

**LA PORTÉE DE LA CONCERTATION.
MODÉLISATION SOCIOLOGIQUE DES EFFETS DE LA
PARTICIPATION DU PUBLIC AUX PROCESSUS DÉCISIONNELS**

CHAPITRE I.

**LE TEMPS LONG DU DÉBAT THT BOUTRE-CARROS :
UNE ATTEINTE À SA PORTÉE ?**

MATHIEU LEBORGNE (LAMES)

CHAPITRE I. - LE TEMPS LONG DU DÉBAT THT BOUTRE-CARROS : UNE ATTEINTE À SA PORTÉE ?

SOMMAIRE

Introduction : la portée d'un conflit en question.....	27
I. 1983-1997 : une configuration de conflit territorial éclaté.....	29
II. 1997-2002 : la configuration de débat public et la construction argumentaire.....	33
Du débat à l'utilité publique : la concertation territoriale de 2002 comme transition (de dispositif)	39
III. La configuration d'utilité publique : le déchainage	40
1. Déchaînement et déchaînement : une transition procédurale pour une configuration instable.....	43
2. Prégénance du milieu et logique stratégique de l'argument local	44
Conclusion	46

CHAPITRE I. - LE TEMPS LONG DU DÉBAT THT BOUTRE-CARROS : UNE ATTEINTE À SA PORTÉE ?

INTRODUCTION : LA PORTÉE D'UN CONFLIT EN QUESTION

Le 10 juillet 2006, le Conseil d'État¹ décide d'annuler la déclaration d'utilité publique du projet de ligne très haute tension entre les postes de Boutre (Var) et Carros (Alpes-Maritimes), projet soumis à près de dix ans d'une concertation considérée comme exemplaire à bien des égards. Cette annulation est fêtée par de nombreux « défenseurs du Verdon » comme une victoire, avec les mêmes arguments qui motivaient leur entrée dans le conflit et leur demande d'ouverture d'un débat public, huit ans auparavant² :

- d'une part, la confirmation du caractère exceptionnel du site, labellisé Parc naturel régional en 1997³,
- la reconnaissance d'atteintes à l'environnement ruinant l'utilité publique des protections existantes, les faisant apparaître comme supérieures à l'intérêt porté par le maître d'ouvrage (RTE) d'une nécessité de sécuriser l'alimentation électrique de l'Est de la région PACA,
- le désaveu de la logique commerciale sous-jacente dont le projet pouvait être taxé⁴.

In fine, ce débat, pourtant considéré comme fondateur quant à la manière de mener à l'avenir des débats de ce type, semble donc avoir été vain ; sa portée sur les territoires concernée, dix ans après, apparaît être faible, voire inexistante. Ce paradoxe est à l'origine du questionnement sur ce dossier régional : il interroge frontalement la question de sa portée, plus précisément la fragilité de l'accord ayant abouti à la DUP et plus généralement les effets d'un débat public sur un territoire fortement marqué, en apparence, par son déroulement.

L'analyse de la portée du débat BBC gagne en compréhension si l'on parvient à mettre en évidence la succession des différentes phases qui l'ont préparé, constitué et suivi ; c'est ce qu'on a appelé les *configurations* du conflit. Celui-ci éclate dans l'espace public à la fin des années 90 mais trouve ses racines dans les décennies précédentes : nous n'aborderons pas ici l'histoire, longue, des rapports entretenus depuis le début du siècle entre les acteurs locaux de ses territoires verdoniens et la présence d'une norme technique qui trouve là un terrain privilégié d'application de ses compétences⁵. La première véritable alerte dans ce dossier

1. Il s'agit en fait de deux recours pour excès de pouvoir que les avocats du Parc naturel régional du Verdon ont déposés le 1er février 2006, contre l'arrêté interministériel portant déclaration d'utilité publique les travaux aériens de la ligne THT Boutre-Broc-Carros (maintenant BBC) ainsi que celui de dérogation à l'enfouissement obligatoire de la ligne prévu par le code de l'environnement. Nous y reviendrons.
2. À l'époque, la procédure est nouvelle ; la CNDP est mise en place en 1997 et n'a comme recul qu'un seul débat public : le projet d'extension du port du Havre, Port 2000.
3. Nous avons, ailleurs, montré que cette reconnaissance institutionnelle intervient toutefois tardivement dans l'histoire longue de ce territoire convoité.
4. Ce fut en effet un des arguments forts du débat : en substance, la position de certains opposants associatifs locaux était que, sous couvert d'intérêt général, le maître d'ouvrage avait besoin de construire cette ligne électrique pour pouvoir opérer un raccordement électrique de l'autre côté de la frontière et ainsi vendre son courant à l'Italie.
5. Qu'elles soient hydrauliques ou hydroélectriques. Cette partie de la région Paca est considérée, de par ses ressources en eau, comme un des châteaux d'eau de la Provence. Son bassin versant n'alimente toutefois pas la partie littorale provençale (notamment Marseille et Toulon) ; d'où les projets précoces (milieu XIX^{ème}) d'adduction d'eau pour l'irrigation agricole mais surtout d'eau potable urbaine. L'hydroélectricité intervient après : la rivière Verdon est aujourd'hui scandée par cinq barrages hydroélectriques, dont le dernier, celui de Ste Croix, date de 1975.

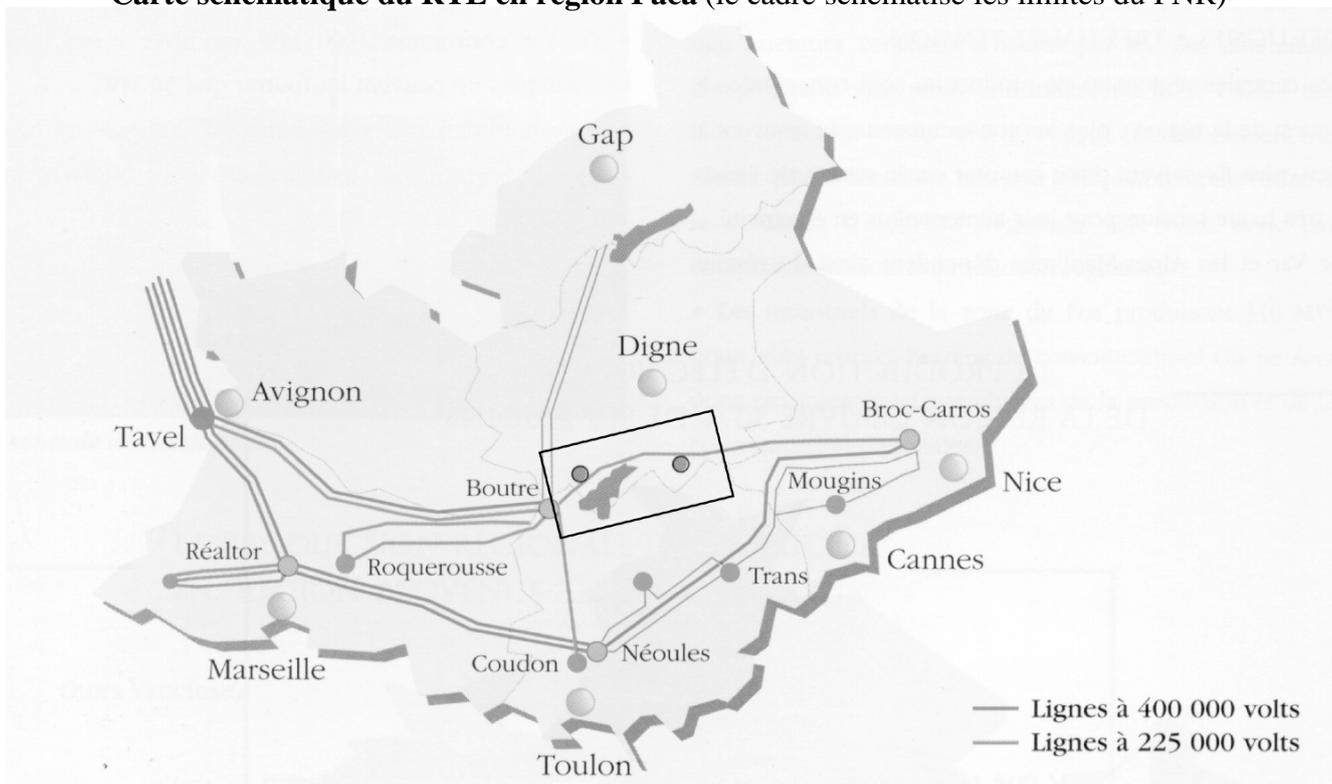
BBC, c'est pour nous son démarrage, date de 1983 : EDF présente clairement et pour la première fois à l'État le problème de la sécurité de l'alimentation électrique de l'Est de la région (autour de Nice), une des seules presque îles électriques d'Europe, selon la norme de sécurisation dite du « N-1 »⁶. Face à ce contexte, la solution technique préconisée par EDF est la construction d'une ligne à double tère (2 fois 400.000 volts) entre les postes de Boutre et celui de Carros, soit 120 km de ligne nouvelle. Le conflit éclate donc, à la fin de la décennie 80, comme un conflit territorial autour de la recherche des tracés de cette nouvelle ligne à construire. Et à partir de 1990, six tracés sont proposés par EDF. Le débat public engagé en 1998 et qui nous concerne ici, porte sur la 7^{ème} variante proposée.

Si l'on considère qu'une configuration se définit comme une stabilisation dans le temps du jeu des acteurs et des arguments qu'ils portent, le dossier BBC peut se scinder en quatre configurations successives, chacune ayant une logique propre bien qu'issue de ce que la précédente a pu produire :

- d'abord, on l'a mentionnée, une *configuration de conflit territorial éclaté* (1983-1997),
- une *configuration de débat public* (1997-2003),
- une *configuration d'utilité publique* (2003-2006),
- une *configuration d'opportunités en attente* (2006 à aujourd'hui).

Entre chacune d'elles, des phases courtes de transition peuvent être repérées. Nous insisterons sur ces transitions tant leur nature et leur pouvoir de passage d'une configuration à une autre nous semble être des caractéristiques à retenir pour l'analyse comparée de nos dossiers.

Carte schématique du RTE en région Paca (le cadre schématise les limites du PNR)



6. Une deuxième région électrique française est en fait concernée, et aujourd'hui encore, par le même problème : la Bretagne. La norme du « N-1 » consiste à équiper les régions électriques d'un système simple de bouclage électrique constitué par deux lignes de même puissance maximales admissibles permanentes : si, pour diverses raisons (incendie, crash aérien, malveillance...) une ligne est rompue à un endroit de la boucle, le courant peut continuer à transiter par l'autre ligne de la boucle.

Avant d'entrer dans le détail de chacune des configurations, nous proposons ci-dessous un encart qui reprend les grands repères chronologiques de chacune d'entre elles ; ils permettent au lecteur d'avoir une première vue d'ensemble d'un dossier riche en événements marquants et qui concerne les deux grandes lignes de ce dossier : celle du projet et celle du territoire.

I. 1983-1997 : UNE CONFIGURATION DE CONFLIT TERRITORIAL ÉCLATÉ

On l'a dit, cette période se caractérise d'abord par une approche territoriale, au cas par cas, de la part du maître d'ouvrage. On est alors dans une phase à strictement parler de *négociations*. Les communes concernées par les tracés potentiels sont, par la voix de leurs élus, dans une posture ambiguë : certes, il s'agit de faire passer un ouvrage électrique de grande ampleur (pylônes de plus de 50 m de haut) dans un paysage à caractère exceptionnel mais c'est aussi une opportunité intéressante, pour les finances locales de ces petites communes de Haute-Provence qui vivent quasi-exclusivement d'une économie touristique deux mois par ans. Chaque commune est démarchée individuellement par le maître d'ouvrage et chacun, finalement, y voit un intérêt. Moins concernées peut-être par l'exceptionnalité des paysages, les communes du plateau de Valensole sont les premières à être convaincues. Il n'en va pas de même lorsque, abordant le cœur du territoire (la fin des gorges et les bords du lac de Ste Croix), EDF se confronte à des élus conscients, plus que les autres peut-être, du fait qu'une grande part de leurs ressources provient de la nature même des paysages qui les environnent. Un semblant de réveil se fait jour et cela à partir des années 90 : en 1990, sous la houlette de Maurice Janetti, par ailleurs président du Syndicat mixte des pays du Verdon (SMPV), un petit groupe d'élus dénonce les pratiques d'EDF, taxées de « saucissonnage du projet ». Quelques années après, en 1994, le maire de Moustiers-Ste-Marie, commune-phare du tourisme verdonien, rallie à lui près de 3.000 signataires dans une pétition contre le tracé le plus au nord des six proposés. Malgré l'émergence d'un début de fronde territoriale, on peut considérer jusqu'à cette époque qu'aucune opposition unifiée n'existe face au projet, seulement quelques voyants d'alerte disséminés çà et là sur le territoire.

Pour résumer cette première configuration, on peut schématiquement fixer une opposition entre deux grands enjeux : l'un, de sécurisation électrique, porté par EDF, et son corollaire de développement économique local individualisé (retombées économiques annuelles procurées par la présence sur le territoire des communes de quelques pylônes), l'autre, incarné par M. Janetti et le SMPV, mettant l'accent sur la nécessité de protection d'un patrimoine paysager et culturel local, à l'origine d'ailleurs de l'idée de Parc naturel régional dans la zone⁷. A l'appui de ces enjeux différenciés, figurent des arguments disjoints : on assiste en effet à une rencontre relative d'intérêts sur une partie du territoire (sa partie « urbaine », plateau de Valensole, la plus proche des centres urbains comme Manosque ou même Aix-en-Provence) pour qui, en partage avec EDF, une « mort électrique » signifie aussi « mort économique » ; pour le reste des acteurs élus (les seules voix pour l'heure à s'exprimer sur le dossier), c'est l'argument de la défense des sites qui prévaut, et de loin. On l'a vu, les moyens mis en œuvre dans cette première configuration sont divers : négociation au cas par cas, carotte économique de la redevance/pylône, mais aussi, moyen qui est repris par la suite, pétition comme premier déploiement du dossier dans l'espace public. Par ailleurs, d'un côté comme de l'autre, la référence à des précédents est une posture largement déployée : que ce soit, pour EDF, les événements passés en Bretagne au début des années 80, mais surtout, pour les représentants

7. En 1989, à l'issue d'une manifestation organisée par le SMPV (« les rencontres du Verdon »), l'idée d'un passage du syndicat mixte des pays du Verdon à un syndicat mixte de préfiguration d'un PNR est en effet lancée.

REPÈRES CHRONOLOGIQUES

1. Configuration de conflit territorial éclaté

- . 1983-1990 : études sur le terrain pour rechercher des tracés possibles
- . 26 avril 1990 : classement, loi 1930, du site des gorges du Verdon
- . 1990-1993 : proposition par EDF et analyse environnementale de six variantes de tracés soumis, commune par commune, à la discussion avec les élus locaux concernés et les services de l'État.
- . 1995-1997 : suite à une contre-expertise demandée par l'État, EDF étudie un nouveau tracé passant entre le camp militaire de Canjuers et le site classé des gorges du Verdon.
- . 7 mars 1997 : ce tracé, connu sous le nom « variante n°7 de tracé », fait l'objet d'une décision du Premier ministre d'alors, Alain Juppé : il constitue bien le maillon manquant de la boucle électrique et sera constitué d'une ligne THT, à double circuit (2 *400 kV).

2. Configuration de débat public

- . 3 mars 1997 : après de longues études et une bataille politique infrarégionale, le décret de création du Parc naturel régional du Verdon est publié.
- . Création de la coordination « élus-associations » qui saisit la CNDP pour l'ouverture d'un débat.
- . 17 octobre 1997 : rassemblement de Trigance, moment fondateur qui unit les forces locales, associatives, élues et riveraines.
- . 15 mars 1998-15 septembre 1998 : déroulement du débat public. Une expertise complémentaire (2 mois) est réalisée sur les alternatives à la THT.
- . Juillet 1999 : décès de Maurice Janetti, député-maire de Saint-Julien-le-Montagnier, leader élu de la coordination.
- . 5 juillet 2000 : décision interministérielle s'appuyant sur les conclusions du débat public.
- . 3 septembre 2001 : signature du protocole de concertation par le préfet, la coordination élus-associations et RTE. Les signataires s'engagent sur :
 - l'abandon des solutions précédentes d'une ligne à deux circuits 400 kV,
 - une concertation transparente sur la transformation à 400 kV de la ligne 225 kV « Ste Tulle-Lingostière » à « paysage constant » (appelée « le protocole ligne »),
 - la mise en place d'un programme de maîtrise de la demande d'électricité sur certains départements de la région Paca (appelé « le protocole MDE »),
 - la mise en place de mesures d'accompagnement du projet (Plan d'accompagnement de projet dit PAP).
- . septembre 2001-décembre 2002 : concertation conduite sur la base du protocole ligne, amendé en mars 2002 par l'étude de la dépose de la ligne existante à 150 kV, dans une perspective « à paysage amélioré ».
- . 1^{er} août 2003 : dépôt par RTE du dossier de DUP et création d'un GIP pour l'application du programme MDE.

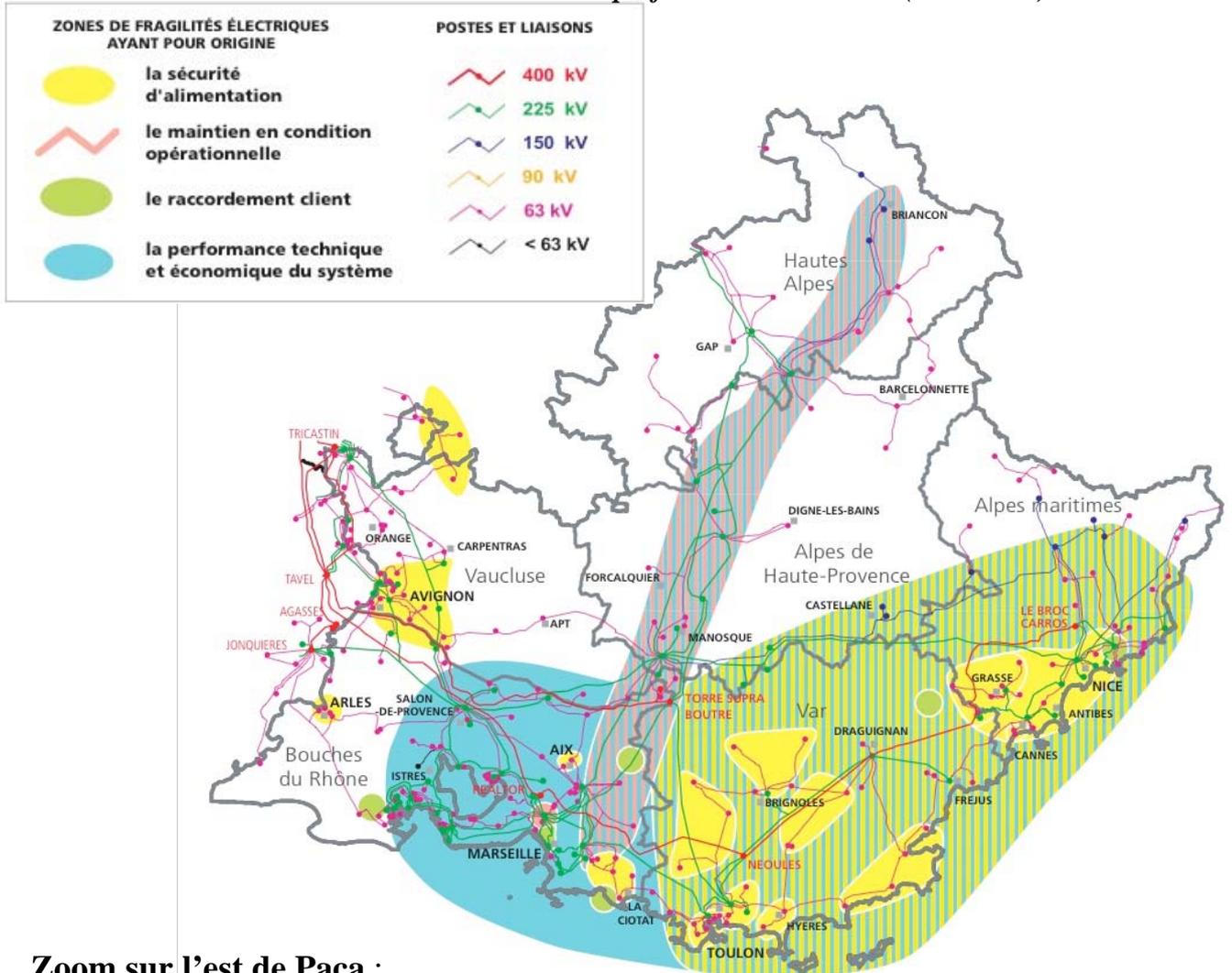
3. Configuration d'utilité publique

- . 11 octobre 2004 - 22 novembre 2004 : enquête publique
- . 5 décembre 2005 : déclaration d'utilité publique
- . 10 juillet 2006 : annulation des deux DUP (ligne et postes) par le Conseil d'État (3 arrêts)

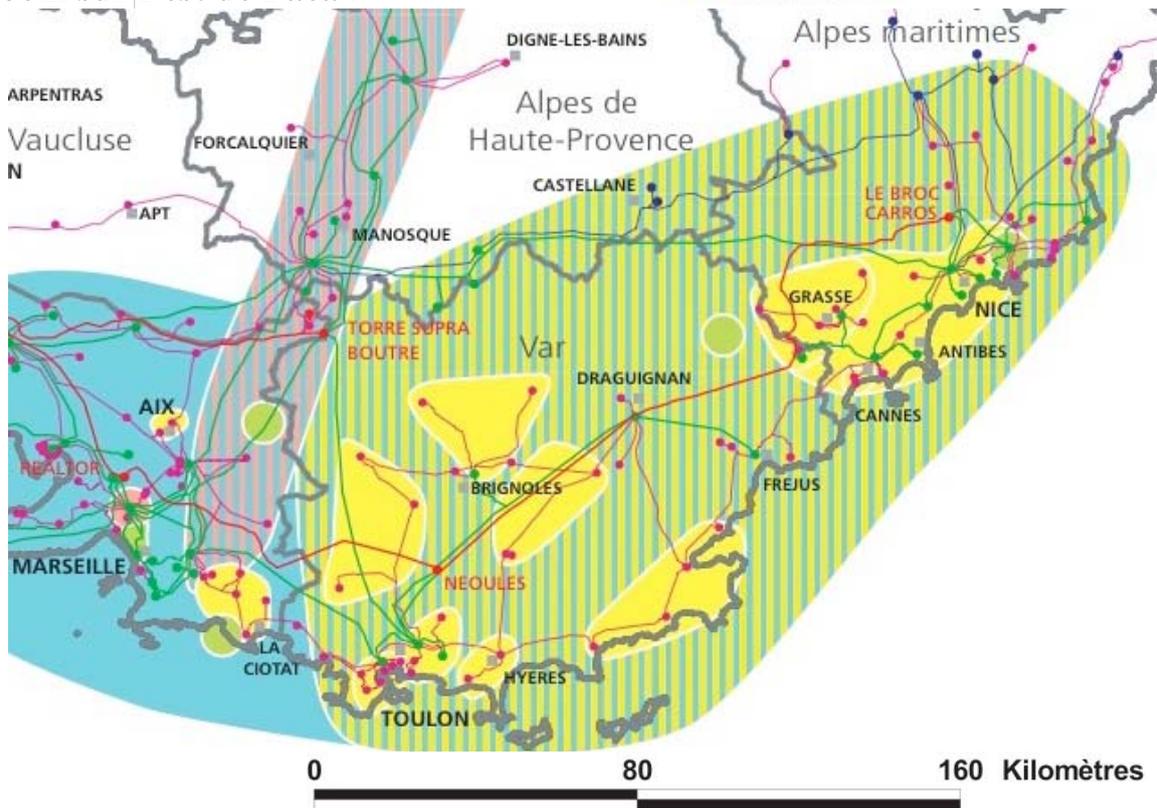
4. Configuration d'opportunités en attente

- . février 2005-juillet 2009 : enterrement des débats et surgissements du milieu (succession d'incidents électriques, en hiver comme en été, remplaçant la problématique de la sécurisation de la région dans les débats d'actualité)

Schéma de la sécurité d'alimentation et performance du réseau (RTE 2005)



Zoom sur l'est de Paca :



locaux du territoire, c'est l'occasion de rappeler un certain nombre d'événements marquants qui ont, chacun à leur manière, meurtris (ou aurait pu meurtrir) les paysages verdoniens : un projet de barrage dans le Verdon à Chasteuil (à la fin des années 70), l'instauration du camp militaire de Canjuers⁸ en 1974, la construction du barrage de Ste-Croix, on l'a dit, en 1975⁹, pour le plus récent mais aussi des autres ouvrages hydroélectriques qui, depuis les années 30, transformèrent durablement les paysages locaux. Pour finir, enjeux, arguments et précédents se basent sur un certain nombre de documents de référence que convoquent les acteurs impliqués dans le dossier : dans cette première configuration, ces références documentaires restent dans l'ordre de l'implicite ; elles ne sont pas brandies, sauf peut-être — et on peut le ranger parmi ce que nous appelons les documents de référence — le slogan du SMPV datant du milieu des années 1970 : « Une culture, un pays, un combat ». Les élus locaux se basent aussi, bien que de manière plus implicite, sur les travaux menés lors de la préfiguration du Parc du Verdon et notamment sa charte dans laquelle le paysage est mis en avant comme la ressource première de ces territoires.

L'année 1997 est celle de la transition de la configuration de conflit territorial à celle de débat public. Un double mouvement l'inaugure, qui confère au contexte de mise en débat public dans le Verdon, un caractère général de tension, ou plus précisément de défiance vis-à-vis du maître d'ouvrage et pour beaucoup, de refus du débat : deux dates, rapprochées, marquent ce double mouvement. D'une part, le 3 mars 1997, le décret de création du Parc naturel régional du Verdon est publié ; il intervient après une mission laborieuse de près de huit ans, mandatée par la Région, afin de convaincre les près de 50 élus des pays du Verdon, de se fédérer dans une structure nouvelle, un PNR, outil de gestion patrimoniale et économique de leurs ressources. On se rappelle la place qu'avait déjà — et ce depuis le milieu des années 1970 —, le SMPV. Le nouveau Parc vient donc, avec toutes les difficultés qu'on imagine, compléter et, pour certaines de ses missions, doubler ce qui se faisait déjà via le SMPV. Le décret de création est donc une délivrance pour certains, une déclaration de guerre pour d'autres¹⁰. Le deuxième événement marquant de cette période de transition intervient 4 jours après : le 7 mars en effet, un « bleu de Matignon » impose la 7^{ème} variante des tracés, devant traverser le tout récent Parc du Verdon, sans plus de forme de concertation. Rapprochant les deux événements, à l'époque dans le Verdon, c'est l'incompréhension qui domine ou mieux, la compréhension que le territoire est objet d'un *deal*, résumé dans l'expression partagée par tous les acteurs locaux (associatifs ou élus) : « on a vendu le Parc contre la ligne ». C'est à ce moment que, face à l'ampleur de ce qui est ressenti comme une agression, se met en place une

-
8. Plus grand camp militaire d'entraînement d'Europe, le camp de Canjuers (« le camp de Jules (César) ») prive le haut pays varois de plus de 36.000 hectares. Peu de gens y habitaient (les habitants d'un village, Brovès, ont été relogés en bordure, ainsi que ceux de quelques fermes disséminées sur ces plateaux arides). L'atteinte au haut-pays a toutefois été ressentie comme forte pour trois raisons majeures : l'imposition au local d'un projet central (militaire qui plus est) ; l'avènement d'une mono-économie de garnison pour la ville de Draguignan, désormais dépendante de la présence du camp et donc, à l'avenir, sous le couperet de sa disparition ; enfin, la mise à mort d'une tradition locale forte d'élevage et de pâturage du montons (plus de 10.000 moutons trouvaient là un espace spécifique, entre Crau et montagne, qui ne nécessitait pas de transhumance).
 9. Avec, là encore, un village rayé de la carte provençale, les Salles-sur-Verdon, puisqu'englouti par les eaux du lac.
 10. Nous n'entrerons pas ici dans les détails politico-territoriaux de l'affaire ; en résumé, la Région, dirigée alors par Jean-Claude Gaudin, leader de la droite régionale, a alors comme souhait de conquérir le fief haut-varois de son leader historique, Janetti, figure locale mais aussi, sous certains aspects, nationale du parti socialiste. La création d'un PNR dans le Verdon consacre ainsi une victoire de la droite régionale. On verra que, dans la période qui nous intéresse et jusqu'au décès de Maurice Janetti (1999), cette victoire administrative ne parvient pas à se transformer sur le territoire, largement acquis, par culture pourrait-on dire, à la cause de celui qu'on appela jusqu'à la fin, « le roitelet du haut-Var ».

collaboration rare voire inédite, synonyme d'unanimité de combat : la coordination élus-associations. C'est cette dernière qui saisit la CNDP¹¹ et qui devient l'interlocuteur principal d'EDF, inaugurant ainsi une période de presque 10 ans de discussions, débats, oppositions, négociations mais aussi collaboration pour défendre les territoires convoités. La première action de la coordination fut de réveiller le territoire et de publiciser vers le plus grand nombre le projet d'EDF resté jusqu'alors largement, et l'on a vu pourquoi, dans l'intimité des bureaux des maires locaux. Ainsi, le 17 octobre 1997, à Trigance, petit village du Haut-Var, ce sont près de 2.000 personnes qui sont rassemblées pour s'informer d'abord et manifester leur opposition au projet d'EDF. À travers le slogan « Ni ici, ni ailleurs », la coordination allait afficher sa bannière tout au long du débat et bien après, à l'entrée de la majorité des villages verdoniens. En novembre 1997, la décision qu'un débat se tiendrait sur le dossier BBC est décidée par la toute nouvelle CNDP, créée quelques jours auparavant. Dès lors, le projet BBC (7^{ème} variante) est suspendu par la ministre de l'environnement Mme D. Voynet et, selon la logique théorique de la CNDP, le passé est effacé, un retour à l'état zéro du dossier est exigé auprès du maître d'ouvrage. La CPDP du débat Boutre-Carros est mise en place en décembre de la même année. Ainsi, l'on a affaire à une double nature de transition : par dispositif d'une part (mise en place d'une CPDP), et par événements d'autre part (le double mouvement de mars 1997).

II. 1997-2003 : LA CONFIGURATION DE DÉBAT PUBLIC ET LA CONSTRUCTION ARGUMENTAIRE

Du 15 mars au 15 septembre 1998 eut donc lieu le deuxième débat public en France. Il dure six mois et non quatre comme prévu dans la loi Barnier, puisqu'entre juillet et août, une expertise complémentaire¹², demandée par la coordination, est réalisée portant sur les alternatives à la THT. Nous n'aborderons pas ici l'analyse détaillée de ces 6 mois de débat, ce que nous avons par ailleurs déjà eu l'occasion de faire¹³. Pour l'heure, dans un souci de cohérence comparatiste, nous mentionnerons pour cette configuration comme pour les autres, quels furent les enjeux centraux, les acteurs concernés, les arguments convoqués, les moyens utilisés ainsi que les précédents auxquels les acteurs font appel pour asseoir leur posture.

Les enjeux du débat public tel qu'il s'est ouvert en mars 1998 ne sont pas nouveaux. Ils s'affichent clairement dès l'entrée en débat : la sécurisation électrique d'un côté vient rencontrer une nécessité de développement économique local basée sur la protection du milieu. Les enjeux restent donc sensiblement identiques que durant la première configuration. Les acteurs concernés et engagés vont par contre s'étoffer fortement dans la période de débat : outre le maître d'ouvrage et les élus locaux, on retrouve la coordination élus-associations qui entraîne derrière elle un certain nombre de petites associations locales environnementalo-patrimoniales, l'État incarné par la DRIRE pour les questions d'énergie en général, le PNR du Verdon comme acteur potentiel mais encore très en retrait voire inexistant en tant que tel sur la scène des débats, et la CPDP.

Si les acteurs se sont étoffés, les arguments engagés dans les débats vont l'être aussi. Pour commencer, et dès l'ouverture du débat, un acteur non encore mentionné va afficher clairement sa position, qu'il prend soin de qualifier de non discutable puisque d'intérêt

11. C'est en fait via un des membres associatifs de la coordination, par ailleurs et aussi membre de FNE (France Nature Environnement) que la saisine est faite, seule une fédération agréée nationalement ayant la faculté de saisir le CNDP.

12. Prévue elle aussi, si besoin, par la loi.

13. Voir références bibliographiques en fin de chapitre.

national et même de défense nationale : c'est l'armée basée à Canjuers ; « la ligne ne passera de toute façon pas par le camp, l'intérêt supérieur de défense nationale s'impose ici¹⁴ ». Cette position ne sera pas discutée. Pour EDF, c'est sa mission de service public d'électricité qui est mise en avant : être capable de fournir à tous les citoyens du pays qui le souhaite une électricité de même qualité¹⁵ et au même prix. Face à cela, la coordination a, très vite, une position relativement mesurée. Composée à sa tête associative d'un petit noyau de leaders experts en énergie, la coordination va d'abord travailler sur la question de l'opportunité d'un tel projet : « y a-t-il réellement un problème de sécurisation électrique de l'est de la région » est la première question qu'elle se pose. Elle répond par l'affirmative, reconnaissant par là qu'un problème est à régler. Elle s'oppose toutefois, dans une posture propositive nous le verrons, à l'opportunité de la solution EDF. C'est la raison d'être de son slogan « ni ici, ni ailleurs », rejetant en cela la posture nimbyste qui aurait consisté à repousser le problème sur d'autres territoires, moins prestigieux en termes paysagers notamment¹⁶. Pour d'autres associations, dont certaines d'ailleurs sont aussi engagées dans la coordination (au début du moins), l'argument central mis en avant est l'argument commercial : le projet d'EDF est un projet commercial destiné à vendre de l'électricité à l'Italie. Le rejet du projet est total. Cette posture extrême contribue petit à petit et au cours du débat à opérer une scission au sein du milieu associatif local, mettant en évidence des modes d'engagement différenciés : les uns basant leurs actions et leurs discours sur un fond d'expertise¹⁷, les autres sur une revendication de défense du local. Parmi ces dernières, l'association « Vivre en Haute-Provence » (basée à Moustiers-Ste-Marie) avance un argument intéressant et décalé par rapport au package argumentaire local : entrant sur le terrain économiciste du maître d'ouvrage, elle insiste sur la valeur patrimoniale des sites du Verdon, dans son acception première ; en substance, si l'on considère que le site est classé au patrimoine mondial de l'humanité, soit 6 milliards d'individus concernés, et que chacun de ces individus accepte d'accorder une valeur de 1 euro au site (valeur d'usage mais aussi valeur d'existence), EDF qui a pour projet de le défigurer, devra alors s'acquitter de 6 milliards d'euros. Cette démonstration, par l'absurde, vient s'ajouter à celle, techniquement argumentée, du noyau dur de la coordination : toutes deux ont pour effet une déstabilisation du maître d'ouvrage qui arrive au débat persuadé qu'il trouvera dans ces régions reculées de la Provence une population locale, certes opposée, mais moins experte, à l'image d'un grand nombre d'élus du Parc du Verdon, qui, dans une position plutôt attentiste, semble dépassé par la technicité des débats.

Les moyens mis en œuvre dans cette configuration de débat sont eux aussi différents de ceux mobilisés précédemment : tout d'abord, débattre d'un projet dans le cadre d'une procédure CNDP a un coût ; la loi prévoit qu'il soit supporté par le maître d'ouvrage. Dans le Verdon, il atteint, in fine, 12 millions de francs. D'autres moyens, en marge du débat, sont aussi mobilisés : en effet, un certain nombre de rencontres ou de manifestations « off » eut lieu sur les différents secteurs du projet. Certaines, émanant d'opposants radicaux au projet, prennent des formes que les codes démocratiques qualifieraient de violentes : on pense notamment à des autodafés des dossiers du débat (publiés par le maître d'ouvrage) organisés par un groupe

14. Tirs de missiles (à blanc) et survols d'hélicoptères font notamment partie de l'entraînement quotidien des locataires français et européens du camp.

15. *i.e.* sans coupures ni micro-coupures.

16. Les territoires du Parc naturel régional du Verdon sont très tôt devenus l'emblème des sites à défendre face au projet de ligne. Toutefois, d'un linéaire de près de 120 km, la ligne THT traverserait aussi d'autres secteurs, dans les Alpes-Maritimes, tout aussi remarquables en termes paysagers bien que non labellisés : on pense notamment aux montagnes de Thorenc et du Cheiron.

17. La fédération d'associations régionale Fare Sud est la meilleure illustration de cette posture ; l'association interdépartementale pour la protection des rives et des lacs du Verdon incarne l'autre.

d'associations du secteur de Fayence dans le Var. Plus modérées, des manifestations furent organisées, sur le territoire concerné ou dans des lieux où l'impact en termes de communication est pensé comme plus efficace (devant la préfecture de Région à Marseille par exemple). Tout cela n'entre pas stricto sensu dans les cadres officiels du débat mais contribue à l'imprimer de l'ambiance territoriale qui y règne. Enfin, d'autres espaces, intermédiaires, de discussion se mettent en place : entre les réunions officielles du débat (qu'elle soient publiques/généralistes ou thématiques), un certain nombre d'acteurs se rencontrent, en comité restreint, afin d'échanger sur des points extrêmement techniques en lien avec le projet ; c'est dans ces arènes fermées que se construit progressivement ce qui sera la réponse technique et alternative de la coordination au maître d'ouvrage¹⁸.

Les précédents convoqués dans cette deuxième configuration, outre le cas breton évoqué par le maître d'ouvrage, sont de deux ordres en ce qui concerne les opposants au projet : l'un est d'ordre procédural en général, l'autre est d'ordre territorial en particulier. Les précédents procéduraux se concentrent sur la vétusté des enquêtes publiques ; le reproche qui leur est fait concerne le fait qu'elles interviennent trop tard dans la discussion des projets et n'ont finalement pour but que d'entériner les projets qui lui sont soumis. Le lien entre enquête publique et débat public est très tôt mis en avant, pour deux raisons : d'une part, la procédure de débat public est nouvelle (elle ne peut servir de précédent à convoquer dans les discours) et donc peu connue. L'amalgame est fait, obligeant la CPDP à organiser, pendant au moins le premier tiers du débat, « un débat sur le débat » afin de parvenir à une appropriation de la procédure encore expérimentale par les acteurs qui s'y sont engagés, souvent à reculons. D'autre part, si dans les textes de la loi, organiser un débat public sur un projet signifie « remettre les compteurs à zéro », ce principe ne convient pas à tous : trop théorique, il ne peut s'accorder avec tout le passé, parfois lourd, des rapports d'EDF à ces territoires en particulier. On l'a dit, l'histoire de l'hydroélectricité dans ce haut-pays est une histoire longue et tumultueuse. On rejoint là le second ordre de précédents convoqué par les acteurs locaux : les précédents territoriaux. Ils s'ancrent dans une mémoire sombre des rapports d'EDF¹⁹ au territoire, et ouvrent naturellement la voie à l'argument unanimement partagé dans le Verdon : « l'intérêt général, on a déjà beaucoup donné et depuis longtemps »²⁰.

À l'appui, à la fois des stratégies argumentaires mais aussi des précédents convoqués, dans cette configuration de débat, deux documents vont faire référence pour l'ensemble des acteurs impliqués : le dossier du débat (rédigé par le maître d'ouvrage et présentant le projet) et les lettres du débat (publiées par la CPDP et destinées à rapporter le plus fidèlement possible non seulement les échanges lors des réunions publiques et thématiques mais aussi les questions/réponses envoyées par courrier ou sur le site Internet du débat)²¹. Plus tard, à la fin

18. Là encore, les responsables EDF du projet ne s'attendaient pas à devoir se confronter à une réelle compétence technique de la part de ces citoyens experts. A plusieurs reprises, c'est l'embarras qui domine face à la difficulté de répondre sur certains points techniques mais aussi face à l'avancée de certains éléments de réponse alternative au problème par la coordination, éléments non imaginés par le maître d'ouvrage qui se pose pourtant au départ comme l'expert unique en la matière.

19. Cette mémoire locale sombre peut parfois remonter loin, avant même la présence d'EDF sur place qui date de 1946. Avant la nationalisation, un ensemble d'entreprises locales intervenaient déjà et depuis longtemps dans ces territoires : on pense notamment à l'EELM (Énergie électrique du littoral méditerranéen), racheté en 46 par EDF, maître d'ouvrage principal des premiers aménagements construits dans le Verdon.

20. L'ensemble des barrages sur la rivière est ici visé mais aussi les 36.000 hectares du camp de Canjuers. Cet implication territoriale (ressentie comme forcée) dans « l'intérêt général » est par ailleurs mise en regard des équipements publics qui maillent ces territoires à l'écart : mauvais état de la voirie, disparition progressive des services publics locaux...

21. En tout, 16 numéros ont été édités et diffusés à qui en faisait la demande.

du débat, un autre document fait référence et sert de base aux discussions qui se poursuivent encore aujourd'hui : le rapport de l'expertise complémentaire, réalisé par un cabinet d'études indépendant, dont les membres aux origines internationales diverses, ne firent l'objet d'aucun soupçon de partialité, de la part des opposants comme du maître d'ouvrage. Les conclusions de l'expertise vont avoir un effet déterminant sur la suite du débat public ; en résumé, elles reconnaissent l'existence du problème soulevé par EDF mais reconnaissent aussi la validité du panel de solutions proposé en retour par la coordination : une seule ligne à 400 kV et non deux comme prévu par EDF, ligne optimisée – câbles plus légers – permettant de ne pas installer les pylônes classiques des lignes 400 kV, politique régionale de MDE afin de pallier les pics de consommation en hiver (chauffage électrique) comme en été (climatisation).

Cette reconnaissance (ou validation, légitimation) de la posture de la coordination, en collaboration avec le maître d'ouvrage²², peut être analysée comme le fruit d'un régime d'action particulier instauré par la procédure de débat public : ce que nous avons appelé le régime d'action de la « communauté débattante ». Il se prolonge au moins jusqu'en 2002 soit quatre années après le débat lui-même. Quelles sont ses caractéristiques ?

Elles consistent, d'une part, en la rencontre entre le processus d'unification des conflits territoriaux (les territoires du Verdon et ceux plus loin du projet se rassemblent pour la constitution d'un front commun face au maître d'ouvrage, contrairement à ce qui avait prévalu jusqu'avant le débat dans les négociations communales individualisées) et la mise en débat de la question énergétique²³. Selon les principes du débat, celle-ci devait prendre corps, dans les discussions, dans une incarnation territorialisée propre aux territoires concernés : l'ensemble de solutions alternatives proposées par la coordination répondait à ces principes. Cette rencontre (unification des conflits territoriaux / question énergétique) n'a pas signifié pour autant vision partagée à la fois de la stratégie à mener et aussi moyens d'atteindre le but fixé par le problème posé. En ce sens, une des définitions que nous donnons volontiers à cette communauté débattante insiste beaucoup plus sur la dimension des désaccords pouvant exister entre les protagonistes que sur celle de mésentente qui pourrait exister entre eux. Dit autrement, se mettre d'accord sur ce sur quoi on n'est pas d'accord pourrait résumer l'esprit qui préside à la formation de cette communauté débattante. L'épanouissement de ce régime d'action particulier est facilité par plusieurs éléments :

- d'abord, une reconnaissance sociale de la coordination de la part du maître d'ouvrage et du groupe d'experts indépendants : elle devient ainsi le partenaire co-signataire du double protocole de concertation portant, on l'a dit, sur la future ligne et la politique de MDE.
- Ensuite, la construction progressive d'une intelligence collective a permis aux acteurs du débat de travailler dans un esprit de concertation, *i.e.* réunissant les conditions d'une co-construction : ainsi, le discrédit du contre-argument commercial de la part de la coordination a-t-il ouvert la voie à d'autres types de préoccupations ; de même, les conclusions de l'expertise permirent de construire un chaînage argumentaire entre les dimensions territoriale et énergétique (légitimation d'un nouveau projet viable qui prend

22. Ce fut d'ailleurs un des reproches fait à la coordination de la part d'une partie du monde associatif local qui, refusant tout contact direct avec EDF mais aussi, de facto, mis à l'écart des discussions à cause de leur caractère technique, taxa la coordination de « collabos ».

23. Ce fut un point largement débattu pendant la période : en effet, si le débat public ne peut porter que sur un projet précis, le contexte d'ensemble lié à une problématique énergétique générale n'a pas manqué d'être abordé. C'est d'ailleurs la raison première de la présence de l'État au débat (via la DRIRE) dont le rôle, bien qu'omniprésent, a été sans cesse de rappeler que le débat n'était pas le lieu approprié pour discuter, par exemple, de la politique nationale en matière énergétique.

en compte à la fois les contraintes paysagères, d'économie locale et de sécurisation électrique). La concertation s'est ainsi engagée sur des alternatives au projet initial du maître d'ouvrage dans une problématique élargie ; un des signes de ces déplacements de frontières entre acteurs fut l'acceptation par EDF de travailler, pour la construction de la nouvelle ligne, d'abord « à paysage constant » puis finalement « à paysage amélioré ».

- enfin, et dans la même logique, les produits issus de la concertation (dont par exemple la dépose d'une ligne à 150 kV, dans la logique d'un paysage amélioré) ont bénéficié, dans leur réception, de la légitimité que leur a conféré le fait d'avoir été débattu dans ce cadre particulier qu'est le débat public.

Le régime de parole adopté par les acteurs du débat s'est, en résumé, fondé sur la confrontation des expertises à disposition mais aussi celles qui se sont forgées au cours du débat²⁴. Ainsi, partages et controverses se sont-ils épanouis dans la triple thématique : sécurisation électrique, MDE et paysage amélioré.

Cette configuration de débat public, sans doute en lien avec ce qui vient d'être dit (établissement d'un régime d'action d'une communauté débattante), ne s'est pas interrompue avec la fin du débat (septembre 1998) : elle court jusqu'à la fin de l'année 2002. On la considère comme intimement lié au débat lui-même tant elle apparaît comme un de ses produits, sur le fond mais aussi dans sa dimension procédurale.

La première date qui la marque, et durablement, est le décès soudain de Maurice Janetti, en juillet 1999. On a jusqu'alors beaucoup évoqué le noyau dur associatif en parlant de la coordination, mais M. Janetti y jouait en fait le premier rôle. Fin connaisseur depuis plus de trente ans du milieu local (associatif ou non), il joue au sein de la coordination le rôle de passeur entre une composante associative et ses collègues élus locaux. Ce rôle est de première importance puisque cette alliance relativement contre-intuitive a pu se développer sur la base d'un passif non négligeable entre élus locaux et associations locales (critiques réciproques des uns envers les autres et réciproquement)²⁵. La disparition de Janetti a eu par la suite des conséquences non négligeables dans la tournure prise par le dossier.

L'autre événement marquant fut, le 5 juillet 2000, la décision interministérielle qui, entérinant le produit du débat, accepte le principe d'une seule ligne à 400 kV « à paysage constant » (en réutilisation la ligne 225 kV existante) et celui de la mise en place d'une MDE ambitieuse à l'échelle d'au moins 2 sinon 4 départements de la Région. Sur cette base, le 3 septembre 2001, les préfets des départements concernés (sous la houlette de celui des Alpes-de-Haute-Provence), la coordination élus-associations et RTE²⁶ signent un protocole global de concertation, envisagé comme la suite directe du débat, sans toutefois les moyens dont il a pu bénéficier. À partir du projet initial d'EDF, il concerne plusieurs dimensions et les signataires s'engagent sur :

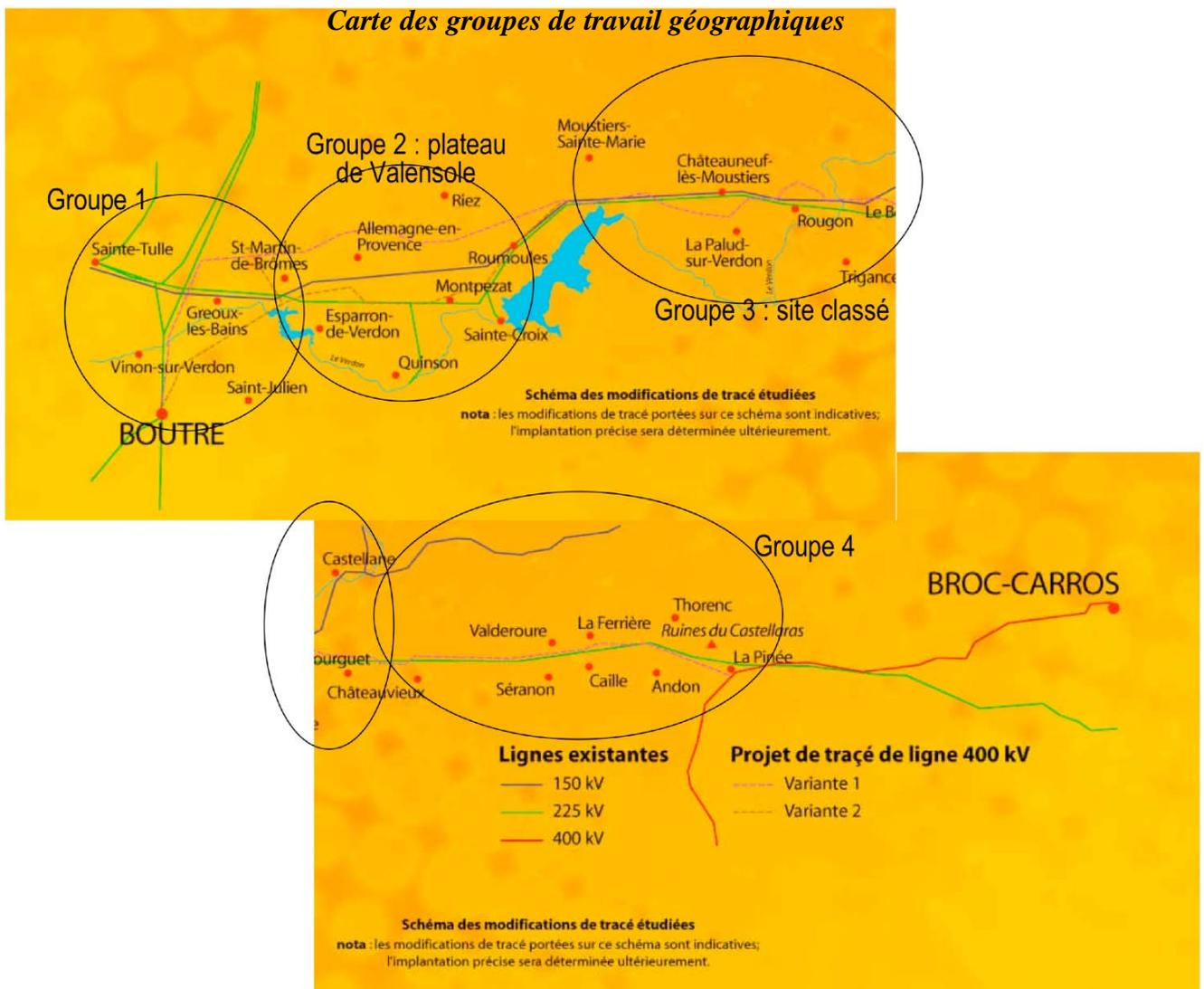
24. Nous avons dans d'autres travaux analysé la notion « d'apprentissage » pendant le débat, et son pendant post-débat : le désapprentissage.

25. Seule la présence de l'association interdépartementale pour la protection des rives et des lacs du Verdon fut refusée au sein de la coordination, par les élus autant que par les associations. Celle-ci sévit en effet depuis plus de trente ans dans le Verdon, collectionnant les recours au tribunal administratif à l'encontre d'un grand nombre d'élus locaux verdoniens...

26. Depuis juillet 2000, EDF s'est scindé en deux entités distinctes : RTE (réseau de transport d'électricité) qui comme son nom l'indique est chargé de la gestion du réseau national et EDF à qui revient la partie exclusivement productive. L'interlocuteur dans le dossier, à partir de juillet 2000, est donc RTE.

- l'abandon des solutions précédentes d'une ligne à deux circuits de 400 kV,
- une concertation transparente sur la transformation à 1*400 kV delà ligne 225 kV Ste-Tulle-Lingostière, à « paysage constant »,
- la mise en place d'un programme de la maîtrise de la demande d'électricité (MDE) avec l'appui de l'ADEME,
- la mise en place de mesures d'accompagnement de projet.

Ainsi, entre septembre 2001 et décembre 2002, sur la base de ce protocole, la concertation est-elle lancée, coordonnée par les préfets 04 (pour la ligne) et 06 pour la MDE. Cette concertation est amendée en mars 2002 par l'étude de la dépose de la ligne existante à 150 kV (Ste Tulle-Roumoules-Castellane-Bancairon), dans une perspective cette fois « de paysage amélioré » ; de la même manière, la politique de MDE est étendue au département 04. Afin de permettre la réalisation du protocole, sur le modèle du débat public²⁷, quatre groupes de travail géographique sont mis en place.



27. Une lettre de suivi de la concertation est éditée, reprenant, par groupe géographique, l'état d'avancement progressif du dessin de la ligne finale. Invités dans chacun de ses groupes, les riverains pouvaient discuter, pylône par pylône, des emplacements les plus appropriés afin de remplir la condition de « paysage amélioré ».

Paradoxalement, et alors que la concertation prend une tournure concrète avec un travail d'évaluation technique et paysagère sur le terrain, c'est à ce moment qu'émergent les premières réelles revendications de remise en cause de la légitimité de la coordination comme signataire des protocoles ; en substance, le reproche qui est fait est le suivant : « de quels élus et de quelles associations êtes-vous constitués ? On ne s'y reconnaît pas ». C'est le début de la phase de transition de la configuration de débat public à la configuration d'utilité publique. Elle marque un tournant fort dans le dossier, de nouveaux acteurs locaux, en sommeil ou non présents lors du débat public, venant sur le devant de la scène, avec des revendications radicales de refus de ce que le débat avait pu produire jusqu'alors.

Du débat à l'utilité publique : la concertation territoriale de 2002 comme transition (de dispositif)

C'est donc au sein des acteurs impliqués dans le protocole ligne qu'une partition nette va se jouer. La concertation territoriale qui lui est attachée accueille *de facto* en son sein des associations à objets très localisées (de protection, de défense, ou d'autres domaines d'ailleurs). Une partie d'entre elles n'étaient pas présente au moment du débat, soit parce qu'elles n'existaient pas encore sur le territoire, soit parce qu'elles se sont senties très tôt exclues de la tournure des débats (d'experts). En d'autres termes, elles ont pu appartenir à la coordination, mais sans vraiment en peser les enjeux²⁸ ; en termes stratégiques, on peut penser qu'au départ, pour celles qui étaient présentes, c'était une manière de faire poids dans la balance du débat face à EDF. Plus vraisemblablement, ces critiques émanent de petites associations locales, peu ou pas présentes au moment du débat. Tout se passe pour elles comme si le débat n'avait pas eu lieu : elles rejettent en bloc la ligne, argument radical que le débat public avait largement contribué à estomper, à l'exception de certains petits groupes de résistants locaux. Ces associations se situent donc à cette période du protocole ligne à côté de la coordination mais plus largement à côté de la communauté débattante. Cela est notamment prégnant dans celles du groupe 2 (voir carte) où les réunions organisées sont souvent réparties par groupe d'acteurs : élus d'un côté, associations de l'autre : la coordination en tant que telle et dans son essence même n'y existe plus. Il s'agit du secteur du plateau de Valensole, dont une partie du territoire borde les rives du lac de Ste-Croix. Aussi, n'est-ce pas une surprise de voir que les quelques associations locales du groupe 2 sont-elles approchées par l'association interdépartementale pour la protection des rives et des lacs du Verdon, « association paria » de la coordination dès le début. Les arguments qui circulent au sein de ce groupement associatif de fait sont les suivants :

- refus catégorique d'une ligne pour l'association « Bien vivre à Esparron »,
- maintien de la situation existante pour l'association « L'écho du Colostre » à Roumoules,
- les associations « Vivre à Montpezat », « Notre village » à Allemagne-en-Provence, « Vivre à Montagnac » souhaitent garder les lignes existantes et les enfouir.

28. On touche là à un point important relatif à la nature de cette organisation particulière qu'est la coordination. Sans véritable statut, sans véritable liste précise de membres, la forme de coordination aux limites de l'informel joua son rôle à plein dans une période « euphorique » que fut celle du débat. Par la suite, et en lien avec la disparition de Janetti, elle fut donc confrontée à une remise en cause forte de sa légitimité, les nouveaux acteurs associatifs notamment ne s'y reconnaissant pas réellement. Autre élément de compréhension, les discussions pour la mise en place des protocoles n'étaient plus cadrées par les règles du débat (moyens financiers, très forte publicisation) ; de l'extérieur donc, elles apparurent vite comme des arènes fermées où les propos d'un entre-soi s'échangeaient discrètement. L'accusation de « collaboration » repris de la vigueur à ce moment-là aussi.

- l'association interdépartementale déjà mentionnée, ainsi que l'UDVN 04 et 83 seraient catégoriquement opposées à tout tracé sur le territoire du Parc du Verdon et demanderaient l'enfouissement des lignes existantes.

Par ailleurs, les élus de ce secteur, réunis avant que la concertation sur la zone ne débute, ont rapporté collectivement leur avis majoritaire en faveur de l'option technique d'une ligne 400 kV avec dépose des lignes 225 kV et 150 kV actuelles.

La mise en œuvre du protocole ligne fut aussi l'occasion de revenir sur des débats thématiques, déjà largement abordés lors du débat public mais laissés dans l'incertitude quant aux inquiétudes manifestées : il s'agit notamment du débat sur les effets des champs électromagnétiques, domaine dans lequel la communauté scientifique n'a pas d'avis arrêté. Trois réunions publiques se sont donc tenues en septembre 2002, à la manière d'un débat public bis. L'autre question problématique du protocole ligne est relative à l'emplacement des postes de transformation (de 400 kV à 225 kV) à déplacer du fait de la dépose de la ligne à 150 kV : la zone du plateau de Valensole (groupe 2) ainsi que la zone de Moustiers à Castellane²⁹ (groupe 3) sont concernées. Enfin, derniers éléments de la concertation globale, le Plan d'accompagnement de projet (PAP, nous y reviendrons) ainsi que le projet de MDE sont présentés à partir de décembre 2002/janvier 2003 : ces dernières discussions font entrer le dossier dans sa troisième configuration, celle d'utilité publique.

III. LA CONFIGURATION D'UTILITÉ PUBLIQUE : LE DÉCHAINAGE

En décembre 2002, fruit de la concertation géographique, une présentation du tracé retenu pour la ligne est faite par RTE. C'est l'occasion aussi pour le maître d'ouvrage de présenter aux acteurs locaux, majoritairement élus, non seulement le programme MDE³⁰ mais aussi le PAP. Ce programme permet un soutien aux projets locaux durables ; il est financé à hauteur de 10% du coût des travaux générés par le projet de ligne (passage de la 225 kV à la 400 kV) soit un total de 6,9 millions d'euros annoncés³¹. Nous y reviendrons, mais on peut d'ores et déjà dire que les enjeux du PAP furent l'occasion de révéler certaines postures communales déjà rencontrées au début du dossier dans lesquelles l'individualisme local prime sur les projets de coopération.

29. Le poste envisagé se situerait entre la commune de Robion et celle du Bourguet.

30. On le rappelle, à l'origine, un programme ambitieux de MDE est projeté pour le département des Alpes-Maritimes. Il est ensuite étendu au département bas alpin (04). Toutefois, c'est le préfet des Alpes-Maritimes qui est garant de l'ensemble de ce processus. On peut dire, sans grande hésitation, que, comparé au protocole ligne (garanti par le préfet 04, très impliqué dès le début dans le débat), la MDE est beaucoup plus longue à se mettre en place. Les acteurs impliqués dans le débat sur ce secteur (Nice et sa région) n'y sont sans doute pas pour rien : la communauté d'agglomération niçoise mais aussi et surtout la chambre de commerce et d'industrie sont, on l'imagine bien et depuis le début, farouchement en faveur de la ligne : celle-ci est synonyme d'une qualité accrue de courant (non négligeable par exemple pour toute la technopole de Sophia-Antipolis et bien sûr de la disparition des pannes noires du réseau. Par ailleurs, les pratiques quotidiennes en matière d'utilisation des appareils électriques dans cette région favorisent largement des usages de type climatisation (personnes âgées mais pas seulement), fortement énergivores. Ces préoccupations-là sont loin de celles de la défense des paysages verdoniens.

31. Le PAP est, comme le débat public, financé par le maître d'ouvrage. Dans le cas Boute-Carros et suite au débat public, la synergie de solutions alternatives co-construites par les acteurs du débat a permis de revoir très fortement à la baisse le coût du projet initial d'EDF. C'est aussi un des critères à prendre en compte dans les négociations qui eurent lieu notamment entre EDF et la coordination. Selon un membre de la coordination rencontré récemment (mai 2010), « l'accord qu'on a pu trouver avec EDF n'aurait jamais pu être parfait ; il faut savoir lâcher certaines choses pour en obtenir d'autres. C'est le moins mauvais résultat auquel on a pu aboutir. Et ça, les autres (associations locales radicales, ndlr) ne le comprennent pas ».

Sur la base de la concertation liée au protocole ligne, le 1^{er} août 2003, RTE dépose son dossier de DUP, avec le dessin final de la ligne. C'est aussi le moment où se met en place un Groupement d'intérêt public (GIP) pour appliquer le programme MDE mais surtout, le début des négociations concernant le plan d'accompagnement de projet.

On assiste alors, de la part de plusieurs collectivités concernées, à des prises de positions ambivalentes quant aux enjeux du PAP : il s'agit là d'un premier signe du retour du dossier dans son ancrage local. Si la phase de débat avait pu permettre en quelque sorte de « déterritorialiser » le dossier, ou du moins de le hisser au-dessus de préoccupations d'intérêts communaux individualisés, les négociations du PAP signifient très clairement un réancrage fort du dossier dans son impact potentiel sur le quotidien local. Le rôle de RTE dans les négociations du PAP n'est pas anodin non plus : acceptant d'entrer dans une négociation classique des PAP avec les acteurs locaux (élus), il apparaît comme étant lui aussi l'un des acteurs du découplage de la double problématique que le débat public avait permis de sceller : énergie d'un côté, territoires de l'autre. Ce découplage est d'autant plus facile que certaines collectivités locales voient là l'opportunité d'une manne financière inattendue sur leur territoire. Il s'agit de ne pas laisser passer l'occasion, quitte à opérer un retour sur ses propres intérêts, quitte aussi à mettre de côté ce qui avait pu se construire pendant la concertation et reprendre de vieilles habitudes de négociation. Puisque c'est dorénavant bien de cela qu'il s'agit : comment obtenir le plus d'indemnités liées à un projet qui reste d'ailleurs toujours refusé. C'est le cas des Conseils généraux du Var et des Hautes-Alpes, mais aussi la position du Parc naturel régional du Verdon. Ils émettent un avis défavorable en ce qui concerne le protocole ligne, mais entrent tout de même en négociations pour faire augmenter les dotations du PAR associé (de 7 millions d'euros, l'enveloppe du PAP passe à 13 millions). Autre signe de cette « déterritorialisation » du dossier : la mise à l'écart, pour ces négociations, de la coordination élus-associations. Le PAP devient une affaire d'élus, les associations n'ont pas de légitimité pour être à la table de ces négociations-là. C'est ce que nous avons appelé le « déchaînement » du dossier : on assiste en effet à une désarticulation partielle de ce qui avait été construit pendant le débat public, notamment dans sa dimension collective (« communauté débattante »). Le retour du territoire vient donc, de manière relativement inattendue, rouvrir des situations de conflits relativement apaisées par le débat.

En résumé donc, cette configuration d'utilité publique se caractérise, de la manière suivante :

En ce qui concerne les enjeux : celui du « paysage amélioré » reste central (objet de la concertation dans les groupes de travail géographiques), la mise en place, bien que laborieuse, d'une MDE régionale inédite et plus généralement, la construction d'un compromis « le moins mauvais » pour certains (la coordination notamment) qui coexiste avec une obstination dans l'opposition pour d'autres (avec des postures ambivalentes de la part de certains élus on l'a vu, des postures radicales stables de la part de certaines associations sur la zone du plateau de Valensole notamment).

Les arguments mobilisés par les acteurs concernés dans cette troisième configuration sont les suivants : pour RTE, il s'agit de faire la balance entre le coût du projet et l'intégration de la protection des paysages ; pour la coordination, qui se scinde progressivement entre ses deux composantes (associative et élu), la MDE devient un sujet d'importance puisque parent pauvre du produit du débat ; la composante associative de la coordination s'engage dans son suivi et tente de la dynamiser, dans un contexte, on l'a vu, où les acteurs de la zone niçoise s'y investissent peu. Cette orientation des préoccupations de la coordination vers la MDE contribue aussi d'ailleurs à la déconnecter des territoires du débat. En ce qui concerne les élus, l'objectif est dorénavant les enchères liées au PAP dans un contexte de retour à une vision

communale des enjeux. Dans cette troisième configuration, un dernier acteur intervient de manière plus franche que lors des phases précédentes : l'État. Il est le garant de la concertation qui suit le débat (protocoles ligne et MDE sont chapotés par deux préfets). Cette posture de tiers garant, à l'image de ce qu'avait pu être la CPDP pendant le débat, est un des moyens de mener à bien la concertation post-débat. L'autre moyen, réglementaire, est la procédure même de DUP. Elle est prévue après tout débat public. On peut considérer qu'elle demeure un moyen faible de garantie de la concertation. Le débat public ne la remplace pas, il intervient en amont : pourtant, son ancienneté et les dérives qu'elle a connues, la rangent parmi les outils de « mascarade démocratique » comme la qualifient nombre d'associations sceptiques. Enfin, un dernier moyen est convoqué dans cette troisième phase, il sert de support aux échanges et participe de son côté à un réancrage du dossier dans le territoire : l'usage de la carte. Très concrètement, les groupes de travail géographiques les utilisent pour visualiser les possibles, chaque groupe représentant un focus du projet d'ensemble. À tout moment, les acteurs peuvent se resituer dans ce projet d'ensemble ; ils peuvent surtout opérer le passage de la carte au terrain (visites avec le maître d'ouvrage), comme pour donner corps au débat.

Les précédents convoqués sont rares, pour une bonne raison : ce qui se joue alors dans les territoires du projet est bien une innovation pour tous, un « bricolage » entre acteurs né d'un cadre en cours de formalisation (le débat public). De la même manière, les documents de référence à l'appui des échanges sont peu nombreux : la concertation du protocole ligne a bien, sur le modèle du débat public, mis en place des bulletins réguliers (« concertation en ligne ») ; leur légitimité est toutefois radicalement remise en cause de la part de nombreuses associations locales : elles reprochent au préfet de ne pas « tenir » assez la ligne éditoriale des bulletins qui sont rédigés par le maître d'ouvrage lui-même. C'est aussi pour ces associations l'occasion de réaffirmer leur défiance vis-à-vis de la coordination qui, participant aux discussions des protocoles lignes et MDE, « cautionne » ce que RTE peut publier dans les bulletins.

Enfin, si les documents de référence à l'appui de cette configuration sont peu nombreux, c'est aussi parce qu'une manière nouvelle d'échanger dans l'arène de la concertation sur la ligne est mise en place : la reconnaissance d'une dimension vécue des territoires est élevée au rang de véritable moyen d'argumenter, notamment en ce qui concerne le protocole ligne. C'est ce que nous avons appelé « l'expérience du milieu » ; elle vient compléter la dimension d'expertise qui jusqu'alors avait prévalu dans le débat.

Entre 2003 et 2006, en conséquence de l'entrée dans une phase décisionnelle (DUP), un régime d'action stratégique se met en place, entrepris de manière différenciée en fonction des acteurs.

L'enquête publique se déroule du 11 octobre au 22 novembre 2004 : cette ré-institutionnalisation du dossier réactive les oppositions locales, soutenues par le Parc naturel du Verdon. Ces oppositions sont plus particulièrement localisées dans deux secteurs sur quatre du projet. L'association interdépartementale pour la protection des lacs fait part d'un activisme fort, sentant qu'elle est suivie par un nombre non négligeable de petites associations locales mais aussi par un certain nombre d'élus³².

32. Cette rencontre d'intérêts entre l'association interdépartementale et certains élus locaux peut être qualifiée d'inédite dans le Verdon. A cette période, le président de l'association est même invité au siège du Parc, structure à laquelle il s'est opposé depuis sa création, notamment à travers la figure des élus qui la composent.

Le 5 décembre 2005, considérant le travail concerté qui avait été mené depuis le début du débat, la déclaration d'utilité publique est reconnue dans un arrêté signé par les ministères de l'industrie et de l'équipement. Par ailleurs, les ministères de l'écologie et de l'équipement signent un arrêté de dérogation à l'enfouissement de la ligne en site classé. Entre décembre 2005 et janvier 2006, la DUP fait l'objet de divers recours en annulation de la part d'associations locales. Une en particulier mène une action qui va changer radicalement le cours du dossier et faire entrer le dossier dans sa dernière configuration, toujours active aujourd'hui : la configuration d'opportunités en attente.

1. Déchainage et déchainement : une transition procédurale pour une configuration instable

Le 2 mai 2006 est un jour particulier : quatre magistrats du Conseil d'État (le président de la section du contentieux et trois autres appartenant à sa 10^{ème} sous-section) sont en visite dans les gorges du Verdon. Ils viennent se rendre compte, sur place, de la situation avant de statuer sur un recours déposé par un groupement d'associations locales et le Parc du Verdon contre le projet de ligne. C'est l'avocate Corinne Lepage et son cabinet qui défendent le dossier. Elle a été sollicitée personnellement par un leader associatif verdonien qui avait d'ailleurs déjà bénéficié de ses services dans le passé et toujours dans le Verdon³³ : le président de l'association interdépartementale de protection du Verdon. Deux recours en annulation pour excès de pouvoir sont déposés le 1^{er} février 2006 par le groupement d'associations et le Parc³⁴ contre : la DUP des travaux aériens de la ligne et la DUP de dérogation à l'enfouissement de la ligne. Les deux points forts du recours sont les suivants : d'une part, le projet de ligne très haute tension traverse un site classé (loi 1930, une des mesures de protection les plus strictes en France, avec les Parcs nationaux) ; d'autre part, et en lien avec la présence d'un lac de barrage de plus de 2.000 hectares (le lac de Ste Croix), la loi littorale d'applique sur une partie du territoire du Parc (communes limitrophes du lac, concernées elles aussi par le passage de la ligne). Il faut noter que le passage d'une ligne très haute tension n'est pas non plus compatible avec la charte du Parc naturel régional du Verdon (ou d'autres Parcs en général), laquelle est précisément assise sur une attention particulière à l'exceptionnalité de ses paysages. Toutefois, la charte d'un Parc n'est pas un document opposable³⁵. C'est donc sur le site classé et la loi littorale que s'appuie le recours.

Le 21 juin 2006, le commissaire du gouvernement demande en audience publique du Conseil d'État l'annulation de la DUP et de la dérogation à l'enfouissement de la ligne. Le 10 juillet 2006, le Conseil d'État prononce l'annulation des DUP ligne et dérogation d'enfouissement, tout en validant la DUP des transformateurs nécessaires à la ligne projetée³⁶.

33. Il s'agissait alors d'un recours au tribunal administratif contre la secte du Mandarom près de Castellane dont une des installations (statue de près de 30 mètres de haut à l'effigie du gourou G. Bourdin) avait été construite sans autorisation. L'association aura gain de cause et la statue détruite.

34. Au vu du dossier, le Conseil général des Alpes de haute-Provence ainsi que la fédération nationale des PNR s'y sont aussi associés.

35. L'opposabilité d'une charte de PNR est un sujet de droit relativement complexe que nous ne développerons pas ici. Dans la charte d'un Parc, un plan de Parc est annexé qui, s'il est adjoint aux documents d'urbanisme des communes, peut devenir dans certaines mesures opposable.

36. Cette décision reste aujourd'hui encore étonnante : le Conseil d'Etat reconnaît dans ses arrêts l'utilité de la ligne mais annule sa DUP et maintient la DUP des transformateurs. Décision à mi-chemin, le dossier se retrouve sans ligne mais toujours avec des transformateurs. Cette situation fait dire à certains membres de la coordination que, quoiqu'il en soit, un jour ou l'autre, une ligne ressortira des projets de RTE. On a qualifié cette configuration d'« opportunités en attente ».

En d'autres termes, le projet de RTE dans le Verdon et l'arrière-pays niçois est *annulé*, après huit années de débat, discussions et concertation entre acteurs. Ce résultat, inattendu pour la majorité des acteurs du dossier (y compris les acteurs porteurs des recours), semble reposer sur une action en justice aux caractères pour le moins étonnants : une délégation de magistrats du Conseil d'État en visite sur le site d'un projet controversé est plus que rare. Un entretien avec le président de l'association interdépartementale nous donne quelques éléments de compréhension de l'événement : selon notre interlocuteur, sa présence à Paris lors de l'audition devant la section du contentieux du Conseil d'État fut décisive ; en substance, il sut trouver les mots pour « émouvoir » son assistance et la convaincre de venir sur place, juger sur pièce. Le survol des gorges en hélicoptère quelques mois plus tard par les magistrats, commenté par sa personne ainsi qu'un de ses amis, vieux connaisseur du Verdon et associatif militant, a semble-t-il marqué l'esprit de ces visiteurs aériens improbables³⁷. « On ne peut décemment pas défigurer de tels paysages » serait, selon notre interlocuteur, la phrase conclusive de la journée des magistrats dans le Verdon. On peut considérer là que, si la phase de concertation du protocole ligne (avec les 4 groupes de travail géographiques) pouvait être caractérisée par un régime d'action et de revendications basé sur « l'expérience du milieu », la visite des gorges par le Conseil d'État est l'exercice ultime de son épanouissement. Les associations locales requérantes sont en effet parvenues à « transporter le milieu » (des territoires du Verdon aux chambres du Conseil d'État) et inversement, réussirent à « transporter le Conseil d'État » dans le Verdon. On peut voir là un signe de la puissance argumentative d'un registre difficilement pris en compte dans les arènes de débat public : l'expérience vécue comme déclinaison particulière du positionnement dans un débat³⁸.

Nous verrons en conclusion qu'une interprétation ne reposant que sur le seul coup de force de cette journée particulière pour comprendre cette bifurcation du dossier n'est pas suffisante ; d'autres éléments, plus structurants, ont joué un rôle central ; ils sont directement en lien avec les milieux affectés tout au long du déroulement du dossier.

2. Prénance du milieu et logique stratégique de l'argument local

Dans ce dernier paragraphe, nous tenterons de mettre en évidence en quoi certains éléments de compréhension de la configuration actuelle d'opportunités en attente nous permettent de la caractériser par l'irréductibilité du territoire entendu comme milieu où se partagent des expériences ancrées dans une histoire parfois longue.

En effet, *la phase de débat public* est à mettre en relation avec la phase précédente de conflit territorial éclaté mais aussi avec l'histoire longue du territoire faite de rapports conflictuels avec EDF, avec le camp de Canjuers, la mémoire meurtrie des territoires engloutis par les eaux... Histoire plus récente mais bien présente aussi des rapports conflictuels entre un Parc

37. Des représentants de RTE (et notamment le chef de projet et son équipe) font aussi partie du voyage. Leurs arguments furent apparemment moins convaincants que ceux des requérants.

38. Une anecdote permet d'illustrer le fait que ce type de registre n'atteint son efficace que dans certains contextes : ainsi, le fin connaisseur du Verdon, guide des magistrats en hélicoptère que nous avons évoqué, avait déjà utilisé ce registre de l'expérience du milieu au moment du débat public. À la réunion de clôture du débat, il avait même poussé à l'extrême la posture lorsque, enfreignant les règles d'organisation de cette dernière réunion publique (tirage au sort des tours de parole), il a souhaité stratégiquement s'exprimer le dernier de la nombreuse assemblée, disant en substance : « Je suis le Verdon, tout projet qui portera atteinte au milieu me portera atteinte », opérant ainsi une incarnation du milieu, posture la plus extrême dans l'argumentation discursive (on met de côté d'autres types de postures extrêmes du type « Green actions »). C'est le côté folklorique et décalé qui l'emporta alors, dans une assemblée de débat public plus habituée aux échanges techniques que poétiques.

naturel régional en émergence sur les terres d'un syndicat mixte (SMPV) fortement ancré sur le territoire depuis le milieu des années 1970. C'est ce qui explique en partie la non-présence du Parc dans la concertation (débat public et configuration suivante) ; elle est menée, on l'a vu, par la coordination qui est en fait une émanation du SMPV (Janetti en est à la tête et les membres associatifs qui la composent font partie de ses réseaux d'amitiés ou de combat). Cette connexion coordination/SMPV s'inscrit d'ailleurs dans le milieu : ainsi, inscription locale du protocole MDE, un point info énergie est installé sur la commune de Vinon-sur-Verdon, siège du SMPV.

La phase post-débat s'est caractérisée par la réactivation de conflits historiques, que les échanges durant le débat ont contribué à lisser ; en quelque sorte, la mémoire de la gouvernance territoriale locale a été masquée par le débat. Le terme « masquer » est important, car in fine, le débat n'a pas réussi à la transformer au service d'une action collective que certains appelaient de leurs vœux (coordination, et dans une autre mesure, le maître d'ouvrage lui-même). De ce fait, et c'est un des enseignements forts de cette phase post-débat, la concertation territoriale qui s'est mise en place à l'occasion du protocole ligne a généré un effet pervers nuisible à ce qui avait pu se construire progressivement pendant le débat : si un des fruits du débat fut bien la reconnaissance d'une attention particulière à accorder aux territoires d'accueil du projet (avancée remarquable du concept de « paysage amélioré »), cette attention aux territoires a paradoxalement réveillé les dissensions internes qui le constituaient depuis longtemps. Très près du terrain, la concertation territoriale est peut-être allée trop près du terrain. Les dissensions internes qui se sont manifestées ont « déchaîné » un système d'acteurs et d'arguments qui avait réussi à mêler deux dimensions intrinsèques au débat : l'énergie d'un côté, le territoire de l'autre. Différents signes le montrent et permettent de mieux comprendre cette logique de « déchaînement » à l'œuvre dans les configurations finales : ainsi, le redécoupage par secteurs géographiques pour la concertation territoriale a-t-il fait perdre l'unité territoriale du conflit ; ou encore, les élus du Parc se sont-ils révélés incapables de s'entendre sur la manière de mener à bien les opportunités offertes par le PAP, revenant à une tendance historique d'individualisme communal barrant la route à ce que d'autres pensaient être une occasion historique de faire entrer les territoires verdoniens dans une nouvelle ère : celle d'une vitrine technologique qu'un débat sur une ligne très haute tension aurait pu engendrer³⁹. Ce retour au plus près du terrain a enfin eu comme conséquence de réaffirmer au grand jour (plus que de révéler) une scission interne relativement classique d'ailleurs au sein du monde associatif local, faisant coexister sur un même territoire des associations expertes en prise avec les problématiques du maître d'ouvrage et des associations locales d'opposition (dans le secteur 2 de la concertation territoriale notamment) qui manient une autre sorte d'expertise : le recours en Conseil d'État.

Dans cette affaire, on peut parler à strictement parler de logique stratégique de l'argument local. Cette logique, dans ses effets, est donc venue se placer à l'encontre du produit du débat : elle a pu prendre différentes formes qui ont toutes un caractère commun : l'irréductibilité de la dimension d'ancrage territorialisé des revendications. Qu'il s'agisse du recours à la loi Littoral autour du lac de Ste Croix, du débat sur les postes électriques (très territorialisés) ou celui sur les effets des champs électromagnétiques, l'argument local est central. Cette logique est d'ailleurs poussée à bout lors de l'épisode de la venue de magistrats du Conseil d'État sur le site. Cette visite de terrain reste plus qu'exceptionnelle pour le

39. Certaines associations de la coordination avaient en effet anticipé un tel développement pour ces territoires ruraux en imaginant par exemple de doter la ligne 1*400 kV finalement décidée de fibres optiques qui auraient ainsi pu irriguer, de manière totalement novatrice, ces territoires régionaux plutôt réputés pour leur isolement en matière d'équipements de technologies de pointe.

Conseil d'État dont le domaine de compétence n'est autre que l'argument de droit, symbole par excellence de l'argument désincarné.

La logique de l'argument local a aussi des effets sur le périmètre de ce qui est débattu, redébattu devrait-on dire puisqu'un certain nombre d'acquis pendant le débat sont remis en cause (par exemple, l'argument d'un projet commercial prévu pour vendre du courant à l'Italie, pourtant désamorcé pendant le débat, est remis sur le devant de la scène), et l'on assiste au retour de solutions locales qui avaient été mises de côté pendant le débat (possibilité d'enfouissement des lignes 400 kV), en se basant sur l'évolution des techniques depuis 1998 (on est en 2006).

De manière générale donc, le rapport de confiance qui avait pu se construire pendant le débat entre EDF et la coordination a basculé vers un rapport de défiance entre le groupement RTE/coordination (dont les membres sont qualifiés de « collabos ») et le nouveau noyau associatif local issu du secteur 2. Considérant qu'il a déjà beaucoup donné dans la phase de débat (en acceptant notamment une solution alternative co-construite mais aussi le principe d'un paysage amélioré), le maître d'ouvrage RTE opère un retour stratégique sur le mode du conflit territorial : à nouveau, des projets circulent « en sous-main » puisque l'utilité publique de la ligne n'a pas été remise en cause par le Conseil d'État (on rappelle que la DUP des transformateurs n'a pas été annulée).

CONCLUSION

Pour conclure l'état de ce dossier, on peut considérer que la configuration actuelle est le produit de ce qu'on pourrait appeler une « difficile convergence des cadrages ». On entend par « cadrage » un champ problématique cohérent d'acteurs et d'arguments : ici, les deux cadrages principaux que sont celui de l'énergie (axé sur la question de la sécurisation électrique de l'Est de la Région PACA) et celui du territoire (dans sa dimension paysagère comme support d'une politique possible de développement local durable) ne se sont que partiellement rencontrés. La *portée* d'un débat pourrait se définir comme la capacité donnée aux configurations de faire tenir ensemble dans le temps (sous-entendu, avec des évolutions possibles donc) le chaînage des cadrages en jeu.

Ici, la problématique de la sécurisation électrique ne s'est qu'incomplètement « transportée » dans celle d'un territoire à enjeux paysagers lourds : par exemple, le programme MDE issu du débat et du travail politique de la coordination est-il conditionné à la réalisation de la ligne — sans ligne (ce qui est le cas aujourd'hui), pas de MDE possible. Inversement, la problématique territoriale ne s'est que partiellement transportée dans la problématique électrique : RTE n'a en effet pas pris en compte, dans le PAP, les préoccupations de préservation de ce que les acteurs locaux ont appelé pendant le débat un « réel service public territorial ».

Malgré ces « transports incomplets », on peut avancer que le couplage des deux cadrages est parvenu à maintenir sur ces territoires et au sein d'un noyau d'acteurs (issus en majorité de la coordination) une ouverture d'avenir faite en grosse partie de vigilance sur le devenir de ces territoires.

Un transport en particulier a été complet : c'est celui des territoires du Verdon dans l'arène juridique et l'exceptionnalité de la démarche du Conseil d'État. Pourtant, et c'est le reproche qu'on entend aujourd'hui de la part des membres de la coordination, la démarche juridique

n'est qu'une démarche de dé-construction de quelque chose. La victoire juridique ainsi d'ailleurs que les projets proposés depuis (enfouissements, ...) ne règlent définitivement pas la question initiale à l'origine de ce dossier : la sécurisation électrique d'une partie de la Région.

Depuis la décision du Conseil d'État, après une grosse période d'agitation médiatique, le dossier Boudre-Carros est retombé dans un quasi-anonymat. Dans l'espace public local, l'affaire ne fait plus partie des préoccupations quotidiennes et pour beaucoup, elle est même « enterrée ». Ou presque. Le rebond du dossier est soumis aux surgissements, plus que potentiels, d'un milieu électriquement insécure : les coupures électriques et l'ampleur de leurs effets sur les territoires auront (et ont déjà eu) pour effet bénéfique de rappeler à beaucoup, qu'en 1998, dans le Verdon, un débat public, longtemps considéré comme exemplaire en France, a eu lieu.

Liste des documents de référence du dossier THT BBC :

EDF, 1998, *Dossier du débat sur le projet de ligne Très Haute Tension entre Boudre et Carros*

CPDP THT BBC, 1998, *Compte-rendu du débat sur le projet de ligne Très Haute Tension entre Boudre et Carros*

CPDP THT BBC, 1998, *La lettre du débat* (16 numéros)

Groupe d'experts indépendants, 1998, *Rapport d'expertise complémentaire au débat public THT-BBC*.

Gonella J., 2006, *Sécurité électrique de la région PACA*, 24 p. (contribution associative)

Leborgne M., 2006, *L'espace d'un oubli. Le rôle des mémoires collectives dans la construction du sentiment d'appartenance territoriale : le cas du PNR du Verdon*, thèse de sociologie, EHESS, 584 p.