifier le recours au « territoire » : géographie, développement et aménagement p.102

**Conclusion du chapitre 2 : vague de modernisation écologique et rénovation du contrat aménagiste, du contexte aux théories108**

**CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE : SAVOIR, POUVOIR ET ESPACE DANS L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET LE ROLE DES ORGANISATIONS EN TEMPS DE MODERNITE ECOLOGIQUE . 111**

**II<sup>E</sup> PARTIE : SIGNIFIER LE RÔLE DE LA CACG AU SEIN DES DIFFÉRENTS CONTRATS AMÉNAGISTES DANS LES COTEAUX DE GASCOGNE : DE « L'ÂGE D'OR » À « L'ÂGE DES CONFLITS » ..... 115**

**3e chapitre :La modernisation de la Gascogne. L'avènement d'une CACG gouvernante et hégémonique..... 117**

- A. Le premier contrat aménagiste : conquérir l'eau pour les coteaux de Gascogne par le canal de La Neste.....118

- 1) L'eau, l'agriculture et l'État au sein de la première vague de modernisation p.113
  - 2) Spatialisation et retranscription de la première vague de modernisation dans les coteaux de Gascogne au XIX<sup>e</sup> siècle p.21
  - 3) La matérialité du premier contrat aménagiste dans les coteaux de Gascogne : canal de la Neste, techno-administration et avènement du débit p.125
  - 4) Le canal de la Neste, une architecture hydraulique aux prémices du développement de l'irrigation post-Seconde Guerre mondiale p.128
- B. La seconde vague de modernisation : construire, gouverner et aménager l'abondance de l'eau pour l'agriculture .....131
- 1) L'eau au centre d'un État bâtisseur par les savoirs-ingénieurs p.132
  - 2) Une eau-moderne pour une révolution agricole. Agriculture et politique dans la deuxième vague de modernisation p.136
  - 3) Les Sociétés d'Aménagement Régional : faire incarner le pouvoir étatique pour mettre en œuvre l'abondance de l'eau et la seconde révolution agricole p.139
- C. La CACG : structure gouvernante du second contrat aménagiste dans les coteaux de Gascogne .....143
- 1) La Compagnie d'Aménagement des Coteaux de Gascogne : histoire, matérialité et spatialité p.143
  - 2) La CACG : logiques de pouvoir et légitimités d'une « Jacobine d'excellence » p.149
  - 3) L'hydraulique agricole : savoirs et expertises de la CACG p.153

### **Conclusion du chapitre 3 : la CACG, gouvernante de la mise en modernité des coteaux de Gascogne.....157**

#### **4e chapitre :Réflexivité, néolibéralisme et conflictualité du troisième contrat aménagiste : la CACG face aux désalignements..... 159**

- A. Le déploiement de la troisième vague de modernisation : pouvoir et savoir dans l'aménagement rural et le gouvernement de l'eau.160
- 1) Politiques et savoirs au sein du tournant néolibéral et réflexif p.161
  - 2) Façons de gouverner l'eau au sein de la troisième vague de modernisation p.164
  - 3) Des coteaux de Gascogne au bassin Adour-Garonne : matérialité, gestion et façons d'aménager la pénurie d'eau des années 1990 à aujourd'hui p.169
  - 4) Pénurie d'eau et maintien de l'abondance en Adour-Garonne : expertises, matérialité et spatialité de la CACG p.176
- B. Les nouveaux agencements et enjeux dans le rôle d'agent et d'acteur de la CACG .....184
- 1) Nouvel agencement et désintéressement politique sur son rôle d'agent p.184

- 2) Les enjeux politiques quant au maintien de son rôle d'agent CACG et ses évolutions dans le domaine du développement des territoires ruraux p.187
  - 3) Le virage concurrentiel : difficultés financières et flous statutaires de la CACG p.190
- C. La structuration de la conflictualité au sein du troisième contrat aménagiste : contenu set conséquences.....193
- 1) Politisation et médiatisation des aménagements hydrauliques en Adour-Garonne et de la CACG p.193
  - 2) De la conflictualité en Adour-Garonne à la conflictualité en Marais-Poitevin sur le maintien d'une abondance de l'eau saisonnière par les réserves de substitution p.200
  - 3) Les conséquences de la conflictualité sur la gestion de l'eau : le projet de territoire, nouvelle façon de considérer l'aménagement de la ressource p.201
  - 4) Les conséquences de la conflictualité pour la CACG : une défiance sur son impartialité p.205

Épilogue : Gouverner de la pénurie d'eau dans le Marais-Poitevin : dispositifs de gestion et réserves de substitution pour le maintien d'une abondance saisonnière pour l'irrigation.....211

**Conclusion du chapitre 4 : de l'impératif réflexif face aux désalignements du troisième contrat aménagiste.....224**

**CONCLUSION DE LA IIEME PARTIE : DE « L'AGE D'OR » A « L'AGE DU CONFLIT », OU LA NECESSITE DE PENSER ET FORMALISER L'ENROLEMENT DE LA CACG DANS UN ROLE D'AGENT ET D'ACTEUR RECONFIGURE.....225**

**III<sup>EME</sup> PARTIE. A LA RECHERCHE DU NOUVEAU CONTRAT AMENAGISTE. AMBITION, EXPERIMENTATIONS ET VERROUILLAGES SUR LA RECONFIGURATION PAR LA CACG DE SON ROLE D'AGENT ET D'ACTEUR.....229**

5e chapitre : Réflexivité et ambition de la CACG sur la reconfiguration de son rôle. Entre recherche d'acceptabilité sociale et nouvelle façon de développer les territoires ruraux..... 231

- A. Un processus d'innovation réflexif pour faire face à l'incertitude : dispositifs, sciences sociales et innovation ouverte .....232
- 1) Aux prémices de la réflexivité, une nécessité de « survie » p.232
  - 2) La réflexivité de la CACG : conceptualiser la reconfiguration de son rôle d'agent et d'acteur p.235
  - 3) Du recours aux sciences sociales : expertiser, intéresser et légitimer par la recherche-action p.241
  - 4) Des sciences sociales au sein d'une innovation ouverte : apprentissage organisationnel, ingénierie sociale et objets frontières p.247



- B. *L'Entreprise des Territoires* : conceptions et équipement d'un nouveau rôle de SAR dans le développement des territoires ruraux .....254
- 1) *L'Atelier des Territoires* : formalisation d'un nouveau répertoire d'action dans le champ du développement des territoires ruraux p.255
  - 2) *Les Outils Territoires* : outils et expertises de *L'Atelier des Territoires* p.259
  - 3) La formalisation de la méthodologie de *Projet Augmenté*, ou comment identifier et corrélérer un projet d'aménagement aux politiques de développement territorial p.264
  - 4) La formalisation d'une méthodologie d'évaluation d'impact territorial de projet d'aménagement p.269
- C. L'ambition de *L'Entreprise des Territoires* pour la CACG : une reconfiguration du rôle d'une SAR dans la façon de développer les territoires ruraux .....274
- 1) *L'Entreprise des Territoires* : nouvelle acception sociale, spatiale et politique du rôle de la CACG p.274
  - 2) *L'Entreprise des Territoires* : nouvelle ambition pour le rôle de la CACG dans le développement des territoires ruraux p.278
  - 3) L'ingénierie sociale et territoriale : entre nouvelle façon de développer les territoires ruraux et gain d'acceptabilité sociale pour *L'Entreprise des Territoires* p.282

**Conclusion du 5<sup>e</sup> chapitre : L'Entreprise des Territoires, ou la conciliation entre développement territorial et gestion de l'eau dans la reconfiguration du rôle de la CACG.....287**

**6<sup>e</sup> chapitre : L'expérimentation de *L'Entreprise des Territoires* en temps de modernité Écologique : des verrouillages au maintien du *statu quo* 289**

- A. Une expérimentation marginale de *L'Entreprise des Territoires* : un nouveau rôle à l'épreuve du développement des territoires ruraux et de la gestion de l'eau .....290
- 1) Entre science et politique : l'expérimentation d'un rôle d'organisme frontière par la CACG p.290
  - 2) *L'Entreprise des territoires* et ses expertises en matière de développement territorial : diagnostiquer et identifier les initiatives structurantes par la mobilisation de nouveaux savoirs p.295
  - 3) *L'Entreprise des Territoires* et l'animation de démarches de prospective territoriale participative : accompagner et faire collaborer pour structurer une stratégie de développement territorial p.299
  - 4) *L'Entreprise des Territoires* à l'épreuve de la gestion de l'eau des Deux-Sèvres : la formalisation d'un projet augmenté pour les réserves de substitution de la COOP p.304
- B. Transformer une SAR : *L'Entreprise des territoires* et ses verrouillages organisationnels, professionnels et scientifiques.....309
- 1) Verrouillage organisationnel dans l'intéressement et l'adhésion à *L'Entreprise des Territoires* p.309

- 2) Les sciences sociales face à l'impératif opérationnel : contraintes et limites des approches critiques et apolitiques pour la transformation de la CACG p.314
- 3) Le bouleversement des zones d'incertitude : savoirs et pouvoirs au cœur des obstacles de collaboration et d'innovation p.319
- C. Un contrat aménagiste entre rénovation et inhibition : les verrouillages politiques à l'enrôlement de *l'Entreprise des Territoires* .....323
  - 1) Gouverner par projet : les déconvenues de l'enrôlement de *l'Entreprise des Territoires* face à l'instrument des appels d'offres p.323
  - 2) L'impossible légitimité d'impartialité de *l'Entreprise des Territoires* : l'ambivalence statutaire de la CACG au cœur du verrouillage politique de son enrôlement p.327
  - 3) D'un contrat aménagiste inhibé... p.332
  - 4) Au maintien du *statu quo* concernant le rôle de la CACG p.336

**Conclusion du 6<sup>e</sup> chapitre et de la III<sup>ème</sup> partie : une ambition réaliste ? les verrouillages organisationnels et politiques au cœur de l'insuffisante adhésion à *l'Entreprise des Territoires* .....341**

**CONCLUSION GENERALE : SIGNIFIER LES EVOLUTIONS ET IMPASSES DE LA CACG. DES LIGNES DE FUITE POUR L'ORGANISATION AUX CONTRIBUTIONS POUR NOTRE CADRE THEORIQUE.....346**

**BIBLIOGRAPHIE.....354**

- A. Références Scientifiques .....354
- B. Sources écrites.....373
- C. Sitographie.....375

**Annexes .....378**

**Liste des figures .....392**

**Liste des Tableaux.....394**

**Liste des abréviations .....395**

**Liste des entretiens.....389**



# Titre - Les Sociétés d'Aménagement Régional face à la rénovation du contrat aménagiste : expérimentations et verrouillages quant à la recomposition du rôle de la Compagnie d'Aménagement des Coteaux de Gascogne

**Mots-clés** - Société d'Aménagement Régional, géographie, contrat aménagiste, modernités, STS

**Résumé** - Cette thèse propose une mise en perspective par une socio-géo-histoire des transformations actuelles d'un outil phare des politiques d'aménagement du territoire, les Sociétés d'Aménagement Régional (SAR), au travers du cas d'une de ces sociétés, la Compagnie d'Aménagement des Coteaux de Gascogne (CACG). Ces SAR sont emblématiques du projet politique de modernisation de la ruralité française. Comme l'aménagement du territoire dans son ensemble face à la polarisation du champ social et politique causé par la problématique environnementale et climatique, ces organisations se retrouvent face à un impératif de transformation. Notre travail analyse la manière dont une structure emblématique de l'aménagement à la française ambitionne, expérimente et se retrouve bloquée quant à formaliser un nouveau rôle et de nouvelle façon de faire dans la gestion de l'eau et le développement des territoires ruraux.

**Abstract** - This thesis proposes a socio-geo-historical perspective on the current transformations of a leading tool in spatial planning policies, the "Sociétés d'Aménagement Régional" (SAR), through the case of a company called "Compagnie d'Aménagement des Coteaux de Gascogne" (CACG). These SAR are emblematic of the political project that aims to modernise French rurality. They, like spatial planning as a whole in the face of the polarisation of the social and political field caused by environmental and climatic problems, are faced with the need for transformation. Our work analyses the way in which an emblematic structure of French-style planning and development identifies, experiments and deals with obstacles in the formalisation of a new role and a new way of proceeding in the management of water and the development of rural territories.

