

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

CHAPITRE I.

**LA PORTÉE DU DÉBAT PUBLIC
COMME CHEMIN PARCOURU
ENTRE LES CONFLITS TERRITORIAUX
D'UN PROCESSUS D'AMÉNAGEMENT**

JEAN-MICHEL FOURNIAU (DEST-IFSTTAR)

CHAPITRE I. - LA PORTÉE DU DÉBAT PUBLIC COMME CHEMIN PARCOURU ENTRE LES CONFLITS TERRITORIAUX D'UN PROCESSUS D'AMÉNAGEMENT

SOMMAIRE

I. ...Trajectoire d'un dossier d'aménagement et conflit territorial	37
1. Les conflits, mode d'existence territoriale des projets d'aménagement	38
2. La trajectoire des projets d'aménagement entre conflits territoriaux et concertation	41
II. ..Le chemin parcouru lors d'un débat public : Mise en parallèle des cas THT Boutre-Carros et LGV Paca	43
1. Le débat public : un cadre procédural à l'expression des conflits territoriaux	46
2. Le retour du conflit territorial	47
Conclusion : La portée comme durée d'une configuration de débat public	48

CHAPITRE I - LA PORTÉE DU DÉBAT PUBLIC COMME CHEMIN PARCOURU ENTRE LES CONFLITS TERRITORIAUX D'UN PROCESSUS D'AMÉNAGEMENT

JEAN-MICHEL FOURNIAU (DEST-IFSTTAR)

Nous avons, en introduction, situé notre approche de la portée de la participation dans un ensemble de travaux s'intéressant à la diversité des dispositifs de participation et à leurs multiples effets. « À dire vrai, plus qu'un travail sur les effets, c'est un travail sur les objectifs affichés et les conditions de mise en œuvre de la participation qui a mobilisé les énergies »¹. Précisons la balistique sociologique dans le cas des projets d'aménagement dont le processus décisionnel passe aujourd'hui par des moments institutionnels de débat public et de concertation. Pour cela, nous revenons d'abord sur les rapports entre conflits territoriaux et participation pour spécifier l'idée de trajectoire d'un dossier d'aménagement confronté à des mobilisations territorialisées. Une bifurcation essentielle apparaît dans l'expérience des acteurs : le passage d'une période où la participation du public est reconnue avoir un intérêt général propre, permettant d'enrichir l'approche du problème public à traiter, à une période où la concertation est organisée au service du projet d'un maître d'ouvrage, pour déterminer les conditions de son implantation. La comparaison entre les trajectoires de deux dossiers suivis dans cette recherche — le projet de THT Boute-Carros dont la déclaration d'utilité publique a été annulée par le Conseil d'État en 2006 après un débat public qui avait pourtant fortement transformé le projet initial du maître d'ouvrage ; le projet LGV Paca, qui connaît une nouvelle vague de conflit territorial, depuis cet automne, s'opposant au prochain choix d'un tracé à soumettre à l'enquête d'utilité publique — permet de préciser la bifurcation qu'opère la territorialisation de la concertation, et de caractériser la portée du débat public comme chemin parcouru entre les conflits territoriaux qui balisent la trajectoire d'un processus d'aménagement.

I. TRAJECTOIRE D'UN DOSSIER D'AMÉNAGEMENT ET CONFLIT TERRITORIAL

Dans le précédent programme CDE, Jean-Eudes Beuret avait conduit une recherche visant à caractériser des « itinéraires de concertation ». À partir de plus de quatre-vingts exemples, il proposait une typologie pour différencier divers processus de concertation, très locaux et le plus souvent informels, et des grilles de lecture pour suivre les itinéraires empruntés par les différents types de processus de concertation².

« À l'image de l'itinéraire technique d'une culture, marqué par les étapes de croissance de la plante et les interventions effectuées par l'agriculteur, l'itinéraire de la concertation est marqué par la progression dans le dialogue (positive ou négative), des événements extérieurs qui l'influencent et d'éventuelles interventions visant à favoriser son avancée. Il est décomposable en phases qui peuvent soit se superposer pendant un certain temps, soit se succéder à la suite d'un événement « charnière ». Le nombre et la nature des participants, l'objet des

1. Alice Mazeaud, Marie-Hélène Sa Vilas Boas, Guy-El-Karim Berthomé, « Penser les effets de la participation sur l'action publique à partir de ses impensés », *Participations* n° 1/2012, op. cit., p. 11.
2. Jean-Eudes Beuret, « L'analyse comparative d'itinéraires de concertation : produire des références pour appuyer les dynamiques locales », in Mermet L. et M. Berlan-Darqué, *Environnement : Décider autrement*, Paris, L'Harmattan, 2009, pp. 21-44, citation p. 29.

discussions, l'émergence d'accords et leur portée sont autant d'éléments qui permettent de caractériser chaque étape du processus. Chaque itinéraire est unique et ne peut en aucun cas être assimilé à une procédure, définie dans le cas des processus formalisés comme un ensemble de règles et de formalités qui doivent être observées pour parvenir à un résultat. Une procédure fixe parfois un cadre et une ossature, mais l'itinéraire la dépasse largement en investissant des espaces de concertation multiples et souvent très informels. Cet itinéraire débute bien avant la mise en place d'instances de concertation, lorsque l'objet de la concertation émerge dans l'espace public, sous la forme d'un conflit ou d'une proposition individuelle ou institutionnelle. ».

Le travail de J-E. Beuret n'enferme pas la concertation dans les seules procédures institutionnalisées, mais accorde au contraire de l'importance aux processus initiés localement. Le cadre adopté pour la description de la trajectoire des six dossiers suivis dans notre recherche n'est, dans la pratique, pas très éloigné de celui qu'il propose, quoique les projets auxquels nous nous sommes intéressés sont de « grands » projets. La principale différence tient à ce que la proposition de J-E. Beuret est centrée sur les processus de concertation, pour en caractériser les itinéraires, alors que la nôtre vise à décrire et formaliser la trajectoire des conflits, ceux-ci étant le mode d'existence territorial d'un projet d'aménagement. Comme nous l'avons indiqué dans l'introduction, nous visons par ce déplacement à sortir des difficultés rencontrées par les approches empiriques de la participation (décrire les objectifs affichés plutôt que les effets, ou privilégier l'attention aux formes de l'accord par rapport à l'expression des dissensus), en explicitant les contraintes d'une description fine des processus. Avant de préciser ces contraintes, revenons à la notion de conflit territorial.

1. Les conflits, mode d'existence territoriale des projets d'aménagement

Les rapports entre conflits et territoires ont fait l'objet de nombreux travaux ces dernières années tant en géographie qu'en aménagement, en sociologie comme en économie. Les thèses de Bruno Charlier en 1999³, Jean-Marc Dziedzicki en 2001⁴ ou Arnaud Lecourt en 2003⁵ ont montré que la gestion des territoires est articulée à la gestion des conflits générés par les projets territoriaux, et donc à la concertation. Jean Ollivro en 1994⁶ a modélisé pour les infrastructures linéaires qui traversent un territoire sans forcément le desservir un rapport fonctionnel (une courbe) entre la conflictualité sur le projet et l'usage de l'infrastructure. Leurs analyses de contentieux sur l'utilité publique d'aménagements locaux conduisent en 2005 Kirat et Melot⁷, Jeanneaux et Kirat⁸ à souligner la difficulté, voire l'impossibilité

-
3. Charlier, B. (1999), *La défense de l'environnement entre espace et territoire*, thèse pour le doctorat en géographie, Pau, Université de Pau et des pays d'Adour.
 4. Dziedzicki, J.-M. (2001), *Gestion des conflits d'aménagement de l'espace : quelle place pour les processus de médiation ?*, Thèse pour le doctorat en aménagement de l'espace et urbanisme, Tours, Université François Rabelais.
 5. Lecourt, A. (2003), *Les conflits d'aménagement – Analyse théorique et pratique à partir du cas de Breton*, Thèse pour le doctorat en géographie, Rennes, Université de Rennes II.
 6. Ollivro, J. (1994), *Essai de modélisation d'une implantation ferroviaire. L'exemple du TGV Méditerranée*, thèse pour le doctorat en géographie, Rennes, Université de Haute Bretagne.
 7. Kirat, T., et Melot, R. (2005), « Du réalisme dans l'analyse des conflits d'usage : les enseignements de l'étude du contentieux », *Développement Durable et Territoire*, <http://developpementdurable.revues.org/document2574.html>
 8. Jeanneaux, P., et Kirat, T. (2005), « Proximité, droit et conflits d'usage. Que nous apprend le contentieux judiciaire et administratif sur les dynamiques territoriales ? », *Économie Institutionnelle*, n° 6-7, pp. 221-247.

d'éliminer le conflit par la voie administrative. La géographie de la conflictualité montre, pour Melé et *al.* en 2003⁹, Marc Mormont en 2006¹⁰ ou Ségolène Darly en 2009¹¹, que le conflit est également le déclencheur nécessaire pour changer le territoire. Les auteurs défendent l'idée que des dynamiques et la formation d'une nouvelle gestion de l'espace naissent du conflit. Pour certains géographes, les conflits sont révélateurs des ancrages territoriaux interprétés en termes d'appartenance, d'appropriation voire d'identités territoriales (Lecourt, 2003). Patrice Melé considère à l'inverse que les conflits produisent des groupes conscients d'une solidarité de destin, qui s'approprient matériellement et idéellement l'espace. L'action collective révèle une proximité sociale produite à partir de la proximité spatiale. Elle est productrice en retour d'un territoire en lui conférant des valeurs partagées. Ces différences d'analyse se marquent par des différenciations du vocabulaire : conflit de proximité, conflit d'aménagement, conflit environnemental.

Dans sa thèse, Arnaud Lecourt (2003), à la suite de Jean-Marc Dziedzicki (2001), réserve la notion de *conflit d'environnement* à des conflits issus « *du fonctionnement d'un équipement ou d'une activité existante qui induit des pollutions, des nuisances et/ou des risques* ». Le conflit d'environnement peut survenir sur tous les types d'aménagement, mais ne désigne que les conflits liés aux nuisances, risques et pollutions une fois l'aménagement réalisé. Au contraire, le *conflit d'aménagement* est nécessairement lié à un processus de décision qui accompagne l'élaboration et la réalisation d'un projet. Il désigne donc les conflits sur les équipements industriels et les infrastructures linéaires, mais également les projets d'urbanisme, les projets d'aménagement touristique, les projets de remembrement agricole, de planification territoriale, etc., tout types de conflits dont Bruno Charlier a entrepris le recensement dans sa thèse. Dans cette recherche pour CDE, nous croisons sur nos dossiers, si nous adoptons cette distinction, principalement des conflits d'aménagement (THT Boute-Carros, LGV Paca, ITER, VRAL) mais également des conflits d'environnement (SPPPI).

Les travaux de Patrice Melé, de Bruno Charlier (1999), du groupe Manon pour le Commissariat général du Plan en 2005¹² ont largement traité des *conflits d'usage* du territoire, quand il y a concurrence pour un espace ou une ressource. Si cette forme de conflit est distincte des conflits d'aménagement, un conflit d'aménagement est souvent associé à un conflit d'usage (emprise des infrastructures vs maintien des terres agricoles, usage productif vs récréatif d'un cours d'eau, etc.). Le conflit d'aménagement est également très souvent associé à un conflit d'environnement, quand la résolution d'un problème environnemental passe par la construction d'un nouvel équipement (incinérateur pour le traitement des déchets entreposés, par ex.). Dans son travail de prospective des conflits d'usage du territoire, le groupe Manon avait adopté cette définition :

« Les conflits d'usage mettent aux prises des individus entre eux ou des individus et un groupe plus large. Ils peuvent être provoqués par la coexistence dans un même lieu d'activités identiques ou différentes ou par des projets d'implantation de ces activités. Ils ont souvent pour cause immédiate la concurrence pour l'utilisation d'une ressource, l'accès à cette ressource ou à une voie de

-
9. Melé, P., C. Larrue et M. Rosemberg (2003), *Conflits et Territoires*, Tours, Presses de l'Université François Rabelais, MSH Villes et territoires.
 10. Mormont, M. (2006), « Conflit et Territorialisation », *Géographie Économie Société*, Vol. 8, n°3, pp. 299-318.
 11. Darly, S. (2009), *Faire coexister ville et agriculture au sein des territoires périurbains. Antagonismes localisés et dynamiques régionales de la conflictualité. Analyse du cas de l'Île-de-France*, Thèse pour le doctorat en géographie, Paris, École des Hautes Études en Sciences Sociales.
 12. Guérin Marc (groupe Manon du Commissariat général du Plan), *Horizon 2020 : Conflits d'usage dans les territoires, quel nouveau rôle pour l'État ?*, Paris, La Documentation française, 2005.

communication (chemin, sentier) et enfin l'altération de la qualité de la ressource (air, eau, cadre de vie, paysage) par différentes nuisances (sonores, olfactives, visuelles ou encore liées à la dégradation de la composition physicochimique). On considérera qu'il existe un conflit à partir du moment où l'opposition entre les parties se manifeste sous une forme quelconque telle que plaintes orales ou écrites, altercations physiques, pétitions, campagnes de presse et publications diverses, constitution ou rattachement à un groupe de pression, actes de malveillance, manifestations ou encore assignation en justice. Les conflits d'usage cristallisent sur l'utilisation du sol des insatisfactions individuelles et des tensions qui ont parfois d'autres origines. Ils expriment des divergences d'intérêts mais aussi des différences d'identités professionnelles et territoriales. »

Cette définition montre bien l'entremêlement dans un conflit d'usage du territoire de plusieurs dimensions de conflit, que Jean-Marc Dziedzicki avait proposé de distinguer dans sa thèse¹³ : un *conflit interpersonnel*, un conflit public et un conflit de territoire. Un conflit d'aménagement met d'abord en jeu des relations interpersonnelles propres à tout conflit. Les relations antagonistes ne sont pas liées uniquement à des intérêts divergents, mais résultent également des représentations que chaque individu a d'une situation et des autres protagonistes. L'engagement d'un individu est volontaire dans un conflit interpersonnel, qui se caractérise par la rationalité limitée des protagonistes. Le conflit d'aménagement doit aussi être considéré comme un *conflit public*. Le caractère public est lié à la nature des enjeux territoriaux et à la manière de les traiter. Un conflit d'aménagement provoque en effet l'intervention d'un nombre important d'acteurs en désaccord sur la définition du problème à traiter comme sur les solutions à apporter. Les modes de régulation de cette dimension publique du conflit font largement appel à des dispositifs de participation ou à des procédures de médiation, les deux impliquant l'intervention d'un tiers pour réguler les tensions entre les protagonistes. La troisième dimension du conflit d'aménagement est sa nature de *conflit de territoire*. Les travaux de Bruno Charlier soulignent la composante territoriale des conflits d'aménagement. Pour comprendre l'évolution des mouvements d'opposition, intimement liés à la proximité des projets contestés, Bruno Charlier s'est intéressé au contexte socio-spatial d'implantation des projets contestés plutôt qu'à leur nature pour conclure que « *la survenue des conflits est toujours plus influencée par les caractéristiques de l'espace-support que par les caractéristiques du projet contesté* ». Pour marquer l'importance de cette dimension, Patrice Melé insiste sur la productivité territoriale des « conflits de proximité » (« situations mettant en jeu des résidents mobilisés pour le contrôle de leur espace proche »), à côté de leur productivité juridique et politique : « *Si les conflits peuvent être analysés comme des révélateurs des modalités d'ancrages de groupes locaux, il est aussi possible de les considérer comme une forme de territorialisation parce qu'ils produisent des groupes, conscients d'une solidarité de destin reposant sur leur inscription spatiale. Les collectifs mobilisés s'approprient matériellement, par la vigilance qu'ils proclament, et idéellement, par un travail de nomination et de valorisation, un espace.* »¹⁴ Il y a donc une territorialité spécifique produite par l'action collective. Mais il s'agit aussi d'un processus de territorialisation parce qu'il implique la confrontation des habitants mobilisés aux modes de spatialisation de l'action publique.

13. Voir également Dziedzicki J-M. (2005), « La médiation, un nécessaire mais insuffisant instrument de gestion des conflits d'aménagement », in Louis Simard et al., *Le débat public en apprentissage*, Paris, L'Harmattan, pp. 185-197.

14. Appel à communications pour le n° de *Géocarrefour* consacré à « Conflits de proximité et dynamiques urbaines. Lectures latino-américaines », à paraître : <http://geocarrefour.revues.org/7798>

Nous avons dans nos travaux, en référence à ces dernières analyses, adopté les termes de mobilisations territorialisées et de conflit territorial pour désigner les situations où des groupes se mobilisent pour tenter de peser sur les conditions de coexistence entre différents usages de l'espace, sur la définition de biens communs territorialisés (patrimoine, environnement, espaces publics), sur les modalités de localisation d'activités ou d'infrastructures, sur l'organisation des services urbains (eaux, transports, déchets) et plus généralement pour demander l'amélioration de leur cadre de vie. On retrouve dans la distinction analytique de plusieurs dimensions des conflits d'aménagement de forts échos au triptyque que nous avons mis au centre de l'analyse de la portée : milieux / dispositifs / représentations. Mais ce qui compte dans notre approche plus que les rapports entre conflit de territoire (comme milieu), conflit public (et ses dispositifs de concertation) et conflit interpersonnel (entre représentations), ce sont les points d'articulation entre les arènes où se déploient les relations entre les protagonistes, et les modes d'existence des entités dans ces espaces, puisqu'elles n'ont pas toutes le même statut ontologique. Comment le monde sensible, les corps et les milieux, l'ancrage physique dans un paysage... sont-ils représentés/représentables dans des dispositifs et des espaces de calcul organisés par des métrologies, des modes de circulation de l'information, des tours de parole ? Cette articulation, si elle est contrainte par l'espace géographique, par les formes de solidarité sociale qui y sont ancrées, par des représentations, par des dispositifs, est néanmoins toujours l'objet d'épreuves par lesquelles des acteurs acquièrent des prises différentielles pour influencer sur la trajectoire du projet d'aménagement.

2. La trajectoire des projets d'aménagement entre conflits territoriaux et concertation

Notre travail entend donc s'attacher à la description et à la formalisation de ces épreuves qui font la trajectoire politique des dossiers complexes, notamment du fait de leur territorialité. La description demande en premier lieu la construction d'une périodisation outillée. Il s'agit donc de produire un découpage chronologique mettant en évidence l'expérience des acteurs, du moins restituant la signification que ceux d'entre eux les plus fortement impliqués dans le dossier donnent à leur engagement. C'est l'objet de la notion de configuration qui se caractérise par :

- des définitions du problème public à traiter à partir des expériences partagées dans des milieux, et selon des modes de faire variés ;
- des systèmes d'acteurs pour traiter ce problème et des dispositifs d'expertise et de débat fixant les espaces où se font/se disent telles et telles choses ;
- des systèmes de preuves et d'argumentation, des principes, des normes d'action et des critères de choix faisant varier les modes de dire les solutions pour traiter le problème ;
- des modalités temporelles de l'action et du jugement, notamment des horizons d'action qui différencient des modes d'être.

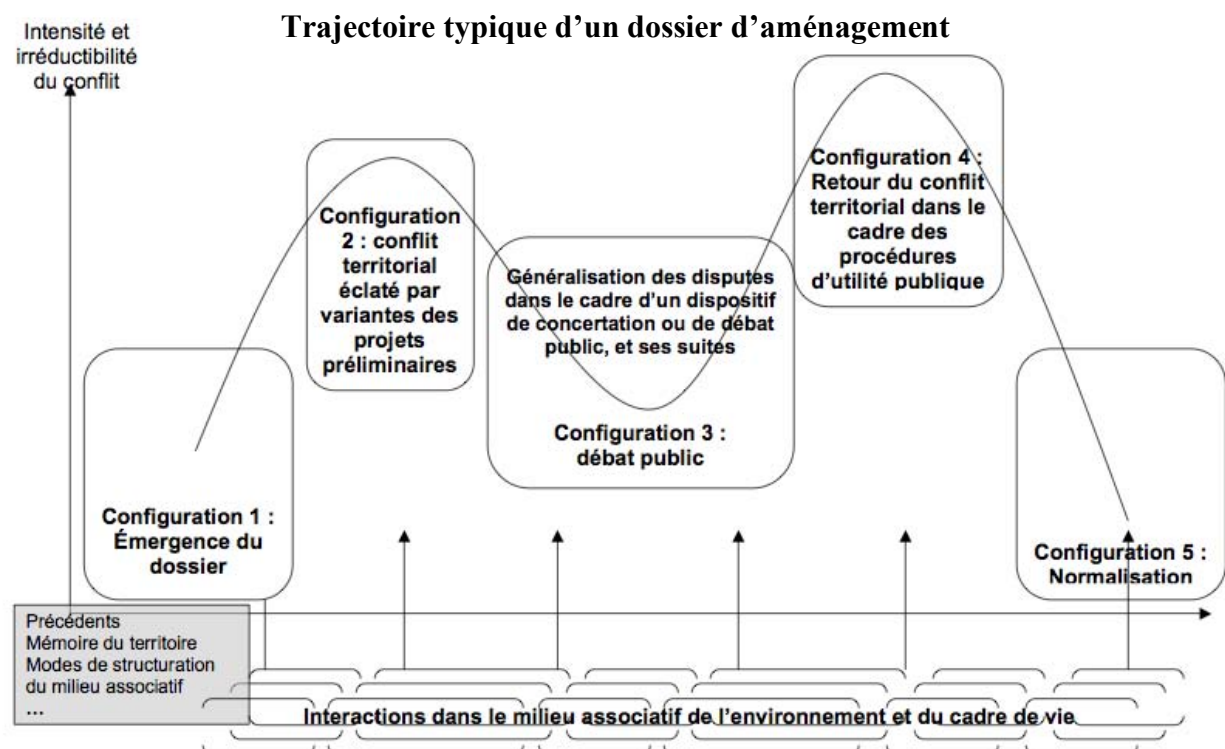
Un régime relativement stabilisé de ces quatre modalités de l'agir en société dessine donc ce que nous appelons une configuration. Celle-ci met à disposition des acteurs des ressources stabilisées qu'ils peuvent engager dans des épreuves publiques, dessine les contours de ce sur quoi l'on peut se mettre d'accord et contraint les formes de l'accord, spécifie également les zones des dissensus pour lesquels aucun compromis n'est possible.

La trajectoire d'un dossier se déploie dans les arènes publiques comme un agencement de configurations distinctes. Sa caractérisation suppose d'identifier les épreuves, les processus qui font passer un dossier d'une configuration à l'autre. Dans la plupart des dossiers, ces

épreuves se jouent dans des localités — territoire local, mais aussi milieu spécialisé, dispositif organisationnel, fussent-ils internationaux — et ce sont des transformations dans ces localités qui peuvent constituer des tournants, provoquer un changement de phase du dossier. Mais la trajectoire est également affectée par des transformations globales. En règle générale, on change de configuration d'action quand changent :

- la manière de définir le problème à traiter et les normes d'action ;
- la topographie des acteurs, avec en particulier l'émergence de nouveaux acteurs, associatifs notamment ; les objets de conflit qui les mobilisent (qui ne se limitent jamais à la défense d'un territoire) ;
- l'articulation des arguments qu'ils déploient dans diverses arènes ;
- l'agencement de ces arènes (dont on sait que l'inégale accessibilité se conjugue avec de fortes différences de visibilité), par exemple quand un nouveau système de gouvernance de l'action publique apparaît et
- l'horizon temporel de l'action, qui se concrétise notamment dans les « feuilles de route » pour le pilotage du projet.

On peut alors représenter plus spécifiquement que sur la figure de la p. 20, la trajectoire typique d'un dossier d'aménagement.



Le schéma donne à voir que la portée d'une cause résulte autant de la manière dont les différents acteurs agissent et réagissent afin d'avoir prise sur la trajectoire d'un dossier (les « boîtes » des configurations), que des épreuves de tangibilité forgées par les multiples interactions dans leurs milieux (ne sont mentionnés dans la ligne de base du schéma que les milieux associatifs, mais d'autres sont également en jeu, les milieux de l'expertise, par exemple). Du même coup, loin de réduire les processus à de purs jeux de forces et de stratégies, notre description s'attache à rendre compte des épreuves de réalité que l'ancrage des acteurs dans leur milieu leur permet de constituer en points d'inflexion ou de basculement des causes et des mobilisations collectives. Précisons ce schéma par la comparaison des dossiers de la THT Boute-Carros et de la LGV Paca.

II. LE CHEMIN PARCOURU LORS D'UN DÉBAT PUBLIC : MISE EN PARALLÈLE DES CAS THT BOUTRE-CARROS ET LGV PACA

Les manifestations actuelles d'opposition frontale au projet de LGV Paca par les « métropoles du sud » — fuseau de passage décidé en juillet 2009 pour renouer avec la « lancée » du débat public de 2005 (voir le chapitre 3 du volume 2) —, semblent faire vaciller le projet. Le comité de pilotage réunissant ses financeurs (État, RFF, Région Paca et ses 3 départements littoraux, Marseille, Toulon, Nice, Aix et Monaco) a ainsi acté le 22 décembre 2011 qu'il ne s'agissait plus d'un projet de ligne à grande vitesse, mais d'un « projet global de mobilité ferroviaire » auquel il faudra trouver un autre nom. Ainsi, la configuration d'action ouverte sept ans plus tôt avec la préparation du débat public se clôt avec ce retour d'un conflit territorial dont les mots d'ordre semblent souvent ignorer ce qui avait été construit par le débat public et les phases de concertation postérieures au débat. Si les revendications portées dans ces manifestations de priorité à donner aux transports de la vie quotidienne ne sont pas sans rapport avec la solution alternative esquissée à ce propos lors du débat public, celle-ci ne semble pas faire précédent pour les acteurs mobilisés aujourd'hui qui, pour beaucoup, n'ont pas participé au débat public.

Ce changement de configuration peut être mis en parallèle avec le basculement qu'avait connu le projet de ligne à très haute tension dans le Verdon quand, pour préparer la déclaration d'utilité publique (prise le 5 décembre 2005) d'un projet qui devait beaucoup au débat public tenu en 1998, la concertation avait été organisée en 2003 par zones territoriales du « plan d'accompagnement de projet », faisant renaître un conflit territorial dans l'une de ces zones, ce qui devait aboutir à l'annulation de la DUP par le Conseil d'État en juillet 2006, mettant fin au projet.

Dans les deux cas, le dossier suit le même type de trajectoire :

- Une configuration de conflit territorial éclaté face aux premiers projets portés au nom de l'intérêt national pour le cas Boutre-Carros, d'émergence politique du dossier LGV Paca après la disparition de tout projet d'Aix-Marseille vers Nice dans le conflit du TGV Méditerranée. Dans ce dernier cas, débutant après l'institutionnalisation de la CNDP, la configuration 2 dans le schéma ci-contre ne s'est pas déployée de manière autonome ;
- Une configuration de débat public, dans laquelle se structure un milieu associatif « participatif », qui globalise le conflit autour des enjeux en amont du projet (la question de l'opportunité) portés par ce milieu, attache au projet de nouvelles dimensions de protection de l'environnement et de développement territorial à long terme, et l'oriente vers de nouvelles solutions en soutenant des alternatives ;
- Le retour du conflit territorial quand la concertation suite au débat public entre dans sa phase territorialisée de choix du tracé du projet modifié par le débat public, préparatoire à la DUP. Ce retour est marqué par l'affirmation des nouveaux acteurs locaux peu présents auparavant dans le débat et le réveil des arguments de refus frontal du projet. Le débat semble alors n'avoir servi à rien, n'avoir plus aucune portée dans les territoires concernés.

Dans ces deux cas, la configuration d'action formée autour du débat public a quasiment la même durée : 7 ans, constituant une mesure de la portée des deux débats publics considérés comme exemplaires. La portée est ici la durée d'une reconfiguration spécifique du champ de forces des conflits territoriaux autour d'un projet transformé.

Les tableaux suivants résument les principaux moments de ces trajectoires, analysés plus en détail dans le volume II de ce rapport final.

TROIS CONFIGURATIONS SUCCESSIVES COMPARABLES

(configuration : stabilisation dans le temps du jeu des acteurs et des arguments)

LES CONFIGURATIONS DU CONFLIT BBC

➤ Première alerte : 1983 (début du dossier), même s'il y a une histoire longue d'EDF dans le Verdon

➤ **Une configuration de conflit territorial éclaté (1983-1997) :**

- ✓ problème posé par EDF : la sécurisation de l'alimentation électrique de l'est de la région (Nice), une des seules presque îles électriques d'Europe (selon norme européenne du « n-1 »)
 - ✓ solution EDF : construction d'une ligne 2*400 kvolts entre les postes de Boutre (83) et Carros (06) soit 120 km de ligne nouvelle
 - ✓ le conflit éclate donc comme conflit territorial autour de la recherche des tracés de la ligne nouvelle : 6 tracés proposés par EDF à partir de 1990
-

➤ **La configuration de débat public (mars 1997-juillet 2003)**

- ✓ La période du débat public (mars 1998-fin 2000) : unification des oppositions autour du mot d'ordre « Ni ici ni ailleurs » et articulation d'un double cadrage : sécurisation électrique et protection/développement territorial.
- ✓ Septembre 2001 : signature du protocole de poursuite de la concertation (et du protocole MDE) entre EDF, le Préfet et la coordination associations-élus.
- ✓ Jusqu'à fin 2002, concertation territoriale conduite en vertu du protocole.

Ces périodes mobilisent les mêmes acteurs autour de l'approfondissement d'une nouvelle solution « à paysage amélioré »

➤ **Une configuration d'utilité publique ou le retour du conflit territorial (2004-2006)**

➤ **Une configuration d'opportunités en attente (2006 -...)**

LES CONFIGURATIONS DU CONFLIT LGV PACA

➤ **La mémoire du conflit du TGV Méditerranée**

- ✓ Abandon de la branche vers Nice en 1991
-

➤ **Une configuration d'émergence politique (1998-2003)**

- ✓ La structuration du pilotage institutionnel du projet ne suscite pas de conflits. Mais la mobilisation territoriale en faveur du projet, recherchée par la Région, suscite une vigilance puisant dans la mémoire du conflit du TGV Méditerranée.
-

➤ **La configuration de débat public (2004-2011)**

- ✓ La période du débat public (décembre 2003-décembre 2005) : unification des oppositions autour de la formulation d'un projet alternatif (priorité au TER) et d'une vision à long terme de l'aménagement du territoire préservant l'environnement et le cadre de vie.
- ✓ La période des études complémentaires (1ère concertation post-débat : 2006-2008)
- ✓ La période de la mission Cousquer (février 2009-juillet 2009)
- ✓ La préparation de la seconde phase de la concertation (automne 2009-automne 2011) : élaboration collaborative d'une charte de la concertation et mise en place d'un dispositif pour encadrer la concertation territorialisée qui démarre à l'automne 2011.

Ces 4 périodes mobilisent les mêmes acteurs autour de l'approfondissement de la vision d'aménagement du territoire

➤ **Le retour du conflit territorial (automne 2011-...) à l'occasion de la concertation par groupes territoriaux autour du choix d'un tracé.**

LES MARQUES DE FIN DE LA CONFIGURATION OUVERTE PAR LE DÉBAT PUBLIC

LE CAS DU DÉBAT PUBLIC BBC (VERDON)

- 10 juillet 2006 : décision du Conseil d'État d'annuler la DUP de la ligne à très haute tension entre Boute (83) et Carros (06), projet pourtant le fruit de 10 ans de concertation.
- 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'un débat public 8 ans auparavant (1997) :
 - ✓ Confirmation du caractère exceptionnel du site (PNR) ;
 - ✓ Reconnaissance d'atteintes à l'environnement ruinant l'utilité publique des protections existantes, et donc supérieures à la nécessité de sécuriser l'alimentation électrique de l'est de Paca ;
 - ✓ Désaveu de la logique commerciale qui sous-tendait le projet.

Ce débat, pourtant considéré comme exemplaire tant pour sa construction partagée des règles du débat que pour la discussion sur les alternatives et la transformation du projet initial, semble alors n'avoir servi à rien, n'avoir eu aucune portée dans le territoire concerné.

LE CAS DU DÉBAT PUBLIC LGV PACA

- 22/12/2011 : le comité de pilotage du projet LGV Paca acte qu'il ne s'agit plus d'un projet de ligne à grande vitesse, mais d'un « projet global de mobilité ferroviaire » auquel il faudra trouver un autre nom.
- 25/11/2011 : le préfet du Var suspend la concertation, suspension étendue aux Bouches-du-Rhône le 30/11 par le préfet de Région parce que « les conditions d'un échange serein et constructif ne sont plus réunies ».
- Depuis le lancement de la 2nde phase de concertation, territorialisée, en septembre 2011, recrudescence des manifestations et constitution d'un nouveau front des oppositions (associations locales, élus locaux de tous bords).
- Ce « front du refus » balaye les arguments construits pendant le débat public (2005) et la première phase de concertation (2007-2009), qui portaient sur :
 - ✓ L'aménagement du territoire,
 - ✓ l'environnement,
 - ✓ Les besoins de capacités ferroviaires nouvelles,au profit d'un refus pur et simple du projet, quel que soit le tracé : « J'aime mon terroir, je dis non à la LGV »
- Le débat, considéré comme exemplaire (9.000 participants, 55 cahiers d'acteurs, une reformulation du projet l'engageant sur une nouvelle trajectoire plus soucieuse de l'aménagement régional), semble alors n'avoir servi à rien, n'avoir plus aucune portée dans les territoires concernés.

1. Le débat public : un cadre procédural à l'expression des conflits territoriaux

La compréhension du retour du conflit territorial après une la configuration de débat public ne doit pas être comprise comme un échec du débat public et de la concertation qui l'a suivi. Au contraire, elle délimite précisément pour nous le premier sens que l'on peut attacher à l'idée de portée du débat : la force propulsive qu'il a insufflé à l'action de protagonistes très divers finit par retomber. Le retour du conflit renvoie à l'irréductibilité du territoire entendu comme milieu où se partagent des expériences ancrées dans une histoire parfois longue. Ainsi, la configuration de débat public, structurée par le moment très court du débat public, est-elle toujours à mettre en relation avec les phases précédentes de conflit territorial éclaté ou d'émergence politique du dossier, mais aussi avec l'histoire longue du territoire et de son aménagement sans ménagement.

Ainsi, dans le cas de la THT, l'expérience historique de la population est faite des rapports conflictuels avec EDF concernant l'aménagement hydroélectrique du Verdon, et plus généralement des conflits avec l'État liés à la mise en place du camp militaire de Canjuers, transformant une partie du Verdon en non-lieu. Il s'agit donc d'une mémoire meurtrie, dont le débat public entendra de nombreux échos, s'y structurant autour d'une thématique : ce territoire a déjà beaucoup donné à l'intérêt général. Il s'agit également d'une histoire politique longue, notamment autour du projet de Parc naturel régional du Verdon qui aboutit au moment où le gouvernement décide, en 1997, la réalisation de la THT, projet qui s'est développé dans des rapports complexes avec le Syndicat mixte des pays du Verdon (SMPV) créé auparavant par Maurice Janetti, grande figure politique du « Var rouge ». Les rapports politiques locaux, les rapports à l'État, expliquent ainsi une grande part des jeux d'acteurs que le débat public enregistre sans les transformer, par exemple la non-présence du PNR dans la concertation : la coordination élus-associations constituée dans le débat et qui signe avec EDF et le préfet le protocole entérinant les résultats du débat est portée par le SMPV qui accueillera ensuite le point info-énergie pour la mise en œuvre du protocole sur la maîtrise de la demande d'électricité et les énergies renouvelables. Mais l'ouverture et la forme égalitaire du débat lissent ces rivalités locales qui resurgissent au premier plan quand la concertation se territorialise autour du « plan d'accompagnement de projet » de RTE. Le PNR sera ainsi l'une des organisations signataires du recours contre la DUP devant le Conseil d'État.

De même, dans le cas LGV Paca, la mémoire du conflit du TGV Méditerranée, quinze avant le débat public, est fréquemment mobilisée. Les associations du Var les plus actives dans le débat public s'étaient d'ailleurs constituées quinze ans plus tôt contre le TGV Méditerranée dont la branche vers Nice a été abandonnée en 1991. Le débat enregistre également les transformations des rapports entre le cœur historique du Var (le centre Var) et le littoral (Toulon) devenu le moteur économique du département, et les remaniements en conséquence du personnel politique (le maire actuel de Toulon était quinze ans plus tôt maire d'une commune du centre Var, et alors opposé au TGV Méditerranée).

Dans tous les cas, le débat public n'a pas suspendu les différentes dimensions du conflit d'aménagement, il leur a donné un nouveau cadre, avec la possibilité d'élaborer des règles partagées de discussion, une ouverture à tous les acteurs souhaitant s'impliquer, un réexamen des projets à partir des enjeux en amont, concernant l'aménagement du territoire, le développement local, la mobilité, l'énergie, etc. Le moment du débat public, avec son tiers-garant, permet alors d'instaurer de nouvelles interactions autour du projet qui perdurent après le débat : la coordination associations-élus dans le cas de la THT Boutre-carros, ce que nous avons appelé une arène régionale de discussion sur le projet dans le cas de la LGV Paca. La portée du débat se mesure alors au maintien de ces interactions. Celles-ci déplacent également

l'objet de la discussion par rapport à ce que le maître d'ouvrage propose à l'ouverture du débat. Même si le dossier du débat public distingue très explicitement dans nos deux cas le pourquoi du projet du comment le réaliser, le débat public permet toujours de remonter plus en amont pour aborder les enjeux les plus globaux liés à l'opportunité du projet : l'aménagement du territoire à long terme (arc méditerranéen, approvisionnement et consommation énergétique), l'environnement et le cadre de vie (que le franchissement de certains seuils, par exemple en matière de surfaces consacrées à l'agriculture, remettrait vitalement en cause), la valeur paysagère du territoire, la conservation d'un patrimoine naturel, l'attachement à des modes de vie, etc.

Ces interactions ouvertes sur des thématiques larges permettent la construction partagée d'un problème commun et des épreuves auxquelles soumettre sa résolution, au moment du débat public et dans des phases ultérieures de concertation (rôle de la mission Cousquer pour la LGV Paca, des protocoles Concertation et MDE pour la THT Boute-Carros). Cette construction est partagée dans la mesure où elle relie l'enjeu pour le maître d'ouvrage de la réalisation d'un projet répondant au problème diagnostiqué aux enjeux de protection et de développement territorial mis en avant dans le débat public.

Mais les interactions ouvertes sur ces thématiques n'ont pas résisté dans nos deux cas à l'entrée dans une phase de concertation territorialisée où sont en négociation entre les acteurs le positionnement du tracé de la LGV ou des pylônes de la THT et les compensations financières qui peuvent y être attachées.

2. Le retour du conflit territorial

Dans le cas d'un projet d'infrastructure linéaire, la question du choix d'un tracé précis structure peu les échanges au moment du débat public, même si elle constitue pour beaucoup le premier mobile d'engagement. La concertation qui suit le débat peut, comme cela a été le cas pour la LGV Paca, rester thématique. Mais la logique d'implantation du projet comme celle des procédures d'utilité publique conduit à resserrer progressivement les études, et donc la concertation qui les accompagne, pour déterminer le tracé qui sera soumis à l'enquête d'utilité publique. La déclaration d'utilité publique qui s'ensuit étant toujours considérée comme la décision finale de réalisation du projet, cette phase de concertation, nécessairement conduite de manière territorialisée, cristallise les enjeux les plus locaux que les phases précédentes avaient masqué. Cette phase de concertation fait notamment apparaître qu'il y aura des gagnants et des perdants sur le territoire. D'ailleurs beaucoup des associations dont le territoire d'ancrage n'est plus concerné par l'implantation du projet se retirent, voire se démobilisent. Pour les associations des territoires qui seront directement impactés, qui craignent de plus l'opacité ou la duplicité des négociations entre le maître d'ouvrage et les élus locaux, le plus efficace pour conserver voie au chapitre est de revenir aux motifs premiers de leur mobilisation et d'exprimer l'inquiétude vis-à-vis des bouleversements du cadre de vie qu'implique la réalisation du projet par une opposition résolue à celle-ci.

Le retour du conflit territorial est dans la logique des procédures d'utilité publique. D'une part, il se joue à l'échelle du territoire l'opposition également repérée au niveau national, dans la trajectoire d'institutionnalisation du débat public (voir 2^{ème} partie du rapport), entre intérêt général propre de la participation (avec des finalités partagées dans la configuration de débat public) et concertation au service des projets (qui doit être « sereine et constructive »). D'autre part, le cadre donné à la concertation sur les tracés est défini par les impacts territoriaux du projet et ne permet plus de poser le problème de la mutualisation des pertes et des profits. On assiste donc au dé-chaînement des interactions forgées dans le débat public et

à sa suite, qui avaient réussi à mêler territoire et énergie, dans le cas de la THT Boute-Carros, à prendre en compte l'aménagement du territoire et les besoins de transports régionaux dans le cas LGV Paca. Le retour du conflit territorial dans les territoires les plus impactés, c'est-à-dire, en général, dans des territoires limités, marque alors le terme de la configuration de débat public.

Un des enseignements forts qui ressort de la comparaison de nos deux cas et auquel nous prêtons volontiers une portée plus générale, est donc ce paradoxe de la concertation territoriale. C'est lorsque la concertation vient au plus près du terrain qu'elle apparaît trop près du terrain pour ne pas déchaîner à nouveau les dissensions, les conflits les plus locaux qui en marquent l'histoire et sont constitutifs de son identité territoriale. Ce retour du conflit est dans nos deux cas facilité par le fait que la territorialisation de la concertation s'opère selon la logique fonctionnelle du projet, avec un découpage par secteurs géographiques liés aux enjeux d'implantation du projet, et non aux projets de territoire préexistants localement. L'unité des territoires d'appartenance ou des territoires vécus est souvent disloquée dans ces découpages¹. En conséquence, on assiste au retour d'un individualisme communal dans la négociation avec le maître d'ouvrage et à des scissions internes au milieu associatif local, ce qui atteste le changement de configuration. Celui-ci se marque également par la remise en cause des acquis du débat et le délitement du rapport de confiance construit entre maître d'ouvrage et l'ensemble du tissu associatif local. Les rapports basculent vers la défiance entre le maître d'ouvrage et les associations les plus généralistes qui restent dans une attitude de proposition, et de nouveaux noyaux associatifs locaux affirmant leur opposition à tout projet.

CONCLUSION : LA PORTÉE COMME DURÉE D'UNE CONFIGURATION DE DÉBAT PUBLIC

La comparaison des trajectoires des dossiers de débat public sur le projet de THT Boute-Carros et sur le projet de LGV Paca proposée par ce chapitre fait apparaître le retour du conflit comme un changement de configuration assez général. Ce passage est marqué — de manière plus générale que dans les deux cas étudiés dans ce chapitre, nous en proposons l'hypothèse du moins pour les infrastructures linéaires — par l'organisation de la concertation selon un zonage géographique répondant aux caractéristiques du projet et non au bassin de vie des habitants concernés. Ce passage s'accompagne régulièrement du retour du conflit territorial sur l'une ou plusieurs des zones ainsi découpées. Il permet d'appréhender la portée du débat public dans son premier sens de chemin parcouru entre une situation de conflit territorial, au moins potentiel, à laquelle l'organisation du débat entendait répondre et le retour à une situation de conflit territorial souvent mieux délimité autour de quelques « points durs » d'insertion du projet. Or, si le débat public ne dure que 4 mois, ce chemin parcouru couvre dans les deux cas sept années, montrant bien l'épaisseur temporelle des interactions que produit le débat, de ce qu'il engendre comme intelligence collective qui pourtant finit par se déchaîner quand le retour du conflit territorial semble faire table rase des acquis du débat. Ainsi, dans l'évolution de la trajectoire d'un dossier, la portée du débat correspond d'abord à la mesure du déploiement de cette phase spécifique de controverse publique réglée par un dispositif de participation. L'amplitude temporelle de ce déploiement fournit une mesure de la portée du débat, un critère de comparaison entre débats publics.

1. Face à l'approche trop fonctionnelle du territoire par le maître d'ouvrage, la Commission particulière du débat public LGV Paca avait d'ailleurs ressenti le besoin de faire réaliser par un bureau d'études paysagères une autre approche du territoire pour alimenter la discussion sur le passage de la ligne et la localisation des gares (http://cpdp.debatpublic.fr/cdpd-lgvpaca/documents/autres_documents.html), approche dont la suite à montrer qu'elle collait de beaucoup plus près à la réalité des conflits territoriaux.