

# **Les cadres sociaux et cognitifs des acteurs de la territorialisation des projets d'aménagement : des dispositions pour éviter des conflits ? L'exemple des parcs solaires en région PACA**

*Vincent Baggioni, doctorant en sociologie sous la direction de Pierre Fournier, Laboratoire méditerranéen de sociologie (LAMES) – Maison Méditerranéenne des Sciences de l'Homme (MMSH) – Université Aix-Marseille - vincent.baggioni@free.fr*

Résumé : L'installation de parcs solaires en région PACA donne lieu à des réactions contrastées dans les territoires concernés, entre indifférences, soutiens et opposition. Cependant, bien avant qu'un public puisse se constituer autour des conséquences de l'impact d'un projet, l'opérateur, le maire et son équipe municipale mettent en œuvre des actions qui ont pour objectif d'empêcher sa contestation. Ces actions peuvent dépeindre les promoteurs du projet comme un collectif d'acteurs en situation d' « enquête sociale » pour la non-émergence du projet comme problème public. La comparaison de deux communes aux projets et contextes comparables, mais aux dénouements opposés, permet ici d'observer les dispositifs normatifs d'instruction et de participation, mais aussi les ajustements plus informels que peuvent mettre en œuvre ces acteurs, et d'interroger l'effectivité de ces activités sur le contrôle des contestations. Les actions et inactions observées nous semblent ainsi relever des dispositions cognitives et sociales préalables pour penser le projet au sein de l'univers social local.

Mots-clés : parc solaire, problème public, négociation, conflit, énergies renouvelables, périurbanisation

## **Social and cognitive frames of actors territorialisation: provisions to avoid conflicts? The example of solar farms in the PACA region**

Abstract: The development of solar farms in the PACA region in the South of France gives rise to contrasting reactions amongst local actors from indifference to support or opposition. This article intends to explain how the differences in the reactions of the local communities. To do so, it compares two projects taking place in a very similar environments, but that have led to different outcomes. It presents what takes place before the project goes into public enquiry (*enquête publique*) and the various informal adjustments that the operator, the municipal mayor and his team put in place. These adjustments can be conceptualized as the result of a “social investigation” exercise that the project initiators lead to prevent the project to emerge as a public problem.

Key-words: solar farm, public problem, negotiation, conflict, renewable energy, suburbanization

# **Les cadres sociaux et cognitifs des acteurs de la territorialisation des projets d'aménagement : des dispositions pour éviter des conflits ? L'exemple des parcs solaires en région PACA**

Les procédures de concertation mises en œuvre sur les grandes infrastructures ont promu la notion de participation du public à l'élaboration des projets dans l'aménagement de l'espace (Revel et alii, 2007 ; Fourniau, 2009). Cette procédurisation de l'association du public concerne cependant une minorité de l'activité d'aménagement du territoire<sup>1</sup>, la plus grande majorité des projets demeurant au niveau d'un « droit minimal » de la participation au travers de l'application d'une législation finalement peu contraignante<sup>2</sup>. Les parcs solaires font partie de ces nombreux aménagements faiblement encadrés réglementairement en termes de participation. L'association des personnes au projet s'inscrit ici au sein d'un répertoire de pratiques politiques, dont la réunion publique d'information et l'enquête publique ne sont qu'une modalité parmi d'autres, comme elles peuvent vouloir correspondre aux attendus institutionnels en la matière<sup>3</sup>.

Cette « scène » de la participation, au-delà de la nécessité de mieux décrire les différentes formes qu'elle revêt, rend compte selon nous d'une étroite portion des activités sociales qui entourent l'élaboration d'un projet spatialisé, comme la focale qu'elle opère déconnecte son existence des nombreuses activités d'association des publics au projet qui ont lieu en amont et en aval de sa mise en œuvre. Le suivi des projets d'aménagement de parcs solaires dans trois départements<sup>4</sup> de la région PACA veut ici fournir des matériaux empiriques pour mettre en lumière la multiplicité des modalités de l'association des publics à un projet d'aménagement. En effet, la territorialisation des projets conduit pas les acteurs chargés de leur mise en œuvre, ou de leur administration, de réfléchir à la prise en compte des troubles que génère ce type de projet auprès des différentes personnes ou groupes avec lesquels il rentre en interaction. Le travail de territorialisation opéré pas les élites locales, d'exploration des « cadrages qui sont sous-jacents à la définition des objets en cause » (Mormont 2006, p.316), peut relever d'une forme d'« enquête sociale » (Dewey, 2005 [1915], p. 264) au sens de « champs d'expérience [qui] s'ouvrent dans la dynamique des transactions d'organismes individuels ou collectifs entre eux et avec leurs environnements » (Cefaï, 2012, p. 16).

En effet, bien en amont de toute publicisation, cette question des réactions que peut générer l'arrivée d'un projet sur un territoire est prise en charge par les acteurs politiques et techniques, et la mesure du risque d'émergence de problèmes est au cœur de l'élaboration du projet. En ce sens ils adoptent une « logique d'enquête » (Zask, 2005, p. 33), bien avant qu'un public se constitue autour des conséquences qu'un projet fait subir à ses membres. Une des tâches principale des opérateurs de projets consiste donc bien en l'évitement des problèmes publics locaux, à maintenir ou renforcer « le confinement d'un problème et la discrétion qui l'entoure, [en ne prenant pas] appui sur les principes généraux encadrant habituellement les processus de publicisation. » (Gilbert et Henry, 2012, p.48).

---

<sup>1</sup> Seuls les projets importants (en termes d'investissements financiers ou d'importance matérielle des travaux) tels que des infrastructures de transport (routes, autoroutes, lignes de chemin de fer, ports et aéroports), des lignes de transport d'électricité à haute tension, des aménagements hydrauliques, des installations industrielles, notamment centrales nucléaires, usines de traitement de déchets, etc. sont soumis à enquête et débat suivant la procédure instituée par la Commission nationale du débat public (CNDP).

<sup>2</sup> « Font l'objet d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées : 1° L'élaboration ou la révision du schéma de cohérence territoriale ou du plan local d'urbanisme ; 2° La création d'une zone d'aménagement concerté ; 3° Les opérations d'aménagement ayant pour effet de modifier de façon substantielle le cadre de vie ou l'activité économique, dont la liste est arrêtée par décret en Conseil d'Etat. » (Article L300-2 du code l'urbanisme) Les objectifs poursuivis et les modalités de la concertation sont fixés par le préfet ou l'organe délibérant suivant l'origine de l'initiative d'aménagement.

<sup>3</sup> Depuis le décret du 19 novembre 2009 et la circulaire du 18 décembre 2009, les permis de construire des parcs solaires sont soumis à enquête publique. Auparavant, la révision simplifiée des POS ou PLU donnait également lieu à enquête publique.

<sup>4</sup> Les Alpes de Haute Provence (04), les Bouches du Rhône (13) et le Var (83) rassemblaient en 2012 86% des projets recensés.

Ainsi, à l'observation, la conflictualité sur les projets de parcs solaires demeure rare. Sur les 102 communes ayant accueilli un projet (soit en tout 163 projets recensés<sup>5</sup>), seules 24 ont essuyé des oppositions que l'on peut considérer comme des conflits au sens qu'a pu donner l'équipe d'Alain Torre dans le recensement de conflits territoriaux<sup>6</sup>. Un processus amont de filtrage et d'ajustement des projets s'est opéré au travers des différentes autorités « propriétaires » à leur niveau des « problèmes sociaux » (Gusfield, 2012, p.115) que peuvent générer les projets : c'est ici le maire qui refuse l'opportunité que lui propose un développeur car il « sent »<sup>7</sup> que le projet ne correspond pas à sa commune ; c'est la commission d'instruction départementale qui oblige le projet à se soumettre à de nombreuses contraintes, obligeant le développeur à abandonner son projet ou à revoir ses ambitions ; c'est le développeur qui se rend compte des difficultés que va rencontrer le projet et préfère d'autres sites plus faciles ou l'ajuste à ces contraintes.

Dès lors, chercher à expliquer l'apparition de problèmes publics liée à l'aménagement de l'espace revient à observer les manières de mettre en œuvre un projet, à rechercher les « transactions » (Zask, 2005, p.28), qui ont été opérées avec le milieu impacté (Labussière, 2009) et celles qui ont été oubliées, ou niées par les promoteurs ou les contestataires du projet. Car il arrive quelquefois que des projets fassent problème et soulèvent un public touché par des conséquences qui n'avaient pas été perçues (paysage) ou anticipées (phénomène de ravinement).

Il est alors intéressant de regarder ce qui a conditionné « l'attention et l'inattention » chez les promoteurs des projets, ou plutôt, pour quelles raisons l'attention s'est orientée chez certains d'une certaine façon, et différemment chez d'autres. Ce que nous pourrions appeler « les dispositions cognitives préalables à l'action » se structurent, nous semble-t-il, selon deux niveaux : d'une part au travers de la perception par les élites locales de la structure et de la configuration des rapports sociaux locaux ; d'autre part au travers des apprentissages qui ont pu être réalisés et accumulés dans des expériences similaires et qui sont ici remobilisés à l'occasion du projet. En d'autres termes, peut-on identifier des modalités d'actions déterminées par des cadres sociaux et cognitifs qui auront des conséquences en aval en termes d'émergence et de non émergence de conflits, par delà les dispositifs normatifs d'association des publics mis en place de manière homogène lors de l'élaboration des projets ?

Le suivi de deux projets de parcs solaires élaborés dans deux communes du Var peut nous permettre de tester cette hypothèse. En effet, Moules et Saint Michel<sup>8</sup> ont toutes les deux des situations démographiques et territoriales similaires, comme elles ont accueilli des projets forts semblables en terme de superficie (34 et 36 ha) et de nature des sols impactés (espaces boisés), à un même moment institutionnel d'instruction. Elles rassemblent ainsi toutes les deux de nombreux critères qui encouragent les communes à faire appel à un parc solaire pour rétablir ou équilibrer les comptes communaux : disponibilité foncière, forte croissance démographique et revenus communaux en dessous de 1000 €/hab/an. Ces communes ont des besoins d'équipements dus à l'augmentation de la population, alors que les subventions accordées jusqu'ici par le Conseil général aux communes rurales se sont tariées : « Pour la station d'épuration, on a un devis qui est trop cher, alors que c'est un équipement qui est devenu obsolète. Il faut renouveler les installations pour les

---

<sup>5</sup> La notion de projet renvoie à une connaissance publique du soutien municipal (de la majorité ou du maire) au projet, que ce soit au travers du conseil municipal, par voie de presse ou du bulletin municipal, ou au travers d'une instance plurielle d'instruction du projet. Ces projets ont été recensés sur la période de 2006 à août 2012, sachant qu'une même commune peut parfois accueillir plusieurs projets.

<sup>6</sup> On appellera conflit toute tension qui se transforme en affrontement déclaré, qui passe par l'engagement d'une ou plusieurs des parties en présence. Cet engagement se traduit par la production d'une « menace crédible qui peut prendre différentes forme : le recours en justice (demande de jugement par les tribunaux), la publicisation (différend porté devant des instances publiques ou des représentants des services de l'Etat), la médiatisation (différend porté devant les média, presse, radio, télévision...), les voies de faits, la confrontation verbale, ou la production de signes (panneaux interdisant un accès, barrières...). » (Torre et alii, 2010, p. 5).

<sup>7</sup> Extrait d'entretien d'un maire ayant refusé l'offre d'un promoteur, le 3 décembre 2013.

<sup>8</sup> On a préféré anonymiser le nom de ces deux communes.

maintenir. Et puis on a une nouvelle classe l'année prochaine. Le Conseil général subventionnait bien. On était bien loti. Avant on se débrouillait bien. Maintenant c'est plus difficile. »<sup>9</sup>

Plus précisément, Moules se situe davantage dans une situation de raréfaction foncière (1 900ha de massif forestier contre 6 864 pour St Michel), comporte plus de diplômés (29% de diplômés supérieur au bac contre 22 pour St Michel), population connue pour son potentiel d'opposition aux installations industrielles situées en pleine nature (Boy et alii, 1999). Ses caractéristiques géographiques et sociales ont davantage de chances de susciter un conflit. Or, à Moules, le projet n'a suscité aucune contestation, du moins publique. A l'inverse, un conflit s'est déclaré sur St Michel : une partie de la population a d'abord manifesté formellement son opposition pour ensuite attaqué le projet au tribunal administratif. Elle a finalement tenu en échec le projet. Comment alors expliquer ce paradoxe apparent ? Quels éléments dans l'élaboration des projets peuvent expliquer cette situation contre-intuitive ?

Tableau 1 : Comparaison des deux communes à partir d'un ensemble de données quantitatives

Sources :  
INSEE et  
données  
recueillies  
par l'auteur

On propose  
donc de  
regarder  
précisément  
ces deux  
cas tout  
d'abord en

portant notre attention sur les dispositifs normatifs d'instruction et de participation qui jalonnent l'élaboration du projet. Nous regarderons ensuite les ajustements plus informels, les négociations, promesses et échanges sociaux qui ont été mis en œuvre par les promoteurs. Enfin, nous essaierons de replacer les actions et inactions observées au travers des dispositions sociales et cognitives propres aux acteurs.

## **Quels apports de l'instruction et des enquêtes publiques aux projets ?**

Avant d'être connus publiquement, les projets de parcs solaires font l'objet d'instructions de la part des services déconcentrés de l'Etat, seuls responsables de l'autorisation de ces constructions<sup>10</sup>. Les opérateurs présentent ainsi les premières esquisses de leur projet en faisant le tour des services concernés au niveau départemental (DDTM) et régional (DREAL), récoltant peu à peu avis formels et informels. L'instruction se poursuit et s'articule avec les remarques formulées par le public, lors des enquêtes publiques obligatoires dans les procédures de révision simplifiée des plans d'occupation des sols et de dépôt de permis de construire, ici espacées d'environ un an.

C'est durant la première enquête publique que des contestations apparaissent sur la commune de St Michel. Le commissaire enquêteur note que « plusieurs habitants du « Vieux Village » ont émis des réserves ou des avis défavorables quant au choix du site estimant qu'ils allaient subir un préjudice au égard à la modification de la vue exceptionnelle dont ils bénéficient depuis toujours sur ces espaces naturels »<sup>11</sup>. Le commissaire, tout en donnant finalement un avis favorable à la révision, assortit ses conclusions de recommandations pour la prise en compte du paysage dans le projet. Des mesures de réduction d'impact sont ensuite proposées par l'opérateur, dont la portée est reconnue par la DREAL. La seconde enquête publique note « que la population ne s'est pas déplacée massivement (...). Seules sept observations figurent sur le registre dont trois expriment un avis défavorable. ». Pour le commissaire les « protestations ont été entendues et (...) l'impact sur le paysage (...)

---

<sup>9</sup> Extrait d'entretien du Maire de St Michel, le 4 février 2013.

<sup>10</sup> Pour les installations dont la vocation principale est la production d'énergie, le permis de construire (ici des locaux attenants aux panneaux) est délivré par le préfet (article R.422-2 du Code de l'urbanisme, permis de construire de compétence « Etat »).

<sup>11</sup> Rapport du commissaire enquêteur sur l'enquête publique de révision simplifiée du Plan d'occupation des sols de la commune de St Michel du 10 août au 14 septembre 2009.

limité au maximum par plusieurs mesures »<sup>12</sup>. Le commissaire donne un avis favorable sans recommandations à la deuxième enquête.

Les ajustements effectués sur le projet d'une enquête publique à l'autre semblent, selon ce commissaire, avoir répondu, du moins en partie, aux attentes des contestataires. Dans les faits, il n'en est rien et au contraire, cette démobilisation est l'envers d'une mobilisation qui s'est opérée ailleurs, dans un cadre contentieux, à défaut d'avoir trouvé un terrain d'entente avec le maire et l'opérateur. Le commissaire se méprend d'une procédure délégitimée par les opposants, comme il fait preuve d'une certaine cécité en ne prêtant pas attention à certains signes d'une contestation encore vive, à l'instar du panneau faisant la publicité de l'enquête, « tagué »<sup>13</sup> par des opposants, qu'il s'empresse de nettoyer. Il ne cherche pas non plus à consulter davantage la population, en organisant par exemple une réunion publique comme il en a le droit, alors que ces conclusions procèdent en partie d'une intuition qui pourrait mériter un approfondissement d'enquête.

L'enquête publique apparaît comme « une forme de mise en scène de l'intérêt général selon une définition préalable que les tentatives de mobilisation ne parviennent pas à remettre en cause. » (Blatrix, 1999, p. 15) Ce commissaire se fonde davantage sur l'implicite d'une participation quasi nulle<sup>14</sup>, ou constate son essoufflement, entendant par là que la procédure est mise à l'épreuve par la présence du public et que son absence fait la preuve de son bon déroulement démocratique. Structurellement fondée à avaliser les projets publics, l'enquête publique n'arrive pas à revenir sur le processus d'élaboration du projet et de décisions qui a eu lieu en amont et que l'enquête n'est plus en mesure d'investir (Simard et alii, 2006).

A Moules, la procédure suit peu ou prou le même cours qu'à Saint Michel, à la différence qu'aucun avis défavorable ne vient émailler les deux enquêtes publiques. Le commissaire, peut-être par défaut de public<sup>15</sup>, mène en grande partie lui-même l'enquête en cherchant des informations complémentaires permettant de mesurer les impacts du projet. Il finit par émettre un avis favorable au projet, en recommandant d'organiser les transports liés à la construction afin qu'ils n'interfèrent pas avec les heures de rentrée et de sortie scolaires.

Sachant l'un des projets attaqué, un lecteur non averti pourrait être surpris à la lecture des conclusions des deux enquêtes publiques. Les descriptions des processus d'instruction et de discussion des critiques publiques sont relativement similaires d'un projet à l'autre, comme si ces procédures ne pouvaient rendre compte d'une autre activité que celle touchant au cadre juridico-normatif dans lequel s'inscrivent les projets. L'instruction rend invisible toute une partie de l'activité sociale de territorialisation du projet, qui semble tout autant importante à la non-émergence de contestations, ou du moins à la prévention de leur émergence.

## L'ajustement social du projet

On veut ici rendre compte des actions réalisées par les acteurs pour anticiper les conséquences physiques et sociales qu'entraîne un projet de parc solaire sur un territoire. Trois domaines d'intervention (ou de non intervention) peuvent être distingués : la localisation du projet, les acteurs en interaction avec le projet, et la publicité du projet.

### *Penser la localisation et ses effets*

Les modalités qui ont présidé à la localisation de chacun des projets sont contrastées d'une commune à l'autre. A Moules, le projet est d'abord situé dans un espace de contraintes, et c'est en cherchant à le penser comme projet public qu'il peut être envisagé comme réalisable. :

« L'aspect inavouable, c'était qu'en lisière du massif j'étais propriétaire de 10 ha. Et mon adjoint tout autant. On ne voulait pas en faire une affaire privée. Parce que où cela s'arrête, où cela commence, où est l'intérêt public ? Le tournant de l'histoire, cela a été de dire, on a la maîtrise foncière, c'est la commune, on l'implante où l'on le souhaite. On allait dire où cela s'arrête, entre le transfo et la limite communale, à

---

<sup>12</sup> Rapport du commissaire enquêteur sur l'enquête publique conjointe à une demande de permis de construire en vue de la création d'un parc photovoltaïque sur la commune de St Michel du 29 octobre 2010, page 8.

<sup>13</sup> Ibid, p.3.

<sup>14</sup> Cécile Blatrix souligne que 85% des enquêtes publiques font « l'objet d'une carence totale ou partielle du public. », op. cit., p. 2.

<sup>15</sup> L'enquête recueille en tout 3 avis favorables, dont 2 avec réserves, réserves qui ne sont pas retenues par le commissaire enquêteur car sans lien avec le projet.

un endroit qui n'impacte pas l'intégrité de la plaine. Et là dans la plaine on était tous propriétaire les élus. Ca partait d'un endroit qui n'était pas très sain. (...) Au cœur du massif, l'intégrité était affectée. Pour moi j'ai regardé la carte, le projet il était là. »<sup>16</sup>

La plaine correspond au plateau situé au-dessus du village, plateau qui offre un vaste espace pour la promenade et la chasse, dont une partie est une cuvette invisible des alentours, mais dont le foncier est aussi fortement morcelé. Le maire devine que l'endroit recèle un potentiel intéressant pour recevoir ce projet, en termes de faibles impacts paysagers notamment. Cependant, les configurations foncières doivent être étudiées précisément pour ne pas jeter le doute sur les intentions municipales. L'organisation sociopolitique emboîtée dans la composition foncière de la plaine indique une localisation possible du projet : le conseil général est propriétaire d'un vaste Espace Naturel Sensible (ENS) situé entre un poste de transformation et la limite communal. Le maire vient d'être élu conseiller général et siège à la commission environnement qui statue sur le devenir des ENS. La localisation en limite de la commune doit se comprendre à l'intérieur d'une histoire intercommunale : Moules a accueilli trente ans plus tôt une ligne THT, alors que deux des trois faisceaux du projet initial passaient sur la commune voisine. Cette dernière ne peut aujourd'hui reprocher cette forme industrielle en milieu naturel, alors qu'elle a rejeté sur son voisinage trente ans plus tôt. Le processus de localisation se situe donc dans une perception simultanée des contraintes (ne pas porter atteinte à l'intégrité de la plaine et des élus), et de potentiels (revenus communaux en remplacement de la taxe professionnelle vouée à disparaître, terrains départementaux accessibles) qui transforme une opportunité amenée par un opérateur en un projet public.

Pour le maire de Saint Michel, l'objectif est aussi d'installer le parc solaire sur des terrains municipaux afin de faire bénéficier le budget municipal de cette nouvelle ressource. La commune a un large choix puisqu'elle est propriétaire de plus de 600 ha. Elle choisit finalement le terrain le plus dégradé, le moins productif : constitué de chênes chétifs, situé à côté d'une ancienne décharge : « On a choisi une parcelle de 36 ha sur un foncier communal disponible de 600 ha. C'était une parcelle de faible valeur forestière, avec beaucoup de garrigues<sup>17</sup>. »<sup>18</sup> Le projet s'inscrit dans une économie foncière, une logique de « rente différentielle » (Bergeron et alii, 1977, p. 93), où les terrains trouvent une destination à partir des opportunités d'aménagement et de productions possibles qui se distribuent en fonction des rentabilités attendues dans chaque espace. Cet espace se trouve aussi directement visible depuis l'ancien village, réinvesti par de nouveaux habitants. Mais le maire ne semble pas prêter d'importance aux conséquences de la gêne visuelle qu'occasionnerait cette localisation.

### *A Moules, une posture d'enquête pour atténuer les conséquences*

Le maire de Moules se retrouve avec trois types d'acteurs avec lesquels il doit composer : les chasseurs, les propriétaires terriens et le Conseil général. Avec les premiers, les négociations sont dures et nécessitent beaucoup de discussions : « Imaginez toute la végétation qu'il y avait ; quand les chasseurs ont su ça. Il y a eu des discussions. »<sup>19</sup>. C'est d'abord un adjoint au maire qui est mobilisé. Vice-président de la société de chasse, cette proximité, si elle permet un contact direct, ne lui facilite pas pour autant la tâche : « Il a fallu que je négocie dur. Ça a été dur entre ma position d'élus et celle de chasseur. (...) Il y a des chasseurs qui étaient contre. »<sup>20</sup> Une série de rencontres informelles sont alors organisées en présence du maire et de l'opérateur. De nombreux arguments leur sont avancés, mais c'est l'octroi d'une subvention annuelle qui permet d'obtenir leur soutien au projet.

Enquêteur : Et comment cela s'est pas passé avec les chasseurs ?

Adjoint, vice-président de la société de chasse : Au point de vue chasse, au début c'était mal partie.

L'opérateur Bird Solar<sup>21</sup> : Ah ouais, c'était pas évident.

Adjoint, vice-président de la société de chasse : Les murs ils ont vibré ici. 50 ha ont été enlevés sur 2000 ha. Et puis on est obligé de tirer dos au transfo. Le maire nous a promis qu'il s'arrêterait là.

---

<sup>16</sup> Extrait d'entretien avec le maire de Moules, le 7 juin 2013.

<sup>17</sup> Formation végétale méditerranéenne des sols calcaires, constituée de chênes kermès, d'arbustes aux feuilles persistantes et coriaces (ciste, arbousier, lentisque, myrte, lavande, thym) et de quelques herbes annuelles. Source [www.larousse.fr](http://www.larousse.fr), consulté le 30 octobre 2013.

<sup>18</sup> Extrait d'entretien du Maire de St Michel, le 4 février 2013.

<sup>19</sup> Extrait d'entretien avec l'élus au comité de feu, le 7 février 2013.

<sup>20</sup> Extrait d'entretien téléphonique avec un élus, vice-président de la société de chasse, le 2 avril 2013.

<sup>21</sup> Le nom a été ici changé par souci d'anonymisation.

Un autre adjoint : Des chasseurs, il y en a de moins en moins.

Adjoint, vice-président de la société de chasse : Ce projet, on en a discuté avec les chasseurs : on a une convention. Les membres du bureau font le tour du site pour surveiller. Les chasseurs ont une petite subvention.<sup>22</sup>

Cet extrait de conversation entre les élus et l'opérateur, tentant de répondre à mes questions, en présence du maire, témoigne ainsi du travail collectif de médiation opéré avec le groupe des chasseurs : des arguments sont construits en réponse à des inquiétudes (avoir la garantie du maire que le projet ne s'étende pas dans l'avenir) ; le poids politique des chasseurs est discuté pour mesurer l'investissement à consentir ; la subvention accordée s'inscrit dans un cadre légal et une fonction sociale afin d'être légitime et non assimilée à une forme de corruption.

Avec les propriétaires terriens, la préservation de l'entente est également un enjeu dans l'élaboration du projet. La plaine appartient à de nombreux propriétaires, dont certains ont déjà été contactés par l'opérateur lors des premières phases de prospection. La municipalité veut racheter des terrains forestiers pour effectuer un échange foncier avec l'ENS du Conseil général.

Le Maire : C'était déjà des terrains pressentis, où l'opérateur avait fait des propositions

L'opérateur Bird Solar : Claude N. : une partie de sa parcelle approchée le terrain, et je l'avais approché. Finalement la commune lui a racheté le terrain.

Le Maire : On a racheté à la moitié du prix qu'avait proposé Bird Solar. Le prix des domaines était à 12 centimes, et on était coincé par les domaines. Mais Bird Solar avait en quelque sorte une dette, au nom de la dédite, on a remboursé la différence. Il aurait dû être acheté à 12, et Bird Solar a mis la différence. La mairie lui a donné 12, et Bird Solar 12. Quelque part, il y avait une dédite.<sup>23</sup>

La mairie se sent en dette avec ces propriétaires et leur propose en échange de racheter leurs terrains au double du prix des domaines, grâce à un apport de l'opérateur. Il est justifié ici comme dédite, c'est-à-dire comme un engagement qui n'aurait pas été tenu et qui aurait lésé le vendeur. Cette dédite pourrait se concevoir comme une manière de distribuer une ressource auprès d'une clientèle électorale (Mattina, 2004). Mais la manière dont se construit la réponse renvoie davantage à un exercice de justice, où il s'agit de ne causer de tort à personne. La décision publique souhaite ainsi s'inscrire dans un régime d'équité, en mobilisant des moyens supplémentaires, mais aussi des arguments.

Enfin, il reste à persuader le Conseil général d'effectuer un échange foncier<sup>24</sup> entre l'ENS actuel et d'autres terrains rachetés par la municipalité. On a vu comment la mairie a été aidée par l'opérateur pour acheter des terrains voisins. Il reste à convaincre la commission départementale du bien fondé d'un tel échange :

« L'échange est possible, mais pas la revente. Du moment que l'échange est honnête. Moi où intellectuellement je pensais que c'était possible, c'est que c'était un endroit qui avait été brûlé il y a 50 ans, qui avait été replanté de cèdres ; et cette cédraie elle n'avait pas pris. A aucun moment on a affecté un espace naturel. (...) Si cela avait été une chênaie d'arbres séculaires, c'était pas possible, si vous cherchez des points de blocage. C'était pas possible. Ce que j'ai exprimé ici, je l'ai exprimé en commission. J'ai dit aux élus de venir voir. Et ils sont venus. Ils ont vus les arbres alignés. Ils ont vu que c'était pas un ENS. Tout ça a plaidé en faveur du projet. Mais si je les avais emmenés dans une forêt séculaire de chênes cela n'aurait pas marché. »<sup>25</sup>

Cette explication rend relativement lisible à la fois les marges d'actions identifiées au préalable dans le choix d'implantation et les stratégies argumentatives mobilisées pour modifier les représentations des élus et techniciens du Conseil général. Le Maire, natif de la commune, connaît bien cet espace, sa faible qualité environnementale, et dès lors sa possible mutabilité de statut. Il convient encore de transmettre à ses pairs cette connaissance, ce qu'il réalise en faisant visiter la cédraie aux élus. Ainsi, « face à une exigence de vérité, ou du moins de vérification [le maire fait] surgir dans le monde sensible l'objet ou le phénomène en discussion, de sorte que plus personne ne puisse le contester » (Chateaufort, 2011, p. 252). En organisant la visite du site, il

<sup>22</sup> Extrait d'un entretien collectif en mairie, le 7 juin 2013.

<sup>23</sup> Extrait d'un entretien collectif en mairie, le 7 juin 2013.

<sup>24</sup> « Les ENS, dans le cas du département du Var, ils sont classés dans le domaine public : ils sont inaliénables et imprescriptibles. (...) Seul l'échange de terrain est possible » : extrait entretien technicien ENS Var, du 2 juillet 2013.

<sup>25</sup> Extrait d'un entretien collectif en mairie de Moulès, le 7 juin 2013.

rend tangible la survalorisation de cet espace, tout en replaçant son classement dans l'histoire locale de sa conception (le feu, la plantation expérimentale de l'ONF, ...), de la même manière qu'une plate-forme sur le bayou rend compte aux habitants du Lower 9th Ward de l'histoire de l'urbanisation de la Nouvelle-Orléans et de l'oubli des fonctions qu'occupaient le bayou face aux inondations (Tonnelat, 2012, p. 172). Le maire fabrique pour ses pairs une enquête dont il a déjà intuitivement parcouru le déroulement, et dont il sait que la visite constituera une preuve supplémentaire dans sa résolution. Mais pour assurer une décision favorable, l'opérateur se charge également de la mise en place d'une mesure compensatoire volontaire, au travers du rachat, pour le compte du Conseil général, d'une propriété de 300 ha située dans le Haut-Var.

Ainsi, le dispositif de conviction du Conseil général utilise plusieurs registres d'actions, techniques, argumentaires, et financiers. Cette convergence traduit la conscience de la nécessité impérieuse pour la municipalité de convaincre le Conseil général d'échanger ce terrain, point central du projet en construction, duquel finalement toutes les actions de rachat et d'échanges fonciers, de persuasion des chasseurs et d'autres propriétaires, découlent. Or, le Conseil général n'est pas du même bord politique que le maire. Il faut donc amener le Conseil général à prendre une décision en sa faveur, en dehors d'une logique partisane, à partir d'arguments, de contreparties, qui construisent une rationalité en faveur du projet. Des actions ont pu être évoquées et abandonnées, d'autres ont pu échouer. Les acteurs ne retiennent finalement ici que ce qui a fonctionné, mais le processus de recherche qu'ils décrivent implicitement renvoie à des formes d'expérimentations qui ont conduit à la constitution d'une majorité, qui n'était pas acquise d'avance, au sein du Conseil général.



## *A St Michel, des conséquences que s'autorise le pouvoir local*

A l'inverse, à St Michel, le maire et l'opérateur n'investissent pas dans une négociation avec les acteurs impactés par le projet. Le maire, proche du Conseil général, négocie avec la direction des routes pour garder un écran forestier entre le parc et le village perché. Il présente le projet ainsi à la population. Or, cela ne convient pas aux habitants du village perché, venus ici pour le paysage qu'ils peuvent admirer à 360°. Mais leurs protestations ne trouvent pas d'audience auprès du maire et de l'opérateur. Pour le maire, l'écran d'arbres suffit et il ne croit pas que le parc puisse encore gêner les habitants : « Ils prétendent que du haut du village ils voyaient, visuellement ; alors qu'on s'était mis d'accord avec le Conseil général de laisser un rideau d'arbres surplombant le projet. »<sup>26</sup> Le maire et l'opérateur se sont adossés à la légitimité que leur confère le suffrage universel pour ne pas prendre en compte, ou sous-estimer les conséquences de l'aménagement.

En fait, le maire disqualifie cette population qu'il considère comme minoritaire et dont les arguments demeurent pour lui sans fondement : « Des écolos... Qui prétendaient qu'on allait détruire la nature. Deux ou trois qui viennent du haut du village... Des néo ruraux : un [du centre de recherche voisin], un autre qui est enseignant. » Entre les demandes de patrimonialisation de ces habitants et le maire, il y a une véritable incompréhension. Durant notre entretien, le terme « paysage », pourtant au cœur du conflit pour lequel il est interrogé, n'apparaît pas. Quand il dit : « Cela ne gêne absolument rien depuis là-haut. », il ne semble pas avoir conscience de la valeur paysagère dont ces urbains ont recouvert l'ensemble du plateau au centre duquel ils se sont implantés. D'autre part, dans son discours, leur statut d'allochtone, exerçant une profession intellectuelle ou non agricole, ne leur permet pas, selon lui, d'exercer une autorité sur le mode de développement de la commune. En tant qu'agriculteur, issu d'une famille présente sur la commune depuis plusieurs générations, il considère qu'il a acquis une connaissance, un savoir-faire, propre à orienter de manière bénéfique le développement de la commune. Il a l'habitude d'une opposition qui se présente lors des élections, et qu'il sait minoritaire dans les urnes. Il convient de ne pas se laisser intimider par ces concurrents, de montrer à ses électeurs, majoritaires, qu'il peut imposer ses décisions pour montrer, à qui de droit, qui est détenteur du pouvoir municipal. Cette décision constitue autant un acte de domination symbolique (Bourdieu, 1977) des autochtones (Elias, 1997 ; Retière, 2003) à l'encontre des nouveaux arrivants, qu'elle s'inscrit dans un jeu de médiation régulé par la préfecture. Ainsi, il constate que « quand il y a eu le permis de construire, il y avait déjà la contestation. » Puis, fait remarquer que « quand on a le permis de construire j'ai cru que c'était fini. Mais non. J'ai jamais pensé qu'on en [serait] arrivé là. » Dans son esprit, il s'agit d'opposants locaux, comme il a pu en rencontrer d'autres, qui se plieront à la décision du préfet. Dans sa conception des médiations locales, le préfet constitue une autorité supérieure, qui a pour rôle de trancher les désaccords entre locaux. Il est ainsi surpris que cette médiation ne fonctionne pas ici.

Mais cette minorisation de la contestation n'est pas le seul fait du Maire. Selon l'opérateur, les opposants n'ont jamais voulu négocier : « Ils ont fait des réunions entre eux. Ils n'étaient pas du tout dans la négociation. ». Cependant, l'opérateur mesure cette contestation et considère qu'elle demeure faible : « Et puis c'est toujours pareil, si c'est 10 personnes qui s'opposent ou 400. Ben là c'était plutôt 10 que 400. Donc, ... » L'opérateur n'investit pas fortement le dialogue avec les opposants et préfère sécuriser son projet : il a une très bonne connaissance des recours contentieux dont il anticipe les dépôts.

L'opérateur, comme le maire, ne se situent donc pas dans l'ajustement du projet à partir des discussions et demandes que suscite sa publicisation au niveau local. Si une partie des conséquences sont anticipées avant sa connaissance publique, le reste de leurs actions consistent à consolider la légitimité du projet, que se soit en termes politiques dans la promotion locale du projet (un article de la presse locale relate le projet présenté lors des vœux de l'année 2010, soit en pleine contestation), que ce soit au niveau juridique dans la réalisation du dossier technique.

### Tableau 2 : ajustements et publicité du projet dans chacune des communes

---

<sup>26</sup> Extrait du maire de St Michel, le 4 février 2013.

## **La publicité du projet : un projet plus publicisé que l'autre ?**

Dans cette gestion des conséquences du projet, la manière dont chacune des municipalités a géré la publicité faite autour du projet témoigne à nouveau des différences de conceptions qui existent entre les deux communes. A St Michel, une réunion publique présente le projet le 26 juin 2009, quelques semaines avant la tenue de l'enquête publique sur la révision simplifiée du POS. Cette réunion est proposée par l'opérateur qui a intégré ce dispositif d'information du public dans sa procédure d'élaboration des projets : « Maintenant les réunions publiques sont obligatoires. Non, ce n'est pas obligatoire, mais c'est systématique. C'est une évidence. »<sup>27</sup> Dans le processus de constitution d'une opposition, cette réunion participe de la naissance du public des habitants du village perché. L'enquête publique attise la contestation durant l'été, et les opposants mobilisent et manifestent publiquement leur mécontentement le 27 octobre<sup>28</sup>. Finalement, en l'absence d'un travail continu d'ajustement du projet aux attentes des habitants directement concernés, la réunion publique apparaît comme un déclencheur de leur mobilisation. Cette réunion est pensée comme une procédure faisant la preuve d'une communication du projet à l'adresse des habitants, et non comme l'entrée d'un processus de dialogue et d'ajustement du projet. Elle produit finalement l'effet inverse de celui attendu.

A Moulès, le maire évite au contraire tous rassemblements publics. Des rencontres ont bien lieu comme on a pu le voir plus haut, mais dans le cadre restreint de groupes d'intérêts. Le conseil municipal tient une séance publique pendant laquelle le projet est présenté. La commission environnement est chargée de formuler un avis. Mais aucune réunion publique spécialement dédiée à la discussion du projet n'est organisée. Cependant, les habitants ne manquent pas d'être informés du projet : deux bulletins municipaux traitent du sujet, une lettre est adressée à chaque habitant, et plusieurs articles de Var Matin suivent l'avancement du projet. Le maire a ainsi l'occasion de justifier son projet, sans que ses arguments puissent être discutés. En s'abstenant d'organiser une discussion publique sur le projet, il ne fournit pas d'occasions à un public de se constituer.

## **Les dispositions sociales et cognitives des promoteurs, un cadre déterminé pour l'action ?**

On a donc vu deux communes, deux projets, et deux manières bien distinctes d'opérer, malgré des caractéristiques sociales et géographiques, une forme d'aménagement et un cadre juridico-normatif similaires. Comment expliquer ces décalages ? Il faut pour cela remonter à la manière dont chacune des communes ont choisi leur opérateur, aux attentes qui étaient sous-tendues dans ces choix d'une part, aux apprentissages préalables à la mise en œuvre du projet d'autre part.

---

<sup>27</sup> Extrait d'entretien avec le chef d'agence régional Solaire de France, le 18 janvier 2013.

<sup>28</sup> Article de Var Matin du 28 octobre 2009 : « Saint Michel, le futur parc photovoltaïque fait débat chez les habitants ».

## *Choisir son opérateur, choisir un mode opératoire*

Le maire de St Michel découvre ce type de projet à l'occasion de l'inauguration d'un parc solaire dans une commune voisine. La municipalité lance un appel d'offre pour sélectionner son opérateur et retient l'entreprise Solaire de France<sup>29</sup> pour sa dimension « service public », entreprise dont la dimension nationale rassure la commune pour la mise en œuvre d'un projet de cette dimension : « C'est un maire attaché au service public. Même si on est en fait privé, cela rassure. On est quand même pas beaucoup à pouvoir élaborer et construire derrière. »<sup>30</sup>. La mairie recherche donc un opérateur fiable et relativement autonome dans sa mise en œuvre : il y a une logique de service qui préside à ce choix. La mairie ne cherche pas un partenaire de projet, ou à constituer une équipe opérationnelle, mais à déléguer le projet à une entreprise extérieure. Les rapports entre la mairie et l'opérateur décrivent d'ailleurs ce type de relation : par exemple, Solaire de France laisse son numéro en mairie, affiché dans le hall, afin d'être directement contacté par les habitants qui le souhaitent, à la manière d'un service extérieur. Maire comme opérateur opèrent dans un cadre préétabli d'actions et de relations qui installe le projet dans une routine de l'aménagement communal.

A l'inverse, à Moules, on recherche un opérateur qui soit « intelligent et coopératif »<sup>31</sup>. Sachant que la réalisation du projet est soumise à des conditions particulières (échanges fonciers, négociations avec les chasseurs, ...), ces exigences placent le maire et l'opérateur dans une logique de management de projet (Faure, 1989), et la nécessité de partager une même culture opérationnelle dans laquelle ils se retrouvent l'un et l'autre, une culture de projet politique et non de gestion publique de l'aménagement communal : c'est parce qu'il reconnaît dans l'autre un partenaire de projet que le maire le choisit. Ces proximités s'établissent dans les profils respectifs du maire et du chef de projet. Ils sont tous deux ingénieurs de formation, issus de milieux populaires avec lesquels ils ont gardé des attaches : le maire, fils d'un employé, quitte le village pour se former à Paris, mais revient travailler à Toulon, ce qui lui permet de se réinstaller dans le village ; le chef de projet, né à La Seyne sur mer, ville ouvrière située à côté de Toulon, effectue ses études en Lorraine, travaille aujourd'hui à Paris, mais revient régulièrement à la Seyne où il garde de nombreuses attaches familiales et amicales. A une proximité sociale, s'ajoute donc des similarités de parcours, et le partage d'une culture méridionale dont ils ont conservé un fort goût : la cuisine, la flore et la faune locale, l'attachement aux lieux, ... Le maire, sachant les médiations sociales nécessaires à la mise en œuvre du projet, recherche un partenaire qui partage une compréhension implicite des normes et valeurs sociales locales, un goût du travail propre aux catégories en ascension sociale, et une connaissance comme transfuges des différents univers sociaux présents sur la commune. Le chef de projet de Bird Solar rassemble ici ces attendus sociaux et cognitifs qui préparent une équipe à l'élaboration du projet.

## *Les apprentissages préalables comme dispositions cognitives à l'enquête*

Les apprentissages préalables apparaissent également déterminant dans la manière de concevoir les projets dans chacune des communes. A St Michel, le maire et l'opérateur présentent des dispositions cognitives spécifiques. Le maire est un ancien professionnel de la représentation syndicale, au sein de laquelle il a fait carrière aux niveaux départemental et régional. Sa vision du développement local s'inscrit dans le modèle de cogestion Etat/professions agricoles et de ses intérêts partagés (Coulomb, 1997). Il prolonge aujourd'hui cette norme d'action publique sectorielle à l'aune des aménagements qui ont pu avoir lieu dans les décennies précédentes sur la commune : la construction d'un barrage EDF dans les années 1960 a permis le développement du tourisme et l'irrigation, sans impact foncier majeur : « Nous, ici, on a eu peu d'impacts du barrage EDF. Il n'y a que 10 ha agricoles touchés. » Une nouvelle infrastructure sur sa commune est perçue comme un signe de développement, d'autant que la commune dispose d'importantes réserves foncières dont la cession n'a jamais occasionné de problèmes : « Mon beau-père était propriétaire : on lui demandait de signer et voilà. Il n'y avait pas d'enjeux fonciers »<sup>32</sup>. S'il a connaissance des oppositions qui manifestent aujourd'hui à l'encontre des grands aménagements ou des infrastructures, il ne comprend pas le sens de leurs motivations en dehors de leur caractère contestataire : « Regarder maintenant avec Notre Dame des Landes ! Aujourd'hui il se fait des infrastructures qui ne passeront plus, comme le TGV. Maintenant, il y a des gens qui ont que ça à foutre, des écolos. »<sup>33</sup>

Par ailleurs, sa lecture de l'histoire de St Michel constitue autant de signaux qui lui indiquent la faisabilité du projet. Aucun conflit d'aménagement n'est connu, malgré l'implantation d'un barrage, du canal du Provence,

<sup>29</sup> Le nom a été ici changé par souci d'anonymisation.

<sup>30</sup> Extrait d'entretien avec le chef d'agence régional Solaire de France, le 18 janvier 2013.

<sup>31</sup> Extrait d'un entretien collectif en mairie de Moules, le 7 juin 2013.

<sup>32</sup> Extrait entretien maire de St Michel, le 4 février.

<sup>33</sup> Extrait entretien maire de St Michel, le 4 février.

d'une décharge ou dernièrement d'une déchetterie. Le village perché n'a plus vraiment d'existence sociale, ou en tout cas, n'a pas de légitimité sociale à ses yeux pour décider de l'aménagement de la commune. A notre première rencontre, il m'offre un livre sur l'histoire du village, écrit au début des années 2000, qui décrit précisément le processus de « déperchement » qu'a connu le village perché, vidé de ses habitants et des infrastructures publiques sur une période de 300 ans. A la fin du livre, le vieux village est qualifié de « bouquet de vieilles pierres, et la trentaine de hameaux [qui constituent l'urbanisation actuelle] ont finalement dépeuplé le chef-lieu de l'an mil, (...) ne laissant là-haut qu'une excellente auberge, de jolies maisons des 16 et 17èmes et beaucoup de ruines. » (Seillé, 2000, p. 9). Le village s'est repeuplé depuis, mais, comme on l'a vu, ces nouveaux habitants n'ont pas sa considération. En effet, la lutte des hameaux situés en bas pour faire descendre les infrastructures communales (mairie, école, poste, église, ...) est encore dans les esprits, et le repeuplement du village perché est potentiellement synonyme de nouvelles batailles qui ne seront pas à mener tant que l'on n'accorde pas d'importance au repeuplement du village perché. Les élections de 2008 faillirent raviver ces conflits, puisqu'une liste composée en partie de ces nouveaux habitants, arrive devant la liste de l'équipe sortante au premier tour. Cependant, la mobilisation politique de l'entre deux tours permet au maire de reprendre la main. Les habitants du village perché sont donc davantage perçus comme des concurrents politiques, prêts à le renverser, mais dont le verdict des urnes les a soumis à son autorité. C'est encore pour lui une lecture en termes d'alliances, de soutiens, d'affiliations et de domination, qui préside aux décisions communales.

Au niveau de la Solaire de France, les modalités d'élaboration des projets sont issues de secteur du l'éolien. Ici, les apprentissages de la conflictualité, très forte sur ce type d'installation, ont conforté les opérateurs dans des approches réglementaires. L'élaboration des projets est donc essentiellement tournée en prévision de l'espace de confrontation juridique dans lequel il va être discuté : « On s'est forgé une culture du contentieux. On ne pense qu'à ça. Franchement oui. On pense sécurisation du projet. On laisse rien passer, sur le nombre de passages des oiseaux, ... etc. On est ultra carré. »<sup>34</sup> La sécurisation juridique constitue la norme d'élaboration prioritaire, l'intégration du projet au sein de son univers social passant au second plan.

A Moules, les apprentissages et normes d'actions sont toutes autres. Le maire a endossé depuis le début des années 2000 le costume du maire-manager, mobilisant politiques publiques et opportunités économiques dans l'élaboration de ces projets communaux : la transformation de l'ancienne cave coopérative en habitations sociales a été prise en charge par le bailleur départemental ; la nouvelle cantine commune à l'école et à la crèche a reçu de nombreux cofinancements ; des échanges fonciers avec des propriétaires privés facilitent l'aménagement d'un espace sportif polyvalent à l'entrée du village. Ces réalisations et ses multiples mandats politiques l'ont rompu à l'élaboration de politiques publiques sectorielles multi partenariales (Faure, 1989, p. 76).

Tableau 3 : Choix de l'opérateur et apprentissages dans chacune des communes

Néan  
moins,  
cette  
maîtri  
se des  
consé  
quenc  
es et  
des  
problè  
mes  
public  
s n'est  
pas  
seule

<sup>34</sup> Extrait d'entretien avec le chef d'agence régional Solaire de France, le 18 janvier 2013.

ment liée aux apprentissages du métier d'élue (Faure, 1997). Elle doit aussi être pensée dans une historicité communale qui a forgé une identité propre et révélée des sensibilités auxquelles cet élu est particulièrement attentif. En effet, en 1986, alors qu'il n'est que conseiller municipal, un conflit sur l'implantation d'une carrière mobilise « des habitants, toutes tendances confondues – rouges, blancs ; écolos et chasseurs- (...) pour arrêter le projet » (Aguillon et Caula-Grisolle, 2002, p. 95). La mobilisation trouve son apogée en 1991 en réunissant 10 000 personnes à l'occasion d'une manifestation qui prend des allures de grande fête populaire. Le projet de carrière est abandonné, mais demeure ce moment de mobilisation qui a été l'occasion d'interconnaissances et de discussions sur les modalités possibles, et inadmissibles, d'aménagement de la commune. Autochtones et néo-ruraux, dans cette diversité politique et de rapports à la nature, nommée « rouges, blancs, écolos et chasseurs », ont ici formé un public qui a enquêté et résolu les conséquences d'un aménagement non désiré. Cette histoire est encore fortement présente dans les esprits, indiquée par plusieurs interviewés lors de l'enquête, et transmise aux nouveaux venus, comme ciment d'une identité commune fondée sur la patrimonialisation des espaces forestiers.

En connaissance de cette histoire, on comprend mieux les précautions prises par le maire tout au long du projet pour endiguer toutes perceptions qui verraient dans l'implantation d'un parc solaire une atteinte au patrimoine naturel de la commune. C'est bien à l'aune de sa connaissance des éléments qui peuvent être susceptibles de constituer un public, expérience qu'il a lui-même vécue sur la commune en tant que principal protagoniste, qu'il conduit le parcours de médiations sociales entre le projet et la population.

## **Conclusion : des dispositions cognitives propres à mobiliser espaces publics et discrets dans la dynamique d'enquête sociale relative à l'élaboration des projets**

Ainsi, le mode opératoire à Moules prévient ce qui, du projet, aurait pu affecter des individus, en anticipant le règlement politique que ces individus auraient cherché à identifier. Ce mode opératoire rassemble plusieurs acteurs, adjoints et opérateur, sous la conduite du maire, qui mobilise des ressources, des savoirs et affects afin de trouver des solutions à chaque problème rencontré. Les différents membres du collectif ont une connaissance personnelle de chaque groupe : le vice-président des chasseurs sait l'attachement de son groupe à cet espace ; le maire et d'autres adjoints sont également propriétaires ; l'opérateur connaît les attentes normatives des techniciens ; le maire fait partie de la commission du Conseil général statuant sur les ENS. Pour chaque groupe, ces acteurs cherchent à identifier les transactions qu'opèrent le projet entre le milieu naturel impacté et les agents concernés, c'est-à-dire les affections, valeurs et normes qui sont altérées par l'aménagement. L'activité du collectif consiste à trouver des modalités d'accompagnement pour chacune des transactions. Ces réponses ne sont pas préétablies, mais sont testées dans la discussion avec chaque groupe. En cela, le collectif expérimente au sens où il éprouve les conséquences de ces propres activités (le « ça était dur » du vice-président des chasseurs) par des propositions et formulations qui explorent les possibilités sociales qui permettront de « modifier telle distribution afin que celle-ci provoque des conséquences plus désirables. » (Dewey, 2005, p. 294) Ce collectif prévient ainsi la constitution d'un public sur les conséquences collectives qu'occasionne un projet.

A l'inverse, à St Michel, les dispositions et mode opératoire du maire et de l'opérateur semblent conduire le projet au conflit. La conception sectorielle de l'aménagement, son instrumentalisation dans des rapports de domination autochtone/allochtonne inscrivent le projet dans une routine de la gestion publique du développement communal. Le maire et l'opérateur ne semblent pas avoir conscience de l'innovation que constitue un parc solaire dans le paysage de l'aménagement local. Ils se conduisent comme des fonctionnaires dont les activités sont « normalisées et uniformes » (Dewey, 2005, p. 146). Leur assurance est mue par l'habitude qui « n'exclut pas l'usage de la pensée, mais [qui] détermine les canaux dans lesquels elle opère. » (Dewey, 2005, p. 256) L'évolution de la structure sociale locale confrontée à l'accumulation de postures et de normes conventionnelles préparent l'émergence d'un public, troublé par les conséquences du projet. La conduite sociale du projet a ici failli, non parce qu'elle n'a pas été menée, mais parce qu'elle était structurellement conditionnée par une perception dominante des structures sociales et politiques locales et par le déficit d'expériences dans le montage de projets similaires.

Par delà les différences pointées entre chacune des communes, le processus d'ajustement (et de non ajustement) des projets interroge les dispositions des acteurs dans la maîtrise des espaces publics et discrets de discussion des projets. Ces espaces apparaissent comme centraux dans les répertoires d'actions des promoteurs de projet d'aménagement. Et les différences constatées d'une commune à l'autre se jouent dans la connaissance des propriétés sociales propres à chaque espace de discussion, dans la capacité à mobiliser ces espaces en fonction des différentes situations sociales que rencontre le projet, et à penser l'interaction entre ces différentes scènes de discussions. Ainsi, à Saint Michel, le maire organise une réunion publique, promue par l'opérateur, pensant répondre à une demande de transparence des nouvelles populations du village perché

à haut capital culturel, mais aussi à défaut d'autres espaces de négociations, plus discrets, qu'il n'a pas encore construit avec elles. Or, la réunion publique favorise une définition exclusive du problème public au travers de la valeur dominante portée par le public (Gilbert et Henry, p. 41), soit ici la patrimonialisation du paysage. La cristallisation définitionnelle du problème public empêche en aval l'établissement de compromis sur des valeurs pourtant incommensurables (préservation des paysages /vs/ développement des énergies renouvelables). A l'inverse, le maire de Moules, accompagné de son équipe, mobilise l'ensemble des espaces « confinés » nécessaires aux négociations avec les acteurs impactés, mais les réponses et arguments formulés sont toujours pensés dans l'éventualité de leur publicisation. Ainsi, si « les arbitrages et compromis sont traités à bas bruit social » (Ibid, p.49), ils ne sont pas exemptes de montée en généralité. En revanche, l'espace public spécifiquement dédié au projet est soigneusement évité. La publicisation des problèmes soulevés par le projet pourrait imposer la patrimonialisation de la forêt comme valeur dominante face au développement des énergies renouvelables, faisant voler en éclat les compromis discrètement tissés.

Dès lors, plus les promoteurs mobilisent des espaces de discussions confinés, plus les modalités de publicisation doivent être maîtrisées, l'information du public prenant le pas sur l'élaboration publique des projets. A l'inverse, une publicisation trop intense et précoce du projet fige les discussions sur des valeurs dominantes et interdit des compromis discrets sur des pratiques sociales. Pour autant, espaces publics et confinés ne semblent pas exclusifs les uns des autres. Si la recherche de compromis entre des valeurs a priori incommensurables est « d'autant plus solides que [les compromis] restent de l'ordre de l'accord tacite sans mener à une explicitation, ni a fortiori à une publicisation » (Ibid, p.49), la légitimité des projets ne peut se construire en dehors de leur publicisation, exigence formulée notamment par les groupes sociaux à forts capitaux culturels dernièrement installés dans les communes péri-urbaines particulièrement concernées par les parcs solaires. Dès lors, les espaces publics et confinés peuvent se comprendre comme des ressources sociales de discussion des projets, propres aux attentes des différentes catégories sociales présentes sur un même territoire. Si les populations anciennes inscrivent davantage les régulations sociales au sein de relations interpersonnelles ou de groupes d'intérêts, les nouvelles populations sont porteuses d'un « impératif participatif » (Blondiaux et Sytomer, 2009) auquel les élus doivent répondre. Mais cette réponse ne doit pas rester formelle, comme c'est le cas à Saint Michel, au risque de produire les effets inverses de ceux attendus. Les relations entre ces deux types d'espaces doivent au contraire être pensées en tension, sachant que ce qui se construit à l'intérieur de l'un, conditionne forcément l'autre. L'interdépendance et la coexistence de deux espaces de médiation aux propriétés discursives propres invitent ainsi à penser leur mobilisation dans des processus relationnels, dynamiques et hiérarchisés.

### **Bibliographie**

- Aguillon A., Caula-Grisolle D., 2002, *Néoules en Provence*, Maury Eurolivres, Manchecourt.
- Bergeron L., Bernier B., Bouvette A., 1977, « La rente foncière et l'agriculture dans le capitalisme actuel », *Anthropologie et Sociétés*, vol. 1, n° 2, p. 89-105.
- Blatrix C., 1999 « Le maire, le commissaire enquêteur et leur public. La pratique politique de l'enquête publique. », in *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, CRAPS – CURAPP, PUF, p. 15.
- Blondiaux L. et Sytomer Y. « L'impératif délibératif », *Rue Descartes* 1/2009 (n° 63), p. 28-38.
- Bourdieu P., novembre 1977, « Une classe objet ». in *Actes de la recherche en sciences sociales*, Vol. 17-18, pp. 2-5.
- Boy D., Villalba B., 1999, « Chapitre 7. Le dilemme des écologistes : entre stratégie nationale et diversités locales », in Perrineau P., Reynié D. (dir), *Le vote incertain*, pp. 143-162.

Cefaï D, Terzi C (dir.), 2012, *L'expérience des problèmes publics*, Raisons Pratiques, n°22, Paris, Éditions de l'EHESS.

Chateaufreynaud F., 2011, *Argumenter dans un champ de forces. Essai de balistique sociologique*, Petra.

Coulomb P., 1995, « Le paradoxe du droit de propriété moderne : la fin de la rente foncière au profit du revenu du travail ou du profit », *Options Méditerranéennes*, CIHEAM, 29, sér. A, pp. 25-29.

Dewey J., [1915], 2005, *Le Public et ses problèmes*, Traduction Joëlle Zask, Gallimard, coll. "Folio Essais".

Faure A., 1989, « Le trousseau des politiques locales », in *Politix*, Vol. 2, N°7-8. Octobre-décembre 1989. pp. 73-79.

Faure A., 1997, « Les apprentissages du métier d'élu local. La tribu, le système et les arènes. », in *Pôle Sud*, N°7, pp. 72-79.

Françoise J, Jouve A.-M., Napoleone C., juin 2003, « Et si le capitalisme patrimonial foncier changeait nos paysages quotidiens ? », *Le Courrier de l'environnement*, n°49.

Gilbert C. et Henry E., « La définition des problèmes publics : entre publicité et discrétion », *Revue française de sociologie*, 2012/1 Vol. 53, p. 35-59.

Gusfield J., 2012, « Significations disputées. Contester la propriété et l'autorité des problèmes sociaux », in Cefaï D., Terzi C. (dir.), *L'expérience des problèmes publics*, Raisons Pratiques, n°22, Paris, Éditions de l'EHESS, pp.113-132.

Labusière O., 2009, « Les stratégies esthétiques dans la contestation des projets d'aménagement : le milieu géographique entre singularité et exception », *L'information géographique* 73 (2), Armand Colin, pp 68-88.

Mattina C., troisième trimestre 2004 « Mutations des ressources clientélares et construction des notabilités politiques à Marseille (1970-1990) », in *Politix*. Vol. 17, N°67, pp. 129-155.

Mormont M., « Conflit et territorialisation », *Géographie, économie, société*, 2006/3 Vol. 8, p. 299-318.

Norbert E., 1997, *Logiques de l'exclusion* [1965], Fayard pour la traduction française.

Retière J-N., 2003, « Autour de l'autochtonie. Réflexions sur la notion de capital social populaire », in *Politix* 16 (63), p.121-143.

Seillé J., août 2000, *Histoire de Saint Julien le Montagnier*, Pays du Verdon.

Simard L., Lepage L., Fourniau F., Gariépy M., Gauthier M., 2006, *Le débat public en apprentissage : aménagement et environnement. Regards croisés sur les expériences françaises et québécoises*, Paris, L'Harmattan (Villes et entreprises).

Spector M., Kitsuse J. I., 2012, « Sociologie des problèmes sociaux. Un modèle d'histoire naturelle », in Cefaï D., Terzi C. (dir.), *L'expérience des problèmes publics*, Raisons Pratiques, n°22, Paris, Éditions de l'EHESS, pp.82-107

Sud INSEE, janvier 2009, *Recensement de la population 2006. Provence-Alpes-Côte d'Azur : une région très urbaine, une croissance équilibrée*, n°128.

Tonnelat S., 2012, « La dimension sensible des problèmes publics. La plate-forme d'observation du bayou et la viabilité d'un quartier de la Nouvelle-Orléans, in Cefaï D, Terzi C (dir.), *L'expérience des problèmes publics*, Raisons Pratiques, n°22, Paris, Éditions de l'EHESS, pp 163-190.

Torre A., Melot R., Bossuet L., Cadoret A., Caron A., Darly S., Jeanneaux P., Kirat T. Vu Pham H., 2010, « Comment évaluer et mesurer la conflictualité liée aux usages de l'espace ? Éléments de méthode et de repérage », [*VertigO*] *La revue électronique en sciences de l'environnement*, vol. 10, n° 1.

Zask J., 2005, *Préface du livre de John Dewey : Le public et ses problèmes*, Publications de l'Université de Pau, pp 11-65.