



**HAL**  
open science

# Régionalisation, projets de territoire et Compagnie d'Aménagement des Coteaux de Gascogne

Romain Carrausse

► **To cite this version:**

Romain Carrausse. Régionalisation, projets de territoire et Compagnie d'Aménagement des Coteaux de Gascogne. Géocarrefour - Revue de géographie de Lyon, 2022. hal-03709275

**HAL Id: hal-03709275**

**<https://hal-univ-pau.archives-ouvertes.fr/hal-03709275>**

Submitted on 29 Jun 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.



**Géocarrefour**

96/1 | 2022

**Chercheurs d'eau aux temps des changements  
globaux : quel avenir pour les territoires ?**

---

## Régionalisation, projets de territoire et Compagnie d'Aménagement des Coteaux de Gascogne

*Regionalization, territorial projects and the Coteaux de Gascogne Development  
Company*

**Romain Carrausse**

---



### Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/geocarrefour/18249>  
ISSN : 1960-601X

### Éditeur

Association des amis de la Revue de géographie de Lyon

Ce document vous est offert par Université de Pau et des Pays de l'Adour



### Référence électronique

Romain Carrausse, « Régionalisation, projets de territoire et Compagnie d'Aménagement des Coteaux de Gascogne », *Géocarrefour* [En ligne], 96/1 | 2022, mis en ligne le 16 mars 2022, consulté le 29 juin 2022. URL : <http://journals.openedition.org/geocarrefour/18249>

---

Ce document a été généré automatiquement le 29 juin 2022.

© Géocarrefour

---

# Régionalisation, projets de territoire et Compagnie d'Aménagement des Coteaux de Gascogne

*Regionalization, territorial projects and the Coteaux de Gascogne Development  
Company*

**Romain Carrausse**

---

## Introduction

- 1 La gestion de l'eau connaît un renouvellement de ses enjeux ces dernières années du fait de trois processus concomitants : la régionalisation (infra et supranationale), l'écologisation et la conflictualité des projets d'aménagements hydrauliques au nom des problématiques climatiques et environnementales. Ces trois processus ont des conséquences sur la façon dont l'eau est gouvernée, tant dans les savoirs mobilisés, les dispositifs de gestion en place, que les modes de gouvernance (Rivière-Honegger et Ghiotti, 2021).
- 2 Cet article veut mettre en dialogue la trajectoire des transformations de la gestion de l'eau avec celle d'une structure emblématique de l'aménagement du territoire à la française : la Compagnie d'aménagement des Coteaux de Gascogne (CACG). Société d'aménagement régional (SAR), elle a œuvré pour le développement de l'irrigation de l'agriculture dans les coteaux de Gascogne par la construction d'infrastructures hydrauliques. Elle était une actrice prépondérante au sein d'un modèle de cogestion, c'est-à-dire dans un relatif entre-soi entre agriculteur, représentant politique et aménageur hydraulicien. L'inertie de ce modèle et le maintien - dans un contexte pourtant évolutif - d'une même façon de concevoir l'aménagement de stockage hydraulique par la CACG ont favorisé une montée en puissance progressive des oppositions aux réserves hydrauliques et, *in fine*, ont conduit au drame du barrage de Sivens.

- 3 Les transformations contextuelles, rendues criantes par ce conflit, ont des répercussions sur les modes de gestion de l'eau. Plus particulièrement, par le projet de territoire, l'action publique construit un nouveau dispositif d'aménagement intégré de la ressource à l'échelle locale, alors que l'échelle administrative de la région gagne en compétence dans la planification et la gestion du patrimoine hydraulique. La CACG fait ainsi face à une double polarité territoriale : celle de la régionalisation en tant que nouvelle échelle et acteur de la politique de l'eau, celle du projet de territoire, en tant que nouveau cadre de l'action publique pour l'aménagement intégré de la ressource en eau. Ainsi, cette contribution analyse la dialectique entre les transformations des modes de gestion de l'eau, la construction de nouvelles échelles de gestion et les stratégies de la CACG pour maintenir et renouveler son rôle de SAR dans ce contexte. Dès lors, notre travail pose la question suivante : face aux nouvelles échelles de gestion de l'eau - entre régionalisation d'un côté et projet de territoire de l'autre - et à la conflictualité suscitée par ses projets, dans quelle mesure la CACG reconfigure-t-elle ses modes d'action pour maintenir son rôle social et politique de SAR ?

## Éléments théoriques, méthodologiques et terrain d'étude

### Échelles et gouvernances : concepts pour une approche relationnelle entre gestion de l'eau, territoire et acteur

- 4 Par une inscription dans le champ de la géographie environnementale (Blot, 2016 ; Chartier et Rodary, 2016), nous appréhendons les conceptions de la nature comme des choix politiques qui structurent une façon particulière de gérer l'eau. Dès lors, ressources, territoires ou échelles sont acceptés dans une approche relationnelle et évolutive. Ils résultent de choix de différents acteurs, construits par des phénomènes d'interdépendance entre des rapports de pouvoir, la production de connaissances et de représentations partagées (Blot, 2005 ; Brown et Purcell, 2005 ; Orain, 2004 ; Raffestin, 1980). Au-delà des territoires « administratifs » de la gestion de l'eau, cette approche relationnelle révèle différentes formes de territorialisation, entendue ici comme « (...) la mise en place d'une organisation et d'une structuration nouvelles et spécifiques, matérielles ou idéelles, d'une portion d'espace par un groupe social » (Ghiotti, 2006, p. 2 ; Ghiotti, 2018). Autrement dit, deux dynamiques spatiales interreliées dans la gestion de l'eau sont révélées : l'une porte sur la territorialisation des politiques de l'eau – compris comme le basculement de sa gouvernance à une échelle locale ; l'autre sur les conséquences de cette politique en termes d'appropriation spatiale et de construction de représentations collectives chez les différentes parties prenantes (Girard et Rivière-Honegger, 2014). Ces différentes formes de territorialisation inscrivent la réalité de la gestion de l'eau dans de multiples échelles de prises de décision ou d'autres secteurs que l'eau sont en jeu (Venot, Bharati, Giordano et Molle, 2011). En somme, si le bassin versant est devenu l'unité de gestion d'aménagement de l'eau, certains travaux ont montré la nécessité d'enrôler des acteurs à de multiples échelles et de différents secteurs (Daniell et Barreteau, 2014 ; Ghiotti et Rivière-Honegger, 2012 ; Jacqué, 2012 ; Ricart, 2012), structurant des dynamiques de gouvernance territoriale (Pasquier, Simoulin et Weisbien, 2013) et multiniveaux (Marks et Hooghe 2004).

- 5 C'est à partir de cette lecture qu'est appréhendée la dialectique entre les stratégies de la CACG et les nouveaux cadrages spatiaux et politiques de la gestion de l'eau en Adour-Garonne. La double polarité territoriale, entre région d'un côté et projet de territoire de l'autre, conduit à s'intéresser aux processus de construction sociale et politique de nouveaux modes d'action par la CACG – avec le souci de mettre en lumière l'évolution de la CACG au regard des autres SAR du sud de la France, ayant déjà fait l'objet de travaux scientifiques (Ghiotti, 2012 ; Marié, 2003). Pour cela, cet article s'inscrit dans une approche relevant des *Sciences, Techniques et Sociétés* et dans la continuité des travaux qui se sont attachés à montrer les liens entre savoir, pouvoir et modes de gestion à l'œuvre (Aubriot et Riaux, 2013 ; Auvet, 2019 ; Fernandez, 2009 ; Valadaud et Aubriot, 2019).

## Une méthodologie plurielle

- 6 Sur le plan méthodologique, ce travail est issu d'un doctorat en Convention industrielle de formation par la recherche en entreprise (CIFRE) avec la CACG (Carrausse, 2020). De fait, cet article bénéficie d'une méthodologie plurielle. Tout d'abord, notre inscription dans un dispositif de recherche-action fait bénéficier ce travail d'une double posture, celle de chercheur et de praticien, qui a permis une immersion totale au sein de la CACG pendant dix-huit mois. Alliant ainsi une méthodologie d'observation participante ou de participation observante (Soulé, 2007), il a été possible de collecter des données inaccessibles autrement (comptes-rendus, publications officielles, livrables, etc.). En effet, en s'approchant des travaux de Jeanne Favret-Saada (2009), il a été considéré que c'est « la prise » du chercheur dans cette expérience qui est un instrument de la connaissance. Cet article tire parti de cette situation, bénéficiant alors d'une prise de recul critique permise par le travail scientifique.
- 7 La plus-value de ce travail repose enfin sur la réalisation d'une quarantaine d'entretiens semi-directifs, réalisés en trois phases entre 2016 et 2018. Ces derniers ont été réalisés avec des praticiens de la CACG, des acteurs sociopolitiques partie-prenantes de sa gouvernance, mais aussi avec le système d'acteurs impliqués dans la gestion de l'eau en Adour-Garonne et dans le pourtour du Marais-Poitevin. Une majeure partie des entretiens utilisés ici proviennent d'acteurs de l'appareil politico-administratif (Agence de l'eau, services de l'État déconcentrés, agriculteurs, etc.).
- 8 Les informations recueillies par cette méthodologie plurielle ont été traitées qualitativement au regard de trois champs d'analyse : (i) les transformations de la gestion de l'eau, (ii) les nouvelles considérations de l'action publique en la matière et (iii) les stratégies mises en place par la CACG dans ce contexte.

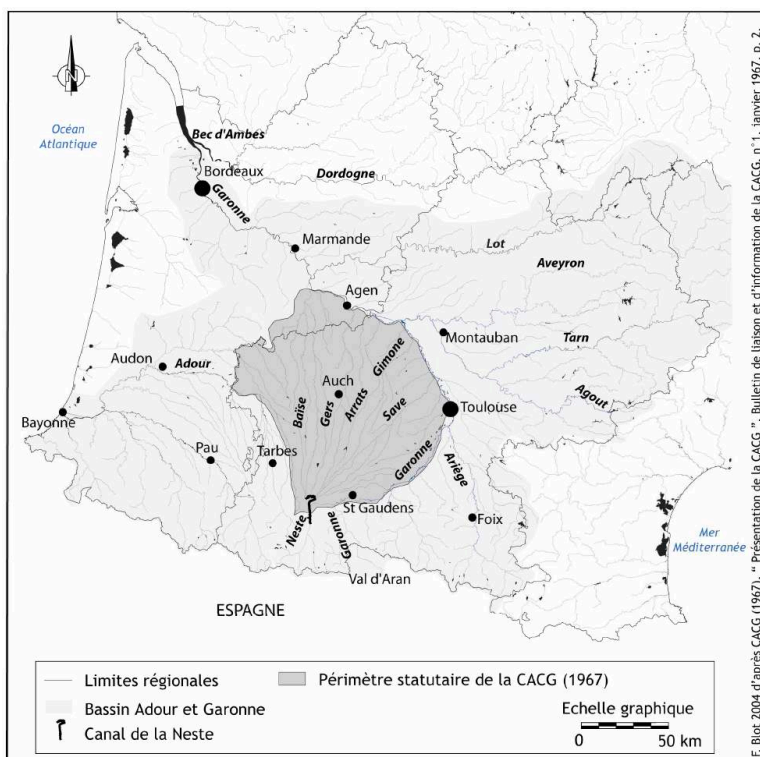
## Brève socio-géo-histoire de l'objet et du terrain d'étude

- 9 Dans les coteaux de Gascogne, l'irrigation était une activité marginale tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle. Les promoteurs de l'irrigation, élus locaux, propriétaires et ingénieurs des Ponts et Chaussées, insistent sur la capacité de l'irrigation à augmenter la productivité de l'agriculture par le biais de canaux afin de développer la Gascogne (Fernandez, 2009). L'idée soutenue était de corriger les contraintes topographiques amenuisant la ressource en eau et d'homogénéiser les débits très irréguliers des rivières de la Gascogne gersoise et du Lannemezan. Pour une présentation succincte ici, ces rivières

souffrent d'un manque d'eau en saison estivale du fait à la fois des conditions climatiques et de la géomorphologie du piémont pyrénéen au niveau de Lannemezan, où le système de cône de déjection détourne les eaux descendant de la vallée d'Aure vers la Garonne et Toulouse (Estienne 1993). Pour ce faire, le Canal de la Neste fut construit en 1862 afin de relier la rivière éponyme au plateau de Lannemezan – corrigeant, de leur point de vue, la spécificité de la géomorphologie locale.

- 10 Le 6 janvier 1959, le ministère de l'Agriculture approuve les statuts de Société d'aménagement régional (SAR) de la CACG, afin de mener à bien la modernisation de l'agriculture gasconne par l'irrigation. La société siège à Tarbes. Son capital est fourni par les départements des Hautes-Pyrénées, de la Haute-Garonne, du Gers, du Lot-et-Garonne et du Tarn-et-Garonne, les cinq chambres d'agriculture et la Caisse des Dépôts et des Consignations. La CACG est insérée dans un modèle de cogestion qui caractérise les liens privilégiés entre les professions agricoles, les représentants de l'État et les acteurs techniques pour mener la révolution agricole (Muller 2000). Elle est un outil technique pour la politique de création de ressource en eau centrée sur le canal de la Neste. L'État, par le décret du 14 avril 1960, octroie à la SAR des concessions à l'intérieur d'une partie de son périmètre statutaire –(figure 1) 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 2012). L'interdépendance est notable entre la façon dont est gérée l'eau et la configuration de son rôle jusqu'aux années 1980.

Figure 1 : Périmètre statutaire de la CACG



Source : F. Blot, 2004, d'après CACG

## Trajectoire de la CACG et transformations de la gestion de l'eau en Adour-Garonne

### Face à la régionalisation, l'immobilisme ou l'inertie d'une cogestion marquée par le poids départemental

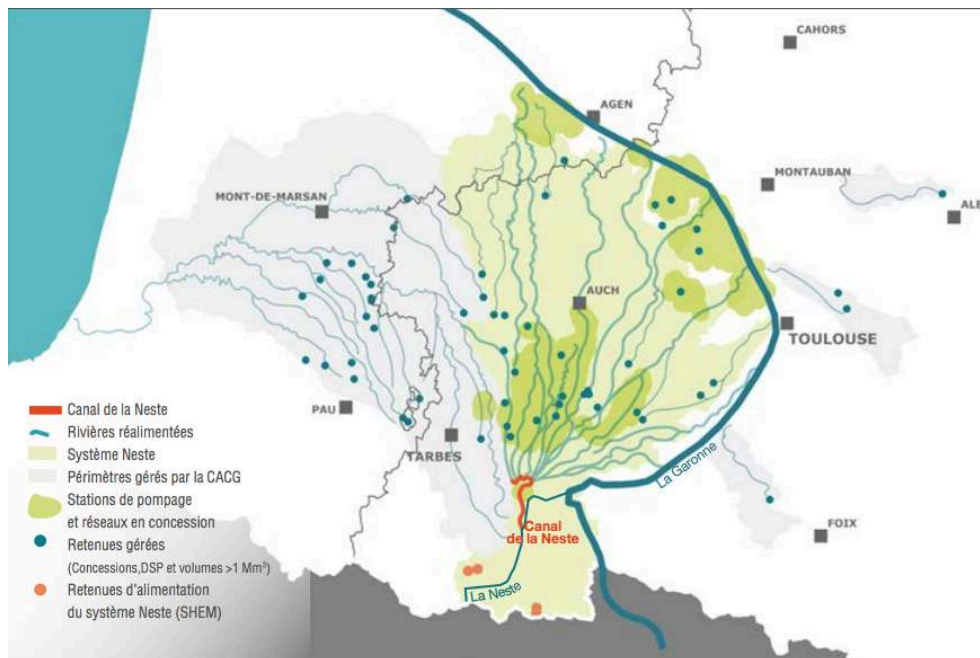
- 11 À partir des années 1970, deux processus de régionalisation dans la gestion de l'eau vont être concomitants et conforter le modèle de cogestion en place depuis les années 1960 en Adour-Garonne. L'un supranational, à l'échelle de l'Union Européenne, fixe un nouveau cap et amorce l'écologisation de sa gestion (Barraqué, 1995). L'autre, infranational, est lié aux réformes territoriales de l'État, entamant la décentralisation à partir des années 1980. Ces réformes ouvrent la voie au transfert de compétences dans la gestion de l'eau à l'échelle locale et à la régionalisation de cette gestion. Ce processus connaît alors un clivage essentiel : entre défenseurs du fait départemental et communal d'un côté, partisans du renforcement de l'intercommunalité et des Régions de l'autre (Pasquier, 2012). C'est au regard de cette tension et de la géohistoire des différents territoires en matière de gestion de l'eau que la régionalisation se différencie d'une région à l'autre.
- 12 Issue de cette dynamique, la loi n° 2004-809 de 2004 relative aux libertés et responsabilités locales rend possible le transfert de concession d'État aux Régions. A l'époque, les régions Languedoc-Roussillon (LR) et Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) récupèrent respectivement le patrimoine hydraulique des SAR de Bas-Rhône-Languedoc (BRL) et de la Société-Canal-de-Provence (SCP). L'enjeu pour ces régions est d'intégrer un outil technique à leur stratégie politique d'aménagement régional, leur permettant de réorganiser un réseau d'acteurs dans la gestion de l'eau dominé jusqu'ici par l'État, les départements et la profession agricole (Ghiotti, 2012). Les travaux de S. Ghiotti montrent que la régionalisation en LR est marquée par sa relative stabilité et le poids politique important du conseil régional. Dans la région PACA, elle est moins stabilisée et plus polycentrique, les conseils généraux gardant leur *leadership*, même au sein de SCP (*ibid*).
- 13 Cette trajectoire des « sœurs » de la CACG ne correspond pas à celle empruntée par la région Midi-Pyrénées. Le phénomène de régionalisation territoriale dans la gestion de l'eau y sera quasi-inexistant. Une double dynamique est alors à l'œuvre : d'un côté, la région Midi-Pyrénées – et la région Aquitaine, suite à la reprise par la CACG du périmètre d'action d'une ancienne SAR, la Compagnie d'aménagement régionale d'Aquitaine (CARA) – entre dans le capital de la CACG ; de l'autre, l'agrandissement de son périmètre d'action statutaire intègre de nouveaux départements dans sa gouvernance – Ariège, Tarn, Aveyron et Lot. Cette double dynamique se fait au détriment de la Région. Ce renforcement du poids des départements s'explique par plusieurs raisons : le poids historique des Conseils généraux dans la gestion de l'eau dans ces territoires et le pilotage de la CACG ; le périmètre d'action de la CACG, à cheval sur deux régions, complexifiant la régionalisation de son patrimoine hydraulique ; pour les Régions, le coût financier de la reprise des concessions d'État et de l'investissement au capital de la CACG, qui connaît alors des difficultés économiques.

## Écologisation de la gestion : un renouvellement du paradigme du stockage de l'eau face à sa pénurie

- 14 En concomitance, l'introduction de la problématique environnementale à partir des années 1970 dans le cadrage politique de la gestion de l'eau débouche sur un phénomène d'écologisation de sa gestion. Politiquement, la régionalisation supranationale a fait de l'Union européenne l'acteur majeur intégrant la problématique environnementale dans ses politiques communautaires de l'eau. En 2000, la Directive Cadre sur l'Eau (DCE) est adoptée. Elle fixe la Gestion intégrée de la ressource en Eau (GIRE) comme un nouveau mode de gouvernement.
- 15 Dans le bassin Adour-Garonne, le cadrage de la gestion de l'eau sous l'angle de sa pénurie résulte de la corrélation entre une hausse des prélèvements pour l'irrigation – notamment du fait de l'augmentation des surfaces de maïs irrigué (Ricart et Clarimont, 2013) – et de la succession de périodes de sécheresse. Ce cadrage met au centre la question des Débits objectifs d'étiage (DOE) à tenir dans les cours d'eau (Blot, 2005). Pour y répondre, le Comité de Bassin Adour-Garonne commence en 1988 à mettre en place un Plan décennal de la ressource en eau (PDRE), ainsi qu'un instrument propre au bassin Adour-Garonne : les Plans de gestion des Étiages (PGE) (Fernandez, 2017). PDRE et PGE vont maintenir une politique de l'offre en continuant de se fonder sur les particularités topographiques du territoire, mais en y ajoutant une justification climatologique. Par-là, ils légitiment la création de nouvelles infrastructures de stockage afin de prendre en compte les considérations environnementales, écologiques et sociales (la prise en compte de tous les usages) propres à la gestion intégrée (Blot, Besteiro et Bénos, 2018).
- 16 Les caractéristiques du gouvernement de « la pénurie » d'eau vont renforcer le rôle de la CACG au regard de plusieurs facteurs : son expertise pour suivre les objectifs fixés par ces instruments ; son savoir-faire dans l'assistance à maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre des barrages ou réserves ; son patrimoine hydraulique ; son périmètre d'action, concerné par les périmètres des différents plans. Parallèlement à ces évolutions, la CACG devient en 1990 concessionnaire du « Système Neste » – et non plus seulement du canal – afin d'exécuter 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. Elle devient le maître d'œuvre privilégié du système d'acteurs pour la construction de barrages afin de remplir les objectifs d'étiage. Son périmètre d'action s'élargit comme l'illustre la figure 2. En 2006, la CACG a en gestion une trentaine de barrages et retenues d'eau dans le bassin Adour-Garonne. L'assise de son rôle dans ce gouvernement de l'eau tient aussi à son expertise en hydraulique-agricole, qu'elle a su moderniser pour répondre aux nouveaux besoins de connaissances hydro-climatiques demandées pour le suivi des débits. Autrement dit, le pouvoir de la CACG est renforcé sur l'ensemble du territoire, ainsi qu'auprès des coalitions d'acteurs parties-prenantes de la gestion de l'eau.



Figure 2 : le nouveau périmètre statutaire de la CACG



Source : CACG, (CACG 2017)

## Des conséquences de l'inertie : gabegie dans les aménagements pour lutter contre la pénurie

- 17 Cette situation hégémonique de la CACG et le maintien du même modèle de cogestion va se heurter à l'occurrence des conflits concernant les aménagements hydrauliques. Un ancien directeur de la SAR témoigne de la structuration des contestations des aménagements hydrauliques : « dans les années 1990, ça a commencé, il y a eu cette contestation d'aménager (...). Mais progressivement, tous les projets avaient une contestation, et à chaque nouveau projet, la contestation était plus virulente (...). Elle était plus structurée. »
- 18 Les divergences de représentation du modèle agricole associé aux barrages et à la gestion de l'eau qu'il dessert se traduisent par un premier conflit important autour du projet de barrage de Charlas (Bouleau et Fernandez, 2012 ; Marcant, 2005 ; Marcant et Lamare, 2007). Ces divergences s'exacerbent dans le conflit du barrage de Sivens, pour une opposition plus structurée et offensive. Le projet de barrage de 1,5 million de m<sup>3</sup> de Sivens est porté par le Conseil général du Tarn et la CACG depuis la fin des années 1980. Il est justifié au regard de la pénurie d'eau dans ce sous-bassin-versant - au titre du PGE du Tescou - et connaît déjà un certain nombre d'oppositions locales dès les reconnaissances du site en 1989 (CACG 2001). Pour autant, différents avis et expertises montrent les faiblesses du dossier<sup>1</sup>. Les oppositions se structurent sur le terrain politique quand Delphine Batho, alors ministre de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie en 2013, indique au préfet du Tarn qu'elle ne l'autorise pas à signer les arrêtés (Roche, 2017). L'organisation d'une Zone à défendre (ZAD) sur le lieu de l'aménagement marquera la radicalisation du conflit et sa médiatisation à l'issue dramatique : le décès de l'opposant Rémi Fraisse, dans la nuit du 25 au 26 octobre 2014, lié au non-respect des procédures de jet de grenades offensives de la gendarmerie (Renault, Betton et Anin, 2014). Ségolène Royal, alors ministre de l'Environnement, de

l'Énergie et de la Mer, commandite deux rapports. Le premier pointe les insuffisances du dossier et des expertises, en l'occurrence de la CACG (Forray et Rathouis, 2014). Le deuxième montre que d'autres alternatives à la réalisation d'un barrage sont possibles. Ces rapports lancent une dynamique de dialogue entre les parties prenantes dans le cadre de l'élaboration d'un projet de territoire concerté (Forray et Roche, 2015).

- 19 La structuration du conflit sur les terrains politiques, médiatiques et judiciaires remet en cause les aspects techniques du projet, tout comme l'hégémonie de la CACG. C'est l'omniprésence et le pouvoir de la SAR qui est remis en cause, aussi bien dans la réalisation des aménagements, que sur l'influence de ses expertises dans la gestion de l'eau (Valo, 2014). Le relatif entre-soi entre CACG et Conseils généraux est aussi avancé comme une source susceptible de conflit d'intérêts dans la réalisation du barrage (Treich, 2014 ; Valo, 2014). Les critiques médiatisées à son égard changent les représentations de la structure pour les acteurs du modèle de cogestion. Par exemple, un élu politique, membre du conseil d'administration, explique la responsabilisation de la CACG aux changements globaux : *« 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 (...). Alors je vais être très clair, la CACG en ce moment est en crise morale. »* L'exacerbation des conflits face à ces problématiques conduit à ce que la CACG soit identifiée comme fauteur de trouble : elle cristallise les griefs contre les anciennes logiques d'aménagement, elles-mêmes identifiées comme des causes des dégradations climatiques et environnementales – comme en témoignent les propos d'un des membres de la direction de la DRAAF Occitanie : *« La CACG c'est un truc très descendant (...), et si on prend un des sujets d'actualité récent qui est Sivens, bon 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. (...) c'est un temps de rupture entre l'ancien monde et le nouveau. »*

## Le projet de territoire : nouveau cadre de l'action publique pour la gestion de l'eau

- 20 Pour l'action publique, le drame du barrage de Sivens représente une gestion de l'eau et une façon de mener un projet de stockage hydraulique désormais dépassées. Un acteur de la DRAAF Occitanie dit à ce sujet : *« C'est un dossier qui a été monté comme on les montait il y a quinze ans (...) quand il y avait un manque d'eau, on apporte une solution technique avec une retenue. (...) alors la CACG nous bazarde un projet de 700 000 m<sup>3</sup> (...) 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. »*<sup>2</sup> Pour cet acteur, le maintien par la CACG des logiques d'aménagement propres à la gestion de l'abondance de l'eau face à la problématique de sa pénurie a favorisé la structuration d'un conflit. En somme, comme le rapporte le directeur de l'Institution Adour : *« Ben pour la CACG c'est la fin d'un modèle (...) pour des entreprises et des sociétés comme la CACG, c'est une remise en question totale des pratiques commerciales et des pratiques techniques. »*
- 21 La façon dont a été mené le montage du projet de barrage de Sivens montre, à l'inverse, la nécessité de mettre en place de nouvelles procédures de concertation, afin de construire des compromis sur les solutions techniques cadrées par les dispositifs de gestion, face aux problématiques environnementales et climatiques. L'adjoint responsable de la délégation du bassin Adour-Garonne au sein de la DREAL illustre cette

logique : « 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 (...) on ne sait pas, on discute ensemble, on va mettre sur la table tout ce qu’on a ». De ces nouvelles considérations en matière de concertation, les échelles de planification régionale et territoriale se retrouvent renforcées. Une façon d’amoindrir le modèle de cogestion et de renforcer des logiques de gouvernance. Plus particulièrement, c’est le territoire qui s’impose désormais en tant que cadre de négociation d’un aménagement hydraulique, par la structuration de coalitions d’acteurs de différentes échelles et différents secteurs - comme mentionné par le directeur adjoint de la DRAAF Occitanie : « 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 (...) y compris de la société civile (...) donc là on rentre concrètement dans les démarches dites de co-construction. »

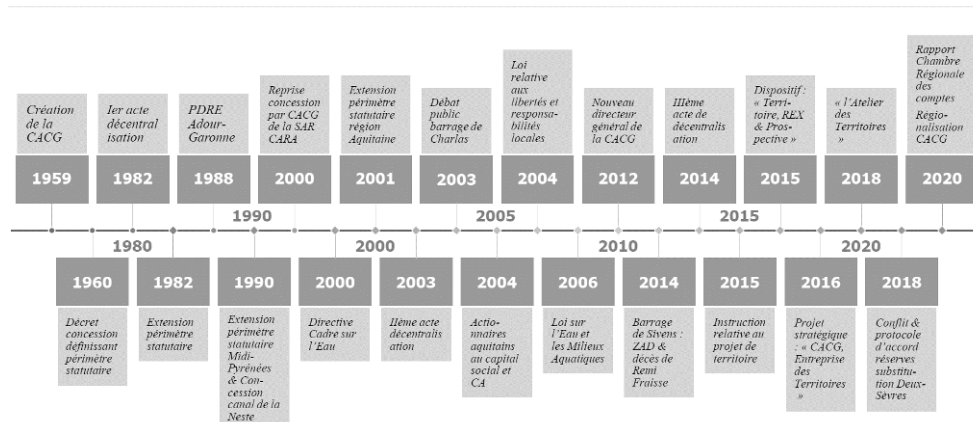
- 22 Ces conceptions nouvelles quant aux façons de gérer et d’aménager l’eau dans le gouvernement de sa pénurie sont concomitantes à l’instruction gouvernementale du 4 juin 2015, fixant que le financement de toute nouvelle retenue d’eau par les agences de l’eau est conditionné à l’élaboration d’un *projet de territoire*, renforçant les logiques de substitution et de concertation (Ministère de l’écologie, du développement durable et de l’énergie, 2015). Cette nouvelle démarche prônée par l’État s’inscrit dans la continuité du drame de Sivens et des 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).

## « *L’Entreprise des Territoires* » : nouveaux construits sociaux et politiques par la CACG de ses modes d’action

### Entre régions et territoires, nouvelles inscriptions scalaires pour renouveler son rôle de SAR

- 23 Ces évolutions contextuelles conduisent la CACG à la mise en place de stratégies, illustrées par la figure 3, afin de maintenir le pouvoir de son rôle. Un des membres de son conseil d’administration témoigne de l’impératif de transformation auquel fait face la CACG : « *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.* » Entre 2012 et 2020, la réponse des administrateurs pour l’organisation se matérialise par un changement dans sa direction, sa présidence et la succession de deux projets stratégiques afin d’aligner le rôle de la SAR aux transformations à l’œuvre. Direction, logo, organisation interne, la CACG élabore alors un nouveau récit afin de renouveler l’identité de la structure, retranscrite par la dénomination : *Entreprise des Territoires*.

Figure 3 : Chronologie non-exhaustive de la trajectoire de la CACG et des évolutions contextuelles



Source : Carrausse, 2022

- 24 Cette stratégie témoigne dans le même temps d'un nouveau construit social et politique de son rôle. Première illustration, l'horizon n'est plus la modernisation de la Gascogne, la gestion de pénurie d'eau en Adour-Garonne, mais bien les transitions, comme en témoignent les propos tenus par son président : « 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 donc je pense qu'il faut à la fois 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. » Ainsi, la SAR internalise l'écologisation de la gestion de l'eau et la montée en légitimité des problématiques climatiques par un récit stratégique ancrant les actions de l'organisation dans le sens des transitions.
- 25 Dans le même temps, la CACG reconfigure les inscriptions scalaires de son rôle de SAR. Elle affiche sa volonté d'être un outil pour les politiques menées aux échelles régionales d'Occitanie et de Nouvelle-Aquitaine. Cet objectif s'explique pour plusieurs raisons : la montée en compétence des Régions ; les enjeux de régionalisation des concessions d'État, de la gouvernance de la CACG et d'un besoin d'investissement au capital à hauteur des investissements réalisés dans les cadres des stratégies de l'organisation. L'enjeu pour la CACG est d'être identifiée par les Régions et enrôlée en tant qu'*Entreprise des Territoires*. Par ailleurs, si l'inscription à l'échelle régionale peut être vue comme « une territorialisation par le haut », la CACG veut œuvrer pour une « territorialisation par le bas », c'est-à-dire reconfigurer son rôle dans le sens du dispositif de gestion de projet de territoire. Le directeur de l'innovation illustre cette stratégie : « La CACG était un outil qui permettait de mettre en œuvre la vision parisienne du développement dans chaque région. (...). On considère aujourd'hui que (...) des territoires ont besoin d'ingénierie, de compétences que la CACG veut fournir et aider les projets dans une approche ascendante. » Dès lors, la SAR considère qu'il faut construire et penser un « modèle innovant d'intérêt général territorialisé », fruit d'une « (...) contextualisation spatiale, sociale et politique » (CACG, op.cit). L'*Entreprise des Territoires* reflète une reconfiguration des inscriptions scalaires de son rôle, dépassant son périmètre d'action statutaire délimité par le patrimoine hydraulique dont elle a la charge.

## Les nouveaux savoirs de « l'Entreprise des Territoires »

- 26 Pour reconfigurer son rôle, la CACG a introduit des praticiens en sciences sociales, au sein d'un dispositif de recherche-action collaboratif. Ce dispositif s'instaure à deux niveaux : à la fois au sein de la structure en mêlant praticiens historiques de la CACG et praticiens en sciences sociales, mais également à l'extérieur de la structure, en collaboration avec les territoires actionnaires. Pour la CACG, ce dispositif – « *Territoires, REX & Prospective* » (TRP) – est saisi pour être une vitrine des nouvelles intentions de transformation de la SAR, une arène d'expérimentations de nouvelles pratiques et d'intéressement des Régions Occitanie et Nouvelle-Aquitaine.
- 27 Animé par un consultant spécialisé dans le développement et l'innovation territoriale, TRP met en place des partenariats entre universitaires, CACG et territoires actionnaires. Sur le plan d'expérimentations de nouvelles pratiques, ce dispositif avait pour ambition de développer une ingénierie sociale et territoriale au sein de la structure, par le biais de plusieurs stagiaires et d'une thèse en CIFRE. Ces deux champs d'expertise étaient perçus comme répondant aux nouvelles modalités d'action requises pour l'élaboration de projet de territoire. L'ingénierie sociale faisait écho aux savoirs, méthodes et outils liés à la concertation et à la participation citoyenne, comme le mentionnent les propos du président de la SAR : « *Il y avait une nécessité de prendre en compte (...) une évolution de la demande sociétale (...) Et donc face à ça, la CACG (...) 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 Commissions Locales de l'Eau (CLE), (...) France Nature Environnement (FNE), les écologistes, etc. comment on parle avec eux pour échanger et chercher des compromis* ». Cette volonté de la CACG de développer des outils et expertises dans le champ de la concertation est ainsi directement liée à l'objectif de favoriser l'acceptabilité sociale des projets. Le directeur de l'innovation témoigne en ce sens : « *C'est notre hypothèse, c'est qu'intégrer les habitants, c'est un gage d'acceptabilité, on crée les conditions pour que les irréductibles trouvent moins de soutiens dans la population. Parce que les gens s'approprient le projet, on arrivera mieux à le faire accepter* ».
- 28 Le champ de l'ingénierie territoriale fait également écho aux modalités propres à l'élaboration de projet de territoire. Par l'élaboration d'outils et de méthodes de diagnostics territoriaux, par l'expérimentation de démarches de prospective territoriale participative, l'objectif du dispositif est de construire des compétences à même de faire de la CACG un acteur animateur de projet de territoire. Enfin, ces expérimentations devaient servir à visibiliser les intentions de transformation de la CACG. Ce dispositif était un levier d'action pour intéresser les régions face à l'enjeu de régionalisation de l'organisation : « *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 et Carrausse, 2019).

## Des savoirs aux praxis : outils et méthodes pour des approches intégrées dans la gestion de l'eau et le développement territorial

- 29 De l'intégration de ces nouveaux savoirs à la structuration de deux nouveaux champs d'ingénierie, la CACG cherche à matérialiser les nouveaux modes d'action de l'Entreprise

des Territoires. C'est à travers l'Atelier des Territoires que cette matérialité prendra forme. Pensé comme un centre de ressources, il met à dispositions des outils, méthodes et praticiens pour mettre en place des actions de coordinations entre différents acteurs, différentes échelles et différents secteurs. Il est défini comme tel par un document du comité d'innovation : « (...) le centre de ressources interviendrait pour l'accompagnement des transitions, notamment en apportant des réponses différentes à des problématiques d'aménagement et de gestion des ressources naturelles (...); ensuite, (...) 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 (...), pourra améliorer des projets existants (...); 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. » (CACG, 2018).

- 30 Concrètement, la CACG élabore différents outils, rassemblés sous le vocable d'Outils Territoires. Ils ont pour ambition de construire des dynamiques de gouvernance territoriale ou multi-niveaux : « Ces outils préfigurent une séquence d'analyse pour qualifier l'articulation de la prestation de la CACG Entreprise des Territoires avec le contexte territorial : 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).
- 31 En guise d'illustration, la matrice de cohérence territoriale se veut être un outil pour objectiver les convergences d'un projet sectoriel avec les différents axes de développement territorial, à différentes échelles, de l'action publique. Son utilité est avancée comme telle au sein de la SAR : « Une meilleure compréhension et visibilité des dynamiques de développement territorial ; une articulation du montage de projet aux axes de développement économiques, sociaux et environnementaux ; 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 ; un support de communication, de valorisation de la plus-value de l'action de la CACG ; un support d'argumentation et de justification d'un projet au regard de sa (...) sa convergence avec des politiques publiques en place en matière de développement territorial » (ibid, p. 4). Autrement dit, c'est un outil associé à l'ambition de répondre à un intérêt général territorialisé et d'intégrer une dimension de développement territorial dans une approche techniciste et sectorielle de l'eau.

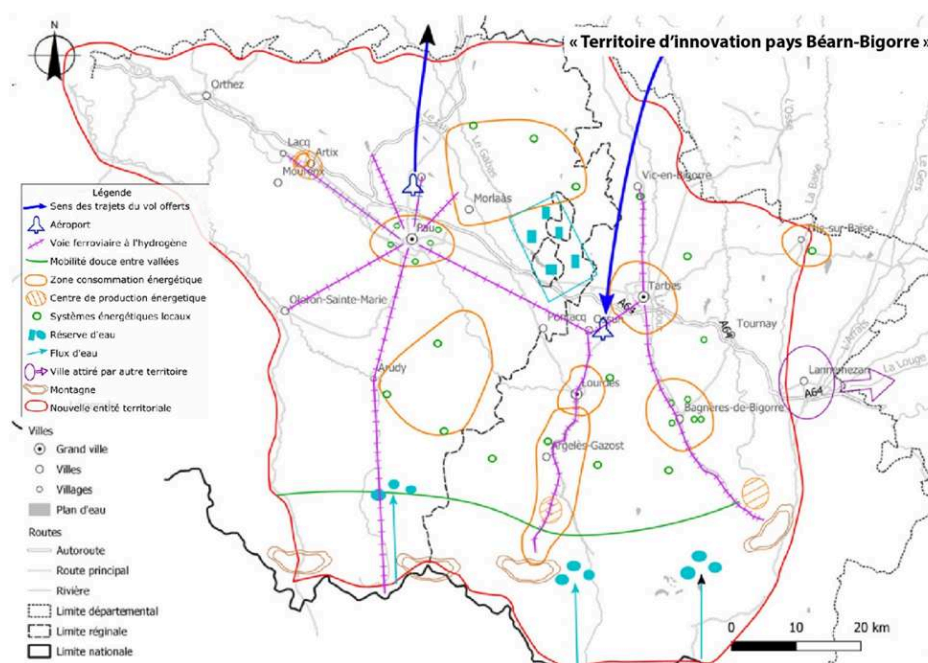
## Signifier l'échec de l'Entreprise des Territoires et d'une régionalisation soumise au maintien du *statu quo*

### De la marginalité des expérimentations à l'absence de réalité sociale et politique des projets de territoires

- 32 Les expérimentations en matière d'ingénierie sociale et territoriale, à travers l'Atelier des Territoires et le dispositif TRP, resteront finalement très marginales dans les activités de l'organisation. Cette marginalité s'explique par plusieurs facteurs. Le premier est relatif à ce que ses expérimentations se soient cantonnées à la production de connaissances et l'animation de dispositifs participatifs par des stagiaires en sciences humaines et sociales. Une des prestations, expérimentée avec le Pays des Coteaux de

Bigorre ou la Communauté de Communes du Grand Villefranchois, consistait à élaborer un diagnostic proposant des pistes pour structurer un projet de territoire (Dupont, 2017 ; Meng, 2017). Une autre expérimentation portait sur l'animation d'une démarche de prospective territoriale participative pour un territoire comprenant les villes moyennes de Tarbes, Lourdes et Pau. Sa concrétisation s'est arrêtée à l'animation du dispositif et la production de scénarii prospectifs de développement de ce territoire, illustré par la figure 4, sans que les élus se saisissent de ces résultats (Copello, 2019). Enfin, le déploiement de TRP dans la gestion de l'eau s'est effectué sur un projet conflictuel. Porté par la Société Coopérative Anonyme de l'Eau des Deux-Sèvres, ce projet visait initialement la construction de 19 réserves de substitution pour une capacité de stockage de 8,4 millions de m<sup>3</sup> destinés à l'irrigation de 218 exploitations agricoles. Le cadrage du travail d'un stagiaire par la CACG avait pour objectif « (...) l'objectivation de l'impact économique territorial de l'activité agricole » (Bats, 2018, p. 50). Cette expérimentation consistait à produire des connaissances pour objectiver « (...) ce que le territoire perdait d'un point de vue économique, si le projet des bassines ne se réalisait pas, puisque de facto, cela remettrait en cause la pérennité de l'activité agricole sur le territoire » (ibid, p. 50). En somme, la CACG cherchait par-là à garantir l'acceptabilité sociale du projet au regard de considérations économiques et agricoles.

Figure 4 : Scénarii de développement du territoire « Tarbes-Lourdes-Pau » centré sur la question de l'innovation et de la transition énergétique



Source : Copello, 2019

- 33 Le deuxième facteur tient à la difficulté de mettre en place des conditions pour assurer la collaboration entre « chercheurs » et praticiens. Ce n'est qu'un groupe d'une dizaine de praticiens qui se sont inscrits en porte-parole de l'ambition stratégique de l'entreprise – comme l'illustre le directeur de l'innovation : « 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 c'est plus comme ça qu'il faut les faire (...) » De notre

observation, nous avons dressé *a posteriori* trois cas de figure, structurant un « *verrouillage professionnel* » dans la transformation de la CACG (Chilvers et Bell, 2014). Le premier cas était celui de praticiens les plus anciens de l'entreprise qui ne concevaient aucun intérêt à ce que la CACG développe des ingénieries sociales et territoriales. Le deuxième cas de figure était celui des praticiens qui exprimaient leur frustration sur « la lenteur » de l'innovation et l'absence de ressources humaines adéquates face à la construction de ces nouvelles formes d'ingénierie. Le dernier cas de figure était une incompréhension sur ce qu'impliquait *l'Entreprise des Territoires* dans les secteurs d'activité de l'organisation.

- 34 Le troisième facteur est que ces expérimentations se sont heurtées à l'absence de réalité sociale et politique de démarche de projet de territoire chez les différents acteurs. S'illustre ici la difficulté d'intéresser l'action publique à concilier différentes échelles politiques et administratives, différents secteurs, afin de créer une dynamique de gouvernance territoriale autour des questions de transition (Bombenger et Larrue, 2014). Par exemple, concernant le projet de réserves de substitution, la SAR cherchait aussi à coordonner différents acteurs afin de dépasser une approche en termes de gestion de l'eau par une approche en matière de développement territorial. Cette ambition ne trouva pas de réalité sociale et politique. Ce n'est que suite à l'exacerbation du conflit de ce projet que préfecture et services de l'État mèneront un projet de territoire, sans recours aux nouveaux modes d'action de la CACG : intégrant alors de nouveaux acteurs, échelles et secteurs, il déboucha sur la signature d'un accord entre les différentes parties-prenantes (Rouzies, 2018).

## L'impossible légitimité de l'Entreprise des Territoires

La marginalité des expérimentations de *l'Entreprise des Territoires* s'expliquait également par l'absence de légitimité conférée à la reconfiguration du rôle de la CACG dans ce sens. Notamment, les suspicions autour de possibles conflits d'intérêts lors du projet de barrage de Sivens rendent l'ambition de la CACG irrecevable pour les acteurs de la gestion de l'eau en Adour-Garonne. La 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 (...) 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 savent un peu la branche sur laquelle ils sont assis. Ils ne peuvent pas faire les deux.* » Cette défiance sur la légitimité de la CACG à animer des projets de territoire est partagée par le directeur adjoint de la DRAAF-Occitanie : « (...) *soit, ils construisent des barrages, soit ils animent des processus participatifs, mais pas... oui, ne serait-ce que pour un simple problème déontologique (...) ils ne 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.* » Ces défiances s'illustrent par le fait que 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 meilleurs 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 étiquetés pour ces projets de territoire, on a trop l'image d'une structure qui ne concerte pas et qui passe en force.* »



- 35 La légitimité quant à devenir *l'Entreprise des Territoires* est d'autant plus délicate que cette dernière rencontre un nouvel épisode conflictuel concernant le projet de réserve de substitution dans le département des Deux-Sèvres présenté plus tôt. Ce projet favorise les défiances sur la légitimité de la CACG dans le champ des projets de territoire puisque les facteurs et la trajectoire de ce conflit font écho à celui de Sivens : sa médiatisation et sa politisation portent sur l'absence d'un réel projet de territoire concerté, problématisant la question des pratiques agricoles en lien avec les réserves ; des mobilisations citoyennes importantes menacent l'instauration d'une ZAD ; des contre-expertises mandatées par différents ministères questionnent les études techniques de la CACG justifiant la dimension du projet (Bisch, 2018). La structuration d'oppositions dans le champ médiatique, politique et judiciaire sur cet aménagement dans le pourtour du Marais-Poitevin perpétue la formalisation de critiques sur les représentations et expertises de la SAR. Ce conflit met en lumière le décalage entre l'ambition de la CACG de devenir *l'Entreprise des Territoires* et ses pratiques.

### La régionalisation comme une double opportunité : assoir le pouvoir des Régions et restreindre la CACG dans son rôle historique

- 36 La réussite de la transformation de la CACG est *in fine* intimement liée aux modalités de régionalisation de la Région Occitanie concernant la SAR<sup>3</sup>. Cette régionalisation porte sur plusieurs éléments : les concessions d'État, la gouvernance de l'organisation et l'investissement au capital à hauteur des investissements réalisés dans le cadre de cette nouvelle stratégie. Un élu départemental siégeant au conseil d'administration dit à ce propos : « *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.* »
- 37 Cette régionalisation s'inscrit dans un contexte où, suite à la fusion des régions Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon lors du troisième acte de décentralisation, le Conseil régional se doit d'harmoniser la politique régionale de l'eau. Régions Occitanie et Nouvelle-Aquitaine affichent leur volonté de devenir des acteurs prépondérants dans la gestion de l'eau. Ainsi, l'eau est décrétée : « (...) *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 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, Malvy, Rousset et Delga, 2018). Dans ce processus de régionalisation, le cas de la CACG est mentionné dans le rapport sur le budget primitif de l'année 2020 voté en assemblée plénière de la région Occitanie : « *L'État dispose encore d'un réseau hydraulique sur la Neste, géré par la CACG, dont le transfert a été proposé à la Région. (...) Une décision au sujet de ce transfert devra être prise en 2020 (...). 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).
- 38 Un rapport de la Chambre régionale des comptes d'Occitanie marque l'échec de l'ambition de transformation de la CACG. Ce dernier insiste sur le décalage entre le besoin d'investissements que demande le projet stratégique avec la réalité économique

de la CACG : « Pour faire face aux nouveaux enjeux, la CACG a déployé un plan stratégique ambitieux, exigeant en moyens financiers et humains. Une déconnexion de ce plan, tant dans sa genèse que dans son suivi, est constatée avec les données financières de la compagnie » (2020, p. 44). Plus particulièrement, c'est l'accroissement des charges financières qui est pointé du doigt : « (...) le résultat de la CACG s'est aggravé en 2018 avec un déficit de 2,46 millions d'euros. Fin 2019, il s'élevait à 2,7 millions d'euros pour un chiffre d'affaires de près de 30 millions d'euros et 220 salariés (...) Le plan stratégique proposé en 2016 s'avère déconnecté des capacités financières de la CACG. » (ibid, p. 6). Cette évaluation financière est la raison utilisée par la région Occitanie pour ne pas soutenir l'*Entreprise des Territoires*. Carole Delga, dans sa réponse publique au rapport de la Chambre régionale des comptes d'Occitanie, demande alors que dans le cadre du processus de régionalisation et de recapitalisation, la CACG élabore un nouveau projet stratégique, un plan de redressement et stoppe toutes dépenses nouvelles prévues (2020).

- 39 En somme, l'argument financier est à analyser ici comme un prétexte pour les régions Occitanie et Nouvelle-Aquitaine à assoir leur pouvoir et leur représentation dans la trajectoire future de la CACG et, à une autre échelle, dans la gestion de l'eau en Adour-Garonne. L'avance de trésorerie consentie par les deux Régions, à l'inverse des départements majoritaires dans le conseil d'administration, leur permet, tout en régionalisant les concessions d'État, de décider de l'avenir de la SAR dans la gestion de l'eau en Adour-Garonne. La CACG est maintenue dans un rôle d'outil technique au service des politiques régionales, exploitant alors un patrimoine hydraulique régionalisé. L'échec de l'ambition stratégique de la CACG se traduit par le remplacement, en juin 2020, du directeur de la structure, initiateur de l'*Entreprise des Territoires* depuis 2012.

## Conclusion

- 40 L'objectif de cet article était d'étudier la dialectique entre les transformations des modes de gestion de l'eau, la construction de nouvelles échelles de gestion et les stratégies de la CACG pour maintenir et renouveler son rôle de SAR dans ce contexte. L'analyse part du postulat d'une relative interdépendance entre façon de gouverner l'eau et rôle de la CACG jusque dans les années 1980. Par la suite, alors que la gestion de l'eau connaît d'importantes transformations, l'inertie du modèle de cogestion conduit à la structuration d'une dynamique conflictuelle, à l'issue dramatique. Face à une double polarité territoriale, celle de la régionalisation et du projet de territoire, la CACG ambitionne par l'*Entreprise des Territoires* de reconfigurer son rôle de SAR. Trois facteurs principaux expliquent alors l'échec de cette stratégie : de nouvelles pratiques en matière d'ingénierie sociale et territoriale trop marginales ; une légitimité à devenir l'*Entreprise des Territoires* non conférée ; une régionalisation saisie par les Régions comme une double opportunité : assoir leur pouvoir dans la gestion de l'eau et restreindre celui de la CACG dans ses modes d'action historique.
- 41 Dès lors, notre travail contribue sur plusieurs points à notre cadre théorique. Le premier est que la double polarité territoriale reconfigure les modes de gouvernance de la gestion de l'eau en Adour-Garonne. Cette reconfiguration peut être qualifiée de non-stabilisée et polycentrique – à l'instar de la Région PACA (Ghiotti 2012). En effet, si la régionalisation des concessions de la CACG est un moyen de faire des régions des acteurs centraux, le poids des conseils généraux et de l'échelle de gestion de bassin

dans les projets de territoire reste important - en témoignent les projets de territoire du bassin versant du Tescou (Préfet du Tarn 2016), ainsi que celui du Midour, porté par l'Institution Adour, au sein du département du Gers et des Landes (Pons 2017). Par ailleurs, dans un territoire marqué par le drame de Sivens, le projet de territoire vise à mettre en place des dynamiques de gouvernances multi-niveaux, notamment dans l'objectif de résolution de conflits. Ce nouveau cadre de l'action publique peine encore à avoir une réalité sociale et politique, comme l'illustre 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), ou l'exacerbation des conflits au sujet du projet de réserves de substitution des Deux-Sèvres (Les soulèvements de la terre, 2021).

- 42 Ainsi, si le projet de territoire va dans le sens des quatre arrangements spécifiques proposés par K.A. Danielle et O. Barreteau en conclusion de leur article (2014), le maintien des dynamiques conflictuelles doit interroger la structuration des modes de gouvernance et la portée des procédures de concertation (Mermet et Salles, 2015). Également, si notre travail montre que ces enjeux conduisent à des approches innovantes en matière de recherche participative, le succès de telles démarches est intimement lié à ce qu'elles ne soient pas marginales au sein des organisations et au contexte socio-économique et politique plus large dans lequel elles sont insérées.

---

## BIBLIOGRAPHIE

- AUBRIOT O., RIAUX J., 2013, Savoirs sur l'eau : les techniques à l'appui des relations de pouvoir ? *Autrepart*, N° 65, 2, p. 3-26.
- 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, 602 p.
- BARRAQUÉ B., 1995, Les politiques de l'eau en Europe, *Revue française de science politique*, 45, 3, p. 420-453.
- BATS G., 2018, *Lecture économique des nouvelles modalités d'élaboration des projets d'aménagement en France : vers la production d'une intelligence territoriale*, Mémoire de Master 2, Bordeaux, Université de Bordeaux, 72 p.
- 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.
- 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.
- 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.
- hapitre 15 / Pour une « géographie du pouvoir », in CHARTIER D., RODARY E. (dir.), *Manifeste pour une géographie environnementale*, Paris, Presses de Sciences Po (PFNSP), p. 373-400.

- BLOT F., BESTEIRO A.G., BÉROS R., 2018, Compter ou conter la nature ? Production de données environnementales et enjeux de pouvoir, in COUMEL L., MORERA R., VRIGNON A., *Pouvoirs et environnement : entre confiance et défiance, XV<sup>e</sup>-XXI<sup>e</sup> siècles*, Rennes, PUR, p. 195-212.
- 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.
- BOULEAU G., FERNANDEZ S., 2012, La Seine, le Rhône et la Garonne : trois grands fleuves et trois représentations scientifiques, in GAUTIER D., BENJAMINSEN Tor A. (dir.), *Environnement, discours et pouvoir*, Versailles, Editions Quæ (Update Sciences & Technologies), p. 201-218.
- BROWN J.C., PURCELL M., 2005, There's Nothing Inherent About Scale : Political Ecology, the Local Trap, and the Politics of Development in the Brazilian Amazon, *Geoforum*, 36, p. 607-624.
- CACG, 2001, *Confortement de la ressource en eau sur le bassin du Tescou. Rapport final*, Tarbes, Conseil Général du Tarn-et-Garonne, 63p.
- CACG, 2017, *Système Neste*, in CACG, < <https://www.cacg.fr/systeme-neste/> > (consultation le 24 janvier 2022)
- CACG, 2018, *Atelier des Territoires*, Note de présentation, Tarbes, 6 p.
- CARRAUSSE R., 2020, *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*, Thèse de doctorat, Pau, 403 p.
- CHAMBRES RÉGIONALES & TERRITORIALES DES COMPTES, 2020, *Société d'Economie Mixte Compagnie d'Aménagement des Coteaux de Gascogne (Hautes-Pyrénées). Exercice 2013 à 2017, Rapport d'observations définitives et ses réponses*, Cour des comptes.
- CHARTIER D., RODARY E., 2016, *Manifeste pour une géographie environnementale*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 435 p.
- CHILVERS A., BELL S., 2014, Verrouillage professionnel, *Revue d'anthropologie des connaissances*, vol. 8, n° 2, 2, p. 337-360.
- 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.
- DANIELL K.A., BARRETEAU O., 2014, Water governance across competing scales : coupling land and water management, *Journal of Hydrology*, 519, p. 2367-2380.
- DELGA C., 2020, *Réponse au rapport d'observations définitives de la CRC portant sur la Compagnie d'Aménagement des Coteaux de Gascogne*, Lettre publique, Toulouse, 2p.
- 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, 118 p.
- ESTIENNE P., 1993, *Les régions françaises. Tome 1*, 3. éd., refondue et mise à jour, Paris, Masson (Collection géographie des Etats), 266 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., 2017, Gouverner la pénurie d'eau, in PIERRON J.-P. (dir.), *Ecologie politique de l'eau : rationalités, usages et imaginaires*, Paris, Hermann, p. 353-359.

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.

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.

GHIOTTI S., 2012, La politique européenne de l'eau et de l'environnement face aux enjeux de l'intégration Régionale : Le cas des régions méditerranéennes françaises, in MANGADA C., PETIT O. (dir.), *Strategic Natural Resource Governance*, Paris, Peter Lang (Regional Integration and Social Cohesion), p. 153-172.

GHIOTTI S., RIVIÈRE-HONEGGER A., 2012, Chapitre 22. Le contrat de canal, une contribution à un nouveau mode de gouvernance de la gestion de l'eau agricole à l'échelle locale ? in ASPE C. (dir.), *De l'eau agricole à l'eau environnementale. Résistance et adaptation aux nouveaux enjeux de partage de l'eau en Méditerranée*, Versailles, Éditions Quæ (Natures sociales), p. 301-314.

GIRARD S., RIVIÈRE-HONEGGER A., 2014, En quoi les dispositifs territoriaux de la gestion de l'eau peuvent-ils être efficaces, *Sciences Eaux & Territoires*, Numéro 13.

JACQUÉ M., 2012, Chapitre 27. Vers une nouvelle « gouvernance » des canaux, entre logiques territoriales et stratégies locales, in ASPE C. (dir.), *De l'eau agricole à l'eau environnementale. Résistance et adaptation aux nouveaux enjeux de partage de l'eau en Méditerranée*, Versailles, Éditions Quæ (Natures sociales), p. 363-374.

LES SOULÈVEMENTS DE LA TERRE, 2021, Marais poitevin : La guerre de l'eau est déclarée ! - Prise de la Bassine et bataille du Mignon, récit d'une journée épique, Les soulèvements de la terre, *lundimatin*.

MAILHOS P., MALVY M., ROUSSET A., DELGA C., 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.

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, in BLATRIX C., BLONDIAUX L., FOURNIAU J.-M., LEFEVRE R., REVEL M., *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte (Recherches), p. 227-238.

MARIÉ M., 2003, La formation d'un modèle aménagiste de l'eau. Démocratie, société et communauté de l'eau en Provence, in DRAIN M., *Politique de l'eau en milieu méditerranéen. Le cas de la péninsule Ibérique*, Madrid, Casa de Velasquez, Universidad de Alicante, p. 15-27.

MARKS G., HOOGHE L., 2004, Contrasting Visions of Multi-Level Governance, in BACHE I. and FLINDERS M., *MULTI-LEVEL GOVERNANCE*, p. 15-30.

MENG J., 2017, *Etude d'opportunités pour la reconversion du site industriel de LISI, Rapport technique*, Communauté de Communes du Grand Villefranchois, Territoire REX et Prospective.

MERMET L., SALLES D., 2015, *Environnement : la concertation apprivoisée, contestée, dépassée ?*, SUPÉRIEUR DE BOEACK (dir.), 421 p.

MINISTÈRE 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, Instruction*,

- DEVL1508139J, Ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie - Ministère du Logement, de l'Égalité des Territoires et de la Ruralité, 6 p.
- MULLER P., 2000, La politique agricole française : l'État et les organisations professionnelles, *Économie rurale*, 255, 1, p. 33-39.
- ORAIN O., 2004, La géographie française face à la notion d'échelle : une approche par les significations et les contenus épistémologiques, in ROBIC M.-C. (dir.), *Echelles et temporalités en géographie, seconde partie*, CNED, p. 2-24.
- PASQUIER R., 2012, Chapitre 4. Régionalisation et réformes territoriales de l'État, in PASQUIER R. (dir.), *Le pouvoir régional*, Paris, Presses de Science Po (Académique), p. 169-226.
- PASQUIER R., SIMOULIN V., WEISBIEN J., 2013, *La gouvernance territoriale*, L'EXTENSO (dir.), L'Extenso (Classics), 332 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.
- PRÉFET DU TARN, 2016, *Démarche préalable au projet de territoire du bassin versant du Tescou, Rapport technique*, Préfecture du Tarn.
- RAFFESTIN C., 1980, *Pour une géographie du pouvoir*, Lexis Nexis, 250 p.
- 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)*, Rapport, 3885, Ministère de l'Intérieur.
- RICART S., 2012, Chapitre 25. Vers une gestion territoriale de l'irrigation ?, in ASPE C. (dir.), *De l'eau agricole à l'eau environnementale. Résistance et adaptation aux nouveaux enjeux de partage de l'eau en Méditerranée*, Versailles, Éditions Quæ (Natures sociales), p. 337-350.
- 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.
- RIVIÈRE-HONEGGER A., GHIOTTI S., 2021, Chercheurs d'eaux au temps des changements globaux. Quelles perspectives pour les territoires ? *Géocarrefour* [En ligne], Numéros à venir, mis en ligne le 02 mars 2021.
- ROCHE P.-A., 2017, Réflexion autour du conflit du barrage de Sivens dans le Tarn, in PIERRON J.-P. (dir.), *Ecologie politique de l'eau : rationalités, usages et imaginaires*, Paris, Hermann, (Colloque de Cerisy), p. 391-398.
- ROUZIES J., 2018, Deux-Sèvres : un protocole d'accord conclu sur le projet de bassines, *La Nouvelle République.fr*, 20 novembre 2018.
- SOULÉ 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.
- THUMEREL B., LHUISSIER L., CARRAUSSE R., 2019, Un exemple de trajectoire d'évolution : la compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne, in NGUYEN BA S. et LARDON S. (dir.), *Comment adapter et hybrider les démarches participatives dans les territoires ?* Clermont-Ferrand, Ouvrage Numérique AgroParisTech & IADT (Projet PSDR Inventer), p. 17-24.
- TREICH N., 2014, Sivens, un drame de la décision publique à la française, *Le Monde*, 4 décembre 2014.

VALADAUD R., AUBRIOT O., 2019, Dialectiques hydrosociales à l'épreuve. Décrypter la dimension politique d'objets techniques utilisés pour l'irrigation au Népal, *Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie*, vol. 10, n° 3.

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.

VENOT J.-P., BHARATI L., GIORDANO M., MOLLE F., 2011, Beyond water, beyond boundaries : spaces of water management in the Krishna river basin, South India, *The Geographical Journal*, 177, 2, p. 160-170.

## NOTES

1. Le comité scientifique régional du patrimoine naturel (CSRPN) ainsi que le Conseil national de protection de la nature (CNPN) donneront un avis défavorable en 2012, l'ONEMA soulèvera des objections.
2. La contre-expertise de Nicolas Forray et Pierre Rathouis menée au nom du Conseil général de l'Environnement et du Développement Durable précise que : « *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 (...). Cette approche conclut à une surestimation du volume de substitution destiné à l'irrigation dans le projet d'au moins 35% (2014, p.42).*
3. 90% des concessions de la CACG sont sur le territoire de la région Occitanie.

---

## RÉSUMÉS

Cet article analyse la dialectique entre les transformations des modes de gestion de l'eau, la construction de nouvelles échelles de gestion et les stratégies de la Compagnie d'Aménagement des Coteaux de Gascogne (CACG) pour maintenir son rôle. Partant du constat d'une relative interdépendance entre ces trajectoires, ce travail montre qu'un désalignement s'amorce à partir de la fin des années 1980. La CACG fait alors face à une double polarité territoriale : régionalisation d'un côté, projet de territoire de l'autre. Sa tentative tardive de reconfigurer ses modes d'action sera un échec. La région Occitanie, dans une volonté d'asseoir son pouvoir dans la gestion de l'eau, demande le maintien du *statu quo* quant au devenir de la CACG.

This article analyzes the dialectic between the trajectory of water management in Adour-Garonne and that of the *Compagnie d'Aménagement des Coteaux de Gascogne (CACG)*, a *Regional Development Company*. Starting from the observation of a relative interdependence of these two trajectories, this work shows that a misalignment begins in the 1980s. It follows the maintenance of a model of co-management and the same ways of doing things in hydraulic developments by the CACG, while water management shows phenomena of regionalization, ecologization and conflict. The late attempt of the CACG to become *l'Entreprise des Territoires* in order to internalize

the transformations at work will be a failure. The *Occitanie* region, under the pretext of the regionalization of State concessions and the recapitalization of the CACG, then asked that the status quo be maintained as to the future of the organization.

## INDEX

**Mots-clés** : recherche-action, régionalisation, écologisation, Société d'aménagement régional, gestion de l'eau

**Keywords** : action research, regionalization, ecologization, Société d'Aménagement Régional, water management

## AUTEUR

**ROMAIN CARRAUSSE**

Université de Pau et des Pays de l'Adour, E2S UPPA, CNRS, TREE, Pau, France  
romain.carrausse@univ-pau.fr