

Aux limites d'une planification électrique territoriale

Des réseaux d'action publique à l'épreuve du long terme

Relevant d'une approche volontaire plus que d'une réelle décentralisation, la politique partenariale de maîtrise de la demande en électricité initiée dans le Lot implique de mobiliser largement les acteurs concernés par la situation de contrainte électrique qui affecte le département. En cela, elle constitue bel et bien une innovation politique, au sens où le développement de ce type de gouvernance territoriale¹ de la ressource électrique se révèle être un phénomène assez récent en France. Après avoir précédemment décrit les origines puis les débuts de cette politique, nous prolongerons notre analyse au cours de ce cinquième chapitre en revenant sur la difficile institutionnalisation de cette dynamique partenariale lotoise. Par la suite, un premier détour géographique nous conduira dans l'est de la région Provence Alpes Côte d'Azur où une expérience similaire a également vu le jour au début des années 2000. Enfin, il s'agira de mettre en perspective ce qui nous a été donné à voir sur ces deux terrains pour saisir ce qui les différencie et les rapproche.

La symétrie dysfonctionnelle des réseaux électriques et politiques

Déjà évoquée à plusieurs reprises au cours du chapitre précédent, la notion de réseau d'action publique occupe une place encore plus importante dans celui-ci. Elle mérite donc d'être préalablement précisée, afin d'expliquer pourquoi nous avons fait le choix de

¹ Du point de vue d'une collectivité locale, cette notion peut se définir au travers de deux types de capacités gouvernementales. La première consiste à « *intégrer, à donner forme aux intérêts locaux, aux organisations, groupes sociaux* » tandis que la seconde implique de pouvoir représenter ceux-ci à l'extérieur, tout en développant « *des stratégies plus ou moins unifiées en relation avec le marché, l'Etat* » et les autres niveaux de gouvernement. LE GALÈS Patrick (1995a), *op. cit.*, p.90.

privilégier cette catégorisation pour qualifier les formes d'organisation politique que nous avons observées. Définis comme « *le résultat de la coopération plus ou moins stable, non hiérarchique entre des organisations qui se connaissent et se reconnaissent, négocient, échangent des ressources et peuvent partager des normes et des intérêts* »², ces réseaux constituent de notre point de vue un point d'entrée stimulant pour appréhender la gouvernance territoriale dans tout ce qui fait sa spécificité. Relevant d'une approche méso-sociologique, l'approche en termes de *réseaux locaux*³ implique de tenir compte de l'environnement complexe dans lesquels ils s'intègrent. Mobilisés dans l'analyse de l'action publique, ceux-ci ont -du point de vue de Patrick Hassenteufel- pour avantage de faciliter « *la prise en compte de politiques infra-sectorielles en partant de la diversité des acteurs intervenant dans une politique publique et non pas des découpages administratifs* »⁴. Il s'agit donc ici de se distinguer d'une approche réticulaire strictement nationale et/ou sectorielle⁵ (*policy community*).

En effet, s'il existe bien dans les cas que nous étudions une communauté cloisonnée (voire *confinée*, pour reprendre le terme de Michel Callon, *cf. infra*) de partenaires dont les intérêts sont variés à l'égard d'un domaine bien particulier (la gestion électrique), on ne peut pas pour autant considérer qu'ils partagent véritablement cet enjeu dans la mesure où les prérogatives de certains (notamment les représentants des collectivités locales) dépassent assez largement les limites de celui-ci. De plus, on constate que ni les questions d'environnement, ni celles relatives au développement local ou au logement ne peuvent s'insérer dans ce cadre restreint. Il conviendrait donc davantage de parler de réseau de projet (*issue network*) ou, plus précisément encore, de réseau de politiques publiques (*policy network*) au sens où cette structure organisationnelle se révèle plus large et informelle.

En redonnant une place centrale aux interactions et à leur influence sur les fluctuations remarquées au sein du microcosme observé, l'approche politique en termes de réseau se distingue d'une stricte approche systémique. Est-ce à dire pour autant qu'elle invalide la pertinence d'une analyse stratégique⁶ ? Certainement pas, si l'on en juge par la permanence des mécanismes de régulation, des zones d'incertitude et des jeux de pouvoir qui se donnent à voir dans le cadre des relations inter-organisationnelles qui s'expriment à distance. De même, si les idées de structuration collective et d'ajustements pourraient permettre de

² LE GALÈS Patrick (1995b), « Les réseaux d'action publique, entre outil passe-partout et théorie de moyenne portée », in LE GALÈS Patrick et THATCHER Mark (eds), *Les réseaux de politiques publiques. Débat autour des policy networks*, Paris, L'Harmattan, p.14.

³ LE GALÈS Patrick (1995a), *op. cit.*, p.62.

⁴ HASSENTEUFEL Patrick (1995), « *Do Policy Networks Matter?* Lifting descriptif et analyse de l'Etat en interaction », in LE GALÈS Patrick et THATCHER Mark (eds), *op. cit.*, p.97.

⁵ MÉNY Yves (1989), « Formation et transformation des *policy communities* : l'exemple français », in MÉNY Yves (ed.), *Idéologies, partis politiques et groupes sociaux*, Paris, Presses de la FNSP.

⁶ On se réfère ici en premier lieu à l'approche théorique développée in CROZIER Michel et FRIEDBERG Erhard (1977), *L'acteur et le système*, Paris, Le Seuil.

qualifier l'organisation partenariale que nous avons étudiée, il semblerait tout aussi pertinent de considérer celle-ci à l'aune du concept classique de *système d'action concret*. Toutefois, une telle catégorisation n'est pas sans poser problème dans la mesure où le périmètre organisationnel n'a jamais réussi à se stabiliser, où les règles en vigueur n'ont qu'une valeur indicative et où l'autorité hiérarchique (du Préfet et, par extension, des animateurs du comité technique) ne s'apparente pas de manière formelle à une quelconque forme de pouvoir structurant. L'instabilité inhérente à l'action organisée à laquelle nous nous sommes intéressés dans le Lot nous incite donc à privilégier la notion de réseau sur celle de système, jugeant que dans le cas présent, cette dernière n'est certainement pas la plus adéquate pour décrire la configuration sociale que nous cherchons à analyser.

En dépit de la faible structuration partenariale du programme de MDE du Lot, on constate que certaines des parties prenantes se trouvent quand même liées de manière formelle par une convention de partenariat. Actant de ce réseau au même titre que les financeurs, que les membres associés aux instances exécutive et technique, que les organisations impliquées dans les groupes de travail, et même que l'étude *Point Zéro* (cf. *infra*), l'accord-cadre joue en effet un rôle dans le processus d'élaboration politique que nous avons observé⁷. À cet égard, il paraît donc intéressant de se référer au principe de « *contractualisation réticulée* » formulé par Jean-Pierre Gaudin. Présentés comme des « *dispositifs relationnels semi-stables qui se situent entre la nature ponctuelle du contrat et le caractère formalisé des organisations* », les réseaux politiques contractuels sont selon lui particulièrement intéressants à étudier dans la mesure où ils se situent « *à la jonction de logiques individuelles et collectives* »⁸. En élargissant notre recherche au cas du *Plan Éco-Énergie* en vigueur dans l'Est de la région Provence Alpes Côte d'Azur (cf. *infra* : chap. III), nous essaierons de voir dans ce chapitre comment les configurations réticulaires des politiques territoriales de planification électrique nous permettent d'interpréter les situations observées durant notre enquête de terrain.

⁷ À défaut d'adhérer pleinement à la théorie de l'acteur-réseau, développée autour des travaux de Michel Callon et Bruno Latour, nous préférons ici nous limiter à en saisir certaines intuitions dans le cadre de notre analyse sociologique des réseaux de politiques publiques. À cet égard, il nous semble important de considérer les différents instruments d'action publique comme des actants [LATOURET Bruno (1994), « Une sociologie sans objet ? Remarques sur l'interobjectivité », *Sociologie du Travail*, n°4/94, pp.587-607.], sans pour autant négliger leur fonction première. En effet, si l'on s'accorde à penser que l'accord-cadre est une entité agissante, il n'en reste pas moins caractérisé par une certaine inertie, propre à l'ensemble des outils dont dispose le politique. À l'instar de l'avertissement formulé par Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (2004a, *op. cit.*, pp.29-30), nous nous garderons donc de céder à l'émerveillement ou à une quelconque tentation évaluatrice.

⁸ GAUDIN Jean-Pierre (1995), *op. cit.*, p.51.

I- Des limites de la volonté partenariale au désengagement progressif

Deux ans après la signature de l'accord-cadre par les partenaires, la politique lotoise de maîtrise de la demande en électricité n'a réellement commencé à se préoccuper de la question de sa structuration opérationnelle que suite à la remise de l'étude *Point Zéro* et après le premier essai d'opérationnalisation en direction des ménages (promotion des lampes basse consommation). Les bureaux d'études ayant précédemment évoqué l'importance d'une structuration formelle du programme (à travers la création possible d'un groupement d'intérêt public) pour faciliter la mise en œuvre des actions prévues sur le long terme dans leur étude, un problème d'un genre nouveau se pose. Cela implique de décider comment vont être financées les ambitions contenues dans le plan d'action du programme départemental de MDE. Face à un budget prévisionnel (2005-2050) estimé dans l'étude à cinquante millions d'euros, les membres du comité technique vont donc être amenés à débattre de l'opportunité de créer une structure spécifiquement dédiée au suivi du programme. Mais avant cela, des réunions de présentation de l'étude *Point Zéro* vont tout d'abord être inscrites au calendrier avec les différents financeurs du comité de pilotage afin de voir comment ceux-ci sont disposés à s'engager sur le long terme face au coût d'une telle politique, au regard des priorités qui sont les leurs. Une phase de négociation est donc en passe de s'ouvrir en vue de la rédaction d'un avenant financier à l'accord-cadre.

Dans le même temps, de nouveaux chantiers ont vocation à être démarrés afin de concrétiser plus avant cette volonté politique. Faisant l'objet d'un certain consensus sur le principe, le premier de ceux-ci concernait la communication. Toutefois, d'importantes divergences vont à nouveau émerger entre les partenaires sur ce point. En effet, les mêmes

questions se posent toujours : Combien investir ? Quel public viser ? À quelle échéance ? Autour de quel message ? Sous quelle forme ? Et surtout, dans quel but ? Autant de questions sur lesquelles les acteurs du programme ne vont pas parvenir à s'entendre alors que tout le monde s'accordait pourtant à penser qu'il conviendrait d'agir dans les meilleurs délais pour donner de la visibilité et du sens à l'action publique. Par ailleurs, des décisions sont toujours attendues afin de définir clairement la place qu'il convient d'accorder aux groupes de travail dans le dispositif de co-construction de la politique de MDE lotoise. En effet, face au mécontentement des associations du groupe de travail *Grand public*, une stratégie commune doit être adoptée pour que le processus de concertation se révèle enfin constructif et satisfasse l'ensemble des organisations concernées par la MDE. Au préalable, il s'agit de définir quelles sont les propositions pertinentes qui méritent l'appui du programme ; ce qui, d'ores et déjà, engendre des débats houleux au sein du réseau politique local dont la cohésion reste encore limitée à défaut d'une problématisation commune et du fait de l'expression répétée de particularismes qui ralentissent la mise en cohérence de l'action publique réticulée.

[I-A] Le repli stratégique des collectivités territoriales

À l'automne 2005, c'est la question du retour sur investissement des fonds engagés qui se pose alors principalement du côté des collectivités partenaires. De retour aux réunions du comité technique après une longue absence, le représentant du Conseil Régional va d'emblée exprimer de nombreuses réserves sur ce qui a été décidé précédemment sans lui. En malmenant avec ironie les orientations stratégiques définies conjointement par les autres partenaires, il va de fait bousculer les usages en vigueur tout en s'imposant à nouveau comme un acteur avec lequel il faut compter si le programme souhaite bénéficier des fonds de la Région. À titre d'exemple, il va notamment insister sur son opposition aux opérations de promotion des lampes basse consommation, considérant qu'elles constituent surtout une aide financière aux fabricants et distributeurs d'ampoules. De plus, rappelant que le Conseil régional a déjà beaucoup investi sur la question énergétique au cours de l'actuel Contrat de Plan Etat-Région actuel (au travers du programme *PRELUDDE* dont les fonds sont désormais épuisés), il va annoncer la mise en suspens de la participation de son institution dans l'attente de la signature du nouveau Contrat de Projet avec l'Etat. De fait, ce positionnement en retrait de la Région va *ipso facto* exclure à court terme l'hypothèse d'un co-financement global d'une nouvelle opération de MDE. De même, cette annonce va contribuer à prolonger la situation d'incertitude relative à la création d'une structure partenariale chargée de suivre dans la durée le programme, puisqu'il apparaît à présent clairement que le Conseil Régional n'est pas -pour l'instant- décidé à s'impliquer financièrement.

Le Conseil Général : entre frilosité budgétaire et volonté d'autonomie

Plus directement concerné par cette politique territorialisée, le Département soutient incontestablement la dynamique collective de construction du programme, même s'il n'en reste pas moins critique quant aux orientations proposées au sein du comité technique. Rappelant fréquemment que le Département se trouve démuné en termes en moyens humains dans la mesure où le contenu de cette politique (énergie et environnement) ne correspond pas vraiment aux prérogatives qui sont les siennes dans le cadre de la décentralisation, le représentant du Conseil Général du Lot se retourne souvent vers la Fédération Départementale d'Électricité du Lot (et tout particulièrement vers son salarié chargé du suivi du programme départemental de MDE) quand il est question d'une possible intervention de l'institution départementale sur le terrain. De même, il se refuse à s'engager sur les questions financières, laissant au comité de pilotage la responsabilité de trancher sur ces points épineux¹.

Par ailleurs, le président du Conseil Général du Lot a fait savoir qu'il ne souhaitait pas s'engager dans des actions communes inscrites sous l'étiquette « MDE du Lot ». Souhaitant donner une visibilité à son action, le chef de l'exécutif départemental tient à se positionner sur un créneau bien particulier, en faveur du bois-énergie. Pourtant, bon nombre des membres du comité technique vont objecter que les financements apportés pour le développement de réseaux de chaleur fonctionnant au bois ne sont pas en mesure de résoudre le problème d'alimentation électrique du Lot. En effet, les différents projets envisagés en la matière ne résolvent en rien la contrainte électrique du territoire puisque le chauffage produit grâce au bois va d'abord permettre de limiter le recours au gaz et au fioul. Cette stratégie de substitution énergétique n'est donc en aucun cas en mesure de limiter la demande en électricité. À ce titre, on pourrait donc considérer que ce projet (impliquant de lourds investissements) est hors-sujet, dans la mesure où cette solution tend à compliquer encore davantage la définition du *problème* collectif. En revanche, il est certain qu'une telle mesure en faveur du bois-énergie permettra de dynamiser l'économie départementale en général, et la filière bois en particulier. On rejoint donc ici l'une des spécificités du modèle de la *poubelle* propre aux anarchies organisées (*cf. infra*: Chap. IV), au sens où « *l'appariement des problèmes, des choix et des décideurs* » ne fonctionne pas comme on pourrait le présumer, en raison d'un « *découplage partiel entre problèmes et choix* »².

¹ En effet, en tant qu'agent administratif territorial, il ne relève pas de ses compétences de prendre position. Il s'en remet donc aux décisions à venir de l'exécutif départemental sur la question.

² Au gré des occasions de choix (*choice opportunities*), une intention de départ peut en effet conduire à la résolution d'un problème tout autre. Par la suite, il reste à espérer qu'en se laissant porter par le cours aléatoire du contexte, la rationalité de l'action donnera lieu à un accomplissement inattendu qui permettra de justifier *a posteriori* le sens de l'action initiale. COHEN Michael D. & *alii* (1972), *op. cit.*

Cependant, quoique puissent en penser les partenaires, le Département est résolu à intégrer et à piloter cette action de développement des réseaux de chaleur-bois dans le cadre du programme de MDE du Lot. Une fois encore, on va donc constater que la décision reste l'apanage des financeurs, ceux-ci n'étant aucunement tenus de prendre en considération l'avis des énergéticiens. Ainsi, en dépit de ces recommandations, le Conseil Général va faire le choix de se dissocier de la dynamique commune pour *s'afficher* seul dans le cadre de son projet de soutien au bois-énergie, sur lequel il a décidé de focaliser son implication. Plutôt que de se fondre dans la masse des co-financeurs en se contentant de remplir sa fonction symbolique d' élu local « *protecteur* », le chef de l'exécutif départemental tire donc parti du programme partenarial pour revaloriser son identité politique de proximité en adoptant la posture plus gestionnaire du « *développeur* »³. Il apparaît donc de plus en plus clairement que, même s'il semble disposé à s'investir ponctuellement à d'autres niveaux de la politique départementale de MDE (dès lors que les actions envisagées s'enracineront sans ambiguïté en lien avec son action politique), « *il ne faut rien attendre du Département, si ce n'est une certaine exemplarité vis-à-vis du grand public* ». En effet, le Conseil général considère que son rôle est avant tout d'impulser une dynamique en direction des autres collectivités et administrations du département afin que celles-ci continuent par la suite à promouvoir au niveau local la sobriété électrique.

Les collectivités locales du département : entre ignorance et prudence

Du point de vue des collectivités locales associées au groupe de travail que les représentants du Département et de la Préfecture pilotent conjointement, la situation n'est toutefois pas davantage porteuse d'espoir, tant l'engagement des communes et des structures intercommunales dans le programme reste, pour l'heure, limité. Illustrant cet état de fait, la faible présence d'élus locaux lors de la réunion plénière de restitution va donner l'occasion aux rares participants de montrer leur perplexité à l'égard du programme. Ainsi, à deux reprises, des remarques émanant de maires ruraux vont poser la question de l'opérationnalisation effective de mesures d'économies d'énergie à l'échelle communale. La première de ces interventions posait la question d'une possible extinction de l'éclairage public sur des portions de routes peu fréquentées à partir de minuit. Relevant d'un certain bon sens, cette suggestion va toutefois se heurter à un problème dissuasif, la FDEL rappelant qu'en cas d'incident nocturne sur cette partie de la voirie communale, la responsabilité juridique en incomberait directement au maire. Sur un plan un peu différent, la remarque formulée par un élu à la suite d'un exposé de l'ADEME sur le développement des chauffe-eau solaires individuels va également traduire l'embarras des maires ruraux face aux sollicitations contradictoires qui leur sont adressées. En effet, c'est sous la pression constante

³ FAURE Alain (1994), « Les élus locaux à l'épreuve de la décentralisation. De nouveaux chantiers pour la médiation politique locale », *Revue Française de Science Politique*, n°44/3, pp.462-479.

d'associations de préservation du patrimoine bâti que le Lot est parvenu au cours des trois dernières décennies à conserver une réelle homogénéité architecturale sur une large part de son territoire. Devenus inflexibles sur les conditions à remplir pour obtenir un permis de construire, nombre d'élus n'envisagent donc pas de délivrer des passe-droits pour l'installation de chauffe-eau solaires individuels dans des secteurs géographiques où dominant des toitures traditionnelles⁴. Dans ce cadre, deux enjeux distincts rentrent *de facto* en collision et obligent les maires à arbitrer entre les exigences déjà anciennes de conservation de l'habitat quercinois et celles plus récentes qui impliquent de dénaturer partiellement la physionomie typique des villages du Lot. Et, à l'écoute des positionnements développés, il semble que les maires ne sont pas disposés à changer leur fusil d'épaule, leur objectif premier étant de pérenniser la valeur touristique⁵ de leur commune.

Dans ce contexte de faible participation des communes à la dynamique départementale de MDE, la position de retrait adoptée par le Conseil Général et le Conseil Régional n'est pas sans conséquence. En effet, l'équilibre partenarial en vigueur au sein du processus de construction collective du programme de MDE s'en trouve nettement changé, ce désengagement partiel du politique contribuant à laisser à des acteurs sans légitimité démocratique locale le soin de mettre en œuvre cette politique territorialisée. Du même fait, c'est une partie non négligeable du budget qui risque alors de disparaître puisque les élus semblent être devenus frileux à l'égard de l'évolution d'un programme dont la planification financière et les orientations stratégiques diffèrent de ce qu'ils avaient envisagé. Pour autant, la posture de retrait des représentants de la Région et du Département ne signifie pas leur désintérêt à l'égard du programme de MDE. On a ainsi pu observer lors de discussions informelles que cette attitude de défiance relevait d'une certaine mise en scène stratégique visant à susciter une réaction des autres partenaires. Confrontés à la nécessité de compenser ces éventuelles défections financières, ces derniers ont en effet tout intérêt à s'ajuster davantage aux *desiderata* politiques dans le cadre du processus conjoint de planification de la MDE départementale. L'évolution du positionnement du Département et de la Région doit donc être interprété avec prudence tant il s'apparente alors à un *coup de poker*, visant pour partie à faire changer le rapport de forces partenarial. Au delà d'un strict rôle de gestionnaire, les collectivités locales pourraient en effet être amenées à participer par la suite

⁴ Une situation similaire nous a été signalée en région PACA par un élu écologiste qui déplorait que de nombreux maires de l'Arrière-pays niçois se refusent à accorder aux propriétaires intéressés les autorisations nécessaires à l'installation d'équipements solaires.

⁵ A l'instar de la Dordogne, du Gers ou des Pyrénées-Atlantiques, le département du Lot a depuis longtemps bénéficié des retombées touristiques induites par ce souci local de réhabilitation des bâtiments anciens. A l'inverse, on constate que des départements limitrophes (comme la Corrèze, le Cantal ou l'Aveyron) ont moins tiré parti de ce potentiel, du fait d'une prise en considération plus tardive de ce patrimoine architectural.

à l'animation du réseau⁶ afin de transformer ce projet territorial en une réelle politique de proximité.

[I-B] Au service des usagers-clients : les acteurs du secteur électrique

Entre responsabilité sociale et environnementale de l'entreprise d'une part, et contrainte réglementaire annoncée d'autre part⁷, l'implication d'EDF s'enracine tantôt dans une approche *durable*, tantôt dans une dynamique commerciale. L'encastrement de ces logiques d'action conduit alors à la mise en œuvre d'un positionnement hybride, à la fois pragmatique (dans le cadre de l'opérationnalisation de la politique) et *porteur* (en terme de marketing externe), au service de l'utilisateur-client. Cependant, EDF sait précisément l'objectif de son engagement dans le programme et tient à le rappeler. Ainsi, en désaccord avec le Département quant au développement d'une stratégie faisant la part belle à la production décentralisée d'électricité (*i.e.* réseaux de chaleur bois) le représentant de l'entreprise va réaffirmer avec véhémence que « *la priorité, c'est de consommer moins, et non pas de produire plus, même si c'est plus propre* ». Contribuant à enraceriner encore davantage la position de défiance du Département, cette invective caractérise également le pouvoir singulier dont dispose EDF au sein du comité technique. En effet, toujours perçue comme le principal vecteur de financement, l'entreprise publique est en mesure de faire entendre sa voix tant chacun des partenaires s'accorde à penser qu'il n'est pas raisonnable de se mettre en mauvais termes avec elle. De fait, alors même que son positionnement commercial pourrait l'isoler des logiques techniques et politico-administratives dominant au sein du comité technique, on observe paradoxalement que son représentant occupe une place de choix dans le processus de construction du programme, dans la mesure où il est le seul à avoir la capacité informelle (mais effective) d'opposer un veto aux suggestions formulées.

S'il est certain que le poids financier présumé de cet acteur dans le programme permet en partie d'expliquer cet état de fait, on observe toutefois que l'aptitude de l'entreprise nationale à répondre à l'intérêt local et à œuvrer en adéquation avec la demande sociale territorialisée a également contribué au renforcement progressif de sa légitimité. En effet, le représentant d'EDF a (de son propre aveu) appris à tenir compte du caractère situé de la problématique lotoise pour s'imposer dans le cadre de référence de cette politique territoriale où la présence d'un acteur industriel n'allait pourtant pas de soi⁸. Pour ce faire, il a tout d'abord tenu à formaliser un accord de partenariat avec l'ADEME « *pour légitimer ses actions et leur financement* ». Il s'agissait par ce biais de dissiper les craintes existantes en

⁶ WAECHTER Virginie (2002), « *Quel modèle de relation entre l'organisation municipale et l'utilisateur-citoyen depuis la décentralisation ?* », *Flux*, n°48-49, pp.7-19.

⁷ « *Notre but, c'est de baisser la consommation d'électricité puisqu'on nous l'impose* ».

⁸ GRÉMION Catherine et MULLER Pierre (1990), « *De nouvelles élites locales ?* », *Esprit*, n°164 : "La France en politique 1990", pp.38-47.

montrant qu'il était possible de tisser des liens étroits avec une grande entreprise commerciale au sein d'un réseau politique local. Par la suite, c'est en s'impliquant activement⁹ dans la construction du programme qu'il est parvenu à s'imposer comme un « *connaisseur* » respecté de la situation lotoise. Donnant régulièrement l'impression de se battre avec vigueur contre ses supérieurs hiérarchiques afin d'obtenir des crédits pour le programme de MDE du Lot, il est finalement devenu une sorte d'*ambassadeur* sur lequel la plupart des acteurs comptaient pour obtenir des financements tant attendus. En contrepartie de cette implication, toutes les opérations de MDE que contestait la direction régionale d'EDF (dans la mesure où celles-ci pourraient bénéficier à la concurrence, et notamment à GDF¹⁰) ont aisément été supprimées du Plan d'action.

Loin de disposer d'une telle influence, dans la mesure où il ne participe aux travaux du comité technique qu'en tant qu'observateur, le représentant de RTE reste pour sa part à bonne distance des décisions, laissant à ceux qui financent le soin de s'en occuper¹¹. Régulièrement sollicité pour apporter des précisions chiffrées ou techniques, le représentant du *Réseau de Transport d'Électricité* se heurte toutefois aux limites de l'exercice, puisque concernant l'estimation des consommations, le gestionnaire du réseau ne peut que comptabiliser l'électricité transportée sur le réseau HTB, et non la part de l'hydroélectricité produite et consommée par le département, acheminée par le réseau HTA. D'abord chargé du projet de renforcement de la ligne 63kV, cette filiale autonome du groupe EDF¹² aborde la question de la MDE à la lumière des enjeux de réseau qui sont les siens, en gardant à l'esprit l'objectif fixé : la limitation à 1,5% de croissance de la demande d'électricité lotoise par an. Principalement préoccupé par les postes de Cahors et Saint Henri, le responsable de RTE tend à privilégier une approche ciblée du problème, en s'attachant aux zones en contrainte. Si elle a ses partisans au sein du comité technique, cette conception fait cependant débat car elle impliquerait une territorialisation des opérations de MDE, jugée inopportune par l'ADEME. Pourtant, cette approche localisée a indéniablement le mérite de répondre précisément aux problèmes de réseau sur les zones géographiques les plus sujettes aux coupures de courant. En cela, elle correspond à une attention particulière qui détermine l'action de RTE :

« Nous devons nous inscrire dans la durée, en s'attachant à la satisfaction du client ».

⁹ Parmi l'ensemble des partenaires dont les bureaux sont localisés à Toulouse, il est -d'après nos observations- celui qui s'est le plus souvent déplacé à Cahors pour assister aux diverses réunions de travail.

¹⁰ Ce fut notamment le cas d'un projet d'opération visant à substituer à une installation de chauffage électrique un système central fonctionnant au gaz.

¹¹ Conformément à une demande du président de la Commission de Régulation de l'Électricité, le gestionnaire du réseau n'a pas vocation à s'associer de manière effective aux actions entreprises dans le cadre de programmes concertés de gestion des consommations électriques.

¹² Cet état de fait n'est d'ailleurs pas sans conséquence, même si structurellement RTE et EDF sont deux entités distinctes, l'une exerçant une mission monopolistique de service public, tandis que l'autre est partie prenante du marché concurrentiel de l'énergie. Restant assimilés ensemble dans de nombreux esprits, les deux organisations peinent d'une part à se différencier auprès des partenaires, et souffrent d'autre part d'être encore perçues comme des adversaires par le milieu associatif issu de la contestation anti-THT.

Chargé d'une mission de service public, RTE doit en effet s'assurer en permanence de la sécurité du réseau afin que l'électricité acheminée arrive sans discontinuité aux usagers¹³. En ce sens, le gestionnaire du réseau occupe une place tout à fait particulière puisqu'il est tout à la fois un acteur central et périphérique de la politique électrique lotoise.

[I-C] L'encadrement étatique d'une politique territoriale

Représentant l'intérêt que l'Etat porte au problème électrique lotois, la Préfecture s'emploie à apaiser la situation départementale après une longue controverse autour du projet de ligne THT. À l'origine de la MDE, le Préfet du Lot conduit donc la mise en œuvre de cette action publique concertée en position de médiateur. Partisan d'une co-construction du programme entre experts techniques, politiques et société civile, il recadre ainsi régulièrement les débats pour rappeler à l'ensemble des acteurs concernés l'objectif final de cette politique territorialisée. Moins enclin à interférer dans les débats relatifs à la planification opérationnelle de la MDE dans le département, le représentant de la Préfecture au sein du comité technique n'en reste pas moins vigilant. Responsable du bureau de l'Environnement (« *champ d'intervention peu ou mal balisé par l'Etat*¹⁴ ») au sein de l'institution déconcentrée, ce dernier n'est en effet pas un spécialiste des questions énergétiques. Amené à se positionner au regard de ses prérogatives, il « *co-définit son champ d'action en fonction des actions engagées* »¹⁵ par les collectivités locales du département, au premier rang desquelles on trouve tout le Conseil Général. Dans ce cadre, il s'agit avant tout d'exercer une forme d'encadrement réglementaire de ce qui est entrepris par la sphère politico-administrative lotoise, afin d'imposer le référentiel normé défini à l'échelon national. Relais du Préfet dans cette instance, sa mission consiste par ailleurs à veiller au bon déroulement du processus d'élaboration de la politique, au regard des objectifs définis dans l'accord-cadre. Bénéficiant d'une légitimité locale qui fait défaut aux autres représentants de l'Etat (ADEME et DRIRE), il est toutefois amené à composer avec ceux-ci à l'occasion de certains débats techniques dont il se retrouve exclu de fait en raison de leur complexité.

Un co-pilotage technique complémentaire ?

Depuis le milieu des années 1990, la coexistence de trois administrations déconcentrées se partageant les prérogatives environnementales au niveau régional pose question dans la mesure où cette sectorialisation territoriale contribue à un cloisonnement

¹³ On constate à cet égard que –à l'instar du propos reproduits ci-dessus- RTE reprend très souvent à son compte la terminologie d'EDF en parlant de clients et non d'usagers. C'est pourtant cette dernière notion qu'il conviendrait d'utiliser dans une perspective de service public.

¹⁴ FAURE Alain (1994), *op. cit.*, p.471.

¹⁵ *Ibid.*, p.470.

partiel des mesures prises en la matière¹⁶. Comme on l'a remarqué ici, la Direction Régionale de l'Environnement (DIREN) est absente et c'est donc à l'ADEME et à la DRIRE de porter la parole de l'Etat sur l'enjeu que constitue l'environnement. Relativement dépendante du contexte locale, l'attitude adoptée par une administration déconcentrée diffère d'une région à l'autre en fonction des situations dans lesquelles elles sont amenées à intervenir. À l'instar des DIREN, les DRIRE et les délégations régionales de l'ADEME exercent une activité de production de connaissances et sont amenées à participer (comme c'est précisément le cas ici) à la définition et au guidage des politiques territoriales qui relèvent de leur champ de compétences. Prenant acte de cette relative similitude fonctionnelle, il paraît intéressant de se réapproprier la typologie proposée par Pierre Lascoumes et Jean-Pierre Le Bourhis pour différencier les différentes attitudes en vigueur dans les DIREN¹⁷ afin de voir comment il nous est possible de qualifier (au regard de ce que nous avons pu observer) les positionnements respectifs de la DRIRE et de l'ADEME dans le cadre du programme de MDE lotois.

Respectant à la lettre la mission qui lui a été confiée par le Préfet, la DRIRE privilégie cette activité de guidage politique au détriment d'une réelle activité d'ordre réglementaire. En ce sens, elle correspond assez bien au profil du « pilote »¹⁸ dans la mesure où cette administration s'attache à travailler de manière intégrée avec les différents partenaires. En effet, exerçant sa mission de pilotage du comité technique sans parti pris, elle arbitre les litiges (notamment d'ordre financier), recadre les débats et y apporte des précisions techniques¹⁹. Ce faisant, elle occupe une position arbitrale déterminante du fait de sa capacité à amenuiser les divergences, à clarifier les malentendus, à mettre en équivalence les intérêts, et donc à stabiliser le référentiel politique commun des parties prenantes²⁰. Ainsi (et alors même que cette administration n'est ni porteur du projet ni financeur), on observe que la légitimité de son pilotage n'est aucunement discutée. Pourtant, en prenant appui sur un référentiel exigeant une connaissance approfondie des dossiers énergétiques (et non pas, comme dans le cas de la typologie originale, sur une forme de militantisme écologique), la DRIRE tend à privilégier la parole des *spécialistes* qui partagent cette communauté de sens

¹⁶ Récemment une importante réforme a été entreprise par le Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire en vue de fusionner les DRIRE, les DIREN et les Directions Régionales de l'Equipement (DRE) dans le cadre de Directions Régionales de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement.

¹⁷ LASCOUMES Pierre et LE BOURHIS Jean-Pierre (1997), *L'Environnement ou l'administration des possibles. La création des directions régionales de l'Environnement*, Paris, L'Harmattan.

¹⁸ Ce profil correspond à une administration dont le poids des activités réglementaires est assez faible, tandis que l'activité de guidage politique se révèle inversement plutôt forte. Sur un plan relationnel, cela se traduit par ailleurs une importante coopération avec les autres services, un certain légitimisme vis-à-vis du Préfet, et des rapports distanciés avec les pouvoirs locaux. *Ibid.*

¹⁹ Ayant vocation à devenir à terme le superviseur régional du dispositif des certificats d'économies d'énergie (*cf. infra*), la DRIRE apporte notamment de nombreux éclairages sur ce point récurrent des débats.

²⁰ En effet, « l'influence d'un référentiel sera d'autant plus grande qu'il aura su présenter une conciliation plus crédible entre ces impératifs contradictoires » : JOBERT Bruno (1992), *op. cit.*, p.224.

(ADEME, RTE, FDEL et EDF) sur celle des *locaux* (Département, Préfecture). De fait, elle contribue à ancrer les débats sur un plan technique, à la différence de l'ADEME qui semble plus disposée à coopérer de manière rapprochée avec la sphère politico-administrative locale.

Si la délégation régionale de l'ADEME correspond également au profil du « *pilote* », ce n'est que de manière imparfaite du fait de la variété des positions adoptées par ses représentants au fil des réunions. De plus, on a pu constater que le double statut de pilote et de partie prenante qui caractérise la place de l'ADEME au sein de cette instance n'était pas sans poser problème. En effet, quoique disposant d'une indéniable expérience en matière de MDE opérationnelle, l'Agence n'est pas parvenue à s'imposer comme un acteur de consensus, tant son positionnement reste difficile à appréhender, du fait des compromis contradictoires que ses représentants ont négocié avec les différents partenaires. Habitée à mettre les partenaires face au fait accompli²¹, la délégation régionale de l'ADEME reste perçue comme un partenaire avec lequel il faut composer plutôt que comme un arbitre qu'il est possible de solliciter en cas de désaccord. Résultant de l'hétérogénéité des positions défendues par ses représentants successifs, la prudence des diverses parties prenantes à l'égard de l'ADEME s'est au demeurant amplifiée suite au bilan de l'opération de promotion des lampes basse consommation. En dépit de cet état de fait et de la faible lisibilité de son positionnement stratégique, l'ADEME reste un acteur incontournable du programme de par son double statut de financeur et de spécialiste des opérations de maîtrise de l'énergie et du fait des multiples accords antérieurs au programme qu'elle a signé avec l'ARPE, EDF, le Conseil Régional, ou Quercy Energies.

[I-D] Penser la gestion de la ressource électrique à l'échelon local

Chargée d'organiser les réunions du comité technique dans ses locaux et d'accueillir en son sein le seul salarié dédié au programme, la Fédération Départementale d'Électricité du Lot (FDEL) occupe une place centrale dans le réseau partenarial. Toutefois, on observe que si elle bénéficie d'une légitimité à la fois technique et locale, elle n'est pas pour autant en mesure d'exercer une véritable influence dans le processus de construction de la politique de MDE. En effet, il s'avère que la forte implication du syndicat départemental d'électrification dans celui-ci ne lui a pas permis de s'imposer dans le rapport de force latent. D'abord chargée du suivi de l'étude *Point Zéro*, la Fédération est incontestablement l'acteur qui s'est le plus employé (mais sans réel succès) à valoriser la place de cet actant dans le réseau. Ainsi, elle s'est montrée très vigilante tout au long de la réalisation de l'expertise préalable, en ne manquant pas de rappeler à l'ordre les bureaux d'études quant aux délais et

²¹ En décidant unilatéralement de faire de la stratégie de communication une priorité ou en imposant un *modus operandi* controversé à l'occasion de l'opération de promotion des lampes basse consommation.

aux exigences définies contractuellement. Critique à l'égard des projections économiques et démographiques (« *Certaines données locales sont surprenantes pour un connaisseur du département* »), la FDEL a dans le même sens régulièrement interpellé ses partenaires au sein du comité technique, afin qu'ils s'associent aux remarques présentées par le permanent MDE chargé du suivi de l'étude. La livraison de la version définitive du rapport d'expertise a finalement été accueillie par ce dernier avec une certaine satisfaction. Disposant désormais de la base de données et du logiciel de modélisation élaboré dans le cadre du *Point Zéro*, il a pu démarrer sa recherche²² en s'appuyant sur cet outil conçu pour suivre de manière dynamique l'évolution des consommations dans le département.

Étroitement associée au Conseil Général (puisque son président est également le vice-président de l'exécutif départemental), la FDEL s'est par ailleurs engagée sur la question de l'amélioration de l'éclairage public, conformément aux missions qui sont les siennes, en tant que syndicat intercommunal chargé d'assister les élus locaux sur les questions d'électrification. Dans cette perspective, le budget de cette structure s'est donc principalement focalisé sur cet aspect, l'ambition de la Fédération étant d'équiper « *le plus possible de communes en réducteurs de puissance et de mieux régler les départs d'éclairage* ». On a toutefois pu constater que cette opération ne suscitait qu'un faible intérêt du point de vue des autres membres du comité technique, ceux-ci laissant à la FDEL le soin de mettre en œuvre ce projet auprès des élus. Dans le même sens, alors que les deux représentants du syndicat d'électrification souhaitaient remplir avec sérieux leur mission de co-pilotage du groupe de travail *Grand public* (notamment en soumettant les idées formulées dans ce cadre à l'avis des membres du comité technique), ils n'ont jamais pu parvenir à imposer le sujet dans l'ordre du jour des réunions de l'instance opérationnelle du programme.

Singularisée par un discours assez conciliant, la Fédération a bien conscience qu'elle participe à un projet politique complexe dont les résultats ne se concrétiseront que dans le long terme. Acteurs impliqués directement sur le terrain électrique du Lot, ses salariés sont donc prudents et modérés dans leur discours face aux partenaires financiers afin de préserver leur marge de manœuvre opérationnelle. En revanche, dès lors que les réunions prennent fin, nous avons souvent pu constater qu'il n'hésitaient pas à se montrer critiques à l'égard de l'empressement de ceux qui sont tentés d'agir trop vite²³ et à l'encontre de ceux qui *a contrario* se satisfont du faible rythme d'opérationnalisation du programme. Prenant tout particulièrement acte des tergiversations qui nuisent selon lui à la mise en œuvre de la

²² Pour rappel, le permanent MDE a été embauché dans le cadre d'une convention industrielle de formation par la recherche pour financer sa thèse de doctorat en physique.

²³ Partisans d'une prise en compte des expériences MDE menées sur d'autres territoires, les salariés de la FDEL réfutent l'idée d'une MDE en *vase clos* : « *Ce qu'il faut, dans tous les cas, c'est reprendre les expériences faites ailleurs et ne pas réinventer la poudre. Nous devons communiquer avec les autres* ».

politique ; le permanent MDE va –de sa propre initiative- soumettre de nombreuses idées à sa structure et aux différents partenaires pour trouver des solutions aux problèmes qui se posent. Jugées trop ambitieuses (car trop coûteuses), celles-ci vont être accueillies avec circonspection et vont conduire progressivement à la marginalisation de cet acteur central du programme. Il va toutefois trouver un allié providentiel lors de l'intégration du directeur de *Quercy Energies* au sein du comité technique. Résolus à ne pas laisser dépérir le programme, ils vont en effet reprendre la hiérarchisation des gisements d'économies d'électricité définie par l'étude *Point Zéro* pour élaborer de leur propre chef un nouveau plan d'action concret.

La difficile intégration d'une expertise associative

Comme nous l'avons vu à la fin du chapitre précédent, c'est au même moment où les ex-militants anti-THT distribuaient des lampes basse consommation à Montcuq que l'entrée effective d'un représentant associatif au sein des instances décisionnelles (comité technique et comité de pilotage) du programme de MDE du Lot s'est traduit dans la pratique. En réponse aux doléances associatives qui se faisaient alors pressantes, le Préfet avait en effet désigné (début mars 2005) l'association *Quercy Energies* comme intermédiaire entre les partenaires financiers et le tissu associatif déjà mobilisé au sein des groupes de travail consultatifs. Ayant été, lors du Débat Local, l'un des principaux initiateurs de l'idée d'une politique de MDE comme alternative à la ligne THT, c'est sans grande contestation que les différents protagonistes (associatifs et institutionnels) du programme ont par la suite accueilli la nouvelle de son arrivée parmi eux. D'autant que la légitimité technique de l'association est importante, puisqu'elle est à la fois l'unique *Agence Locale de l'Energie* (ALE) du Sud de la France et le seul *Espace Info-Energie* (EIE) situé dans le Lot.

Présidée par un conseiller général (de la Majorité Départementale) et fonctionnant grâce à l'action d'une équipe de salariés (eux-mêmes financés par le biais de subventions publiques provenant de certains des partenaires du programme), cette association diffère toutefois très nettement de ses consœurs lotoises qu'elle est censée représenter. C'est notamment pourquoi, contrairement à ce qu'avait envisagé la Préfecture, elle va préciser qu'elle se refuse à être le relais formel des anciens opposants à la ligne THT. Et, dès la première réunion du comité technique, cette volonté de neutralité va s'exprimer de manière explicite (« *Je tiens à préciser que je ne parle pas au nom des autres associations* ») par la voix du directeur –salarié- de l'Agence Locale de l'Energie.

Longtemps perçu comme un simple vecteur de diffusion des actions de MDE décidées sans lui en comité technique²⁴, l'association ne va par ailleurs pas tarder à s'imposer comme un acteur sur lequel il faut compter. Profitant de sa longue expérience du terrain lotois, Quercy Energies propose en effet une vision alternative de la MDE en s'attachant prioritairement à l'idée de « *sobriété énergétique* »²⁵, plutôt qu'à celle d'« *efficacité énergétique* »²⁶ plébiscitée au sein du comité technique. En cela, cette association rejoint une conception de type *négawatt*²⁷, caractéristique du réseau associatif qu'elle est censée représenter, en affirmant le primat des dispositions sur les dispositifs. De fait, quoique porteur d'un discours nettement plus modéré que celui développé par les anciens opposants à la ligne THT, *Quercy Energies* ne va pourtant pas les décevoir, puisqu'en donnant un écho à certaines thématiques associatives qui n'étaient jusqu'à présent pas abordées lors des réunions du comité technique, le représentant de l'*Espace Info-Energie* va répondre (presque malgré lui) à une grande partie de leurs attentes à son égard²⁸. On a ainsi pu observer que, malgré les différences qui existent entre *Quercy Blanc Environnement* et *Quercy Energies*, ces organisations locales entretiennent des relations cordiales et coopératives. Par leur attachement au terrain, les premiers apportent en effet du « *concret* » aux seconds, plus habitués à travailler dans les arcanes du pouvoir, au contact de ceux qui financent leur activité. Acteur intermédiaire, *Quercy Energies* s'insère donc dans la politique énergétique locale comme un *relais d'action* pour les acteurs politiques du département, et comme un *relais d'idées* pour le milieu associatif. À mi-chemin entre les décideurs et la société civile, l'association structure sa légitimité du fait de ses compétences professionnelles et de son indépendance organisationnelle. Dans le même temps, ces principales qualités deviennent ses principaux défauts aux yeux de ceux qui s'inquiètent de son statut associatif ou inversement de son statut de partenaire institutionnel. C'est notamment ce qui explique que cet acteur incontournable, initiateur principal de l'alternative MDE, ait été originellement mis de côté des instances décisionnelles.

Soucieux de conserver son autonomie de parole, aussi bien à l'égard du tissu associatif local qu'à celui de ceux qui le subventionnent, *Quercy Energies* va bientôt se trouver dans une position singulière au sein du programme. Toutefois, si les associations ne vont pas lui en tenir rigueur, satisfaits de constater qu'une association a été intégrée dans les instances

²⁴ La place de *Quercy Energies* a souvent été évoquée lors des réunions du comité technique auxquelles nous avons pu assister. Ainsi, lors d'un débat sur la communication, le représentant du Conseil Général déclarait : « *Il faut que l'on s'associe à Quercy Energies pour faire la communication locale* ». Envisagée comme une ressource à disposition des besoins de la politique, l'association n'a jamais été perçue comme un partenaire opérationnel, mais comme un auxiliaire aisément mobilisable dans le cadre du programme.

²⁵ C'est-à-dire consommer mieux pour consommer moins.

²⁶ C'est-à-dire acquérir des équipements électriques plus performants pour consommer moins.

²⁷ Cf. *infra et supra*.

²⁸ Interrogé sur les relations unissant *Quercy Energies* et *Quercy Blanc Environnement*, le président de cette dernière association nous disait entretenir des « *rapports excellents* » avec l'Agence Locale de l'Energie et ses dirigeants : « *Quercy Energies agit intelligemment avec assez peu de moyens mais beaucoup de compétences* ».

décisionnelles du programme, il ne va pas en être de même au sein du comité technique. Ainsi, on a pu observer que, dès la première réunion où *Quercy Energies* était présent, les partenaires ont exprimé une sourde stupéfaction face aux réserves qu'émettait le nouvel arrivant à l'égard du bilan de l'opération de promotion des lampes basse consommation. Et, dès la reprise des travaux du comité technique en septembre 2005, cette contrariété va encore se renforcer, au fur et à mesure que *Quercy Energies* va parvenir à s'imposer dans le processus de définition de la politique énergétique lotoise en proposant un ensemble d'idées.

[I-E] L'argent au cœur des négociations

Parallèlement à l'entrée déterminée de *Quercy Energies* au sein des instances exécutives du programme départemental de MDE, la traduction concrète des ambitions affichées par les uns et les autres va pourtant devenir de plus en plus incertaine. En effet, le financement conjoint du programme par les partenaires fait alors l'objet de tractations complexes. Jugée prioritaire par l'ADEME²⁹ mais pas par le reste des financeurs potentiels, la campagne de communication *Grand Public* a ainsi été reportée *sine die*, tout comme les différentes actions envisagées pour promouvoir les pratiques domestiques sobres en électricité. À contre-pied de ce phénomène de désengagement progressif des partenaires, *Quercy Energies* a au contraire tenté d'impulser une remise à plat de la planification précédemment entreprise. Profitant du fait que tout le travail d'intéressement et d'alliances est à reprendre dans la perspective d'une mise en œuvre effective de ce qui a été projeté, elle va s'employer à tirer parti de la suspension de toutes les opérations prévues pour provoquer (avec le soutien du permanent MDE de la FDEL) un retour à la phase antérieure de préparation confinée. La situation va toutefois être difficilement vécue par les différents protagonistes concernés par ce retour en arrière, contraints de remettre sur le métier la planification initiale. Les partenaires vont pourtant se résigner à rejoindre leur *laboratoire* politique pour tenter de définir plus précisément le problème qu'ils entendent résoudre de concert, en intégrant (plus ou moins) le point de vue du nouvel arrivant associatif. Portée par un duo de porte-paroles (*Quercy Energies* et FDEL) et combinant deux approches minoritaires du problème (celle du monde associatif et celle préconisée par les auteurs de l'étude *Point Zéro*), une conception nouvelle de la stratégie à adopter va alors progressivement faire son entrée dans le débat et ébranler la convergence qui régnait au sein du précédent cercle restreint des partenaires. De fait, on va alors assister à l'effritement progressif de la problématisation consensuelle qui prévalait jusque-là.

²⁹ C'est en effet l'Agence qui représente ici les crédits de l'Etat, puisque ni la DRIRE, ni la Préfecture n'ont de ligne budgétaire pour la MDE.

Débats autour d'un plan d'action alternatif et de son financement

Présenté en réunion à la fin de l'année 2005, l'avant-projet issu de cette réflexion commune va susciter les critiques des différents partenaires financiers, surpris par cette initiative plus ou moins inattendue et heurtés par les hypothèses de répartition budgétaire exposées dans le document. En effet, abasourdis par les coûts prévisionnels du programme et hostiles à l'idée d'une structure commune de gestion (impliquant l'embauche et la rémunération de plusieurs salariés pour assurer le suivi de la politique départementale de MDE), les partenaires vont inviter les initiateurs du projet à revoir leur copie à la baisse. Déçus par le « *manque de volontarisme* » des financeurs, ces derniers vont pourtant le réviser tout en changeant de stratégie pour tenter d'accélérer le processus. Ainsi, après avoir co-rédigé (avec le permanent MDE de la FDEL) une nouvelle mouture du plan d'action, *Quercy Energies* va la présenter (pour avis) aux acteurs associatifs avant de la soumettre directement au Préfet, chargé de la coordination du programme. Une fois encore, le milieu associatif va donc court-circuiter les *lenteurs* de la décision inter-organisationnelle en sollicitant sans délai le pilote exécutif de la politique de MDE.

Perçue négativement par les financeurs du programme, cette initiative va contribuer à renforcer un antagonisme latent entre ceux-ci et *Quercy Energies*. Tout particulièrement concerné, puisque le projet s'appuie très largement sur sa contribution financière, EDF va réagir très vivement. En effet, le budget prévisionnel du document de travail (réalisé par la FDEL et *Quercy Energies*) compte sur la mise en œuvre prochaine du dispositif des *certificats d'économies d'énergie* pour inciter l'entreprise nationale à investir massivement dans la politique de MDE du Lot. Déjà évoqués³⁰, les certificats d'économies d'énergie sont un nouvel instrument politique (créés par la récente Loi d'Orientation sur l'Energie) qui vise à contraindre les producteurs d'énergie éligibles à réaliser des économies d'énergie, à hauteur d'un quota prédéfini. Concerné par ce dispositif, EDF devra donc bientôt s'acquitter d'un certain nombre de ces certificats (correspondant à une unité d'énergie économisée) au regard de l'objectif qui lui aura été attribué par l'autorité régulatrice. Par la suite, en fonction des actions d'économies d'énergie que l'entreprise aura mises en œuvre, elle obtiendra des certificats à hauteur de cet engagement. Au terme de la période, si EDF n'est pas parvenu à atteindre son quota, il lui faudra choisir entre deux solutions : soit *racheter* des unités (à d'autres acteurs non éligibles ayant réalisé des actions d'économies d'énergie), soit payer les pénalités correspondantes.

En résumé, cette mesure législative vise donc à conduire (par le biais d'une incitation contrainte) les producteurs d'électricité à s'investir fortement dans des programmes de

³⁰ Au regard de la relative complexité du dispositif et dans un souci de clarté, on invitera le lecteur à se reporter à nouveau à l'annexe qui y est consacré dans le second chapitre de la thèse.

maîtrise de l'énergie. Mais tout cela restait à définir au moment où les partenaires en débattaient, étant donné que les décrets d'application n'avaient pas encore été publiés. Loin d'être perçue comme contraignante, la règle de droit va ici s'imposer comme un nouveau référentiel pour l'action, comme une extension du champ des possibles, sujette à diverses formes d'interprétation de la part des *régleurs* (« *juges chargés de la mise au point des ajustements* ») qui interviennent à l'échelle du territoire³¹. En effet, tout un chacun est tenté de s'approprier ce cadre législatif pour l'instrumentaliser au gré de ses intérêts propres. On observe ainsi dans le cas présent que le référentiel juridique semble d'autant plus malléable qu'il existe encore de grandes incertitudes quant aux conditions de mise en oeuvre des Certificats d'économies d'énergie. Tous les espoirs sont donc permis. En redessinant les contours de la politique énergétique française au travers d'une participation accrue des acteurs privés et des collectivités territoriales, la Loi d'Orientation sur l'Energie a en effet contribué à ouvrir de nouvelles perspectives au programme de MDE du Lot. Indirectement, l'Etat va ainsi intervenir au cœur du réseau local par le biais d'un instrument de politique publique qui pourrait à terme se révéler capital pour le financement du programme.

Des carences financières à la mobilisation des ressources humaines

Dans l'attente que les financements viennent à se confirmer, l'ADEME souhaite toutefois que des opérations soient d'ores et déjà entreprises. Dans cette perspective, les représentants de l'Agence n'envisagent pas de multiplier les outils pour s'ajuster à chaque réalité locale (ce que permettent pourtant les résultats de l'étude *Point Zéro*) en superposant des opérations de *MDE micros*³², mais souhaitent promouvoir la MDE à l'échelle du département, en s'appuyant largement sur les prescripteurs locaux. Face aux limites budgétaires du programme, il s'avère en effet nécessaire de compter sur ceux-ci pour mettre en oeuvre à moindre coût les actions de promotion des équipements performants (en direction des ménages) que préconise l'ADEME mais que la plupart des partenaires ne sont -pour l'instant- pas réellement disposés à financer³³.

Il va alors être envisagé de mobiliser largement la société civile pour pallier, en termes de moyens humains et financiers, les *carences* de la politique électrique lotoise. En plus du monde associatif, des contacts vont par ailleurs être établis avec les distributeurs d'équipements performants³⁴, dans la mesure où ceux-ci paraissent les mieux placés pour

³¹ LASCOUMES Pierre (1995), *op. cit.*, p.398.

³² Qualificatif définissant des opérations ciblées sur des territoires très limités.

³³ « *Si on parle de moyens humains, il faut voir avec les associations (...) Mais il nous faut un critère d'acceptabilité sociale pour évaluer s'ils peuvent être les relais locaux des actions* ». « *Il faut que l'on s'associe à Quercy Energies pour faire la communication locale* ».

³⁴ Cette stratégie consistant à faire appel aux distributeurs locaux, plutôt qu'aux fabricants comme c'est généralement le cas à l'ADEME, continue d'être privilégiée en dépit d'un échec marquant lors de la préparation de l'opération de promotion des lampes basse consommation fin 2004 (*cf. infra* : Chap. IV).

promouvoir auprès des consommateurs l'intérêt des dispositifs techniques bénéficiant d'une importante efficacité énergétique. À l'inverse des préconisations de l'étude *Point Zéro* dont l'influence au sein du réseau politique devient alors de plus en plus marginale, les possibles relais locaux du programme devraient donc voir à terme leurs liens avec le cercle restreint des partenaires se renforcer. Une stratégie d'enrôlement de ces agents de prescription reste toutefois à définir avant que ces derniers puissent partir en *mission* et (peut-être) convaincre les usagers de la pertinence des économies d'énergie électrique.

L'espoir déçu d'un financement par le marché

Réservé à l'égard des stratégies envisagées par les autres membres du comité technique, le représentant d'Électricité de France se positionne avec prudence sur la question du financement des actions. Toutefois, face à l'arrivée imminente des *certificats blancs*, EDF (« *acteur contraint* ») se prépare à de nouveaux partenariats avec les collectivités locales (*éligibles volontaires*) qui feraient des économies d'énergie intéressantes à négocier dans ce cadre institutionnel. Formidable opportunité pour le programme de MDE du Lot et pour son financement, cette injonction légale implique également un déséquilibre partenarial et une asymétrie financière qui donnent à EDF une place prépondérante dans la construction du plan d'action. Acteur déterminant de par ce fait, Électricité de France peut donc imposer certaines limites à l'action publique concertée, en évoquant occasionnellement l'hypothèse de sa non-participation à telle ou telle action dont les budgets paraissent excessifs au regard de ses intérêts.

Pilote principal des travaux du comité technique, le chef de la Division Energie de la DRIRE Midi-Pyrénées est pour sa part partisan d'une réflexion méthodique en amont des opérations envisagées. Considérant cette politique lotoise comme un « *programme modeste* », il s'oppose donc aux trop grandes ambitions des uns et des autres, conscient de l'incertitude importante qui plane au dessus du financement de celles-ci. À cet égard, il est régulièrement amené à intervenir (en tant que garant du cadre législatif en matière d'électricité) pour recadrer le montage financier de certaines opérations planifiées, même s'il souscrit assez largement au principe d'une mobilisation des *certificats blancs* d'EDF pour financer les futures actions³⁵. D'autant qu'un principe de bonifications territoriales a été envisagé dans la loi, en vue de favoriser l'implication des producteurs *obligés* dans certaines zones (outre-mer et secteurs en contrainte électrique notamment) où le besoin de maîtrise de l'énergie est le plus fort.

³⁵ La Loi d'Orientation sur l'Energie prévoit, en effet, que la DRIRE soit chargée du suivi des certificats d'économies d'énergie.

Toutefois, cet espoir collectif va être déçu quand le représentant d'EDF va informer les partenaires du programme que, suite à l'abandon de cette idée de survalorisation territorialisée des certificats, sa direction nationale ne souhaite plus s'engager dans des projets locaux de MDE. De fait, les partenaires administratifs et politiques vont voir s'envoler une manne financière considérable sur laquelle chacun comptait pour alimenter le budget du programme de MDE du Lot. À défaut d'un financement massif du programme par les acteurs du marché éligibles au dispositif des certificats d'économies d'énergie, la sphère politico-administrative va se retrouver au premier plan pour apporter une solution au problème d'alimentation électrique du Lot. Mais faute d'un accord sur le mode de financement du programme, tant les sommes envisagées dépassent les limites budgétaires que les financeurs sont prêts à allouer à cette politique, la situation d'incertitude va se prolonger, aucune action de MDE n'étant envisagée à court ou moyen terme dans l'attente d'un hypothétique compromis avec les représentants régionaux de l'entreprise électrique nationale.

[I-F] La mise en sommeil du programme

L'autre origine du blocage observé se situe à un niveau plus élémentaire que nous avons déjà eu l'occasion d'évoquer en conclusion du précédent chapitre : le problème à résoudre collectivement reste assez imprécis du point de vue des différents partenaires. Assujetties à l'émergence préalable d'un triple consensus sur (1) la définition du problème, (2) les solutions à envisager, et (3) la stratégie à développer, les étapes de formulation et de légitimation du budget³⁶ paraissent encore lointaines dans ce contexte. La mise en œuvre effective de l'action publique dans de brefs délais semble donc largement compromise. D'autant que les partenaires semblent douter de plus en plus de l'intérêt et de l'utilité du programme, ce qui les conduit progressivement à s'en distancier.

Signe avant-coureur de cette dynamique de désengagement collectif, des doutes avaient commencé à s'exprimer lors de la publication des résultats de l'étude *Point Zéro*. Interrogé à deux reprises quant à la durée maximale du report de contrainte rendu possible grâce au renforcement Nord du réseau, le représentant de RTE avait en effet constaté qu'il existait un décalage entre les chiffres de perspectives référentiels au sein de sa structure et ceux proposés par l'étude *Point Zéro* :

« Si on ne change rien -avec une croissance de 2,5% par an- on en a pour 15 ans. Mais c'est plus compliqué si on se base sur les données de l'étude Point Zéro qui se basent sur une évolution tendancielle de 0,7% par an. Avec ces chiffres, on peut tenir beaucoup plus longtemps. Pour autant, on ne s'explique pas les 2,5% constatés depuis quelques années. Donc une telle baisse de croissance n'est pas gagnée ».

« On doit continuer à se projeter en 2020 avec l'idée d'une croissance annuelle de 2% par an, comme on la redoute dans notre étude d'impact. (...) Même si les tendanciels de l'étude se

³⁶ JONES Charles O. (1970), *op. cit.*, pp.140sq.

basent sur une croissance de 0,8%, ce qui pourtant dégagerait bien l'horizon. Mais tout peut arriver et il faut rester vigilant».

Confrontés à ces estimations prospectives de la consommation, bon nombre des partenaires vont assez logiquement se montrer dubitatifs sur l'intérêt d'investir des sommes importantes dans un programme de MDE départemental. En effet, si on se base sur le ratio de 0,7% proposé dans l'étude *Point Zéro*, on constate que la contrainte électrique départementale serait alors repoussée en 2058, ce qui rendrait du même coup obsolète l'implantation d'une ligne THT ou la mise en œuvre urgente d'une politique de MDE dans le département. D'autant que les objectifs de réduction de la croissance annuelle (de 2,5 à 1,5%) imposés à l'issue du Débat Local par RTE ne permettrait quant à eux que de reporter de dix ans le problème (en 2030 au lieu de 2020).

De fait, même si le gestionnaire du réseau invite les partenaires à rester prudents face aux projections de l'étude *Point Zéro*, il semble alors que le sentiment d'urgence a disparu, emportant avec lui une bonne part de la motivation des partenaires. L'étude tant attendue ayant montré (sans l'écrire) l'inutilité d'une sécurisation urgente du réseau électrique du Lot (que ce soit par le biais d'une ligne THT ou d'une politique de MDE) suite au renforcement de l'ancienne ligne 63kV décidé à l'issue du Débat Local, un ralentissement majeur de la dynamique partenariale s'est donnée à voir dès le début de l'année 2006. Davantage soucieux de consacrer les fonds actuellement à leur disposition pour des problèmes d'ores et déjà identifiables, les partenaires vont alors se dissocier des enjeux incertains inscrits dans le long terme et reporter à plus tard la mise en œuvre de la politique de MDE.

Devenues moins fréquentes, les réunions du comité technique ne vont –pour leur part– plus donner lieu à de réelles prises de décision. Victime collatérale de ce désengagement généralisé, le plan d'action prévisionnel initié par *Quercy Energies* et la FDEL va lui aussi être laissé en jachère, tout comme le projet de structuration d'un groupement d'intérêt public³⁷. Muets face à cette mise en sommeil (qui se traduit de leur point de vue par l'arrêt complet des activités du groupe de travail *Grand public*), le monde associatif issu de la contestation anti-THT ne va pas davantage réagir. Et c'est ainsi que, dans ce contexte de désintérêt global, la problématique électrique va s'effacer petit à petit de l'espace public lotois, semblant ainsi marquer la fin d'une époque.

³⁷ L'impact de cette situation de *statu quo* va également se faire ressentir à l'échelle de notre recherche, puisque c'est à ce moment là que nous allons perdre notre statut d'observateur privilégié, n'étant plus convié à assister aux rares réunions du comité technique. Comme nous l'évoquerons par la suite, c'est grâce aux informations fournies par certains des partenaires que nous avons pu continuer à être informé sur les prolongements du programme départemental de MDE.

Une planification impossible au regard des temporalités organisationnelles ?

La gestion politique d'enjeux de long terme impliquant des engagements lourds, tant au niveau temporel qu'au niveau de la planification financière, on a ici pu observer qu'en dépit d'une réelle *bonne volonté* des partenaires, ce sont des contingences matérielles qui sont venues contraindre les ambitions collectives³⁸. À cet égard, il est intéressant de souligner que cette question des temporalités joue un rôle important dans les anarchies organisées dans la mesure où elle détermine la *charge* organisationnelle. Comme on a eu l'occasion de constater lors des nombreuses révisions des projets de planification opérationnelle, deux groupes d'actions distinctes s'opposaient : celles à entreprendre au plus vite et celles à envisager plus tard. Une sorte de conjugaison spécifique s'est ainsi imposée, alternant entre le présent urgent (ex : « *il faut vite se décider* » ; « *dans l'immédiat, nous devons agir* ») et le futur incertain (« *on verra plus tard* » ; « *ce n'est pas à l'ordre du jour pour le moment* »). Dans ce cadre, il s'est révélé à court terme que la volonté affichée de gérer un grand nombre de problèmes simultanément a indirectement conduit à une *augmentation de la charge* et donc à un allongement des délais de résolution³⁹.

Dans une perspective un peu différente, nous avons aussi pu remarquer, en concordance avec la démarche d'observation proposée par Michael Cohen, James March et Johan Olsen, que la discontinuité de l'action des partenaires constituait un handicap sérieux pour le bon fonctionnement du programme. L'immense majorité d'entre eux ayant d'autres projets et prérogatives à assumer, la question de la MDE lotoise a peiné à s'imposer comme une composante prioritaire de leur activité. Tolérants les uns à l'égard des autres en cas d'absence aux réunions, l'ensemble des membres de ce réseau politique ont *de facto* accepté l'idée que les choix opérés en réunion n'étaient pas irréversibles, tant que chacun n'aurait pas eu l'occasion de se prononcer. Ce faisant, les aléas des agendas respectifs ainsi que les absences répétées ont finalement contribué à ralentir considérablement la formalisation d'une planification unanime.

Au terme de notre enquête, prenant acte de la situation de *statu quo* induite par les différents choix opérés en matière de structuration organisationnelle⁴⁰, de nombreuses

³⁸ PAUTARD Eric (2009b), « A la recherche d'une rationalisation éthique des habitudes domestiques. Analyse de la mise en œuvre des politiques de maîtrise de la demande d'électricité dans le secteur résidentiel », in GORGEON Catherine et LAUDIER Isabelle (eds), *Territoires et identités en mutation*, Paris, L'Harmattan, pp.188-189.

³⁹ A cet égard, on peut parler de prise de décision « *par glissement* » ou « *par survol* », considérant que les « *choix prennent plus de temps et ont moins de chances de résoudre les problèmes* » en latence. COHEN Michael D. & alii (1972), *op. cit.*

⁴⁰ A l'instar de la démarche proposée pour étudier les anarchies organisées (*ibid.*), nous avons eu l'occasion de montrer comment la signification des choix avait évolué dans le temps selon que les partenaires s'ancraient dans une perspective ou une autre pour expliquer la nature de leur engagement dans la politique de MDE. De même, nous avons précédemment souligné les incidences que le calendrier d'introduction des problèmes a eu

questions restaient en suspens dans le Lot dans l'attente d'hypothétiques accords financiers. C'est ainsi que, comme nous le faisons remarquer dans de précédents écrits⁴¹, l'incertitude du moment laissait préfigurer un abandon pur et simple de la politique, voire un retour du projet controversé de ligne très haute tension dans le sud-ouest du département. Comme nous le verrons par la suite, une autre tournure est cependant venue invalider cette perspective dans la mesure où une nouvelle négociation contractuelle va conduire à une redéfinition des chaînages et des normes en vigueur au sein du réseau politique⁴².

Des incertitudes au statu quo

Comme nous l'avons évoqué en introduction du chapitre précédent, le recours à une analyse séquentielle ne nous a pas ici semblé être le plus pertinent dans la mesure où cette approche garde en point de mire la séquence ultime que constitue l'aboutissement du programme, considérant comme un préalable l'existence d'un problème à résoudre⁴³. Dans le cas présent, il semble en effet difficile de parler d'un quelconque aboutissement, tant sont nombreuses les incertitudes qui pèsent sur les prolongements de cette politique. Est-on au terme d'un processus ? Au début d'un autre ? Difficile de le dire. Nous nous garderons donc bien ici de trancher, partant de l'idée qu'une politique publique « *ne meurt jamais ou presque* »⁴⁴ et qu'il ne s'agit donc pas de se préoccuper trop prématurément de sa terminaison. En choisissant de se limiter à restituer la diversité des décisions qui ont marqué le cheminement de cette innovation politique, nous avons pris le parti de tenir compte de « *l'irréversibilité qu'elles créent au jour le jour et qui transforme la prudence en pusillanimité et la réflexion approfondie en coupable temporisation* »⁴⁵. Comme nous le verrons plus loin, en tenant à distance l'impétrant *Quercy Energies*, tout en attendant patiemment la concrétisation de l'engagement financier d'EDF, la stratégie déployée par les partenaires a favorisé la situation de quasi-paralysie du programme que l'on a ici décrite. En effet, l'intégration de cet *Espace Info-Energie* local dans le cercle des décideurs va par la suite se révéler cruciale alors que le choix de ne pas contrarier les temporalités de l'entreprise publique se verra bientôt invalidé par les faits.

en termes stratégiques pour l'organisation, notamment lors de l'opération de promotion des lampes basse consommation, au gré des difficultés qui se sont amoncelées avant, pendant et après cette première initiative.

⁴¹ PAUTARD Éric (2009a), « La gestion politique d'une solution alternative négociée : un épilogue incertain », in BOY Daniel et BRUGIDOU Mathieu (eds), *op. cit.*, pp.162-163.

⁴² Comme nous y reviendrons plus loin, il ne nous a toutefois pas été possible de prolonger notre observation pour réellement étudier cette remise en ordre du réseau politique contractuel. Pourtant, comme le souligne Jean-Pierre Gaudin (1995, *op. cit.*), c'est sur le long terme qu'une étude de la contractualisation réticulée devrait s'opérer dans l'idéal. Les temporalités distinctes d'une thèse et de l'action publique partenariale étant ce qu'elles sont, nous avons toutefois dû nous résigner à en rester à ce stade.

⁴³ JONES Charles O. (1970), *op. cit.*, pp.51-74.

⁴⁴ LASCOUMES Pierre et LE GALES Patrick (2007), *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin, p.48.

⁴⁵ AKRICH Madeleine et alii (1988a), p.8.

II- La mise en œuvre inachevée d'un programme précurseur

A lors que le programme départemental de MDE lotois semble partiellement suspendu en 2006, la politique de planification électrique mise en œuvre dans l'Est de la région Provence Alpes Côte d'Azur (*cf. infra* : Chap. III) est arrivée à l'heure de son premier bilan. En effet, ayant démarré avant celle du Lot (du fait de l'antériorité chronologique de la décision relative au problème d'alimentation électrique territorial), celle-ci a d'ores et déjà donné lieu à un certain nombre d'opérations sur lesquelles il est intéressant de revenir ici pour mettre en perspective l'exemple que nous avons précédemment décrit. En lien avec ce qui nous préoccupe plus particulièrement, nous nous limiterons ici à présenter exclusivement les trois principales déclinaisons du *Plan Éco-Énergie* mises en œuvre entre 2003 et 2005 pour promouvoir la sobriété électrique en direction des ménages.

Au préalable, il convient toutefois de préciser que cette politique se distingue de celle observée dans le Lot puisqu'elle ne se concentre pas exclusivement sur la question de la maîtrise de la demande en électricité, dans la mesure où elle accorde une place importante au développement de la production décentralisée par le recours aux énergies renouvelables. Par ailleurs, il est également important de souligner que la nature des éléments empiriques présentés ici diffère nettement de ceux sur lesquels s'est appuyée notre analyse jusqu'à maintenant, étant donné que nous n'avons pas pu mettre en œuvre un suivi longitudinal et donc une méthodologie d'observation *in situ* comparable à celle déployée sur notre terrain lotois. Toutefois, la mise à disposition de beaucoup de documents de travail par les animateurs du programme a favorisé une compréhension et un ajustement des entretiens menés avec les partenaires. Cela nous a permis de disposer d'informations aptes à être mises en perspective avec le matériau très riche que nous avons pu recueillir dans le Lot ; l'idée restant de suivre l'activité de traduction qui s'est donnée à voir dans le cadre de la mise en œuvre territorialisée d'un programme novateur par un réseau politique local, dans le prolongement d'un projet controversé de renforcement d'une infrastructure d'alimentation électrique.

[II-A] La structuration différenciée du *Plan Éco-Énergie* en région PACA

Pour rappel, c'est suite à un Débat Public et à un arbitrage du Premier Ministre (décidant de la requalification du projet de ligne THT traversant le Verdon) que l'idée d'une limitation des appels de puissance s'est imposée à la fin de l'année 2000, à l'Est de la région Provence Alpes Côte d'Azur, pour sécuriser l'alimentation électrique d'une partie du réseau. En effet, en raison de la forte densité de ce secteur en contrainte (principalement la Côte d'Azur), l'éventualité d'une grande panne électrique était redoutée. Pour s'en prémunir, un programme pluriannuel (2002-2006) nommé *Plan Éco-Énergie* a été mis en oeuvre autour de trois principaux partenaires : l'Etat, le Conseil Régional PACA et EDF (*cf.* Annexe 22). Au-delà d'une simple préoccupation de nature énergétique, l'ambition politique du programme s'est déclinée en deux dimensions environnementales, l'une locale et paysagère et l'autre plus globale en vue de limiter les émissions de gaz à effet de serre.

Partiellement absentes de ce *Plan Éco-Énergie*, les collectivités territoriales des départements concernés (Alpes Maritimes, Var et Alpes de Haute Provence) ont laissé à la Région le soin de s'impliquer politiquement sur cet enjeu interdépartemental. C'est donc paradoxalement à distance du problème, à Marseille, que sont prises les décisions relatives à cette politique, notamment lors des réunions du groupe opérationnel de suivi. Structure provisoire en charge (dans l'attente de la constitution d'un groupement d'intérêt public) de gérer le programme au quotidien, cette instance de coordination informelle regroupe l'ADEME (représentant l'Etat), la Région et EDF. Dans le prolongement d'une dynamique participative, elle peut par ailleurs compter sur le soutien des nombreux acteurs (élus, techniciens administratifs, opérateurs énergétiques, associations et chambres consulaires) associés au sein du comité technique pour orienter les actions en matière de maîtrise de la demande en électricité.

En amont de la définition du programme d'actions prioritaires, des accords de financement ont vu le jour à l'initiative des membres du groupe opérationnel (GOP) pour permettre une évaluation préalable des moyens à disposition. Ainsi, il a été décidé de scinder les apports financiers en trois parts égales, réparties entre trois collèges d'acteurs. La première part correspond aux fonds attribués par l'Etat, principalement par l'intermédiaire de l'ADEME. La deuxième bénéficie des dotations allouées par les opérateurs énergétiques, c'est-à-dire essentiellement EDF, à l'exception de quelques contributions de GDF quand les actions concernées relèvent de son champ d'intervention historique. Enfin, la troisième est censée être assumée par les collectivités territoriales, la Région s'étant d'ores et déjà engagée à prendre à sa charge la moitié de cette contribution, dans l'attente d'un positionnement des conseils généraux, des intercommunalités et des municipalités. En totalité, c'est donc un

budget de plus de neuf millions d'euros qui a été conjointement décidé par les partenaires, pour la période 2002-2006.

Un large périmètre d'action pour réduire la contrainte électrique

Initialement constitué par six orientations principales, le programme d'actions prioritaires du *Plan Éco-Énergie* (PEE) s'est ensuite enrichi de deux axes supplémentaires. La coordination opérationnelle de chacune de ces actions a été confiée à l'un des trois principaux partenaires. Chacun d'entre eux (ADEME, Région et EDF) se trouvait donc chargé de deux missions, à l'exception de la Région qui a accepté de prendre en plus les deux nouvelles actions en 2004. Transversales ou ciblées sur un secteur d'activité en particulier, les priorités du plan d'action s'ordonnent selon une hiérarchie bien particulière si l'on en juge par le budget prévisionnel qui leur a été respectivement alloué. Comme on le voit sur le tableau récapitulatif (*cf.* Annexe 23), c'est en effet l'action de *Production Décentralisée d'Électricité* (PDE) qui mobilise le plus de fonds. Se déclinant principalement autour de trois axes -la connexion au réseau de générateurs photovoltaïques¹, la cogénération et l'hydroélectricité- cet aspect du programme sort du strict cadre de la MDE, puisqu'il s'agit avant tout d'agir sur les modes de production. Illustrant un choix stratégique assez différent de ce qui a été décidé dans le Lot, l'importance de ce budget s'explique pourtant assez aisément. En effet, la PDE constitue un instrument d'action publique très pratique pour réduire les phénomènes de contrainte électrique au niveau local. Son efficacité étant mesurable dès la mise en fonctionnement des équipements de production, un tel investissement est plus facile à valoriser que, par exemple, une opération de sensibilisation du public. Concernant l'autre pendant de cette action (visant à réaliser des diagnostics énergétiques des « *gros consommateurs* » d'électricité), on constate en revanche² que cet aspect ne semble pas faire l'objet d'une aussi importante implication des acteurs du programme.

Nettement plus orientés du côté de la MDE, les points 1, 3 et 6 correspondent davantage à ce qui nous préoccupe dans cette thèse, au sens où ils ciblent (au moins en partie) la sphère domestique. Disposant chacun de plus d'un million et demi d'euros, ces aspects du *Plan Éco-Énergie* s'imposent donc clairement comme déterminants dans la stratégie azurée de maîtrise de la demande d'électricité. Tantôt faisant la part belle aux dispositions individuelles (campagne de sensibilisation aux gestes économes dans le cadre de l'action *Communication*), tantôt s'appuyant principalement sur une évolution structurelle des dispositifs techniques (diagnostics énergétiques et appui technique aux gestionnaires de

¹ Réalisée dans le cadre du programme « *Bâtiments Bleus* », cette initiative (menée en partenariat par l'ADEME et la Région) est la première opération d'importance du *Plan Éco-Énergie* en matière de production décentralisée d'électricité (PDE).

² C'est du moins ce qui ressort d'un bilan réalisé par la DRIRE en juin 2004.

HLM, dans le cadre de l'action *Habitat Social*, ces opérations tentent par ailleurs de susciter des changements d'habitudes de consommation électro-domestique, en incitant par exemple à l'achat de lampes à économies d'énergie pour se substituer aux lampes halogènes très *énergivores* (action *Eclairage et électroménager performants*). En ce sens, à l'exception notable de la question de l'habitat social, il s'avère ici que les orientations prises dans le cadre du *Plan Éco-Énergie* font globalement écho à celles précédemment évoquées au sujet du programme de MDE du Lot.

Disposant de budgets moindres, les quatre autres points du plan d'action peuvent sembler *de facto* moins prioritaires. Ils n'en sont pour autant pas moins intéressants à observer, en ce qu'ils constituent des choix singuliers, en comparaison avec ce que l'on a présenté auparavant dans le cas lotois. Ainsi, l'action transversale de *Formation* montre l'importance que les partenaires du *Plan Éco-Énergie* accordent à cette dimension, en tant que mode de diffusion des savoirs en matière de MDE. En effet, la multiplication des *experts en MDE* à tous les niveaux du tissu social azuréen doit permettre *in fine* d'élargir le réseau de personnes qualifiées, convaincues, et convaincantes. Il s'agit donc d'un enjeu fort dans la perspective *démultipliatrice* (*cf. supra*) qui prévaut au sein du programme de MDE de l'Est PACA.

Davantage dotée, l'action sur l'*Exemplarité* des partenaires du *Plan Éco-Énergie* a, pour sa part, comme objectif de montrer que les prescripteurs sont les premiers à s'appliquer ce qu'ils recommandent aux autres. Ce faisant, ils cherchent à éviter une possible réaction de rejet face à des *conseillers* qui *ne seraient pas les payeurs*. De manière pratique, cette opération a pour vocation de mobiliser un certain nombre de collectivités locales volontaires, sous le regard de leurs concitoyens, afin d'enclencher un cercle vertueux de MDE. Comparativement au Lot, on observe ici que si le principe d'une implication des collectivités locales ne diffère pas de ce qui est envisagé implicitement du côté de Cahors, c'est toutefois à un autre niveau que s'opère une distinction entre les deux programmes. En effet, la logique à l'œuvre dans le cas présent relève d'une attitude de précurseur que les collectivités sont appelées à jouer. La sphère politico-administrative territoriale ne fait donc pas qu'accompagner le mouvement, elle en est aussi le déclencheur, chargée d'impulser la dynamique collective.

Enfin, concernant les deux nouvelles actions, l'ambition du *Plan Éco-Énergie* est assez simple puisqu'il s'agit d'une part d'améliorer les conseils techniques pour la construction et la rénovation de maisons individuelles (*Bâtiments*) et, d'autre part, d'agir sur les acteurs du *Tourisme*, secteur d'activité fort consommateur de climatisation, et donc en partie responsable de la pointe estivale. À cet égard, on constate au demeurant que ce sont avant tout les professionnels qui sont ici invités à modifier leurs usages en matière de

rafraîchissement électrique, alors que la part de marché de la climatisation domestique connaît elle aussi une importante augmentation en Côte d'Azur. Inversement, on a pu observer dans le cas du programme lotois que c'est en direction des consommateurs domestiques que l'ADEME souhaitait initialement concevoir une fiche-action sur la climatisation. Mais en l'absence de données fiables sur ce point dans l'étude *Point Zéro* et en raison d'une faible pénétration de cet équipement dans les ménages³, cette idée a finalement été reportée *sine die*.

[II-B] De la communication à l'incitation

A l'issue d'études préalables (comparables dans leurs objectifs à ceux de l'étude *Point Zéro*) relatives aux consommations électriques dans l'Est de la région PACA, il s'est avéré que la mise en œuvre du programme devait se faire au fil des saisons au regard des deux pics problématiques qui surviennent durant les périodes de températures extrêmes. Ainsi, tandis qu'en hiver la priorité est surtout donnée aux consommations liées à l'éclairage et au chauffage qui provoquent une saturation presque quotidienne, l'été est marqué par un important appel de puissance, vers 13h, imputable à la climatisation à hauteur de 40%. C'est donc sur cette base périodique que s'est structuré, en direction des ménages, le plan de communication du *Plan Éco-Énergie*. Ainsi, tantôt le secteur résidentiel est invité à gérer au mieux son éclairage et son chauffage, tantôt il s'agit de promouvoir des moyens alternatifs (c'est-à-dire non électriques) pour se prémunir des chaleurs estivales. Placée au cœur de la stratégie *Grand public* du *Plan Éco-Énergie*, le plan de communication se présente comme l'outil principal de sensibilisation des ménages. Lancée le 18 mars 2003, la campagne «*J'y pense, j'y gagne !*» s'appuie sur un plan média mobilisant le plus largement possible les vecteurs d'information de proximité que sont les radios locales, la presse régionale et les décrochages régionaux de France 3. Mise en œuvre de manière saisonnière, la campagne s'ajuste en amont des pointes hivernales et estivales, en modulant son discours et les conseils afférents. Se reproduisant d'une année sur l'autre, la communication se déroule donc en deux vagues distinctes de deux mois chacune : d'Avril à Juin, avant le pic de consommation de la haute saison touristique ; et de Septembre à Novembre, avant le retour de l'Hiver.

Concernant la situation de pointe estivale, on observe toutefois qu'en dépit d'un développement toujours croissant des achats de climatiseurs domestiques, ce ne sont pas particulièrement les ménages qui sont concernés par les actions MDE de l'été. En effet, bien moins responsable de la pointe enregistrée lors de l'arrivée du soleil à son zénith, le secteur résidentiel est peu sollicité pour agir, à la différence du secteur tertiaire, notamment

³ Deux raisons expliquent cela : d'une part, le département bénéficie globalement d'un climat estival plus tempéré, et d'autre part il subsiste sur le territoire quercinois un grand nombre de maisons dont les propriétés architecturales rendent inutiles les équipements de climatisation.

touristique. Ainsi, alors que la part de marché de la climatisation domestique connaît chaque année une importante augmentation en Côte d'Azur, ce sont surtout les professionnels qui sont invités à modifier leurs usages en matière de rafraîchissement électrique. Inversement, au plus fort de la saison chaude, aucune information n'est donnée aux usagers (à l'année ou en résidence touristique) pour rappeler, par exemple, que les performances des climatiseurs est moindre si fenêtres et volets restent ouverts.

La mobilisation de médiateurs diversifiés

Largement axée sur le potentiel d'économies financières réalisables par les ménages (avec notamment un cochon-tirelire comme logo), la communication s'attache cependant à la dimension environnementale locale : « *Avec quelques bons réflexes, chacun peut contribuer à préserver l'environnement de notre région, tout en économisant sur sa facture d'électricité, à confort égal* ». On observe donc qu'à la différence du cas lotois où prédominait un référentiel gestionnaire, la dimension environnementale a ici été partiellement intégrée dans le référentiel sectoriel du *Plan Éco-Énergie*. En effet, les trois responsables du groupe opérationnel de suivi semblent s'accorder sur la pertinence de cette orientation, avec pour objectif de devancer les politiques énergétiques nationales en influant indirectement sur le mouvement contemporain de verdissement du référentiel global. Par ailleurs, se voulant « *pédagogique et incitatif* », le plan de communication insiste sur la simplicité des pratiques à adopter, en cherchant à rendre attrayant ce qui ne l'est *a priori* pas. Il s'agit donc d'*expliquer pour faire adhérer*, conformément aux recommandations issues de la « *théorie de l'engagement* » (cf. *supra*) sur laquelle le programme s'appuie largement. Au-delà de ce plan *media*, la stratégie de communication du programme interdépartemental s'appuie également sur des rencontres de proximité (réunions publiques d'information, tournées dans les centres commerciaux et participation aux foires et salons du périmètre d'action du *Plan Éco-Énergie*), sur des conseils donnés par le réseau des *Espaces Info-Energie*, sur la mise à disposition d'outils d'information (*Livret Guide des 40 Eco-Conseils « pour réaliser des économies d'énergie ... et financières chez soi »*⁴) et de promotion (autocollants, affiches et pare-soleils reprenant l'identité visuelle du programme), ainsi que sur un site Internet spécialement créé pour compléter le dispositif informationnel.

Deuxième axe de la stratégie mise en œuvre en direction des ménages, l'incitation à l'achat d'équipements performants correspond pour partie à ce que l'on a déjà pu voir dans le cas de l'action inaugurale du Lot. En effet, on observe qu'à trois reprises depuis l'automne

⁴ Déjà diffusé à un grand nombre d'exemplaires, ce document compile l'ensemble des conseils pratiques qui sont donnés dans le cadre du plan média et lors des interactions avec le grand public. En ce sens, une analyse fine de cet outil déterminant mériterait d'être engagée pour appréhender encore mieux la posture stratégique spécifique des acteurs du *Plan Éco-Énergie* et de leur agence de communication en direction de la cible Grand Public. D'autant qu'une évaluation de la campagne (Sofres, 2004) montre que les particuliers ont une très bonne perception de ce livret, à la différence du plan média dont l'impact se révèle faible.

2003, une opération promotionnelle a été initiée en partenariat avec les fabricants de lampes basse consommation (*Philips* et *General Electric* lors de la première édition, puis *Osram*) pour vendre ce type d'éclairage performant à des prix compétitifs. Durant deux mois (octobre et novembre), cette action a ainsi permis de mettre en avant ces produits (labellisés *Plan Éco-Énergie*) dans les rayons de la grande distribution. Aucun objectif quantitatif n'ayant été défini *a priori*, il est difficile d'estimer la réussite de ces actions au regard de ce qui était attendu. On sait cependant que lors de la première édition les ventes de lampes basse consommation ont connu une croissance allant de 35% (chiffres *General Electric*) à 56% (chiffres *Philips*) par rapport à la même période l'année précédente⁵. Depuis, les bilans sont restés satisfaisants (une augmentation significative des ventes étant toujours constatée) même s'il s'avère que les ventes globales du périmètre concerné par l'opération sont inférieures à celles constatées sur des secteurs équivalents de la Région où il n'existait pas de promotions particulières. De ce fait, la prudence s'impose à l'heure du bilan, concernant cette action conçue en direction du secteur résidentiel. Toutefois, avec un coût faible et une reproductibilité aisée, l'opération pilotée par EDF s'est quand même imposée comme une valeur sûre du *Plan Éco-Énergie*. Autre manière d'agir sur l'éclairage performant dans le secteur résidentiel, un projet de substitution des luminaires halogènes à ampoule-crayon par des luminaires économes offrant des qualités équivalentes (conçu en partenariat avec le bureau d'études Armines⁶ et le Groupement Interprofessionnel du Luminaire) s'est concrétisé en 2006. Le but était de favoriser un renouvellement accéléré du parc de luminaires halogènes, en proposant aux personnes possédant ce type d'équipement de les rapporter dans l'un des magasins partenaires, en échange d'un bon de réduction à valoir sur l'achat d'un nouveau luminaire labellisé.

Donner l'exemple et favoriser la diffusion d'usages sobres en électricité

Troisième orientation de la stratégie *Grand public* du *Plan Éco-Énergie*, la question de l'exemplarité et de la démultiplication des pratiques sobres en électricité implique de penser deux temps distincts dans le processus de sensibilisation. Cela demande également de différencier les niveaux d'action pour permettre une diffusion élargie de ce type d'usages électriques maîtrisés. Partant du constat que les recommandations faites aux ménages doivent d'abord s'appliquer à ceux qui les formulent, les partenaires du *Plan Éco-Énergie* vont bien évidemment s'obliger les premiers à être exemplaires en diffusant les « *bonnes habitudes* » par le biais d'actions réalisées à leur niveau ; le but étant par la suite de *démultiplier* ces pratiques économes à un niveau plus large. En rupture avec un mode de diffusion descendant, la stratégie mise en œuvre consiste donc à prendre appui sur des acteurs-relais de proximité (des institutions locales, des salariés, des enfants, des résidents)

⁵ Impossible toutefois de savoir si ces chiffres prennent en compte la croissance naturelle (*cf. infra*) de ce type d'équipement, afin d'appréhender plus finement le bilan de l'opération.

⁶ Centre de recherche travaillant étroitement avec l'Ecole des Mines de Paris.

pour toucher plus globalement la population du périmètre en contrainte. À cette fin, trois échelles d'action ont donc été expérimentées. La première a conduit à la mobilisation d'une vingtaine de collectivités locales, l'objectif étant d'agir sur les consommations d'électricité du secteur public (bâtiments et éclairage publics) pour ensuite sensibiliser la population municipale -avec une légitimité accrue- à l'intérêt de tels actes. Toutefois, cette logique de persuasion n'a pas réellement porté ses fruits, car à défaut de susciter un réel *intéressement* à l'échelle des élus locaux, cette stratégie d'*enrôlement* s'est trouvée compromise puisque peu de communes se sont réellement engagées dans cette seconde phase de travail avec les habitants. De ce fait, l'exemplarité n'a pas pu servir à une démultiplication des pratiques puisque le processus s'est arrêté avant son terme. Toutefois, quelques communes (Mouans-Sartoux, Saint Laurent du Var, Villars sur Var) ont depuis poursuivi la dynamique de manière volontariste.

Dans une perspective similaire mais appliquée au monde de l'entreprise, la délégation régionale d'EDF a initié un travail de fond avec ses salariés. Ainsi, lors de la première opération en 2003, un « Kit MDE » a été donné à 8000 d'entre eux. Au cours d'une seconde expérimentation en 2005, ce sont les employés de quatre gros sites d'EDF dans les Alpes-Maritimes qui ont été sensibilisés aux gestes économes en électricité sur leur lieu de travail. Sur la foi d'un bilan (réalisé en interne) qui nous a été oralement résumé, il semblerait qu'un an après le lancement de cette initiative, la majorité des salariés soient devenus des « *promoteurs avisés* » de la MDE dans leur cadre professionnel (notamment dans la relation clients) et dans leur cadre familial. Ainsi, l'idée se confirmerait qu'il est possible de s'appuyer sur la sphère professionnelle pour diffuser plus largement des pratiques sobres en électricité, en laissant aux « *convaincus* » le soin de *convertir* leur cercle de proches.

Enfin, un troisième niveau d'action visait pour sa part à une diffusion des pratiques MDE dans les familles par le biais des enfants. S'inscrivant dans le cadre d'un projet européen⁷ intitulé *Force Énergétique des Enfants* (FÉE), onze classes de CM1-CM2 de sept communes azuréennes ont ainsi été sensibilisées aux gestes éco-citoyens en matière d'utilisation énergétique. Par la même occasion, leurs parents se sont retrouvés impliqués dans le dispositif en étant invités à adhérer (par la signature d'un bulletin d'engagement) à une démarche d'économies d'énergie. Conçue « *avec l'appui théorique* » du psychologue Robert-Vincent Joule, la méthodologie mise en œuvre semble avoir répondu aux attentes du programme⁸, même si la persistance des pratiques dans le temps reste incertaine (*cf. supra* : Chap. VI). Plus récemment, une nouvelle action similaire (ETAC : *Energie Tous en Action*)

⁷ Dans le cadre du programme ALTENER (visant à favoriser l'utilisation rationnelle de l'énergie), ce projet a été retenu par la Commission Européenne. Coordonné par l'Agence Bruxelloise de l'Energie (ABEA), il a regroupé 8 régions européennes et 5500 écoliers de CM1-CM2, durant l'année scolaire 2002-2003.

⁸ À défaut de pouvoir interroger les tenants et les aboutissants de cette démarche, nous ne faisons ici que reprendre ce qui est affirmé dans un bilan réalisé à l'issue de cette phase d'expérimentation.

a été lancée dans la communauté de communes des Côteaux d'Azur, aux alentours de Carros (dans les Alpes Maritimes). Toujours sur le même principe d'exemplarité / démultiplication, l'habitat social a été défini comme la troisième cible à atteindre. Toutefois, au regard de la spécificité de cet espace social, une stratégie assez différente a été mise en œuvre pour toucher les bénéficiaires de ce type de logement. En effet, pour agir en cette direction, l'Association Régionale des Organismes HLM et l'ADEME se sont associés pour initier des stages pour les gardiens d'immeubles et les conseillères en économie sociale et familiale sur la question de la maîtrise de l'énergie, le but étant *in fine* que ceux-ci se chargent par la suite de sensibiliser les locataires. Comparable aux autres actions de « *démultiplication* », ce projet n'a toutefois pas donné lieu à évaluation.

[II-C] Les difficultés d'une structuration de long terme

Après une première période (2000-2002) consacrée à la structuration des partenariats et à la définition des objectifs, le *Plan Éco-Énergie* s'est réellement opérationnalisé en 2003 et 2004 à travers l'expérimentation des nombreuses actions que nous venons en partie de décrire. Toutefois, on a pu observer au cours de l'année 2006 que cette dynamique semblait connaître un certain *reflux*. C'est du moins ce qui est largement ressorti d'une série d'entretiens que nous avons menée avec les membres du Groupe opérationnel de suivi (GOP) au début de l'année 2006. En effet, dans l'attente de la mise en œuvre effective d'un Groupement d'Intérêt Public (GIP) pour le programme interdépartemental de MDE, les trois principaux partenaires (EDF, Région et ADEME) ont progressivement ralenti le rythme de mise en application de cette action publique en attendant que cette situation d'incertitude prenne fin. Faute de salariés entièrement dédiés à cette question, la capacité à agir des personnes chargées de ce volumineux dossier se trouve par ailleurs limitée du fait qu'ils ne peuvent pas continuer à s'y impliquer de manière exclusive comme ils l'avaient fait entre 2003 et 2005. Se surajoutant à cela, des difficultés d'ordre opérationnel ou stratégique vont également contribuer à freiner la dynamique enthousiaste qui prévalait jusqu'alors dans le cadre de la mise en œuvre du *Plan Éco-Énergie*. Ainsi, à l'heure de venir analyser la *réussite* de ce programme pour la comparer avec les problèmes observés dans le Lot, nous nous sommes heurtés à une réalité moins optimiste que ce que la documentation dont nous disposions laissait penser⁹. Fortement marquée par un sentiment de lassitude¹⁰, la série d'entretiens que nous avons alors conduite avec les salariés des organisations partenaires a

⁹ Depuis son origine, les promoteurs du programme le présentaient comme exceptionnel. Ainsi, lors d'un table ronde organisée à l'occasion des Rencontres « Sciences et Techniques de l'Environnement » (à Istres, le 28 octobre 2003), les représentants d'EDF et de l'ADEME n'hésitaient pas à désigner ce programme de MDE comme « *le plus gros de l'Union Européenne voire du monde entier avec un budget de 9 millions d'euros* ».

¹⁰ Considérant qu'ils portent cette innovation politique « *à bout de bras* », les acteurs que nous avons rencontrés exprimaient ce sentiment, décrit in ALTER Norbert (1993), « La lassitude de l'acteur de l'innovation », *Sociologie du Travail*, n°35/4, pp.447-468.

permis de prendre la mesure de la désillusion voire de la résignation que ceux-ci exprimaient à mots couverts quant à l'avenir du *Plan Éco-Énergie*.

Jusque-là coordonné de manière effective par la Région, l'ADEME et EDF, le programme de MDE peine à trouver une certaine unité dans le cadre d'une structuration opérationnelle qui permettrait un prolongement pérenne du *Plan Éco-Énergie*. Ne disposant d'aucun salarié à temps plein dont la mission serait exclusivement centrée sur la mise en oeuvre du plan d'action MDE, ce projet politique dépend depuis ses débuts de la disponibilité des trois personnes qui le gèrent au sein du groupe opérationnel de suivi (GOP). Garantissant la bonne marche du programme, la relative unité qui caractérise cette coordination tricéphale s'explique en partie du fait que ceux-ci peuvent aisément travailler de concert puisque les trois organisations sont implantées à Marseille. En revanche, cela constitue également un inconvénient puisque cela induit *ipso facto* un pilotage régional qui ne correspond pas précisément à la territorialisation spécifique du problème électrique que connaît la Côte d'Azur.

Pour pallier à cette limite évidente, les partenaires financiers se sont toutefois mis d'accord, de longue date, sur l'intérêt d'un GIP afin d'associer plus largement les acteurs locaux de la zone en contrainte. Mais les négociations concernant son financement se heurtent à des clivages politiques forts opposant la Région (présidée par le socialiste Michel Vauzelle) qui y est favorable et le Département des Alpes-Maritimes (alors dirigé par le ministre UMP Christian Estrosi) qui y est opposé¹¹. Décidé à œuvrer en priorité à son niveau d'action pour promouvoir la démarche MDE auprès de ses administrés, le Conseil Général des Alpes-Maritimes va *de facto* rompre l'unité que souhaitaient l'ensemble des partenaires en vue de la création du GIP. Toutefois, le principe de celui-ci va quand même être soumis pour accord au niveau national, et ce, en dépit de la défection quasi-certaine du Département des Alpes-Maritimes qui est pourtant le premier concerné par les exigences d'une maîtrise de la demande en électricité. Ainsi, à l'instar du positionnement développé par le Département du Lot, la formalisation d'une structure unique va ici aussi être rendue difficile du fait de la volonté d'autonomie de la principale institution politique du territoire où doit se dérouler l'action publique.

¹¹ La nature de ces clivages entre la Région et le Département des Alpes-Maritimes ne se limite pas à une confrontation partisane entre gauche et droite. Le « particularisme nissart » (dont l'ancien maire de Nice, Jacques Médecin, fut l'un des principaux artisans en prônant un séparatisme azuréen) constitue un problème depuis de nombreuses années, y compris quand l'actuel maire UMP de Marseille (Jean-Claude Gaudin) occupait la présidence du Conseil Régional. Cf. LACOSTE Yves et *alii* (1986), « Des problèmes géopolitiques complexes » et « Nice et l'est de l'ensemble provençal », in LACOSTE Yves (ed.), *Géopolitiques des régions françaises (III). La France du Sud-Est*, Paris, Fayard, pp.813-827 et pp.945-956.

[II-D] L'encadrement méthodique d'une opérationnalisation déléguée au niveau local

Pour permettre aux acteurs du groupe opérationnel de suivi de ne pas assumer l'intégralité de la mise en œuvre du plan d'action, une stratégie va être élaborée pour accroître la place des partenaires dans le processus de réalisation des objectifs du *Plan Éco-Énergie*. En déléguant une partie de la mise en œuvre opérationnelle à des collectivités territoriales ou à des institutions, les promoteurs principaux du programme vont toutefois prendre le risque de perdre en partie le contrôle sur le déroulement des opérations qu'ils financent. Toutefois, s'il va effectivement s'avérer que tout ne se passe pas comme l'auraient souhaité les promoteurs phocéens du programme, il apparaît également que cette stratégie de diffusion réticulaire va permettre d'offrir plus de souplesse et d'adaptabilité aux acteurs chargés de donner du corps aux actions envisagées depuis Marseille.

Pour encadrer au mieux les déclinaisons locales des opérations régionales, les responsables du *Plan Éco-Énergie* peuvent par ailleurs s'appuyer sur un certain nombre d'actants dont la participation au réseau politique est loin d'être anodine. Parmi ceux-ci, on peut notamment citer le plan d'actions prioritaires, les lignes budgétaires qui y sont liées, mais surtout la méthodologie d'action –concernant les modes de sensibilisation du public– qui a été élaborée suite à une collaboration entre la Région et un universitaire local. Désignée *théorie* (ou *pédagogie*) « *de l'engagement* », cette approche est la résultante d'un ensemble de travaux¹² menés par deux professeurs de psychologie sociale enseignant dans la région PACA, Jean-Léon Beauvois et Robert-Vincent Joule. Rompant avec une conception péjorative de la notion de manipulation, leur méthode de sensibilisation cherche à influencer les comportements des individus pour « *de bonnes causes* ». Bénéficiant d'une grande notoriété (du fait des ventes conséquentes d'un de leurs ouvrages de vulgarisation¹³) et de solides soutiens parmi les financeurs du *Plan Éco-Énergie*, ces deux psychologues (et plus particulièrement Robert-Vincent Joule, suite au départ à la retraite de son collègue) ont ainsi pu imposer leur approche théorique dans cette politique interdépartementale pour contribuer –« *de manière expérimentale* »– à la rationalisation des usages électriques sur la Côte d'Azur.

Sur un tout autre plan, la stratégie du *Plan Éco-Énergie* suscite des divergences entre les principaux partenaires dès lors qu'il s'agit de mobiliser les relais de proximité que sont les *Espaces Info-Energie* (EIE). En effet, tandis que l'ADEME (qui est chargée de leur tutelle) attend surtout qu'ils donnent des renseignements aux ménages qui les contactent, EDF et la

¹² On citera notamment l'ouvrage de synthèse : BEAUVOIS Jean-Léon et JOULE Robert-Vincent (1998), *La soumission librement consentie : Comment amener les gens à faire librement ce qu'ils doivent faire ?*, Presses Universitaires de France, Paris.

¹³ Leur *Petit traité de manipulation à l'usage des honnêtes gens* (paru aux Presses Universitaires de Grenoble en 1987) s'est vendu à plus de 250.000 exemplaires, d'après la revue *Livres-Hebdo* (2008).

Région voudraient les enrôler davantage dans le programme en élargissant leur champ d'intervention à de l'action de proximité sur le terrain. Toutefois, ce souhait pose problème puisque les *Espaces Info-Energie* ne disposent ni de formation particulière ni de moyens spécifiques pour agir plus concrètement en direction des ménages (c'est-à-dire sans attendre que ceux-ci se manifestent auprès d'eux). On constate cependant que la plupart des *Espaces Info-Energie* du périmètre¹⁴ en contrainte pourrait, de par leur statut associatif initial¹⁵, être des acteurs de poids dans le cadre d'une stratégie de proximité, tant leur ancrage local est important. À titre d'exemple, on peut ainsi évoquer l'unique *Espace Info-Energie* à être implanté dans une zone en contrainte traversée par la future ligne très haute tension. Gérée par le Syndicat Mixte des Pays du Verdon, cette structure est tout autant touchée par le dossier THT que par le *Plan Éco-Énergie*, d'autant que son président (le conseiller régional PS du Var, Christian Martin) est également le porte-parole de la Coordination Elus - Associations (CoEA). Basé dans les Alpes de Haute-Provence (à Castellane) et couvrant une zone élargie qui s'étend sur la rive varoise du Verdon, le syndicat mixte est confronté à la nécessité de se dédoubler (à l'instar de *Quercy Energies* dans le Lot) selon qu'il agit en tant qu'*Espace Info-Energie* (information des usagers de l'énergie) ou comme acteur associatif de protection du patrimoine local. De ce fait, l'impact et l'efficacité de ses actions sont amoindris par la limitation qui lui est imposée dans le cadre de la mission qui lui est déléguée par l'ADEME.

A défaut de pouvoir pleinement enrôler les *Espaces Info-Energie* dans le processus de traduction de l'innovation politique qu'ils souhaitent promouvoir, les membres du groupe opérationnel peuvent toutefois compter sur les quelques communes (et communautés de communes) volontaires qui ont accepté de devenir des relais d'action locaux du *Plan Éco-Énergie*, dans le cadre de l'action d'*exemplarité* ou par la signature d'un Plan Local Energie - Environnement (PLEE)¹⁶. Sur un plan pratique, même si la mise en œuvre se révèle bien distincte d'une ville à l'autre, on constate cependant qu'une dynamique semble bien s'être enclenchée au niveau local. Ainsi, qu'il s'agisse du programme ambitieux de la mairie écologiste de Mouans-Sartoux (dans les Alpes Maritimes) ou de quelques actions volontaristes réalisées au niveau de la Communauté d'Agglomération de Nice Côte d'Azur (CANCA), la stratégie partenariale du *Plan Éco-Énergie* a d'ores et déjà réussi à atteindre une partie de ses objectifs en suscitant un intérêt chez certaines collectivités locales

¹⁴ ACOFOR 83 (Cogolin), ADEE (Fréjus), Conseil Scientifique des Îles de Lérins (Cannes), la Maison de l'Environnement - CAUE 06 (Nice), Planète Sciences Méditerranée (Grasse) et le Syndicat Mixte des Pays du Verdon (Castellane).

¹⁵ Il faut, en effet, rappeler que les *Espaces Info-Energie* sont d'abord des associations locales (ayant une plus ou moins grande expertise en matière d'énergie) que l'on labellise comme tel, en leur donnant les moyens (financiers et matériels) d'informer.

¹⁶ Cette contractualisation, relevant de la politique régionale *Energie 2010* (initée en 2005 par le Conseil Régional), est assimilable au dispositif national ATEnEE (Actions Territoriales pour l'Environnement et l'Efficacité Énergétique). Il s'agit donc d'une démarche annexe au *Plan Éco-Énergie*.

qui paraissent disposées à agir dans la durée en faveur de la sobriété électrique. Reste à présent à élargir la taille du réseau en enrôlant davantage de collectivités et de citoyens.

[III-E] Entre distanciation et désintérêt : le réseau associatif du Verdon

A la périphérie du cercle restreint constitué par les trois membres du groupe opérationnel, une assez grande variété d'acteurs ont été associés au réseau politique. Toutefois, on a pu constater que s'ils apparaissaient bien dans l'organigramme du *Plan Éco-Énergie*, ceux-ci ne contribuent que de manière résiduelle au projet collectif. À la différence de ce que l'on a pu observer dans le Lot, cela ne s'explique pas du fait d'une quelconque marginalisation de la société civile. Tout au contraire, les faiblesses du modèle délibératif ici en vigueur sont étroitement liées au manque d'implication des acteurs invités à participer au comité technique. Exemple de ce positionnement, le désintérêt exprimé par les représentants du milieu associatif environnemental à l'égard des travaux de cette instance s'explique assez simplement. Il ne s'agit pas pour eux d'une priorité. Ils privilégient donc tantôt le dossier THT du Verdon, tantôt d'autres dossiers plus explicitement *écologiques*, notamment la protection du littoral. À la différence de leurs homologues lotois, les membres du réseau associatif du Verdon n'ont en effet pas modifié leurs objectifs, tant il s'avère que la question de la gestion des consommations électriques dans le département voisin n'est pas particulièrement centrale de leur point de vue. D'autant que, comme nous avons pu le comprendre au cours de nos rencontres avec certains d'entre eux, les militants ruraux du Verdon n'ont pas oublié que les élus urbains de la Côte d'Azur ne les ont jamais soutenu tout au long de la controverse. De fait, leur implication dans le *Plan Éco-Énergie* s'est donc révélée très distante, à l'instar de l'important trajet qui les sépare des réunions marseillaises où ils sont invités à discuter les orientations de cette politique interdépartementale. Ainsi, alors qu'il leur est donné la possibilité de donner des avis ou de suggérer des idées, on va constater sur ce terrain que le milieu associatif préfère rester en retrait, au grand dam des décideurs :

« La participation des associations au comité technique, ça résulte d'une demande très forte du président de la Région dès le départ. Ils sont présents au comité technique, et à chaque fois qu'il y a une réunion sur la MDE, ils viennent. Le problème, c'est qu'ils n'ont pas d'idées. On a beau leur donner la parole, sur des actions qui sont négociables, pour définir des façons d'impliquer le grand public ...Ce qui sort, c'est des poncifs. Il n'y a pas d'association qui aurait déjà réfléchi, qui aurait des alternatives... »

Ces propos désabusés de la représentante de la Région au sein du groupe opérationnel de suivi sont cependant à modérer puisqu'elle reconnaît également que le comité technique n'est guère réuni qu'une fois par an, ce qui contribue à le transformer peu à peu en instance de « *validation* ». Il semble donc que, comme dans le Lot, le dialogue entre les financeurs et les acteurs associatifs de proximité n'existe pas vraiment, sinon sur le papier.

Par ailleurs, ne disposant ni de l'expertise, ni des moyens de la plupart des autres membres associés au processus de co-construction du programme de MDE, on a pu observer qu'ils semblent d'abord perçus comme des relais d'action potentiels au niveau local. C'est du moins ainsi que les promoteurs du programme paraissent envisager leur participation dans ce cadre. Considérés à l'aune de leur logique militante, on semble donc attendre d'eux qu'ils s'investissent personnellement (et bénévolement, faute d'avoir de quelconques ressources financières) sur leur zone géographique d'appartenance pour propager le plus largement la « *bonne parole* » en matière de MDE. Mais ce n'est pas ainsi que ces associations envisagent leur participation au *Plan Éco-Énergie*. Davantage caractérisés par leur vigilance que par leur participation, ces acteurs suivent avec assiduité, mais sans effet notable, la construction du *Plan Éco-Énergie* dès lors qu'ils sont convoqués – annuellement – au Comité Technique. Il n'est donc pas question pour eux de s'impliquer plus avant dans l'opérationnalisation du programme. Leur but est plutôt d'orienter globalement la politique en proposant des idées quand on les invite à le faire, c'est-à-dire une fois par an.

Du Quercy Blanc au Verdon : des logiques de reconfiguration différentes

Partant de ce constat, on pourrait être tenté de comparer les opposants du Lot et du Verdon au sens où ils se sont trouvés dans une situation assez proche, puisque leur action contestataire puis participative a été à l'origine d'une politique territoriale de rationalisation des consommations d'électricité. À travers les situations atypiques de permutation d'enjeux qu'ont connues ces mobilisations, on a en effet pu voir comment l'intérêt focalisé des riverains pouvait se transformer et donner (ou pas) un nouveau sens à l'implication citoyenne des militants anti-THT. Toutefois, si les contextes et les répertoires d'action mobilisés durant ces conflits locaux se sont révélés dans un premier temps particulièrement proches, on a par la suite pu observer que les deux mouvements d'opposants n'ont pas évolué de la même manière à l'issue de la longue période de contestation. Confrontés aux mêmes enjeux, les opposants du Quercy Blanc et du Verdon ont réagi de manières bien distinctes, illustrant ainsi l'influence majeure des *attentes implicites* des militants dans les trajectoires différenciées des mobilisations locales. Porteurs d'une histoire différente, ancrés dans des territoires politiques incomparables, et structurés autour de valeurs bien distinctes, ces deux mouvements contestataires ont ainsi connu une évolution post-crise très éloignée, en dépit d'un contexte de reconfiguration commun. De fait, ce sont deux cultures d'engagement qui ont vu le jour à l'issue de la mobilisation. À cet égard, on a pu observer qu'au-delà de son but initial, l'association *Quercy Blanc Environnement* s'était inscrite dans une perspective nouvelle, à la différence de ses homologues du Verdon qui sont restés focalisés sur une lutte pour la protection de leur patrimoine naturel. Moins liée au mouvement écologiste, l'association quercinoise s'était très tôt ancrée sur les questions

d'électricité pour bâtir un contre-argumentaire face à EDF (puis RTE), et c'est donc tout naturellement qu'elle a développé un ensemble de savoirs importants sur la question. Loin de revendiquer un droit à la cogestion territoriale du *patrimoine* électrique (comme leurs homologues lotois), les militants du Verdon ont adopté une attitude tout à fait inverse dans le cadre du processus de définition du programme d'action MDE.

Toutefois, une différence marquante subsiste entre ces deux cas et tend à fausser la comparaison. En effet, il convient de rappeler que le projet de ligne très haute tension n'a pas été abandonné (mais simplement réduit) dans les Gorges du Verdon. C'est donc dans le prolongement de cet état de fait que les deux coalitions d'opposants se sont progressivement distinguées l'une de l'autre, en empruntant des chemins différents après les phases de contestation et de concertation. Ayant obtenu l'abandon du projet de ligne THT qui les concernait, la coalition lotoise a pu se consacrer au programme de MDE à l'issue de la controverse, alors que tel n'était pas le cas du côté du Verdon. Du moins, ce n'était pas le cas jusqu'au 10 juillet 2006, date à laquelle le Conseil d'Etat a annulé la déclaration d'utilité publique de la ligne THT traversant le Verdon¹⁷, après s'être déplacé *in situ*¹⁸, considérant que « *les atteintes qui seraient portées à la région (...) privaient le projet de son utilité publique* ». Marquant l'abandon du projet de renforcement, cette décision inattendue a provoqué *de facto* le report de l'intégralité des attentes liées à cet équipement vers la politique de MDE mise en œuvre depuis plus de trois ans dans l'Est de la Région PACA. Placés dans une situation comparable à celle du réseau associatif lotois, les militants du Verdon se sont dès lors trouvés en capacité de se reconfigurer sur un mode similaire.

C'est du moins l'hypothèse que nous formulons alors, ignorant que le projet THT referait bien vite son apparition, avant même que la mobilisation du Verdon ne puisse réellement envisager une quelconque reconversion. En effet, dès le mois de juin 2007, la parution d'une étude¹⁹, commandée par le Conseil Economique et Social Régional, est venue remettre au centre du débat l'éventualité d'un renforcement électrique par le tracé controversé. Dès lors, le mécontentement du collectif de défense des Gorges du Verdon et d'une partie de l'opinion publique (*cf.* Annexe 24) s'est à nouveau fait entendre. Aucune solution alternative de compromis n'ayant permis en plus de vingt ans de mener à terme le difficile travail de conciliation entre impératifs de sécurisation de l'alimentation et exigences

¹⁷ Dans l'arrêt du Conseil d'Etat, ce n'est pas seulement la traversée du Parc Naturel (sur moins d'une dizaine de kilomètres) qui est contestée par la juridiction administrative, mais l'ensemble du tracé aux alentours des gorges, comme le lac de Sainte Croix ou le plateau qui relie Manosque à Moustiers-Sté Marie. L'intervention de la haute juridiction administrative a en effet été sollicitée conjointement par le Parc Naturel du Verdon, par la Fédération Française des Parcs Régionaux, et par le Conseil Général des Alpes-de-Haute-Provence.

¹⁸ Fait rare, les membres de la section contentieuse du Conseil d'Etat se sont déplacés en mai 2006 dans les Gorges du Verdon pour estimer *de visu* (en hélicoptère) l'impact potentiel de cet aménagement sur le paysage.

¹⁹ Soumise au débat le 20 juin 2007 et intitulée « *L'alimentation électrique en PACA : Danger de black out* ».

de protection de la nature (du fait des surcoûts d'un enfouissement²⁰ et des difficultés techniques induites par l'hypothèse d'une liaison sous-marine entre Fos-sur-Mer et Nice), la situation semblait donc revenue à son point de départ tandis que, pour sa part, le *Plan Éco-Énergie* connaissait dans le même temps un certain essoufflement.

La progressive sclérose du réseau d'action publique

A la différence du Lot où c'est un défaut d'*alliance* entre partenaires cloisonnés et associatifs récalcitrants qui a contraint l'extension du réseau d'action publique, on observe en PACA que c'est l'incapacité du programme à *intéresser* les collectivités territoriales concernées et à *enrôler* la société civile qui a conduit à scléroser la dynamique qui prévalait jusqu'alors au cœur du réseau. Souffrant de la tentation autonomiste des conseils généraux du Var et des Alpes Maritimes vis-à-vis d'une politique qui les intéresse pourtant au premier chef, le processus de traduction impulsé depuis Marseille se trouve en effet parasité par les adaptations que ces territoires d'action publique proposent de cette forme d'innovation politique. Plutôt que d'être enrôlés au sein d'un réseau politique régional où ils risquent de devoir négocier leur place, les Départements préfèrent structurer autour d'eux leur propre réseau, tout en continuant à bénéficier d'une action collective régionale qui leur est dans tous les cas bénéfique et dont ils peuvent tirer parti. À la fois concurrents politiques et passagers clandestins, ils choisissent donc de se distinguer, sans pour autant opérer une rupture franche des liens qui les unissent au *Plan Éco-Énergie*. Reste alors à savoir quelles seront les conséquences de cette situation de coexistence de deux réseaux politiques dont les objectifs sont sensiblement identiques.

²⁰ Le gestionnaire du réseau étant réglementairement tenu d'optimiser l'utilisation des fonds dont il dispose pour accomplir sa mission d'intérêt public, il se refuse à envisager une telle éventualité à moins que les collectivités locales ne soient disposées à financer les surcoûts.

III- Les prolongements incertains des politiques territoriales de MDE

À l'issue de la présentation de ces deux politiques partenariales, un certain nombre de faits significatifs nous amènent à questionner à nouveau le choix que nous avons fait de proposer une vision comparée de ces deux programmes territoriaux de maîtrise de la demande d'électricité. En effet, ce rapprochement n'allait *a priori* pas de soi, même si un certain nombre de points communs invitait spontanément à comparer ces deux expérimentations locales. Comme nous le signalions auparavant, les nombreuses différences (démographiques, géographiques, climatiques, sociales, ...) auraient pu fausser totalement notre approche. En dépit de ces craintes, il est cependant apparu que ce regard dédoublé faisait sens dans la mesure où notre objectif était avant tout de mieux appréhender le cas lotois en le mettant en perspective, en le confrontant à une autre politique territoriale de gestion de la demande électrique.

Une comparaison impossible ?

Au traditionnel jeu des « sept erreurs » qui consiste à identifier les différences flagrantes entre deux dessins, un strict exercice de comparaison se révélerait vite limité, tant il semble aisé de montrer combien les deux programmes de planification électrique sont structurellement différents. En effet, on pointerait immédiatement l'asymétrie des populations concernées (tant sur un plan quantitatif¹ que qualitatif²) et l'anachronisme d'une observation *a posteriori* rapportée à un suivi monographique *a priori*. De même, on pourrait opposer les espaces géopolitiques concernés (l'un de niveau départemental, et l'autre incluant plus ou moins partiellement trois départements au sein d'une approche politique régionale) ainsi que le climat de ces territoires. Enfin, en mettant côte à côte les budgets des deux politiques, on ne pourrait que constater la dimension caricaturale d'une telle comparaison, au regard des différences de moyens dont disposent ces territoires d'action publique énergétique.

¹ La principale référence quantitative à laquelle nous faisons référence ici est d'ordre démographique.

² Dans ce cas, il s'agit surtout d'insister sur l'opposition rural / urbain entre le Lot et la Côte d'Azur.

Pourtant, toutes ces différences n'empêchent aucunement une vision croisée des deux programmes de gestion électrique (quitte pour cela à faire preuve d'une forme de *strabisme* sociologique) s'attachant tout autant aux multiples divergences qu'aux -toutes aussi nombreuses- convergences qui existent en leur sein. Ainsi, dès lors qu'on a identifié quelques uns des principaux points d'opposition évidente entre le Lot et la Côte d'Azur, on se trouve face à une profusion de petites similitudes qui ne doivent rien au hasard ou à une quelconque universalité. En effet, nul intérêt de chercher bien loin les raisons qui expliquent la présence de ce faisceau de ressemblances. Il s'agit simplement du fait que ce sont innovations politiques territoriales en matière de planification de la ressource électrique, et qu'elles rencontrent les mêmes problèmes et les mêmes difficultés, puisque dès le départ, leur objet est le même : ces expérimentations politiques concertées ont toutes deux pour but de résoudre un problème d'alimentation électrique local. Elles visent également à limiter les impacts paysagers d'un renforcement du réseau électrique très haute tension, en s'y substituant totalement ou partiellement. Ces politiques partenariales sont donc avant tout des instruments de sécurisation électrique territoriale. Ce qui compte, c'est de lisser la courbe de charges pour éviter un incident important (une grande panne) sur la zone en contrainte. Ainsi, le but n'est pas tant de réussir une limitation précise des consommations électriques que d'éviter durablement une grave coupure d'alimentation³ et/ou un renforcement de réseau jugé nuisible pour l'environnement paysager. Dès lors, que l'on soit sur le Causse Quercinois ou sur la Promenade des Anglais, les enjeux sont les mêmes, en dépit de réalités géographiques bien distinctes.

Une tentative de mise en perspective des programmes observés

Dans un cas comme dans l'autre, le passage d'une logique conflictuelle (liée à un projet de ligne THT) à une logique concertée (dans le cadre d'un programme de MDE) a suscité l'émergence de nouveaux acteurs et la disparition (ou le retrait) d'autres. Et, de quelques natures qu'elles soient, ces reconfigurations restent encore aujourd'hui marquées par leur enracinement historique, notamment du fait du caractère éminemment politique de la polémique passée. Ainsi, on a pu voir que d'anciennes rivalités persistaient au sein des instances de concertation des politiques de MDE, alors même que l'on aurait pu envisager que ce nouveau départ aurait permis de remettre les compteurs à zéro.

Soucieux de prolonger ce suivi des deux programmes tout au long de notre recherche, nous nous sommes toutefois confrontés à certaines difficultés. Arrivé à ce stade de notre démarche empirique, il s'est en effet révélé complexe de continuer à étudier ces deux terrains au regard du malaise que notre présence suscitait du point de vue des promoteurs

³ Rappelons sur ce point que la permanence du service public (l'électricité, dans notre cas) est un principe de valeur constitutionnelle en France. L'Etat est donc tenu de s'engager efficacement pour garantir aux usagers effectifs ou potentiels (c'est-à-dire à l'ensemble des citoyens) une alimentation ininterrompue de ce bien.

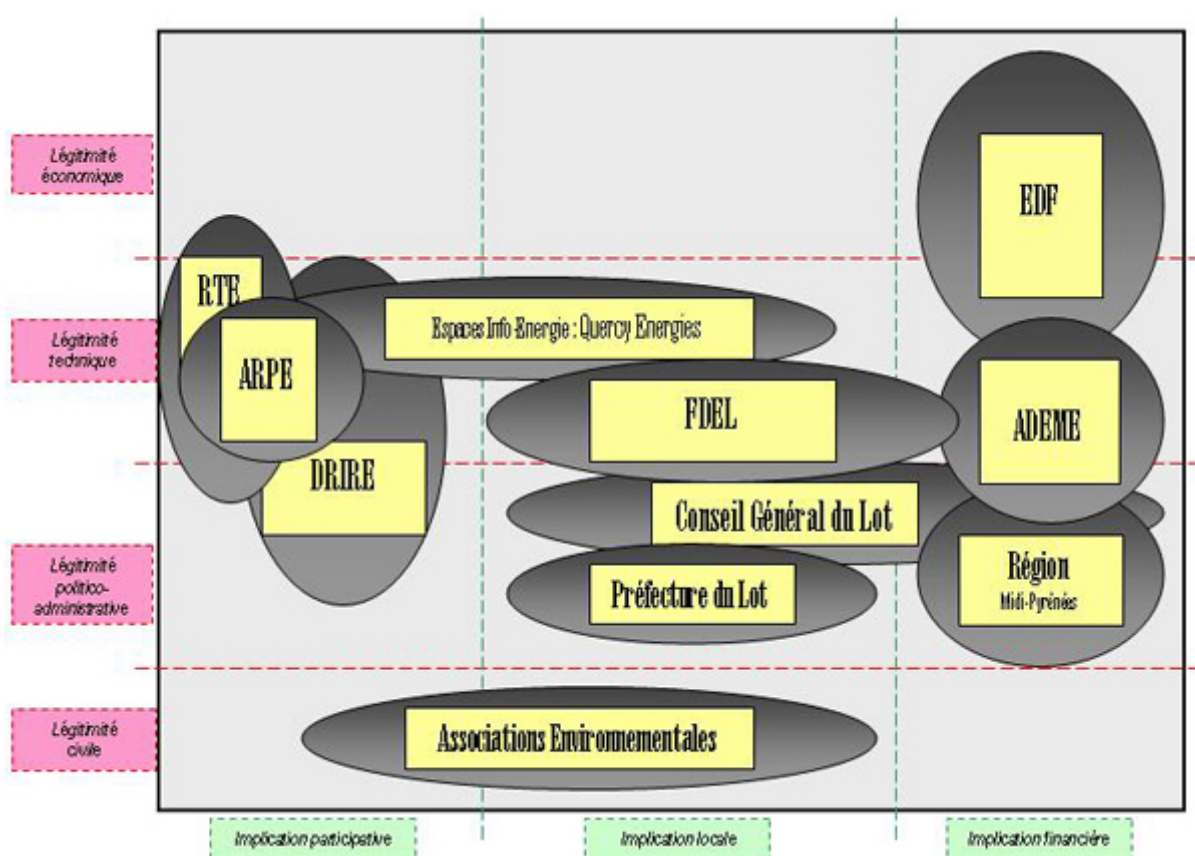
de ces programmes territoriaux de MDE. Confrontés à des difficultés de structuration organisationnelle, principalement imputables aux engagements financiers qu'impliquait la mise en œuvre concrète d'une stratégie de maîtrise de la demande en électricité sur le long terme, les partenaires ont souvent préféré nous dissimuler les hésitations qui étaient alors les leurs. De ce fait, nous avons dû nous résigner à suspendre partiellement le suivi de ces politiques, en nous mettant en veille à l'instar de celles-ci. N'en demeurant pas moins intrigué par les raisons d'un tel phénomène, nous avons tiré parti de cet état de fait pour entamer l'analyse de ces blocages sur la base des nombreux matériaux qualitatifs dont nous disposions.

A cette fin, nous avons donc cherché à mettre en perspective les deux réseaux d'acteurs étudiés pour tenter de mieux saisir les causalités organisationnelles des situations observées. À défaut de pouvoir proposer une cartographie stabilisée et satisfaisante de ces réseaux politiques locaux, dans laquelle on retrouverait l'ensemble des actants qui sont intervenus dans le processus de traduction de ces innovations politiques territoriales, nous avons ici fait le choix d'une représentation graphique où les liens s'effacent au profit de l'identification de proximités verticales et horizontales. Sujette à critique, une telle schématisation des réseaux occulte par ailleurs la place des différents instruments (conventions de partenariat, expertises, ...) qui outillent l'action publique. Toutefois, nous verrons au cours des pages qui suivent que ni les liens, ni les actants non-humains ne sont oubliés dans notre analyse des connexions de proximité. De même, si le découpage artificiel des organisations observées nous a conduit à délimiter d'une part trois niveaux d'implication et d'autre part quatre niveaux de légitimité, cela ne sous-tend pas qu'il n'existerait que douze types de positionnements possibles dans cette grille. Bien au contraire, les *frontières symboliques* dont nous faisons état dans les représentations graphiques se révèlent poreuses, et il est ainsi possible que certains acteurs soient situés à cheval sur plusieurs niveaux différents.

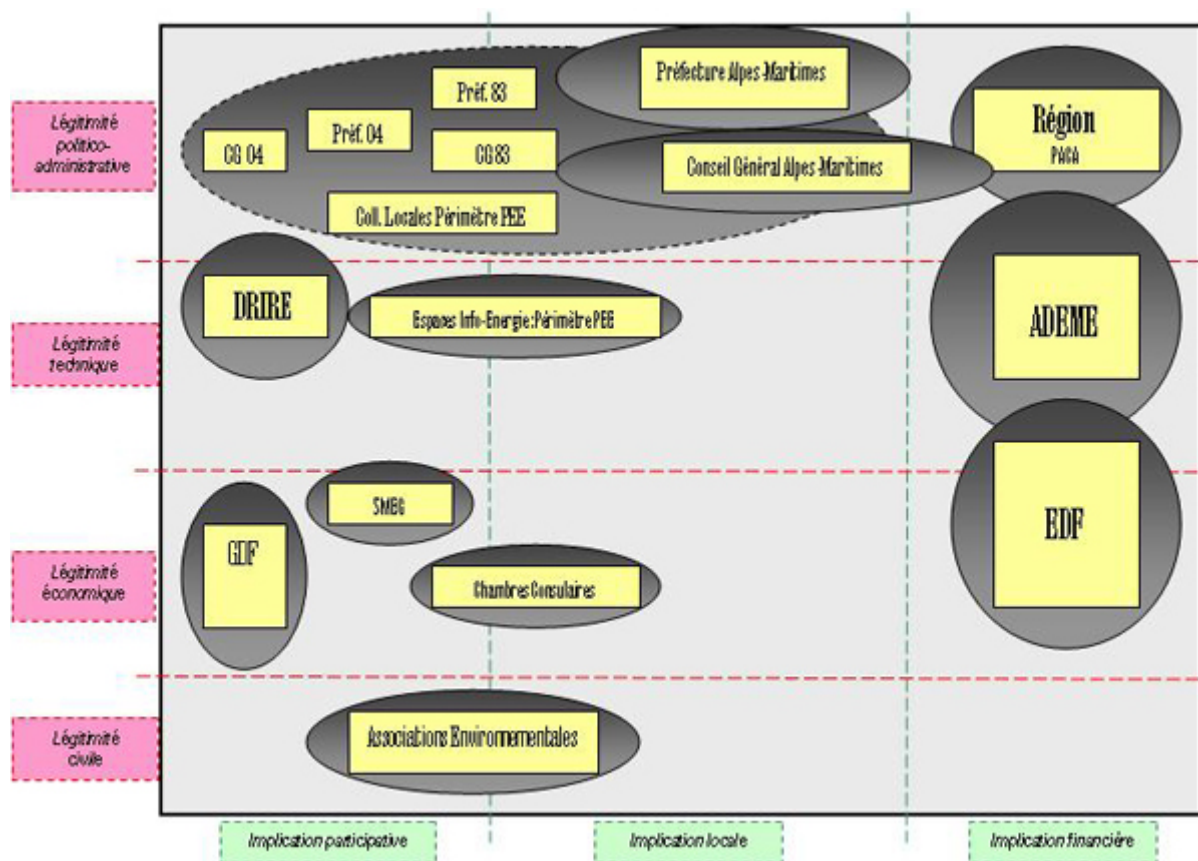
De même, l'ordonnancement des niveaux peut varier comme on l'observe dans le cas des « légitimités » où c'est tantôt la logique économique qui prime (cas du Lot) et tantôt la logique politico-administrative (cas de l'Est PACA). En ce sens, les relations privilégiées qui se donnent à voir aux différents niveaux correspondent à ce que Valérie Boussard, Delphine Mercier et Pierre Tripier⁴ désignent comme des *cercles*. En effet, ces auteurs considèrent avec intérêt que chaque cercle procède à un classement inter et extra-cercle, et contribue *de facto* à sa propre indexation dans l'organisation. Il en résulte donc des rapports de domination, de subordination, de centralité, de marginalité, de normalité, de pathologie, de reconnaissance ou d'inutilité dont la stabilité dépend étroitement des effets de contexte.

⁴ BOUSSARD Valérie, MERCIER Delphine et TRIPIER Pierre (2004), *L'aveuglement organisationnel, ou comment lutter contre les malentendus*, Paris, CNRS Editions, p.10.

Dans le cas présent, faute de pouvoir montrer assez simplement les fluctuations qui sont intervenues, notre grille s'attache avant tout à faire un arrêt sur image sélectif, en se focalisant sur l'état des proximités au moment où les deux programmes sont entrés en hibernation. Pour favoriser la compréhension de ces représentations graphiques, nous reviendrons dans un premier temps sur les différents niveaux d'implication, avant d'évoquer dans un deuxième temps les niveaux de légitimité et enfin de mettre en perspective ces deux cas l'un par rapport à l'autre. Ayant déjà eu l'occasion d'analyser les relations observées dans le Lot, nous traiterons plus particulièrement le cas du *Plan Éco-Énergie* de la région PACA dans les pages qui suivent afin d'en montrer la spécificité.



**Implication et légitimité des acteurs
du réseau partenarial élargi de la MDE du Lot**



Implication et légitimité des acteurs du réseau partenarial élargi du *Plan Éco-Énergie*

[III-A] Des formes d'engagement différenciées...

Première forme de connexion de proximité entre les acteurs des réseaux, les niveaux d'implication dans les programmes recouvrent des types d'engagement politique très différents, mais non exclusifs. Ordonnés dans notre schéma selon leur importance (croissante de gauche à droite), ils donnent à voir l'influence qu'occupent les acteurs selon la place qu'ils occupent horizontalement. Considérée comme cruciale pour l'avenir des programmes, l'implication financière prime ainsi sur l'ancrage géographique des parties prenantes, de même que cet aspect prend le pas sur une forme d'engagement à distance de ceux qui ne sont qu'invités à participer au processus de co-construction politique.

La domination des financeurs

La question du financement des programmes étant au cœur des blocages observés, la nature des liens spécifiques à ce niveau d'implication est probablement la plus difficile à interroger dans la mesure où les négociations inter-organisationnelles s'opèrent avec

diplomatie et discrétion. Les discussions afférentes à l'engagement financier des partenaires ne donnent en effet que rarement lieu à des débats approfondis lors des réunions formelles. L'expression des ententes et des désaccords se révèle donc compliquée à recueillir, tant chacun s'emploie à dissimuler sa stratégie en invoquant son incapacité à trancher sans l'aval de sa hiérarchie (élus, direction nationale ou tutelle). Toutefois, il semble indéniable que des liens forts unissent les différents financeurs, au sens où ils cherchent collectivement à renforcer leur pouvoir décisionnel par rapport aux autres niveaux du réseau.

Les financeurs détenant le pouvoir décisionnel en région PACA comme dans le Lot, on retrouve à ce niveau d'engagement les institutions politiques départementales et régionales, ainsi que l'ADEME et EDF. Objet d'incertitudes en région PACA, la participation financière des conseils généraux reste toutefois au centre du débat. En effet, le Département des Alpes-Maritimes préfère (à l'instar de son homologue lotois et de la Région Midi-Pyrénées) investir directement à son niveau sans passer par le *Plan Éco-Énergie*. Le Département du Var reste quant à lui en retrait dans l'attente d'une clarification du programme, tandis que pour sa part le Département des Alpes de Haute-Provence hésite également à payer pour une politique qui ne le concerne que de manière résiduelle. Enfin, on observe en PACA que ni les collectivités locales, ni GDF ne sont représentées à ce niveau, étant donné que leur implication financière reste encore plus incertaine que celle des Conseils Généraux.

Dans le Lot, la présence de la FDEL comme financeur apparaît dans le schéma comme résiduelle alors que, paradoxalement, c'est le syndicat départemental d'électrification qui a le plus investi dans la politique en prenant à sa charge une part des coûts de l'étude *Point Zéro* et en salariant une personne dédiée au suivi du programme. On pourrait donc penser qu'il s'agit là d'une erreur. Mais il n'en est rien dans la mesure où l'*inscription* chiffrée des sommes investies de manière effective ne s'est jamais imposé comme un actant du réseau. Au contraire, ce sont les différents projets de répartition budgétaire qui jouent ici le rôle le plus important, contribuant ainsi à valoriser EDF et l'ADEME. De même, alors que le Département et la Région ont souvent exprimé des réserves sur la teneur de leur implication financière future, ces deux collectivités bénéficient d'une position privilégiée du fait des espoirs que de nombreux partenaires ont fondé à leur égard. C'est donc ici le potentiel de financement qui prime, comme on a tout particulièrement pu l'observer dans le cas d'EDF. On comprend donc d'autant mieux pourquoi l'annonce⁵ du désengagement de cet acteur a considérablement affecté le processus de planification pluriannuelle du programme.

⁵ S'il nous a été possible de prendre connaissance de manière très anticipée du retrait d'EDF, alors que le doute planait encore au sein du comité technique, il s'est en revanche révélé difficile de connaître les intentions des autres financeurs, avec lesquels nous n'avons pas eu l'opportunité d'être co-voituré à la fin des réunions.

Absents de notre représentation graphique, les documents contractuels qui définissent avec précision la répartition des sommes que chaque partenaire s'est engagé à verser sont pourtant des actants importants. En effet, quand aucune clarification n'est intervenue sur ce point (comme ce fut le cas dans le Lot en l'absence d'un avenant financier à l'accord-cadre), il est bien difficile de rendre compte des relations qui unissent les partenaires. Inversement, la signature d'un accord négocié visant à définir une symétrie financière (comme celui qui lie les trois principaux financeurs du *Plan Éco-Énergie*) favorise l'instauration de relations égalitaires et distingue ceux qui participent effectivement de ceux qui pourraient éventuellement participer à l'avenir. À défaut d'une telle contractualisation partenariale, la dissymétrie supposée des moyens respectifs tend à engendrer un rapport de force où le « *plus riche* » (EDF dans le Lot) domine les débats et impose ses idées. Dans le même sens, les imperfections de la contractualisation réticulée (*cf. infra*) participent de la dispersion de l'action publique, à l'instar de ce que l'on a pu observer sur nos deux terrains où les conseils généraux préfèrent agir de manière autonome.

L'importance d'un ancrage local

Précédemment évoquée au sujet des associations d'opposants aux projets de ligne THT, l'importance de la logique de proximité s'observe ici encore mais à une plus grande échelle. Toutefois, que le territoire soit défini de manière institutionnelle (région, département, intercommunalité, commune) ou qu'il soit appréhendé de façon plus identitaire (quartier, terroir, écosystème, communauté de vie, lieu de mémoire, terre des ancêtres), la spatialisation de l'implication qui en découle diffère dans son mode d'expression. L'ancrage des acteurs engagés à ce niveau du réseau oriente en effet nettement leur légitimité spécifique et donc la nature des liens qu'ils entretiennent entre eux et avec les autres venus d'*ailleurs*.

A ce niveau, on a par exemple vu émerger en PACA certains types d'acteurs qui n'apparaissaient pas dans notre présentation de la MDE du Lot : les chambres consulaires départementales et les associations environnementales. Associées de manière strictement consultative dans le Lot, elles apparaissent davantage comme des parties prenantes dans le dispositif décisionnel à l'œuvre en PACA. Pourtant, la réalité s'avère assez proche, tant leur contribution concrète se révèle modeste, prouvant encore une fois les difficultés inhérentes à toute concertation entre le champ du politique et les acteurs de la société civile. Par ailleurs, la présence des six *Espace Info-Energie* du périmètre en contrainte dans le schéma peut prêter à confusion puisque ceux-ci ne disposent pas d'une réelle influence dans le processus décisionnel. Ils ne sont, en effet, que des appuis techniques locaux et n'ont donc pas, à ce titre, de statut particulier dans l'organigramme du *Plan Éco-Énergie*. On pourrait donc être

tenté de souligner cette différence (puisque une telle structure est associée dans le Lot), mais elle n'aurait pas de sens car la participation de l'association *Quercy Energies* au sein du comité technique de du programme départemental de MDE du Lot n'est pas uniquement lié à son statut d'*Espace Info-Energie*, mais également à celui d'*Agence Locale de l'Energie* ayant pour vocation de représenter les associations lotoises.

Très différemment impliquées dans le *Plan Éco-Énergie*, les trois préfectures concernées par le programme territorialisé de MDE se distinguent les unes des autres à l'instar de ce qui se passe pour les conseils généraux. Ainsi, si la Préfecture des Alpes-Maritimes est très présente (en tant que co-pilote), il n'en va pas de même pour celles du Var et des Alpes de Haute-Provence. Du point de vue de cette dernière, cela s'explique notamment par la priorité qu'elle accorde au projet de THT (qu'elle pilote), sujet bien plus polémique dans le département. Plus largement, on a pu observer que les autorités déconcentrées de l'Etat dans les départements concernés par des programmes de MDE rencontraient des difficultés du fait de la position paradoxale dans laquelle elles se trouvent, dès lors qu'elles sont chargées (dans le cas du Lot et des Alpes Maritimes) du pilotage exécutif, sans pouvoir pour autant mettre à disposition des ressources financières ou techniques. Proches de l'ADEME et de la DRIRE (qui leur apportent ces ressources manquantes), les responsables préfectoraux sont par ailleurs partagés entre un certain soutien pour ces partenaires (au nom d'une forme de solidarité étatique) et une exigence de contrôle à leur égard qu'il leur est bien difficile d'exercer, puisque ces organismes déconcentrés sont de niveau régional et ne sont donc pas tenus de rendre des comptes aux représentations départementales de l'Etat. Ainsi, alors qu'elles sont amenées à arbitrer des débats d'ordre technique qui leur échappent le plus souvent, les préfectures ne disposent que d'une marge d'action symbolique. Soucieux de voir des résultats émerger des programmes qu'ils sont conduits à piloter, les Préfets doivent donc se contenter de leur autorité morale, lors des rares réunions auxquelles ils participent⁶. C'est ainsi que dans les deux programmes, il nous a été donné d'entendre le même type de propos, rapporté par des acteurs chargés de l'opérationnalisation de la MDE :

Lot : « *Il faut vite montrer au Préfet que quelque chose se passe : lui montrer qu'on travaille !* »

PACA : « *Pour le Préfet, le critère c'est que si on dépense, c'est que ça avance.* »

Bénéficiant d'une légitimité à la fois nationale et locale, les préfectures doivent également se prémunir puisque ce sont elles qui se trouvent en première ligne face aux critiques de ces deux niveaux. C'est pourquoi leur action peut souvent se résumer à une attente exigeante de résultats concrets. Coordinateurs d'une politique sur laquelle ils ne disposent pas d'une expertise propre (ce qui les amène à travailler étroitement avec les délégations régionales de

⁶ On est donc davantage en présence d'un « *Etat mobilisateur de la gouvernance négociée* » que d'un « *Etat régulateur, surveillant et contrôleur* ». LASCOURMES Pierre et LE GALÈS Patrick (2004b), *op. cit.*, p.369.

la DRIRE), les préfets sont parfois perçus par les partenaires comme des *dépensiers impatientes*, alors même qu'ils n'engagent pas directement leurs propres crédits.

Enfin, pour clore sur cette question de la participation des acteurs locaux, il faut évoquer l'absence au sein du *Plan Éco-Énergie* des syndicats intercommunaux et/ou départementaux d'électrification, chargés de la gestion du réseau électrique de tension inférieur à 50 kV. À la différence de la FDEL dans le Lot, ces organismes (gérés par des élus) ne semblent pas être perçus comme des acteurs-relais pertinents en région PACA. Interrogés sur cet état de fait, nos interlocuteurs ont toutefois tenu à nous faire savoir qu'une collaboration était envisagée à l'avenir afin d'expertiser les équipements électriques (notamment en matière d'éclairage public) des collectivités locales. En revanche, leur participation aux instances opérationnelles et décisionnelles du *Plan Éco-Énergie* ne semble pas à l'ordre du jour, illustrant *de facto* une différence de conception organisationnelle entre le programme lotois (où la FDEL occupe une place centrale) et celui initié dans l'Est de la région PACA.

A défaut d'une réelle domination des Préfets comme cela existait avant les lois de décentralisation⁷, les relations inter-territoriales se révèlent complexes à appréhender dans la mesure où elles obligent à combiner des réseaux distincts (voire concurrentiels) de politiques publiques. La place des notabilités locales et départementales restant encore importante, les *régulations polycentriques*⁸ affectent en effet le processus global de construction des programmes en brouillant les enjeux au gré de leurs préoccupations territorialisées. Par ailleurs, on observe également à ce niveau d'implication que le fait d'être *concerné* par le problème politique tend à nouveau à ouvrir un *droit à la participation* dont les différents acteurs locaux font usage à leur façon, en le revendiquant, en s'en emparant⁹ ou en s'en défaussant. Au sein des instances des programmes, on constate par la suite que cette invocation de l'ancrage géographique est un facteur de rapprochement et de distanciation entre ceux qui sont implantés sur le territoire et ceux qui ne le sont pas¹⁰. À l'instar du statut inconfortable des promoteurs marseillais du *Plan Éco-Énergie*, on remarque dans le Lot que ceux qui sont collectivement désignés comme « *les toulousains* » doivent eux aussi se plier au caractère départemental de la politique en tenant compte des particularismes locaux. C'est

⁷ GRÉMION Pierre (1976), *op. cit.*

⁸ En gagnant une certaine autonomie vis-à-vis des Préfets suite aux lois de décentralisation, le pouvoir notabiliaire local s'est en effet accru [RONDIN Jacques (1985), *Le sacre des notables : La France en décentralisation*, Paris, Fayard]. De même, en dépit de l'éclatement du gouvernement local, l'Etat et ses représentants gardent encore un pouvoir de contrôle important sur ce qui est décidé à l'échelle du territoire : MABILEAU Albert (1991), *Le système local en France*, Paris, Montchrestien.

⁹ Comme nous l'avons déjà évoqué, il va notamment s'agir d'orienter l'instrumentation pour mettre la question territoriale au cœur de la politique. PINSON Gilles (2004), « Le projet urbain comme instrument d'action publique », in LASCOUMES Pierre et LE GALÈS Patrick (eds), *op. cit.*, pp.212-214.

¹⁰ On retrouve cette revendication d'une proximité géographique dans le cadre du travail politique in JEANNOT Gilles (2005), *Les métiers flous : travail et action publique*, Toulouse, Octarès.

d'ailleurs pourquoi, même s'ils représentent plus de la moitié des participants au comité technique, ils font systématiquement le déplacement entre la métropole régionale et le chef-lieu du Lot où se déroulent les réunions. De même, c'est aussi pour cette raison qu'ils s'emploient à insister régulièrement sur leur connaissance (voire sur leur attachement) du terrain lotois, afin de légitimer les positions qu'ils expriment sur ce territoire spécifique.

Une implication participative en retrait

A ce troisième niveau d'engagement, la nature spécifique du lien qui unit les différents participants est déterminée par l'ensemble de décisions institutionnelles qui ont conduit à leur agrégation périphérique. En effet, seule la volonté de les mobiliser comme ressources potentielles permet d'expliquer l'unité de cet assemblage hétéroclite au sein duquel on trouve les acteurs *associés* au travail de co-construction politique. C'est d'ailleurs à ce niveau que l'on observe le plus de différences entre les deux programmes partenariaux qui nous ont été donnés à voir. En effet, à l'exception de la Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement que l'on retrouve dans les deux schémas, les autres partenaires varient d'un territoire à l'autre. Et, même dans le cas de la DRIRE, de vraies différences existent, étant donné qu'elle n'intervient que comme expert (de la Préfecture) au sein du programme azuréen, alors qu'elle dispose d'une réelle influence dans la mise en œuvre du projet de MDE lotoise, en tant que co-pilote du comité technique.

Inversement, on trouve à cette échelle d'action des partenaires qui ne sont pas présents dans le Lot. Il s'agit notamment de Gaz de France que nous avons choisi de présenter à ce niveau -et non au niveau des financeurs- puisque cet opérateur énergétique n'a quasiment pas investi d'argent dans le *Plan Éco-Énergie*. Toutefois, de nombreux signes laissent à penser que GDF pourrait s'engager plus avant. C'est du moins ce qu'il est ressorti de ses prises de position lors des réunions du comité technique, l'entreprise gazière ayant fait part de son vif intérêt pour la démarche MDE en cours dans l'Est de la région PACA. En dépit de cette annonce, la participation de GDF (qui est désormais un acteur du marché de l'électricité) est par la suite restée assez distante. En ce sens, il ne s'agit pas réellement d'un acteur important dans le processus de mise en œuvre du *Plan Éco-Énergie*. Autre acteur du secteur énergétique dont la participation à la définition du programme de MDE reste relativement modeste, la Société Monégasque d'Électricité et du Gaz (SMEG) est, elle aussi, partie prenante du comité technique, du fait des rapports étroits qui unissent la Principauté de Monaco avec le reste de la Côte d'Azur française sur le plan de l'alimentation électrique. Soucieuse d'éviter à ses clients une panne de courant préjudiciable, la SMEG semble à cet égard disposée à agir à son niveau pour promouvoir une démarche MDE adaptée aux spécificités d'un territoire de 2 km² comptant près de 35 000 habitants. Pourtant, la traduction concrète de cet engagement sur le territoire monégasque a tardé à s'exprimer, ce

qui a suscité certaines critiques de la part de ceux qui craignaient que ce secteur de forte consommation électrique ne se contente de profiter (sur le modèle classique du passager clandestin) de ce qui était entrepris du côté français.

Dans le même sens, si les collectivités locales sont ici cantonnées parmi les acteurs porteurs d'une logique participative, alors qu'elles étaient initialement attendues au titre de financeurs¹¹ (donc de décideurs) du programme, c'est parce que les communes et structures intercommunales ne sont que peu à s'être impliquées concrètement dans la dynamique interdépartementale de MDE. Principalement représentées par les associations départementales de maires, elles n'ont, en effet, pas vraiment la possibilité de s'exprimer dans leur diversité sur la question des modalités d'opérationnalisation du *Plan Éco-Énergie*, les interventions de leurs représentants n'engageant souvent que ceux-ci en tant qu'élus locaux déjà sensibilisés. Difficile donc de considérer cette multiplicité d'acteurs comme étant un tout cohérent intervenant de manière unitaire dans le processus de co-construction de la politique azuréenne.

Comme on l'a déjà évoqué auparavant, les associations environnementales ont également été sollicitées pour participer aux travaux du comité technique. Parmi celles-ci, on signalera ici tout particulièrement celles qui ont longtemps lutté (voire qui luttent encore) contre le projet de ligne THT dans le Verdon : l'*Union Départementale Vie et Nature*¹² (UDVN section des Alpes de haute Provence et du Var) et la *Coordination Elus - Associations* (CoEA). Quoique motivés par les mêmes enjeux initiaux, ces deux mouvements de protection du Verdon ne partagent pas les mêmes idées, et il existe une vraie ligne de clivage entre l'approche écologiste combative des premiers et le positionnement plus *localiste* et pragmatique des seconds. Même si les deux sections départementales de l'UDVN sont membres de la CoEA, elles n'en restent pas moins critiques à l'égard des dirigeants de cette coalition depuis qu'ils ont accepté de négocier avec RTE sur le tracé de moindre impact dans le Verdon. Pour autant, ces associations semblent laisser leurs querelles dans le Verdon dès lors qu'elles sont amenées à rejoindre leurs trois homologues lors des réunions du comité technique du *Plan Éco-Énergie*. Dans ce cadre, elles travaillent aux côtés d'associations davantage implantées sur le littoral, comme le GADSECA (qui est la section départementale de l'UDVN¹³ dans les Alpes Maritimes),

¹¹ Dans le cadre du collège *Collectivités territoriales*, chargé d'assumer un tiers des coûts du *Plan Éco-Énergie*, à répartir entre la Région, les Départements et les collectivités locales.

¹² La présence conjointe des deux sections de l'UDVN (celle des Alpes de Haute-Provence et celle du Var) s'explique par la proximité étroite que ces groupes ont avec l'association écologiste la plus *virulente* du Verdon : l'Association de Protection des Lacs et Sites du Verdon (APLSV). En effet, il semble que la Région ait préféré inviter ces mouvements plutôt que celui-ci, quitte à retrouver sur son chemin le médiatique président de l'APLSV.

¹³ Les trois UDVN sont donc représentées au sein du Comité Technique. Précisons à ce sujet que ces sections départementales de l'URVN (R pour Régionale) sont affiliées à la très importante coalition écologiste nationale *France Nature Environnement* (FNE).

Région Verte (petite structure niçoise proche du parti *Génération Ecologie*) et *FARE-Sud* (dont les dirigeants grassois sont proches du parti *Verts*). Mais en dépit de cette présence en nombre au comité technique, l'implication des associations n'est pas toujours jugée satisfaisante par les responsables du *Plan Éco-Énergie*. En dépit de cet avis (déjà entendu dans le Lot), il serait hâtif de mettre sur le même plan le positionnement des acteurs associatifs associés aux deux programmes de MDE que nous avons étudiés. En effet, même s'il semble bien que les cinq associations participant au *Plan Éco-Énergie* sont peu actives (au cours des rares réunions où elles sont convoquées), il s'avère dans le même temps qu'elles ne se trouvent pas aussi marginalisées que leurs homologues lotoises.

Pour conclure cet exercice de comparaison, centré sur les acteurs porteurs d'une logique participative, il convient de s'attacher à ceux qui (à la différence du schéma lotois) ne figurent pas sur le portrait de famille. La première absence relève d'une inversion entre les deux territoires observés. En effet, alors que dans le Lot, les responsables du secteur Énergie de l'Agence Régionale Pour l'Environnement (ARPE) et/ou de l'Observatoire régional de l'Énergie (OREMIP) représentaient souvent à double titre leur institution (à titre participatif et le Conseil Régional, on constate qu'en PACA l'absence d'un organisme équivalent est liée au fait que l'ex-ARENE¹⁴ a été englobé depuis peu par le service Énergie du Conseil Régional PACA. Et c'est précisément ce service qui est en première ligne pour représenter la Région (comme financeur et comme expert) au sein des différentes instances de délibération du *Plan Éco-Énergie*. On ne peut donc pas vraiment parler d'une absence dans ce cas, mais plutôt d'un choix stratégique différent visant à fusionner la logique financière et la logique technique pour une meilleure efficacité décisionnelle au niveau de la Région. À la différence, on observe que Réseau de Transport d'Électricité (RTE) est bel et bien absent, le gestionnaire du réseau préférant ne pas interférer dans le dossier MDE pour mieux se concentrer sur le dossier qui le concerne au premier chef (la ligne THT entre Boute et Carros). De manière informelle, une division des tâches laisse donc à EDF le soin de gérer le caractère particulier de cette politique alternative de sécurisation électrique en se focalisant sur la maîtrise de la demande.

[III-B] ...aux niveaux de légitimité.

Permettant de préciser la légitimité qui est accordée aux acteurs, indépendamment de leur niveau d'implication, le découpage que nous proposons s'ordonne selon une croissance ascendante. Il en résulte une différence marquante entre les deux programmes où le niveau de légitimité dominant varie. Inversement, on constate dans notre représentation graphique que le niveau de légitimité dans lequel s'insèrent les associations souffre systématiquement d'un manque de reconnaissance. Stabilisées au terme d'un double mouvement (endogène et

¹⁴ Agence Régionale de l'Énergie et de l'Environnement. Structure semblable à l'ARPE en Midi-Pyrénées.

exogène), ces légitimités n'apparaissent bien évidemment pas de manière explicite dans les interactions. Toutefois, elles déterminent de manière sous-jacente les rapports de force qu'il nous a été possible d'observer selon que se trouvaient mobilisées des logiques citoyennes, économiques, techniques ou politico-administratives.

Les limites de l'autorité politico-administrative face à la gestion de l'enjeu électrique

Constatant que, à la différence de ce que l'on a précédemment observé dans le cas lotois, la légitimité des acteurs politiques et administratifs prime en région PACA sur celle du secteur économique, il semble intéressant de nous pencher ici plus particulièrement sur la situation en vigueur au sein du *Plan Éco-Énergie*. En effet, impliqués à des niveaux différents (ainsi que nous venons de le voir), les acteurs politico-administratifs se distinguent également en fonction leur échelle d'action territoriale. Ainsi, pour ce qui est des organisations décentralisées (Conseil Régional et Conseils Généraux), le *Plan Éco-Énergie* est un sujet de préoccupations diversement apprécié, puisque la part de la population concernée est variable d'un espace géopolitique à l'autre. Pour rappel, ce sont tous les habitants des Alpes-Maritimes, une personne sur deux dans le Var, une personne sur trois dans la Région, et seulement une personne sur vingt dans les Alpes de Haute-Provence qui vivent dans la zone en contrainte électrique. De fait, on comprend aisément que ce dernier département fasse preuve d'une implication plus distanciée, puisque ce programme politique ne le concerne qu'assez peu, contrairement aux Alpes-Maritimes.

Toutefois, cette approche démographique ne suffit pas à expliquer la participation des uns et des autres, dès lors qu'on s'interroge sur la prégnance de la Région parmi l'ensemble de ces acteurs politiques territoriaux. Avec 32,5 % de sa population résidant dans le périmètre d'action du *Plan Éco-Énergie*, l'exécutif régional aurait pu se placer en retrait du programme en laissant les départements les plus concernés gérer les difficultés afférentes à la sécurisation électrique de ce secteur géographique. Toutefois, il s'avère que nombre de jeux politiques (liés aux appartenances partisans des élus régionaux et départementaux) ont incité la Région à s'inscrire dans ce programme territorialisé de MDE, pour garantir une alimentation électrique *équitable*¹⁵ et *durable* sur l'ensemble de son territoire. En effet, profitant notamment du faible intérêt des Conseils Généraux du Var et des Alpes-Maritimes à l'égard du *Plan Éco-Énergie*, la Région (présidée par le socialiste Michel Vauzelle¹⁶) avait tout intérêt à s'afficher comme meneur de ce programme pour valoriser son action politique dans ce secteur fortement ancré à droite. Sur un tout autre plan, il est intéressant d'observer que deux des trois chefs-lieux de département (Toulon et Digne) ne sont pas directement concernés par le programme territorial de MDE puisqu'ils se situent hors de son périmètre

¹⁵ Ce terme renvoie bien entendu à la notion de *péréquation*, telle qu'elle est régulièrement usitée dans le cadre des débats en matière d'aménagement électrique.

¹⁶ Il est utile de préciser qu'à la différence de son homologue midi-pyrénéen, le président de la Région PACA n'est pas directement concerné par le problème électrique, en tant qu'élusien des Bouches du Rhône.

d'action. Les administrations départementales du Var et des Alpes de Haute Provence se trouvent *de facto* à distance des parties de leur territoire d'action touchées par la contrainte électrique.

Au-delà du constat de ces différences d'implication liées aux spécificités géopolitiques des collectivités locales, on observe toutefois que nombre d'élus de droite (peu disposés à travailler étroitement sous le pilotage de la Région) n'en sont pas moins actifs sur le plan de la MDE en agissant en ce sens à leur niveau, mais de manière périphérique au *Plan Éco-Énergie*. Dans les Alpes-Maritimes, des opérations ont ainsi été entreprises à l'initiative du Conseil Général, des communes d'Antibes ou de Cannes, ou de la Communauté d'Agglomération Nice Côte d'Azur. Se voulant résolument autonomes, ces actions localisées de maîtrise de la demande en électricité sont toutefois reprises dans les bilans réguliers que présentent les responsables régionaux du *Plan Éco-Énergie*, ces derniers considérant qu'elles participent d'une dynamique globale dont ils sont les moteurs.

Même s'ils sont avant tout emblématiques d'une volonté commune d'agir pour réduire le poids de la contrainte électrique, ces rapports illustrent également une volonté tenace qu'expriment les acteurs locaux de voir leur action marquée de leur sceau personnel, comme une forme de retour sur investissement. En effet, comme nous l'évoquions précédemment au sujet du programme lotois de MDE, la logique partenariale constitue un obstacle pour les acteurs politiques dans la mesure où elle contribue indirectement à *invisibiliser* (derrière le logo global du *Plan Éco-Énergie*) l'implication de ceux qui financent localement la mise en œuvre de telles ou telles opérations exemplaires. C'est donc une *danse* compliquée qui nous est donnée à voir : tantôt partenaires, tantôt séparées, tantôt au premier plan, tantôt au second, tantôt enthousiastes, tantôt réservées, tantôt menant le bal, tantôt disparaissant au milieu de la foule, les différentes collectivités territoriales valsent en permanence et ne laissent que peu de temps à l'observateur pour se forger une vision, tant les mouvements de cet incessant *manège* donnent le tournis. Par ailleurs, mêlant sans distinction des acteurs aux prérogatives différentes, aux tailles différentes et aux enjeux différents, ce *grand bal* en faveur de la MDE doit composer avec les acteurs déconcentrés, porteurs d'une rationalité locale et administrative propre qui vient compliquer encore davantage la dynamique globale.

Titulaires de missions plus ou moins engageantes, les différentes préfectures ne sont pas identiquement concernées par le programme de MDE. Ainsi, à l'instar des conseils généraux, on constate donc que le préfet du Var tend à se positionner en retrait, tandis que celui des Alpes de Haute-Provence se préoccupe surtout de la ligne THT. Reste la Préfecture des Alpes-Maritimes qui, chargée de co-piloter le *Plan Éco-Énergie*, est assez logiquement la plus impliquée. Soucieuse de voir le programme de MDE se mettre en place

au plus vite, cette autorité fait pression sur les membres du groupe opérationnel de suivi (et tout particulièrement sur l'ADEME, en tant que représentant de l'Etat) pour que des résultats concrets puissent être présentés. Attaché à démontrer l'efficacité de cette politique, le préfet des Alpes-Maritimes intervient donc épisodiquement dans le processus délibératif (lors des comités de pilotage) pour évaluer la pertinence des décisions prises conjointement au sein de l'instance opérationnelle. Toutefois, cette supervision préfectorale est elle-même sujette à certaines contraintes puisque le préfet est amené à composer avec le président du Conseil Régional (qui co-pilote le *Plan Éco-Énergie*) et à travailler sous l'égide du préfet de Région. En effet, ces deux acteurs prônant une vision élargie du programme de MDE (d'abord sur le secteur en contrainte, puis à terme sur l'ensemble de la région), le représentant de l'Etat dans les Alpes-Maritimes ne peut pas se limiter à intervenir exclusivement en lien avec le département où il exerce sa fonction.

Ce dernier exemple, tout comme les précédents, illustre une des difficultés majeures de la mise en œuvre interdépartementale d'une politique publique dont les contours géographiques ne sont ni naturels (au sens physique du terme), ni administratifs, mais éminemment liés à la configuration du réseau électrique. Conçu régionalement, mais ayant davantage vocation à être mis en œuvre au niveau départemental (dans le cas des Alpes-Maritimes) ou de manière extrêmement localisée (dans certaines communes des Alpes de Haute-Provence), ce programme d'action donne ainsi lieu à des bricolages inter-institutionnels complexes dès lors qu'il aspire à une application mixte (comme dans le Var), elle-même soumise à un impératif d'efficacité.

Enracinée dans l'élection et la délégation, cette légitimité structure différemment les réseaux politiques que nous avons observés. Copilote du programme, la Région PACA joue en effet un rôle bien plus important qu'aucune autre collectivité dans le cas lotois. Laissant à distance les intérêts des opérateurs énergétiques, la domination de ce niveau de légitimité dans le *Plan Éco-Énergie* s'appuie sur une conception classique de l'intérêt général, considérant qu'il appartient aux acteurs publics de maîtriser le partenariat qui les unit avec le secteur privé. Pourtant, on observe que cette prééminence des acteurs politico-administratifs se heurte quand même à des difficultés dans le réseau azuréen du fait de la persistance d'une concurrence partisane entre les différentes collectivités. En effet, à défaut de générer une quelconque émulation (en permettant une accumulation d'initiatives), cette situation joue surtout en défaveur du programme dans la mesure où l'absence de coordination (ou d'arbitrage préfectoral) limite la portée des différentes solutions proposées. À l'inverse, on constate dans le Lot que l'absence d'ambition des collectivités n'empêche pas des liens d'exister entre les différents acteurs politico-administratifs. D'autant que la Région et le Département ne souffrent pas d'une quelconque forme de conflictualité partisane puisque les deux appartiennent au même camp politique. De même, on a déjà pu évoquer l'aisance

avec laquelle les représentants déconcentrés et décentralisés travaillaient ensemble à l'échelle départementale, à force de se rencontrer sur des dossiers en commun et par solidarité administrative face aux techniciens.

La technique au cœur des programmes

Détenteurs d'une légitimité importante, les spécialistes de l'électricité occupent une place de choix dans les deux réseaux politiques qui nous intéressent ici. Toutefois, ils ne parviennent pas pleinement à s'imposer dans le processus d'élaboration concertée des politiques de MDE, laissant tantôt les acteurs économiques (cas du Lot) et tantôt les acteurs politico-administratifs (cas de la région PACA) prendre le pas sur eux. Partenaires réguliers des autorités décentralisées et déconcentrées sur les sujets impliquant des champs de compétences bien spécifiques, les acteurs techniques font office d'experts du fait de la relation privilégiée qu'ils entretiennent avec le sujet/objet des discussions¹⁷. C'est donc tout naturellement qu'ils parviennent à orienter assez largement la prise de décision. Toutefois, quoique porteurs d'une culture commune, ceux-ci sont loin d'adopter de manière systématique une uniformité de points de vue du fait de la diversité des missions qui sont les leurs.

Déjà évoquée en tant que financeurs des programmes, l'ADEME est certainement l'institution qui fait figure de référence en matière technique dès lors que l'on parle de MDE. C'est au demeurant ce qui la rend tout à la fois incontournable, et sujette à de nombreuses critiques au sein de ce type de programme. En effet, si tout un chacun semble apprécier le savoir-faire de l'Agence en matière de maîtrise de l'énergie, il nous est également apparu que d'autres partenaires opérationnels du *Plan Éco-Énergie* regrettaient (à l'instar de leurs homologues lotois) le « *manque d'innovation* » et la « *bureaucratization* » de l'ADEME. En dépit de cela, la délégation régionale de l'Agence n'en reste pas moins centrale au sein du *Plan Éco-Énergie*, en cumulant efficacement la délégation d'État qui est la sienne sur le plan financier, la mission d'expertise qu'elle exerce pour le compte du Préfet des Alpes-Maritimes, et une implication importante dans le dispositif concerté d'opérationnalisation de la MDE.

Bénéficiant par ailleurs de l'appui du réseau régional des *Espaces Info-Energie* dans le cadre de sa mission de sensibilisation et d'information du public sur les économies d'énergie, l'ADEME se trouve confortée dans sa position, ces structures mixtes¹⁸ constituant

¹⁷ On pourrait même, à cet égard, parler de *solidarité technique* entre ces acteurs et le réseau électrique, à l'instar de ce qui est ainsi désigné in DODIER Nicolas (1995), *Les Hommes et les Machines. La conscience collective dans les sociétés technicisées*, Paris, Métailié.

¹⁸ Au sens où ce ne sont pas initialement des relais institutionnels, mais des associations ou, comme c'est le cas dans le Verdon, des syndicats intercommunaux. Ce n'est qu'une fois qu'ils sont labellisés *Espace Info-Energie*

un relais déterminant pour diffuser un savoir technique sur l'ensemble des questions énergétiques. À la fois autonomes (de par leur nature) et encadrés, les *Espace Info-Energie* constituent en effet une ressource de proximité déterminante dans le cadre de la démarche MDE en vigueur dans l'Est de la Région PACA, au sens où ils permettent à l'ADEME de raccourcir la distance du message qu'elle tient à diffuser. Pourtant, comme nous le confiaient les membres du groupe opérationnel, il reste difficile d'estimer dans quelle mesure l'action de ces spécialistes en économies d'énergie profite de manière concrète au *Plan Éco-Énergie*.

Autre acteur technique déconcentré, la DRIRE occupe en PACA une place marginale, si on compare son positionnement dans l'organigramme du *Plan Éco-Énergie* avec celui qu'elle occupe dans le Lot. Associée comme experte, cette direction régionale se retrouve en bien des points sur le même terrain d'action que l'ADEME, puisque tout comme cette autre institution technique elle délaisse le plus souvent sa mission *environnementale* au profit d'une expertise davantage ciblée sur la question de l'énergie *stricto sensu*. Principalement focalisée sur la cible industrielle du programme, sa participation s'avère donc limitée dès lors qu'il s'agit de toucher plus particulièrement l'ensemble des utilisateurs d'électricité, autrement que par le biais d'installations techniques visant à une production décentralisée d'électricité. Emblématique d'une conception privilégiant les dispositifs sur les dispositions, le positionnement *techniciste* de la DRIRE rejoint en ce sens certaines des préoccupations de l'ADEME et des *Espaces Info-Energie*, ceux-ci faisant souvent la part belle au développement des énergies renouvelables (symbole du progrès technique) au détriment d'une approche (aux effets plus difficilement évaluable) visant à promouvoir la sobriété des usages de l'électricité.

A défaut de partager avec ces acteurs, les savoirs qui fondent leur légitimité et outillent leurs prises de position, les autres acteurs se trouvent bien souvent dans l'incapacité de débattre avec eux d'un grand nombre de sujets complexes. Si tel n'est pas le cas en région PACA du fait des savoirs techniques dont dispose la représentante de la Région au sein du groupe opérationnel de suivi, on constate en revanche que les spécialistes de l'électricité ont largement su imposer leur influence aux acteurs politico-administratifs dans le Lot. Techniquement dominés par ceux qui sont plus directement aux prises avec l'innovation, les représentants du Département et de la Préfecture se sont en effet trouvés marginalisés¹⁹ à de nombreuses reprises lors des réunions du comité technique. S'il ne s'agit pas ici de parler

qu'ils deviennent des organisations exerçant une mission publique déléguée, tout en restant ce qu'ils étaient auparavant.

¹⁹ Cette situation est assez semblable à celle qu'occupait l'administration centrale (dont le rôle se limitait alors à être le vecteur de ressources financières) dans le cas d'étude présenté par Michel Callon en 1979 au sujet du développement d'un projet de véhicule électrique : « *L'administration n'a pas les moyens de décoder les controverses purement techniques pour faire apparaître les enjeux politiques qu'elles expriment et dissimulent. Elle n'est pas en mesure de traduire dans le langage politique les différentes orientations techniques qui ne manquent pas de naître lorsqu'il s'agit d'innovations* ». CALLON Michel (1979), « L'Etat face à l'innovation technique : le cas du véhicule électrique », *Revue Française de Science Politique*, n°29/3, p.446.

d'une quelconque idéologie techniciste²⁰ ou d'une forme de positivisme²¹, il convient toutefois de remarquer que la logique qui préside à ce niveau de légitimité repose sur une conviction collective en la capacité régulatrice du *technosystème*²². Unis par cette conception du problème (et donc de la façon de le résoudre) et par l'existence d'un référentiel professionnel en commun²³, les acteurs techniques bénéficient au sein des réseaux politiques du statut privilégié propres aux initiés. Cependant, ils doivent quand même composer avec les profanes qui les entourent. En effet, ils doivent être en mesure d'être compris par ces derniers s'ils souhaitent disposer de leur soutien lorsque surviennent entre eux des controverses techniques et que l'*inscription* experte (cf. infra) revient au coeur du réseau global.

Le pouvoir singulier des logiques économiques

Bien distincte de la précédente, même si la dimension technique n'en est pas absente, la légitimité dont bénéficient les acteurs économiques est fortement liée aux capitaux financiers dont ceux-ci disposent. En région PACA, on retrouve à ce niveau, outre les chambres de commerce et d'industrie et les chambres des métiers départementales (dont nous avons déjà évoqué la faible implication), trois opérateurs énergétiques dont les enjeux sont *a priori* proches, mais dont les stratégies s'avèrent différentes. N'ayant pas vocation à agir sur le territoire français, ni pour des raisons concurrentielles ni à titre institutionnel, la Société Monégasque de l'Électricité et du Gaz (SMEG) se contente ainsi de participer au comité technique au regard du fait que « *ce qui préoccupe EDF [la] préoccupe* » tout autant, puisque Monaco se trouve à l'extrémité orientale du secteur en contrainte. Venant s'inspirer et partager avec ses voisins français, la SMEG se positionne donc en observateur vigilant de la situation. Partie prenante d'une adaptation monégasque du *Plan Éco-Énergie*, l'opérateur de la Principauté a en effet tout intérêt à collaborer de manière transfrontalière à cette tentative de sécurisation de l'alimentation électrique.

Du point de vue de GDF, le problème se pose en d'autres termes étant donné que l'entreprise gazière nationale hésite à s'impliquer. Évaluant le rapport coût/bénéfice de sa

²⁰ Plutôt que de considérer la science et ses dérivés comme une idéologie en soi [cf. HABERMAS Jürgen (1968), *La technique et la science comme « idéologie »*, Paris, Gallimard, éd. française : 1973.], Philippe Roqueplo souligne la *fonction idéologisante de la technique*, dans la mesure où elle justifie une division stricte du travail entre ceux qui savent et les autres : ROQUEPLO Philippe (1983), *Penser la technique : Pour une démocratie concrète*, Paris, Seuil, p.51.

²¹ Dans la mesure où on considère que « *sous sa forme initiale, le positivisme n'est ni un scientisme, ni un pragmatisme, pas davantage un technocratisme aveugle et militant* ». FEDI Laurent (2000), « Auguste Comte et la technique », *Revue d'Histoire des Sciences*, n°53/2, p.290.

²² WRIGHT Georg Hendrik von (1993), *Le mythe du progrès*, Paris, L'Arche, éd. française : 2000, pp.146sq.

²³ L'existence même de ce référentiel ayant pour corollaire la mise en application d'une instrumentation politique éprouvée qui va encore accroître le désarroi des acteurs novices vis-à-vis d'une forme de pilotage automatique qui leur échappe. LORRAIN Dominique (2004), « Les pilotes invisibles de l'action publique. Le désarroi du politique ? », in LASCOUMES Pierre et LE GALÈS Patrick (eds), *op. cit.*, p.188.

participation active (donc financière), la délégation régionale de Gaz de France a fait le choix de rester en retrait, pas encore convaincue de l'intérêt qu'elle aurait à rejoindre le *Plan Éco-Énergie* au sein du collège budgétaire des *opérateurs énergétiques*. Pressé de se positionner par les autres partenaires financiers, GDF a toutefois donné des gages de bonne volonté au travers d'aides ponctuelles qui laissent entrevoir une possible évolution à moyen terme, dès lors que l'ouverture du marché de l'électricité à la concurrence et la mise en œuvre des certificats d'économies d'énergie auront reconfiguré son contexte d'action.

Concernant la participation d'EDF, la logique économique et commerciale qui prévalait dans le Lot peut être retranscrite sans beaucoup de modifications dans le cas de la politique mise en œuvre dans l'Est de la Région PACA. La MDE est en effet un enjeu fort de l'entreprise qui tient à mettre un terme à l'incertitude qui prévaut dans cette zone géographique du fait de la faiblesse du réseau. Soucieux de garantir à ses clients une alimentation permanente, le leader du marché électrique national a tout intérêt à éviter des coupures intempestives à la veille de l'ouverture totale du marché de l'électricité. Il en va de son image de marque régionale et nationale. Par ailleurs, à l'instar de GDF, la délégation régionale d'EDF se prépare à la mise en application des certificats d'économies d'énergie, considérant que le caractère contraignant inhérent à ce dispositif réglementaire pourrait être transformé en atout dans le cadre de l'opérationnalisation du *Plan Éco-Énergie*.

Occupant une place bien plus importante dans le Lot, cette légitimité économique se trouve même en situation dominante, du fait de l'influence qu'exerce EDF sur le programme et des attentes qui s'expriment à son égard. Rompus à l'exercice de la négociation commerciale, les représentants de l'entreprise ont avec habileté réussi à imposer leur organisation comme acteurs déterminant pour l'avenir du programme. Tenant à distance la concurrence, ils sont en effet parvenus à convaincre les différents partenaires (sans rien leur promettre formellement) que la contribution financière d'EDF aura une incidence majeure pour la réussite du programme si –en contrepartie– tout un chacun consent à faire des efforts pour ne pas contrarier les intérêts de l'entreprise. Par ailleurs, rappelant à l'occasion que rien ne l'oblige à agir sur ce terrain en particulier (puisque le problème n'est pas le sien mais celui des gestionnaires du réseau), l'opérateur énergétique n'a jamais hésité à laisser planer le doute sur les prolongements de sa participation pour obtenir des autres partenaires qu'ils tiennent compte de son point de vue d'acteur économique. Moins directement lié que les autres acteurs du réseau, EDF n'en est pas pour autant isolé. Les budgets prévisionnels donnant une place considérable aux certificats d'économies d'énergie pour financer le programme, l'entreprise s'est longtemps situé à un point nodal du réseau par l'intermédiaire de ce dispositif.

La difficile intégration de la société civile dans les réseaux politiques

Placée au bas de notre représentation graphique, ce niveau de légitimité est sans surprise celui qui dispose de la moins grande influence dans le réseau, dans la mesure où l'idée de consulter les citoyens n'a jamais suscité un grand intérêt du côté des partenaires. Occupant une place très particulière dans les programmes de MDE que nous avons étudié, les acteurs militants de la société civile sont principalement représentés au sein du *Plan Éco-Énergie* par les associations environnementales locales. D'abord perçus comme des relais d'action potentiels au niveau local, puisqu'ils ne disposent ni de l'expertise, ni des moyens de la plupart des autres membres associés au processus de co-construction du programme de MDE, ces acteurs se trouvent considérés à l'aune de la dimension militante de leur engagement. Il semble en effet attendu d'eux qu'ils s'investissent personnellement (et bénévolement, faute d'avoir de quelconques ressources financières) sur leur zone géographique d'appartenance pour propager le plus largement la « *bonne parole* » en matière de MDE. Toutefois, ce n'est pas ainsi que ces associations envisagent leur participation au programme interdépartemental. Davantage caractérisés par leur vigilance que par leur participation, ces acteurs se contentent de suivre avec assiduité, mais sans effet notable, la construction du *Plan Éco-Énergie* dès lors qu'ils sont convoqués annuellement au comité technique. À la différence de leurs homologues lotois, il n'est pas question de leur point de vue de s'impliquer plus avant dans l'opérationnalisation du programme. Leur but est plutôt d'orienter globalement la politique en proposant des idées quand on les invite à le faire, c'est-à-dire une fois par an.

Dans le Lot, l'arrivée récente de *Quercy Energies* et la non-convocation de nouvelles réunions des groupes de travail ont mis un terme au malaise délibératif qui perdurait depuis les débuts de la politique départementale de MDE. En effet, satisfaits de pouvoir compter sur un représentant associatif au sein des instances opérationnelles du programme, les derniers militants issus de la controverse quercinoise se sont progressivement désengagés, en ne réclamant même plus d'être consultés. Ainsi, le seul lien qu'ils gardent depuis avec le réseau se révèle bien tenu, à l'instar des associatifs de la région PACA dont l'implication s'est elle aussi amoindrie avec le temps, sans même que ne se soit instaurée une solidarité interne entre les acteurs de ce niveau.

[III-D] Une articulation réticulaire complexe à opérer

A l'issue de cette présentation, un certain nombre de précisions doivent être encore apportées pour modérer le caractère cloisonné des représentations graphiques que nous avons ici proposées. En effet, s'il existe bien une double hiérarchisation des niveaux d'implication et de légitimité, qui valorise dans un cas la place d'EDF et dans l'autre celle du

Conseil Régional PACA, il n'en reste pas moins que des alliances imprévues entre différents niveaux (tant horizontaux que verticaux) limitent la prédominance des ces acteurs en montrant la force que peuvent acquérir des liens supposés faibles²⁴. À cet égard, on a d'ailleurs pu observer que si les accords de partenariat contribuaient bien à la structuration formelle des réseaux (en distinguant les financeurs des membres associés aux différentes instances), les relations interpersonnelles ont tout autant influé sur la vie des programmes. De même, la fonction de *porte-parole* qu'ont exercé certains actant comme *Quercy Energies* ou la FDEL a permis à d'autres comme les associations ou l'étude *Point Zéro* d'accroître leur influence dans le processus de traduction de l'innovation politique.

Dans une perspective un peu différente, il est intéressant de souligner l'impact qu'ont eu les différences de cultures professionnelles au sein des réseaux. Dans le Lot par exemple, on a eu l'occasion de constater à plusieurs reprises que lors des situations de désaccords, chacun des représentants cherchait à faire prévaloir sa propre définition de la réalité, au regard de l'identité professionnelle qu'il cherchait à défendre et à imposer²⁵. Dans ce cadre, certaines alliances se sont alors renforcées sur la base d'un clivage marqué entre les logiques politico-administrative et technicienne. Accentués par l'existence d'une proximité d'appartenance entre acteurs issus d'une même formation (Mines²⁶), des phénomènes d'agrégation se sont ainsi donnés à voir au sein du réseau, en fonction des « *formes de reconnaissance réciproque* » qui unissaient les acteurs. Prenant appui sur ce « *registre des appartenances* », les débats se sont dès lors souvent trouvés clôturés, en laissant de côté ceux qui ne disposaient pas du *référentiel* mobilisé²⁷. Cette situation a contribué à compliquer encore davantage le travail collectif de stabilisation d'un référentiel politique²⁸ en commun et l'instauration d'un compromis opérationnel.

Toutefois, l'exemple du Lot nous montre que, même si des liens privilégiés sont induits par le partage d'une culture professionnelle (entre le Département et la Préfecture, ou entre la FDEL et *Quercy Energies*), cela n'empêche pas pour autant les techniciens et les administratifs d'entretenir également des relations approfondies. En effet, on remarque que

²⁴ GRANOVETTER Mark S. (1973), "The Strength of Weak Ties", *American Journal of Sociology*, n°78/6, pp.1360-1380.

²⁵ SAINSAULIEU Renaud (1977), *L'identité au travail. Les effets culturels de l'organisation*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.

²⁶ Dans le prolongement de ce que nous évoquions dans notre premier chapitre, cette spécificité du corps des Mines a fait l'objet de diverses études, à commencer par celle menée en 1973 par Dominique Desjeux et Erhard Friedberg. Par la suite, l'observation des itinéraires suivis par les anciens élèves [COHEN Elie (1988), « Formation, modèles d'action et performance de l'élite industrielle : L'exemple des dirigeants issus du corps des Mines », *Sociologie du Travail*, n°4, pp.587-614.] ou la critique de ce modèle [BOURDIEU Pierre (1989), *La noblesse d'Etat. Grandes écoles et esprit de corps*, Paris, Minuit.] ont illustré de manière distincte la singularité de cette appartenance.

²⁷ GAUDIN Jean-Pierre (1995), *op. cit.*, pp.47-48.

²⁸ « Plus un domaine sera fragmenté et divisé par des cultures professionnelles et des images des organisations multiples et rivales, plus importante et difficile sera la tâche de construire un référentiel articulant ces différentes représentations », JOBERT Bruno (1992), *op. cit.*, p.223.

des relations d'interdépendance spécifiques viennent limiter le hiatus entre ces acteurs, en fonction du territoire d'action publique dans lequel les partenaires interviennent. Il en va notamment ainsi entre l'Observatoire Régional de l'Energie et la Région, entre la FDEL et le Département, ou entre la DRIRE et la Préfecture. Accentué par l'existence de relations de sujétions financières, ce type de relations existe également pour une association comme *Quercy Energies*, du fait de la tutelle que l'ADEME exerce à son égard dans le cadre de son activité d'*Espace Info-Energie*, ou du fait du subventionnement que lui accorde le Département. De fait, même si des divergences peuvent apparaître entre ces *associés-rivaux*²⁹, celles-ci parviennent à être tranchées « *en privé* », hors du cadre réticulé de la politique partenariale. Toutefois, on observe également que l'incapacité des membres du réseau à situer uniformément EDF (perçu par certains comme un acteur privé national, mais cherchant à s'imposer comme un partenaire public local) a limité dans le même temps la portée des mécanismes informels d'ajustement réciproques³⁰ entre les titulaires d'une légitimité technique distanciée et les organisations ancrées dans un régime de proximité.

L'influence des relations interpersonnelles sur les dynamiques partenariales

Par ailleurs, il s'avère qu'au-delà de leur statut (financier *vs.* membre associé) ou de leur appartenance à telle ou telle organisation, les acteurs participant au comité technique ne sont pas interchangeables, ce qui a une réelle influence quant à la structuration des travaux. À cet égard, l'approche sociographique qui fut la nôtre tout au long de notre recherche sur ce terrain nous a permis de mieux appréhender la nature des relations qui structurent le réseau de politique publique que nous observions. Ainsi, l'étude des interactions individuelles au sein de l'instance opérationnelle du programme de MDE du Lot nous a permis de dépasser la dimension strictement déclarative qui caractérisait la plupart des entretiens formels que nous avons réalisés *a posteriori*. En nous intégrant pleinement dans le paysage social que nous cherchions à analyser, nous avons pu constater que la nature des rapports sociaux à l'œuvre au sein du comité technique était loin d'être exclusivement organisationnelle.

Dans le prolongement de ce que nous évoquions dans le précédent chapitre, au sujet des anarchies organisées, il s'avère que le processus décisionnel est largement tributaire des individus qui y participent, de leurs expériences personnelles, de la nature de leurs relations et des codes implicites qu'ils partagent³¹. On ne peut donc se limiter à une interprétation

²⁹ BOURRICAUD François (1961), *Esquisse d'une théorie de l'autorité*, Paris, Plon.

³⁰ CROZIER Michel et THOENIG Jean-Claude (1975), « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administrative locale en France », *Revue Française de Sociologie*, n°36/1, pp.3-32.

³¹ Cette dimension humaine de l'organisation, où subjectivités et sentiments sont le pendant du calcul stratégique, est notamment soulignée in FRIEDBERG Erhard (1993), *Le Pouvoir et la Règle. Dynamiques de l'action organisée*, Paris, Seuil.

strictement institutionnelle, focalisée sur les acteurs collectifs que les membres du comité technique et du groupe opérationnel de suivi ont vocation à représenter. En effet, et c'est tout particulièrement vrai dans le cas du Lot, « *beaucoup d'axiomes et de procédures classiques du management s'effondrent* »³² dès lors que les acteurs présents au sein d'un réseau politique entretiennent des rapports interpersonnels qui dépassent le strict cadre de la mission statutaire de représentation qui leur a été confiée. Difficile à objectiver, mais assez aisément observable, cette dimension relationnelle permet d'expliquer, par exemple, la façon dont a été gérée l'absence intermittente de certains acteurs (informellement représentés par d'autres), la survenue intempestive de revirements collectifs (discutés en amont puis annoncés par un porte-parole influent), ou l'expression indignée d'un mécontentement (suite aux revers d'alliances).

Dans le même sens, la préexistence de liens entre certains des représentants en amont du programme départemental de MDE (notamment suite au débat public sur la THT) a contribué à dissocier deux catégories d'acteurs : ceux qui se connaissent depuis longtemps et les autres. On a ainsi pu observer que le fait d'avoir (ou pas) participé au Débat Local avait une influence significative dans les réunions, en opérant une distinction entre les *anciens* (qui partageait cette « *itinéraire* ») et les *nouveaux* (qui se trouvaient de fait exclus de cette mémoire en commun)³³. Autre aspect singulier de cette construction politique, la répartition *sexuée* du comité technique a contribué à placer la représentante de l'Observatoire Régional de l'Energie dans une position délicate pour faire valoir ses positions, tant elle se trouvait isolée dans cet univers masculin. De manière assez similaire, nous avons pu observer à plusieurs reprises l'expression d'une certaine forme de condescendance émanant des membres les plus âgés à l'égard des prises de position des plus jeunes membres du comité technique. Particulièrement concernés depuis qu'ils ont pris l'initiative de proposer un plan d'action alternatif, le directeur de *Quercy Energies* et le permanent MDE de la FDEL ont été les cibles privilégiées de ces tentatives de dénigrement, visant à souligner de manière souvent sarcastique leur manque d'expérience voire leur naïveté. En dépit de cet exemple, il ne faudrait cependant pas croire que l'ensemble des relations s'est trouvé déterminé par ce type de considération. Le plus souvent, c'est en effet la compétence³⁴ qui était appréciée en premier. Toutefois, le recours à ce type d'attitude a bel et bien existé et a ainsi activement contribué à renforcer certaines convergences et divergences au sein du réseau.

³² COHEN Michael D. & *alii* (1972), *op. cit.*

³³ GAUDIN Jean-Pierre (1995), *op. cit.*, p.48.

³⁴ Partie prenante du référentiel commun en vigueur dans ce réseau politique, cette conception de la compétence est un produit collectif que les participants ont appris à estimer conjointement. Elle implique principalement une maîtrise technique du dossier et une connaissance approfondie des enjeux propres aux différents partenaires.

La confusion et la concurrence organisationnelles comme facteurs de blocage

Pour conclure sur cette présentation couplée des deux réseaux politiques, il semble pertinent de revenir à la forme même des représentations graphiques que nous avons élaborées pour en observer les différences et les particularités. En effet, on peut dans les deux cas identifier trois faits saillants qui permettent de comprendre les difficultés que rencontrent ces programmes de gestion territoriale de l'électricité. Du côté de PACA, on constate ainsi que les trois acteurs dominants ne disposent pas d'un ancrage local, qu'une grande quantité de partenaires se tiennent en retrait du réseau, et que ce sont les acteurs politico-administratifs qui bénéficient de la plus grande légitimité alors que c'est à ce niveau que s'exprime la majorité des divergences. Du côté du Lot, on remarque d'une part que la recherche d'un équilibre des forces tend surtout à générer une certaine confusion ; d'autre part, que la FDEL occupe paradoxalement une place centrale dans le réseau alors que son influence y est limitée ; et enfin que les acteurs politico-administratifs sont dominés par les acteurs économiques et techniques dans le cadre du processus de co-construction politique.

Épilogue

Partant de ces quelques constats, une question se posait au terme de notre investigation empirique concernant l'avenir de ces politiques territoriales de maîtrise de la demande en électricité : allaient-elles parvenir à surmonter les blocages auxquelles elles étaient alors exposées ? Il ressort du suivi que nous avons mené *a posteriori* (cf. Annexe 25) qu'une reconfiguration du programme du Lot a, depuis, été rendue possible grâce à la signature d'une nouvelle contractualisation dans laquelle *Quercy Energies* et les collectivités territoriales jouent un rôle plus important, mais où EDF (en tant que fournisseur) est absent. Cherchant à mobiliser largement des relais de proximité et accordant davantage de place à la question environnementale, la nouvelle politique de MDE reste toutefois ancrée dans des perspectives de court terme. En région PACA, le *Plan Éco-Énergie* a pour sa part continué à s'effacer de la scène publique, et c'est désormais les Départements des Alpes-Maritimes et du Var qui travaillent conjointement à l'élaboration d'une politique autonome. Suite aux effets du gigantesque *blackout* qui a touché fin 2008 la Côte d'Azur, l'État a consenti à financer l'enfouissement de la ligne électrique qui était à l'origine de la controverse puis du programme interdépartemental de maîtrise de la demande électrique. À terme, la fragilité électrique de la partie Est de la région PACA devrait donc être globalement résolue grâce à ce renforcement technique du réseau d'alimentation.

Comme nous l'avons exposé au cours des deux premiers chapitres de la thèse, les politiques de planification de l'offre ont de longue date donné lieu à la mise en œuvre de stratégies robustes, alors que dans le même temps les politiques de maîtrise de la demande restaient pour leur part plus exposées aux changements de personnel politique et à l'évolution des enjeux. On a ainsi pu identifier un réel problème de continuité sur cet axe de la politique énergétique nationale, notamment durant les années qui ont suivi le contre-choc pétrolier. Désormais consolidées, les orientations de cette action publique spécifique restent pourtant sujettes à débat dès lors qu'il s'agit de les qualifier formellement. Ainsi, l'idée d'une « maîtrise » de l'énergie relève dans son acception littérale d'une utopie techniciste, tant il paraît impossible de domestiquer complètement cet actant réfractaire. En effet, il ne s'agit pas de devenir maître de l'énergie, ni même de la demande sociale (en termes de flux de consommation attendus pour répondre aux besoins des individus), mais plutôt de trouver les chemins qui permettent d'entrevoir, à plus ou moins long terme, une gestion formelle de ce bien quantitativement limité dans le cadre d'une planification de la ressource électrique. De même, la notion d'*utilisation rationnelle de l'électricité* s'avère largement imparfaite dans la mesure où elle sous-tend une rationalité pratique difficile à objectiver. C'est pourquoi il semblerait préférable de parler d'usages raisonnés¹, sobres ou tempérés².

¹ C'est-à-dire faisant appel à une forme de réflexivité, de conscience pratique. Cf. GIDDENS Anthony (1984), *La constitution de la société*, Paris, PUF, éd. française : 1987. En ce sens, on rejoint l'idée d'une science consciente (qui ne serait donc pas une « ruine de l'âme ») évoquée par le personnage de Gargantua, in RABELAIS François (1532), *Les horribles et épouvantables faits et prouesses du très renommé Pantagruel Roi des Dipsodes, fils du Grand Géant Gargantua*, Paris, Gallimard, édition établie par Pierre Michel : 1973.

² Lors du dialogue entre Socrate et le sophiste Protagoras, ce dernier évoque l'importance capitale de la tempérance (*sophrosuné*) parmi les vertus qui doivent permettre aux hommes de faire bon usage du feu que Prométhée leur a apporté. Cette qualité doit conduire les hommes à régler « leurs actes sur le bien et l'utile ». PLATON (1940), « Protagoras », *Œuvres Complètes* (tome I), Paris, Gallimard, coll. La Pléiade.

La MDE : un acronyme qui agrège des modes de gestion diversifiés

Au-delà d'une simple discussion sur le sens littéral des formules usitées en France pour décrire l'idée d'une gestion de la demande électrique, on constate que différentes conceptions se superposent et suscitent une certaine confusion quant à la nature réelle de l'enjeu traité³. Dans la terminologie anglo-saxonne, trois approches sont ainsi différenciées⁴. La première, connue sous le nom de *Least-Cost Planning* (LCP), a longtemps prévalu au nom d'une logique de rentabilité. Conçue pour optimiser les efforts à entreprendre, cette planification de moindre coût vise à équilibrer les niveaux de l'offre et de la demande en investissant dans la solution dont le rapport coût/efficacité est le plus intéressant. Il peut alors s'agir de soutenir des initiatives de promotion des économies d'énergie, de procéder à des travaux de renforcement/sécurisation du réseau, ou de construire de nouvelles structures de production au plus près des besoins. S'intégrant dans cette approche, les programmes ciblés de gestion des pointes (*Load Management Programs*) consistent le plus souvent à mettre en œuvre des moyens pour juguler la consommation aux moments où le réseau d'alimentation est le plus sollicité⁵.



Le but est en effet d'éviter la construction onéreuse de structures de renforcement du réseau dont l'utilité réelle ne serait que de quelques heures par an, du fait du caractère extrêmement épisodique de la contrainte.

La seconde approche (*Demand-Side Management*: DSM) est également la plus classique, même s'il s'agit de rester prudent quant à la transposition de cette notion, en dissociant l'expérience américaine de la réalité française⁶. Faisant le lien entre l'aspect technologique, les attentes des consommateurs et les impératifs du réseau d'alimentation, elle est un ajustement de la précédente au sens où elle s'emploie aussi à optimiser l'interface

³ GELLINGS Clark W. (1996), "Then and Now. The Perspective of the Man who Coined the Term 'DSM'", *Energy Policy*, n°24/4, pp.285-288.

⁴ OWEN Gill (1996), *op. cit.*

⁵ VINE Edward, HAMRIN Jan, EYRE Nick, CROSSLEY David, MALONEY Michelle & WATT Greg (2003), "Public Policy Analysis of Energy Efficiency and Load Management in Changing Electricity Businesses", *Energy Policy*, n°31/5, pp.405-430.

⁶ CAURET Lionel (1997), *op. cit.*

offre-demande en s'attachant avant tout à réduire les situations de pointe. À la différence de la LCP, il s'agit toutefois ici de prendre en considération les attentes des consommateurs et l'évolution de leurs besoins. Au-delà d'une stricte logique d'évitement des incidents de réseau, l'objectif est donc d'incorporer plus directement la question de la demande sociale dans le cadre du processus global de planification de la ressource électrique. C'est dans ce cadre que l'Etat (par l'entremise de l'AEE, de l'AFME puis de l'ADEME) a progressivement développé tout un arsenal de rabais et d'incitations financières pour inciter à l'achat d'équipements performants. Dans le même sens, EDF a élaboré, de longue date, une offre de tarification différenciée (options EJP ou Tempo), afin de réguler les temporalités des usages en fonction des pointes et donc de « lisser » la courbe de charge.



De la sorte, les abonnés à ces services sont tentés de modifier les moments (de la journée et/ou de l'année) où ils consomment beaucoup d'électricité, soit pour bénéficier d'une facturation avantageuse en *heure creuse*, soit pour ne pas payer davantage les *journées rouges*.

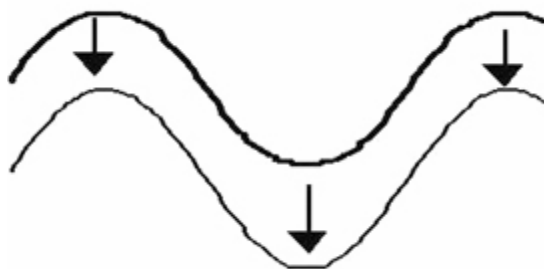
Plus récemment, cette approche a connu des ajustements (notamment au Royaume-Uni) dans un contexte compétitif où le critère du prix ne suffit plus pour conserver ou acquérir des clients. Amenées à fidéliser leur clientèle en proposant davantage de services que la simple fourniture en électricité, les entreprises cherchent par ailleurs à améliorer la rentabilité de leur activité, tout en bénéficiant des rétributions incitatives accordées par les pouvoirs publics⁷. Dans le cadre de cette dynamique, diverses initiatives ont été prises pour satisfaire les consommateurs en jouant la carte des économies d'énergie. Permettant de contrôler les coûts tout en répondant aux besoins de la clientèle, la maîtrise des consommations électriques est ainsi devenue un atout à utiliser pour les opérateurs. C'est donc bien souvent selon des considérations économiques (estimation du rapport coûts/bénéfices en fonction du régime d'incitation existant) que se déclinent différentes stratégies pour maîtriser la demande⁸. Privilégiant une réduction des consommations par l'amélioration de l'efficacité énergétique, ces incitations émanant du marché s'ancrent

⁷ C'est notamment le cas aux Etats-Unis : SIOSHANSI Fereidoon P. (1994), "Restraining Energy Demand: The Stick, the Carrot, or the Market?", *Energy Policy*, n°22/5, pp.378-392. -- SUTHERLAND Ronald J. (1996), "The Economics of Energy Conservation Policy", *Energy Policy*, n°24/4, pp.361-370.

⁸ NADAUD Franck (2005), *op. cit.*, pp.272sq.

d'avantage sur le plan de la technique que sur celui des usages, ce qui les rend *de facto* partiellement inadéquates dans le secteur résidentiel⁹.

Enfin, la troisième approche (*Integrated Resource Planning: IRP*) tend à se développer depuis quelques années au gré de la montée en puissance de l'enjeu climatique. Cette conception implique en effet de prendre en considération le facteur environnemental au même titre que les aspects strictement énergétique. Au-delà d'une simple réduction des pointes, cette planification intégrée de la ressource implique ainsi de travailler plus largement à une baisse globale de la consommation.



En articulant l'idée de planification (qui dépasse le cadre temporel de la gestion), de ressource (qui indique la valeur sociale de l'objet électricité) et d'intégration (qui implique d'articuler des enjeux pluriels), cette conception dépasse le cadre limitatif de ce qui était jusqu'alors mis en œuvre pour maîtriser la demande en électricité. Toutefois, cette approche reste encore assez marginale dans la mesure où, d'une part, les logiques économiques peinent à s'imposer face aux impératifs environnementaux, et où, d'autre part, l'élargissement du cercle des parties prenantes implique une reconfiguration organisationnelle potentiellement contre-productive, au sens où un cadrage multiple des modes de gestion risque de susciter une forme d'inefficacité bureaucratique¹⁰. Par ailleurs, il n'est pas exclu que certains problèmes émergent dans le cadre de cette planification intégrée si, comme le suggère Dominique Finon¹¹, l'objectif de ces politiques consiste à éviter des coûts liés à l'usage et au renforcement du réseau tout en permettant de mettre la main sur des aides publiques à vocation environnementale.

Au carrefour de ces différentes approches, les politiques que nous avons présentées dans cette partie hésitent entre une gestion financièrement optimisée, le déploiement de stratégies variées visant au lissage de la courbe de charge ou une planification intégrée

⁹ STRBAC Goran (2008), "Demand Side Management: Benefits and Challenges", *Energy Policy*, n°36/12, pp. 4419-4426.

¹⁰ DIDDEN Marcel H. & D'HAESELEER William D. (2003), "Demand Side Management in a Competitive European Market: Who Should Be Responsible for its Implementation?", *Energy Policy*, n°31/13, pp.1307-1314.

¹¹ FINON Dominique (1996), « La maîtrise de la demande d'électricité. Innovation réglementaire ou nouvel instrument de stratégie commerciale », *Revue de l'Energie*, n°483, décembre 1996, pp.607-624.

prenant en compte les externalités environnementales en vue de réduire la demande. Dans tous les cas, l'objectif premier reste le même. Il s'agit de maintenir voire d'accroître la qualité de service en ayant recours à une quantité d'énergie moindre, en réduisant l'intensité énergétique et en maximisant sa rentabilité pratique. Etroitement lié aux territoires, aux contextes et aux actants qui les structurent, les différentes innovations qui se donnent à voir montrent la diversité des orientations qui peuvent être prises¹². Reste à savoir si, dans le prolongement de l'*Integrated Resource Planning*, on verra à l'avenir se structurer de nouvelles formes de planification où l'ensemble des usagers de l'électricité sera invité à participer dans un cadre de gestion patrimoniale¹³ similaire à celui qui existe déjà concernant les ressources naturelles comme l'eau ou la forêt. En effet, une telle voie pourrait paraître pertinente, en ce qu'elle permettrait de tracer les contours d'une nouvelle forme de gouvernance territoriale de la ressource électrique grâce à l'élaboration conjointe des solutions de proximité répondant aux intérêts multiples. Avant d'en arriver à un tel idéal, de nombreux problèmes doivent toutefois être résolus sur un plan organisationnel, si une extension des réseaux politiques oeuvrant à la maîtrise de la demande en électricité doit être envisagé.

A la recherche d'une gestion intégrée : éviter les courts-circuits

Située au cœur du problème qui nous a ici intéressé, la question de la sécurisation du système d'alimentation électrique s'est révélée éminemment complexe à appréhender d'un point de vue sociologique, en ce qu'elle impliquait de suivre le renouvellement des formes de guidage politique d'un réseau technique bien particulier¹⁴. En effet, il s'agissait de saisir l'importance que joue dans notre société ce macrosystème technique¹⁵, en ce qu'il outille l'approvisionnement électrique des humains sur un plan infrastructurel, et donc qu'il leur permet nombre d'activités sociales. De même, au-delà de cette stricte fonctionnalité, nous avons cherché à observer de quelle manière le réseau interagit avec ses usagers au gré des sollicitations qui lui sont adressées et de sa capacité (ou non) à y répondre. Illustrant tout particulièrement ce caractère agissant du système technique, les situations de panne confirment la forte interdépendance qui unit la société et la ressource électrique¹⁶.

¹² BLUMSTEIN Carl, GOLDMAN Charles & BARBOSE Galen (2005), "Who Should Administer Energy-Efficiency Programs?", *Energy Policy*, n°33/8, pp.1053-1067.

¹³ FALQUE Max (1992), « Protéger l'environnement. Gestion patrimoniale et/ou nouvelle économie des ressources », *Politiques et Management Public*, n°10/1, mars 1992, pp.1-32.

¹⁴ DODIER Nicolas (1997), « Remarques sur la conscience du collectif dans les réseaux sociotechniques », *Sociologie du Travail*, n°39/2, pp. 131-148.

¹⁵ Nous reprenons ici la formule consacrée in GRAS Alain (1997), *Les macro-systèmes techniques*, Paris, PUF.

¹⁶ C'est également ce que l'on constate dans le cas du dysfonctionnement d'une porte automatique : cf. « Le groom est en grève. Pour l'amour de Dieu, fermez la porte », in LATOUR Bruno (1993), *La clef de Berlin et autres leçons d'un amateur de sciences*, Paris, La Découverte.

A l'inverse, l'intérêt que nous avons accordé aux réseaux de politiques publiques nous a conduit à laisser partiellement de côté les porte-parole non-humains, au profit d'un cercle restreint d'acteurs composé de personnes morales et de leurs représentants individuels. Dans ce cadre, il nous est en effet apparu qu'il s'agissait avant tout de gouverner *par* les instruments et non pas tant *avec*¹⁷. Dans le cas des conventions de partenariat ou des expertises, on a ainsi pu constater que ces documents scripturaux ne jouaient qu'un rôle accessoire, dans la mesure où leur mobilisation dans l'interaction politique dépendait étroitement des acteurs qui s'en emparaient. *A contrario*, on observera dans le chapitre suivant que d'autres actants enrôlés dans la dynamique politique au titre de médiateurs disposent en revanche d'une autonomie considérable hors du cadre confiné d'élaboration des programmes de maîtrise de la demande en électricité.

En s'intéressant à l'articulation symétrique des humains et des non-humains dans une configuration sociale commune, l'approche sociotechnique du réseau développée autour de Michel Callon et Bruno Latour est d'un grand intérêt dès lors qu'il s'agit de penser plus globalement la traduction d'une innovation politique en s'attachant à prendre en considération l'ensemble des actants en présence. Pour autant, les réseaux de politiques publiques et les réseaux d'alimentation électrique répondent incontestablement à des logiques distinctes dont il faut tenir compte séparément. À cet égard, on serait donc plutôt enclin à tenir à distance toute velléité d'analogie entre réticulations sociale et électrique, en partant du principe que, contrairement à ce qui existe dans le cas des infrastructures d'approvisionnement, aucun acteur ne peut objectivement être considéré comme situé à l'extrémité d'un réseau social. En effet, la faiblesse des connexions n'est jamais que relative, tandis que la marginalisation d'un acteur ne signifie en aucun cas son isolement complet dans une enclave. En revanche, on a eu l'occasion de montrer précédemment que cette situation existait dans un certain nombre de *péninsules électriques* en situation de contrainte. En dépit de ces différences, une similitude apparaît cependant entre ces deux types de réseaux si on intègre les notions de bouclage et de circuit.

L'impossible bouclage du réseau politique

Dans le prolongement de ce que nous signalions en introduction de cette partie, la principale façon d'agir pour sécuriser une partie du réseau électrique est de procéder à son bouclage, en mettant en service une voie d'approvisionnement alternative (en application de la règle du *n-1*) pour faire face à une interruption d'approvisionnement sur l'autre ligne. De

¹⁷ Si on rejoint sur ce point le titre de l'ouvrage coordonné par Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, on ne saurait toutefois limiter leur analyse à cette seule formule. En effet, ils soulignent que, contrairement à ce que nous avons observé, les instruments d'action publique ne sont pas des objets *inertes* dont disposeraient complètement les décideurs, mais bel et bien des actants structurants de l'action publique, porteurs d'une logique propre. LASCUMES Pierre et LE GALÈS Patrick (2004a), *op. cit.*, p.31.

manière globale, cela doit *in fine* permettre de renforcer l'ensemble de l'infrastructure d'alimentation nationale (voire transnationale) au travers d'un maillage équilibré. Dans l'idéal, le réseau d'approvisionnement électrique consisterait donc en une agrégation de circuits dont la parfaite interdépendance permettrait de réduire les risques encourus et, *ipso facto*, de limiter considérablement les effets induits par les incidents (d'origine météorologique ou technique) qui pourraient survenir. Dans l'hypothèse où un court-circuit interviendrait en n'importe quel point de l'infrastructure, il existerait en effet une solution de secours qui permettrait de maintenir l'alimentation dans le secteur concerné.

En transposant cet idéal technique aux réseaux d'action publique que nous avons observés, on constate qu'aucun acteur n'est hors circuit. Pour autant, le maillage organisationnel reste largement imparfait, ce qui explique en partie les répercussions qu'ont eu les différents courts circuits (contestation associative, appropriation politique, désengagement financier, ...) sur l'ensemble du projet réticulé. Evidemment, le principe même d'un bouclage complet paraît inenvisageable, tant il va de soi que subsisteront toujours des *zones d'incertitude*¹⁸ aux jonctions des circuits socio-politiques. Toutefois, des efforts de sécurisation de l'organisation réticulée pourraient probablement permettre de limiter les risques, si l'on considère que c'est de la qualité des interconnexions que dépend le bon fonctionnement (et probablement la réussite) d'une gouvernance territoriale de la ressource électrique.

Usagers, consommateurs, clients : un enrôlement inabouti

Maintenus en périphérie du réseau ou plus simplement négligés¹⁹, en dépit de leur capacité (voire de leur volonté) à s'investir dans les programmes de maîtrise de la demande en électricité, les usagers n'ont que rarement voix au chapitre quand il s'agit de définir localement les modes de gestion. De fait, il peut arriver que cette situation génère des réactions de mécontentement. Dans le cas du Lot, si la reconfiguration du projet d'aménagement en politique publique a permis une translation d'enjeux bénéfique du point de vue de la mobilisation, celle-ci a aussi induit d'autres formes de changements (en termes de positions, de règles du jeu et de relations) qui ont conduit le mouvement social à une mutation importante. Toutefois, face au cloisonnement de la structure politique²⁰ qui ne lui a pas permis de négocier les modalités de mise en oeuvre du programme de MDE, c'est la confrontation et non la coopération qui a caractérisé l'interaction entre les différentes parties prenantes de ce projet territorial. Alors que les acteurs associatifs se voyaient comme des

¹⁸ CROZIER Michel et FRIEDBERG Erhard (1977), *op. cit.*, pp.78-79.

¹⁹ C'est ce que constatent outre-manche VAN VLIET Bas & *alii* (2005), *op. cit.*, p.102. On rejoint en cela l'idée d'*aveuglement organisationnel* [BOUSSARD Valérie et *alii* (2004), *op. cit.*] précédemment évoquée.

²⁰ Comme nous l'avons déjà évoqué, le degré d'ouverture/fermeture de la structure politique influe sur la nature des relations entre mouvements sociaux et tenants de la décision. KITSCHOLT Herbert (1986), *op. cit.*

partenaires incontournables dans le cadre du processus décisionnel et opérationnel au nom d'une légitimité de proximité acquise de haute lutte, le *phagocytage*²¹ du pouvoir décisionnel par un petit groupe d'acteurs dont l'ancrage n'est pas forcément local a accru leur frustration. À défaut d'une participation apaisée, ce sont donc d'anciens antagonismes qui ont refait surface.

A cet égard, il est -une fois encore- important de dissocier l'idée de *gestion concertée* de celle de *planification intégrée*, au sens où ces deux modes de régulation participative ne prennent pas en compte de la même manière la question des temporalités d'action, ni l'avis des populations. En effet, pour faire face aux *chocs exogènes* qui pourraient survenir (*gap* énergétique, *blackout*, modification du climat, remise en cause du nucléaire suite à une catastrophe, ...), c'est tout un travail d'anticipation qui a vocation à se mettre en œuvre pour réduire la vulnérabilité sociale²². Il ne s'agit donc plus de gérer l'incertitude à court ou moyen terme, mais bien de planifier sur le temps long une stratégie d'action face aux risques²³. Par ailleurs, une différence notable émerge également entre les deux termes suscités selon qu'il s'agit simplement de consulter ou plus largement de co-construire. Alors qu'un certain équilibre caractérise le second modèle (en ce qu'il est censé permettre l'élaboration conjointe de la décision), on a pu inversement observer que la relation partenariale se révélait nettement asymétrique (voire *factice*²⁴) dans le premier cas puisque les avis sollicités n'avaient qu'une valeur indicative. À l'origine d'un *court-circuit* important²⁵ dans le réseau élargi des parties prenantes lotoises, cet état de fait ne peut cependant pas expliquer à lui seul les difficultés que cette politique territoriale de MDE a rencontrées. Il suffit de prendre, à titre de contre-exemple, le cas des associations de la région PACA pour s'en convaincre. Toutefois, il semble bel et bien qu'un intéressement et un enrôlement accru des usagers de la ressource électrique pourraient avoir des effets positifs dans le cadre de telles politiques territorialisées de maîtrise de la demande en électricité, en donnant aux citoyens la responsabilité de leurs choix dans le cadre d'un mode de gestion fait d'*arrangements institutionnalisés* et procédant par expérimentation et ajustements²⁶.

²¹ LASCOUMES Pierre (2001a), *op. cit.*, p.136.

²² GUSDORF François (2008), *L'inertie des systèmes urbains et le tempo des politiques publiques face aux risques énergétiques et climatiques*, Thèse de doctorat en Economie, sous la direction de Jean-Charles Hourcade, soutenue à l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées de Paris, le 7 février 2008, p.123.

²³ *Ibid.*, p.17.

²⁴ DOIDY Éric (2003), *op. cit.*

²⁵ Cf. l'opération autonome de promotion des lampes basse consommation réalisé à Montcuq (Chap. IV).

²⁶ Prenant appui sur une forme d'*apprentissage par contrôle*, cette conception théorique d'un idéal délibératif a été développée in SABEL Charles & alii (2000), *op. cit.*

CONCLUSION

En dépit d'une apparente insistance sur cet aspect, l'objectif des trois chapitres qui composent cette partie n'était pas tant de faire le constat critique de certaines formes d'inaction ou de dysfonctionnements, mais plutôt d'essayer de comprendre comment l'idée même d'une territorialisation de la gestion électrique est complexe à mettre en œuvre dans une telle perspective. En ce sens, nous avons ainsi pu montrer que l'électricité reste encore un enjeu relevant du domaine de la décision politique (et non de la participation citoyenne), d'une expertise technicienne (échappant donc en partie aux élus et administratifs), d'une logique de gestion industrielle (combinant de manière complexe les exigences de service public de RTE et les préoccupations concurrentielles d'EDF) et d'une conception globalement centraliste et régalienne (tant le caractère stratégique de cette ressource à long terme semble nécessiter une confiscation de la décision par des autorités surplombantes). De fait, une mise en convergence des intérêts pluriels exprimés par les différentes parties prenantes des programmes de MDE territorialisés se révèle difficile à atteindre ; d'autant que ces efforts de coordination organisationnelle souffrent par ailleurs de la légitime prudence qu'opposent les partenaires à l'heure de s'engager sur le long terme. On constate donc ici que les hésitations observées dans le cadre de la mise en œuvre d'une lutte mondialisée contre le changement climatique valent également à une échelle beaucoup plus localisée.

Par ailleurs, il convient de souligner que, même si des obstacles compliquent la mise en œuvre des politiques territorialisées de maîtrise de la demande en électricité, la question des économies d'énergie connaît dans le même temps un regain social notable. En effet, un réseau d'intérêts plus large s'est structuré de manière informelle depuis quelques années afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre. Dépassant le simple cadre des politiques publiques, cette dynamique sociale a donné lieu à la coproduction d'un *réseau vert* au gré des connexions spécifiques que les multiples médiateurs de la sobriété énergétique ont établi²⁷. Il s'agit donc à présent de s'interroger sur le rôle singulier que jouent ces intermédiaires afin de pouvoir *in fine* comprendre les rationalités que développent les destinataires de ces messages, en fonction des modes d'encouragement dont ils sont les cibles.

²⁷ Dans leur analyse, Bas Van Vliet, Heather Chappels et Elizabeth Shove décrivent le *Green Grid* comme le produit d'un ensemble d'arrangements localisés entre les sphères sociales et techniques. Constitué par une multiplicité de réseaux socio-techniques, ce réseau global agrège en son sein différentes approches négociées de ce que peut être un modèle de développement environnementalement bénin ("*Environmentally Benign Development*") prenant appui sur diverses normes d'usage ("*Non-negotiable standards of living*"). VAN VLIET Bas & *alii* (2005), *op. cit.*

