Quelle stratégie pour les établissements publics dans un contexte de décentralisation croissante ?

Karine Prunera

▶ **To cite this version:**

Karine Prunera. Quelle stratégie pour les établissements publics dans un contexte de décentralisation croissante ? : Cas du Cerema Sud-Ouest et du développement de son offre pour l'observation territoriale littorale et rétro-littorale. 2018. hal-01890435

HAL Id: hal-01890435
https://enpc.hal.science/hal-01890435

Submitted on 8 Oct 2018

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.

Quelle stratégie pour les établissements publics dans un contexte de décentralisation croissante ?

Cas du Cerema Sud-Ouest et du développement de son offre pour l'observation territoriale littorale et rétro-littorale

Mémoire de Thèse professionnelle pour le Mastère PAPDD, année universitaire 2017-2018

Karine PRUNERA

Encadré par MM. David MONTAGNE, Enseignant chercheur Agroparistech et Arnaud VALADIER, Directeur de projet au sein de la Mission Transition Energétique et Développement des Territoires du Cerema Sud-Ouest

Face à une décentralisation croissante des compétences vers les collectivités territoriales, les établissements publics se voient dans l'obligation d'adapter leurs stratégies. Le Cerema Sud-Ouest a axé la sienne sur le développement d'une offre transversale à destination des collectivités littorales et rétro-littorales croisant les thématiques risques naturels et aménagement du territoire. Ses compétences internes lui permettent de formuler une offre déclinable sur trois volets indépendants : rétrospective des dynamiques territoriales passées, analyse de l'état des lieux actuel et étude prospective de scénarios de développement futurs, pour une adaptation de ces territoires au changement climatique.

Historiquement pays très centralisé, la France a, depuis le début des années 80, entamé un processus de décentralisation d'une partie de ses compétences, auparavant détenues par l'administration d'Etat, vers les collectivités territoriales (communes, EPCI, métropoles, départements, régions). Les établissements publics, issus pour certains du transfert de certains corps techniques de l'Etat viennent, dans ce cadre, apporter un appui d'expertise et d'ingénierie technique aux collectivités dans l'exercice de leurs nouvelles compétences. Comment s'intègrent-ils dans ce paysage décentralisé en réorganisation perpétuelle ? Quelle stratégie développent-ils dans un contexte contraint de baisse d'effectifs et des dotations publiques pour répondre aux besoins émergeants des collectivités ? L'étude réalisée a pris pour exemple la stratégie de développement, au sein du Cerema Sud-Ouest, d'une offre commerciale à destination des collectivités territoriales littorales et rétro-littorales.

Décentralisation et conséquences sur les établissements publics : une recherche de ressources propres auprès des collectivités

Retour sur 30 ans de décentralisation

L'acte I de la décentralisation a officiellement débutée en 1982 avec les lois Deferre qui ont transformé le fonctionnement des Régions en celui de collectivités territoriales de plein exercice et amorcé le transfert d'un certain nombre de compétences, selon un principe de transfert « en bloc de compétences », dans des domaines tels que l'éducation ou les transports.

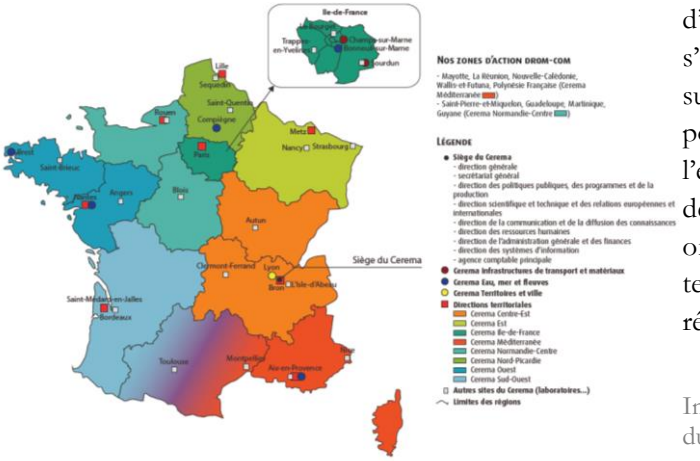
Décentralisation VS Déconcentration

Définie comme un *« processus d'aménagement de l'Etat qui consiste à transférer des compétences administratives de l'Etat vers des entités (ou collectivités) locales distinctes de lui »*, la décentralisation ne doit pas être confondue avec la déconcentration, qui consiste elle en *« un autre processus implantant dans des circonscriptions locales des autorités administratives représentant l'Etat »*.

A partir de 2002, la décentralisation s'accélère avec l'adoption d'une réforme constitutionnelle inscrivant ce principe dans la Constitution. La France devient ainsi une **République décentralisée**. Cet acte II sera aussi complété par une nouvelle vague de transferts de compétences dans des domaines tels que le développement économique, le logement ou les infrastructures. Les phases suivantes, en 2010 avec la loi de réforme des collectivités territoriales et l'acte III de 2014-2015 avec les lois MAPTAM, NOTRe et la nouvelle délimitation des régions viseront plutôt à clarifier et réorganiser les compétences entre chacun des échelons des collectivités territoriales plutôt qu'à effectuer de nouveaux transferts. Ces deux dernières vagues auront pour conséquence une affirmation du pouvoir de certaines collectivités (EPCI, régions et métropoles) vis-à-vis d'autres (communes, départements).

Conséquences pour les stratégies des établissements publics : le cas du Cerema

Né en 2014 de la fusion de plusieurs centres techniques de l'Etat (CETE, SETRA, CERTU et CETMEF), le Cerema (Centre d'Etudes et d'Expertise sur les Risques, l'Environnement la Mobilité et l'Aménagement) a souhaité, dès sa préfiguration, se positionner comme un soutien en termes d'ingénierie et d'expertise technique aux acteurs publics et privés des territoires. La décentralisation lui offre l'occasion de développer de nouveaux partenariats avec les collectivités, tout en gagnant peu à peu une certaine indépendance financière vis-à-vis de l'Etat, dont les dotations n'ont de cesse de diminuer, en parallèle des baisses d'effectifs. L'étude s'attarde plus en détail sur les réflexions portées par l'établissement autour de la formulation d'une offre à destination des territoires littoraux et rétro-littoraux.



Implantations territoriales du Cerema au sein des nouvelles régions

Déclinaison de la stratégie du Cerema Sud-Ouest : la formulation d'une offre aux collectivités territoriales littorales et rétro-littorales

Le littoral, un territoire à enjeux, propice à l'expérimentation

Les territoires littoraux sont depuis plusieurs décennies des espaces attractifs pour les populations. Ils font aujourd'hui face à de nombreux enjeux, sur un espace contraint géographiquement, mais aussi par les politiques publiques qui les régissent. L'attractivité démographique induit une pression urbaine qui se caractérise par une artificialisation importante des sols dans les communes littorales et rétro-littorales et une pression foncière élevée. Elle renforce aussi les enjeux humains présents sur ces territoires où plusieurs risques naturels (submersion marine, érosion, etc.) se confrontent. Ces enjeux devraient être renforcés dans le futur avec les effets à venir du changement climatique (élévation du niveau marin, recul du trait de côte, augmentation de la fréquence et de l'intensité des évènements extrêmes) et les projections de populations envisagées. La question de l'adaptation de ces territoires à ces effets et leurs réponses en termes de planification territoriale est donc fondamentale pour assurer un développement soutenable et résilient dans les années à venir. Ils constituent donc un terrain d'étude exemplaire pour la formulation de partenariats et l'expérimentation d'une offre transversale qui croiserait les thématiques risques naturels et aménagement du territoire, deux grands domaines d'expertise du Cerema Sud-Ouest identifiés comme cruciaux pour le développement futur de ses ressources propres.

Le développement d'une offre transversale axée sur l'aménagement du territoire et la planification urbaine en regard des risques naturels

Méthodologie utilisée dans le cadre de l'étude

La formalisation de l'offre a suivi les étapes générales d'une démarche classique de conception de produit : choix d'un concept, réalisation d'une analyse d'opportunité et d'une étude de marché, analyse des besoins clients. Pour ce faire, le processus a été séparé en deux grandes phases. La première a consisté à réaliser un bilan de compétence, en interne au Cerema Sud-Ouest, afin de déterminer les outils et les savoir-faire disponibles pour la formulation d'une offre axée sur les thématiques risques et aménagement. La seconde étape a confronté les pistes de réponse identifiées en interne avec les besoins et les manques exprimés par les collectivités littorales et rétro-littorales.

Les résultats s'appuient sur la réalisation d'entretiens, de recherches bibliographiques ainsi qu'une revue des organismes existants producteurs de données sur ces thématiques.

Principaux résultats de l'étude

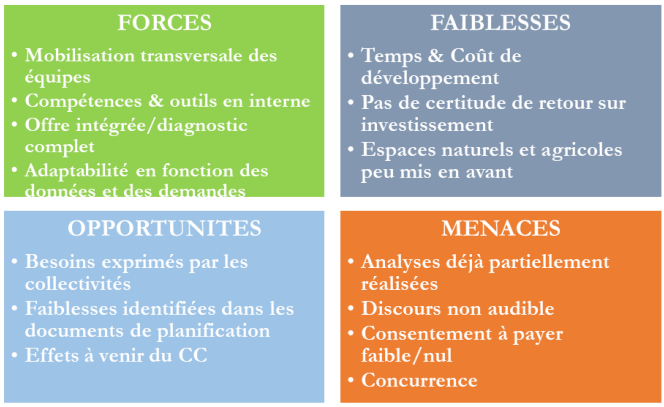
L'étude réalisée a permis de faire ressortir les principales conclusions suivantes :

- L'existence de nombreuses données produites sur les thématiques risques et aménagement, mais **peu croisées entre elles à ce jour ;**
- La **capacité technique** du Cerema Sud-Ouest à produire une offre commerciale de ce type car disposant des outils et savoir-faire en interne (outils et données sur l'occupation du sol, le suivi de l'urbanisation, la caractérisation des aléas, etc.)
- La réponse au travers de cette offre à des **besoin**s exprimés par les collectivités ou des **manques** qui leur sont soulignés

Trois scénarios modulables de développement

En fonction de l'ambition et des moyens que souhaite se donner le Cerema Sud-Ouest, ainsi que des besoins exprimés par les collectivités, trois scénarios d'offre ont pu être formulés :

- **Un scénario « *all inclusive* »** dont l'objectif vise à mobiliser le maximum de compétences en interne et à répondre au plus grand nombre de besoins exprimés par les collectivités. Il inclut une **analyse rétrospective** des dynamiques passées du territoire (données d'occupation du sol, évolution de la population, évolution du trait de côte), un **état des lieux de l'actuel** (zones à risque des plans de prévention, foncier disponible) et la construction, moyennant certaines hypothèses à définir avec les collectivités, de **scénarios prospectifs** d'évolution future des territoires, en regard des changements climatiques à venir (évolution du trait de côte, modification des zones soumises à l'aléa submersion) ;
- **Un scénario rétrospectif** pour répondre aux collectivités nécessitant une analyse passée de leur territoire, dans le cadre de la rédaction ou de la révision de documents de planification p. ex. Ce scénario se concentre uniquement sur le volet **rétrospectif** et la réalisation d'un **état des lieux actuel** du territoire **;**
- **Un scénario « *back to the future* »**, tourné lui vers les collectivités souhaitant engager une réflexion sur la planification à moyen terme de leur territoire et la prise en compte dès à présent des effets du changement climatique. Il se concentre sur **l'analyse actuelle** du territoire et la réalisation de **scénarios prospectifs.**



Analyse FFOM du scénario *all inclusive*

Principaux verrous à lever pour une conception et une réception de l'offre optimisée

L'analyse FFOM réalisée a fait ressortir un certain nombre de faiblesses et de menaces externes, mais aussi internes, pesant sur l'offre ainsi formulée. La principale menace externe reste celle d'une réception mitigée d'une telle offre par les collectivités territoriales, d'une part du fait d'une différence de temporalité entre le mandat d'un élu et les effets à venir du changement climatique et d'autre part car le risque, en suscitant la peur, peut mener au déni. Pour pallier ces faiblesses, une approche, dans un premier temps, vers des territoires proactifs sur les questions de planification à long terme et de résilience a été préconisée. Elle veillera à faire de la composante aménagement le volet d'entrée de l'offre, reçue en général plus favorablement par les élus que les questions liées aux risques.

D'autres facteurs, internes mêmes à la structure, peuvent constituer une menace à la bonne conception de l'offre. Parmi elles, la mise en transversalité des équipes, au sein de la direction territoriale Sud-Ouest, mais aussi avec d'autres directions territoriales constitue une condition indispensable à la formulation d'une offre qui se veut elle aussi transversale.

Conclusion

La décentralisation aura, par ses différentes vagues successives, façonné l'architecture des collectivités territoriales, mais aussi le paysage des établissements publics. Après s'être longtemps cantonnés à des rôles d'exécutants des commandes d'un Etat maître d'œuvre, ceux-ci tentent de trouver un nouveau positionnement en tant que centres d'appui technique aux collectivités sur leurs thématiques d'expertise. Le cas du Cerema pris dans cette étude met bien en lumière les stratégies d'ouverture à de nouveaux marchés élaborées par ces établissements.

L'étude aura aussi permis de confirmer le caractère incontournable que prendront ces prochaines années les thématiques des risques naturels et de l'aménagement du territoire, d'autant plus dans des territoires aussi vulnérables que les territoires littoraux. Pourtant, la prise en compte de la question des risques se cantonne encore majoritairement aujourd'hui à la simple application des directives régaliennes présentes dans les plans de prévention des risques et à la protection contre la mer. Les questions de capacité d'accueil d'un territoire, de résilience ou de relocalisation ne sont pas encore abordées de manière systématique sur ces territoires qui continuent d'accueillir les flux de population venant s'y installer. L'échelle communale semble déjà obsolète pour mener ce genre de réflexions qui se devront d'être pensées à une échelle plus large, mettant en œuvre des actions de solidarité territoriale. Dans tous les cas, le Cerema dispose des outils pour appuyer les collectivités tout au long de leurs réflexions.

Bibliographie

Acclimaterra. 2018. "Anticiper Les Changements Climatiques En Nouvelle-Aquitaine Pour Agir Dans Les Territoires. Comité Scientifique Régional Acclimaterra, Sous La Direction de Hervé Le Treut.", 97 p.

ONML. 2016. "Les Données Clés de La Mer et Du Littoral. Synthèse Des Fiches Thématiques de L'observatoire Du Littoral. Observatoire National de La Mer et Du Littoral." 55 p.

Magazine Civique. 2012. "La Décentralisation a 30 Ans.," March. https://www.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-des-dossiers/2012-Dossiers/La-decentralisation-a-30-ans.

Larrouturou, Bernard. 2013. "Sur L'identité, Le Positionnement et L'ambition Du Futur Cerema. 'Socle Du Premier Projet Stratégique de L'établissement'. Version 1, 14 Octobre 2013." 13 p.