



**HAL**  
open science

# Politique foncière et mobilisation territoriale dans le Verdon

Jean-Baptiste Chabert

► **To cite this version:**

Jean-Baptiste Chabert. Politique foncière et mobilisation territoriale dans le Verdon. Etudes corses et mediterraneennes, 2022, 86-87, pp.147-173. 10.17180/xvjh-5s68-ch04 . hal-04004309

**HAL Id: hal-04004309**

**<https://hal.inrae.fr/hal-04004309v1>**

Submitted on 26 May 2023

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0  
International License

JEAN-BAPTISTE CHABERT

## Politique foncière et mobilisation territoriale dans le Verdon : un exemple de recomposition du pouvoir local autour des enjeux fonciers

### RÉSUMÉ

Cet article s'intéresse à la politisation d'une trajectoire foncière à la fin des années 1970 dans la vallée du Verdon confrontée à de grands projets d'aménagement. La mobilisation d'un jeune élu socialiste en interface avec différents segments du monde agricole va permettre l'institutionnalisation d'un régime d'action foncière rurale. Inscrite dans le cadre d'un échange politique territorial avec la Région, cette action va contribuer à légitimer le pouvoir régional, drainant dans son sillage un nouveau leadership rural.

### MOTS-CLÉS

Région, décentralisation, politique foncière, intermédiation, transactions, Verdon.

### Land policy and territorial mobilization in the Verdon: an example of a local authority regrouping around land issues

### ABSTRACT

This article is concerned with the politicization of land issues at the end of the 1970s in the Verdon valley, which was faced with major development projects. The mobilization of a young Socialist politician in local government interacting with different sectors of the agricultural world brought about the instigation of a rural land action regime. In the context of territorial political exchange with the Regional authorities, this action helped to legitimize regional power, dragging in its wake a new rural leadership.

### KEYWORDS

Region, decentralization, land policy, mediation, transactions, Verdon.

Les espaces de montagne constituent des territoires privilégiés pour l'étude des dynamiques foncières, puisque sur des espaces limités et contraints se concentrent des activités multiples qui entrent en compétition pour l'usage du foncier. La vallée du Verdon, territoire de moyenne montagne méditerranéenne, objet dans les années 1970 d'importants projets d'aménagement hydroélectriques et touristiques ne fait pas exception et peut être considérée comme un exemple type d'un espace rural confronté à l'archétype de l'espace touristique, où les tensions sont

exacerbées par des « envahissements » de terres multiples et une identité locale marquée qui va se politiser<sup>1</sup>.

Cet article exploite les résultats d'une thèse qui étudie la construction d'une politique foncière régionale en faveur de la ruralité construite « par le bas », au fil de la décentralisation, depuis les années 1970 jusqu'à aujourd'hui. À travers cette institutionnalisation, il s'agit d'interroger les capacités de notabilisation et de légitimation des élus et techniciens liées à l'intermédiation, à la construction de compromis sociaux et d'échanges politiques en portant une attention particulière aux trajectoires biographiques comme modalité d'accès à l'épaisseur du territoire.

S'appuyant sur des matériaux d'archives et d'entretiens semi-directifs réalisés dans le cadre d'une thèse de doctorat en science politique<sup>2</sup>, l'analyse part de l'hypothèse que l'histoire de cette politique publique, du fait de l'ampleur locale du problème foncier et de la force de son inscription rurale, en fait un terrain fructueux pour comprendre les évolutions d'ensemble de l'action publique et les recompositions du pouvoir local en Provence-Alpes-Côte-d'Azur. Elle s'inscrit en cela dans la perspective ouverte par les travaux d'Olivier Nay<sup>3</sup> qui, à travers l'analyse de l'engagement des responsables agricoles au sein d'un conseil régional soulignait ce que cet investissement doit à la position occupée par les acteurs dans des espaces d'interaction multiniveaux.

La trajectoire territoriale du Verdon sera étudiée ici au travers ce que nous qualifions d'envahissements successifs: aménagements hydroélectriques, touristiques et militaires imposés d'en haut, dans une logique *top down* et vécue localement comme un « coup d'État<sup>4</sup> ». Ces « traumatismes

1. Précisons que nous entendons ici la politisation au sens où le définit Jacques Lagroye c'est-à-dire comme « conversion » de « toutes sortes de pratiques en activités politiques. C'est cette conversion qu'on appelle ici politisation. ». Voir LAGROYE Jacques, « Avant-propos », in LAGROYE Jacques (dir.), *La politisation*, Paris, Belin, 2003.

2. CHABERT Jean-Baptiste, *Construire la politique foncière en Provence-Alpes-Côte d'Azur (1974-2014). Analyse des interactions au sein d'une action publique*, thèse pour le doctorat de science politique, Université Aix-Marseille, 2016. Disponible en ligne: <https://hal-amu.archives-ouvertes.fr/tel-01429538>

3. NAY Olivier, *La Région, une institution. La représentation, le pouvoir et la règle dans l'espace régional*, Paris, L'Harmattan, 1997.

4. Nous empruntons à nouveau cette formule à Jean-Gustave Padioleau (« Pour qui sonne le glas ? », préface à BEZES Philippe, *L'action publique volontariste*, Paris, L'Harmattan, 1993).

historiques<sup>5</sup> » vont être analysés au travers des effets de recomposition territoriale qu'ils génèrent par la légitimation et la promotion d'une politique de maîtrise foncière mise en œuvre par de nouvelles élites locales au profil de « technotables<sup>6</sup> ». Le travail d'intermédiation réalisé par les animateurs de l'action foncière sur le « terrain » sera décrit à travers un dispositif délibératif mettant en scène cette proximité : la commission foncière régionale. Il s'agira de montrer comment cette politique de guichet rural<sup>7</sup> alimente une vaste clientèle d'élus locaux appartenant à une nouvelle génération, qui parviennent avec plus ou moins de succès à s'ancrer localement et à renouveler les réseaux socialistes régionaux. Enfin, ces transactions collusives seront analysées à travers la notion de régime d'action foncière, arène de négociation élargie stabilisant des intermédiations d'intérêts multiples et contribuant à la recomposition du rapport de force entre groupes sociaux du monde rural.

Après avoir décrit les conflits d'usages que cristallisent de grands projets d'aménagement foncier menés dans la vallée du Verdon, on s'intéressera aux recompositions induites sur la vie politique locale à travers la mise en place progressive d'un nouveau régime d'action foncière rurale qui dessine les contours d'un nouvel échange politique territorial entre la Région et le monde rural.

- 
5. FAURE Alain, NÉGRIER Emmanuel, « Métropole/Région : une gouvernance sédimentée et incarnée », *Pouvoirs locaux, Stratégies territoriales Régions et métropoles Quelles règles du jeu?*, n° 96, 1/2013.
  6. Les « technotables » conjuguent, selon Jean-Pierre Gaudin, « des compétences évolutives, une capacité à mobiliser de multiples guichets et des réseaux d'inter-connaissances diversifiés, liés à des itinéraires professionnels et militants (partis, syndicats, associations) », GAUDIN Jean-Pierre, *Gouverner par contrats. L'action publique en question*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999.
  7. Nous entendons par là l'expression forgée par Vincent Dubois afin de qualifier un certain type de politiques publiques : « Le guichet n'est donc pas seulement le point de contact nécessaire entre les politiques et les populations qu'elles visent (les politiques au guichet). Il constitue aussi le lieu sur lequel repose le mode opératoire d'une intervention publique visant à réguler ces populations (les politiques du guichet) », DUBOIS Vincent, « Politiques au guichet, politique du guichet », in BORRAZ Olivier et GUIRAUDON Virginie, *Politiques publiques 2, Changer la société*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, p. 265-286.

## UNE MONTAGNE EN TRANSFORMATION CONFRONTÉE À L'ENVAHISSEMENT DE SES TERRES

La vallée du Verdon est l'objet dans les années 1960-1970 de grands projets d'aménagement étatiques qui vont occasionner un nombre très important d'expropriations. Cette politique foncière étatique, imposée d'en haut, va marquer de son empreinte le territoire et l'identité de cette vallée rurale désormais centrée sur la production hydroélectrique et le tourisme. Ces projets vont cependant provoquer de nombreux conflits d'usage à l'origine d'une mobilisation d'inspiration régionaliste qui conteste cette « colonisation intérieure » et revendique le droit de maîtriser ses terres pour « vivre et travailler au pays ».

### **Un barrage sur le Verdon pour arrêter l'eau et les touristes**

La vallée du Verdon est l'objet depuis les années 1920 d'importants projets d'aménagement hydroélectriques qui vont marquer le territoire, en le transformant en un espace résidentiel. Dans son travail sur le Verdon, Mathieu Leborgne<sup>8</sup> souligne combien l'identité de cette vallée est intrinsèquement liée aux entreprises d'aménagements hydroélectriques.

Dès le début du XX<sup>e</sup> siècle, la vallée du Verdon est l'objet de projets d'aménagement hydroélectriques qui vont se poursuivre tout au long du XX<sup>e</sup> siècle au point que « la naissance technique du territoire<sup>9</sup> » a précédé et déterminé sa nouvelle identité territoriale. Une loi du 5 avril 1923 soumet toute dérivation de l'eau du Verdon à la construction d'une réserve en amont afin d'assurer un débit minimal aux avaliers agriculteurs (du Var, des Bouches-du-Rhône et du Vaucluse), consommateurs de l'eau du Verdon et de la Durance pour l'irrigation de leur production. De fait, entre 1940 et 1950, différentes retenues hydroélectriques voient le jour sur le cours du Verdon et de la Durance. Sur la Durance, on peut citer le barrage de Serre-Ponçon en 1959, et sur le Verdon les barrages de Castillon

---

8. LEBORGNE Mathieu, *L'espace d'un oubli. Le rôle des mémoires collectives dans la construction du sentiment d'appartenance territoriale: le cas du Parc naturel régional du Verdon*, thèse de doctorat en sciences sociales de l'EHESS, 2006. Cet article doit beaucoup à ses recherches qui m'ont permis de mener à bien cette analyse, je tiens encore à le remercier vivement pour nos échanges.

9. LEBORGNE Mathieu, *op. cit.*, p. 374.

au-dessus de Castellane en 1948 et de Chaudanne juste en aval, en 1953. En 1957, est créée la Société du Canal de Provence qui a pour but d'étendre et de gérer le maillage hydraulique de Provence en le mettant à disposition des grandes villes du littoral et du développement de l'habitat dans les zones de l'arrière-pays non irriguées<sup>10</sup>.

À la fin des années 1950, suite à ces réalisations, la loi du 5 avril 1923 étant devenue caduque, les ingénieurs électro-hydrauliciens d'Électricité de France (EDF) ressortent alors des cartons un vieux projet de lac sur le site de Sainte-Croix datant de 1927 et le mettent à l'agenda. Le travail d'appropriation foncière de la vallée commence dès 1958 : près de 700 dossiers sont traités, représentant 491 propriétaires directement concernés par les eaux du barrage d'une superficie de 22 km<sup>2</sup>. Le village des Salles-sur-Verdon est le plus directement touché puisqu'il doit disparaître purement et simplement. Localement, l'affaire est vécue comme un drame. C'est l'instituteur des Salles-sur-Verdon qui mène la mobilisation qui toutefois revêt essentiellement la forme de négociations relatives aux expropriations. Celles-ci sont cependant très largement contenues : sur près de 500 dossiers d'expropriation, seule une vingtaine est portée devant le juge des expropriations. Cette faible mobilisation a permis à EDF d'achever la construction des barrages de Gréoux commencée en 1967, de Quinson en 1972 et de Sainte-Croix, lac de retenue de plus de 2 000 hectares à la sortie des gorges du Verdon, mis en eau en 1974.

L'entreprise EDF en est l'acteur principal et les locaux s'y résignent pour la plupart comme le rappelle Jean Viard : « En 1973, EDF peut construire le barrage de Sainte-Croix sur le Verdon en inondant une vallée agricole et un village. La protestation existe mais le gouvernement parvient à la gérer ». De fait, en contrepartie d'un prix raisonnable, EDF a promis aux locaux expropriés deux choses : un relogement décent et moderne (c'est-à-dire avec l'eau du Canal de Provence et l'électricité d'EDF) et une reconversion de leur activité agricole vers une future activité touristique prometteuse.

L'eau vécue jusqu'alors comme une ressource purement hydroélectrique devient en effet un atout majeur de développement touristique.

---

10. MARIÉ Michel (en collaboration avec TAMISIER Christian), *Un territoire sans nom. Pour une approche des sociétés locales*, Paris, Librairie des Méridiens, 1982.



**Photo 1.** Les Salles-sur-Verdon, 4 janvier 1974, photo Jean-Jacques Grézoux.

Comme dans d'autres régions alpines<sup>11</sup>, la conversion touristique de la ressource hydroélectrique est le fait des élites économiques, en l'occurrence de celles de la Chambre de commerce et d'industrie de Marseille<sup>12</sup>. En 1967, le comité régional d'expansion économique organise ainsi dans le Verdon, à Gréoux, un colloque d'envergure qui réunit des élus locaux varois et bas alpins, des fonctionnaires, des universitaires et des bureaux d'études pour réfléchir au rôle que pourrait jouer le Verdon dans l'équilibre des relations ville-campagne régionales. Face aux limites des capacités d'accueil de la Côte d'Azur, le Verdon apparaît comme un terrain vierge et idéal pour l'accueil de ces populations urbaines. La rivière est alors envisagée comme un monumental « escalier d'eau »<sup>13</sup> permettant aux

11. VEITL Philippe, *L'Invention d'une région : les Alpes françaises*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2012.

12. LEBORGNE Mathieu, *op. cit.*, p. 255.

13. MARIÉ Michel, *op. cit.*, p. 138.

occupants des 100 000 lits prévus sur zone de circuler dans ce futur « parc des loisirs et de la culture » en empruntant les marches de cet escalier c'est-à-dire les retenues d'eau existantes et en projet<sup>14</sup>.

L'administration centrale défend quant à elle une logique d'équipement : l'eau d'EDF à Sainte-Croix est avant tout une eau hydroélectrique, le tourisme ne peut constituer l'élément central de la réflexion. C'est pourquoi l'État décide de mettre en place la Commission Interdépartementale d'Aménagement de la Région du Verdon (CIARV) afin d'utiliser les redevances d'EDF pour provoquer une opération d'aménagement global avec un plan routier et des infrastructures d'accueil très lourdes.

L'enthousiasme des élites économiques autour de cette « planification linéaire aquatique » n'est donc pas partagé par tous les segments bureaucratiques. Toutefois, au-delà de ces enjeux de politique bureaucratique<sup>15</sup>, opposant logique touristique des élites économiques et logique centralisatrice et aménageuse de l'État, s'ajoute une opposition locale, d'inspiration régionaliste, que cristallise le projet d'aménagement du camp militaire de Canjuers.

## **La mobilisation occitaniste contre le camp de Canjuers et la « colonisation intérieure »**

Deux événements se cumulent en 1967 et marquent pour le Verdon le début d'une « prise de conscience territoriale<sup>16</sup> » : les projets d'aménagements débattus lors du colloque de Gréoux et la décision d'implantation d'un camp militaire à Canjuers imposée d'en haut entraînent en retour l'émergence d'un milieu local associatif de défense et de promotion de la vallée influencé par le mouvement occitaniste.

14. C'est à cette époque qu'apparut une spéculation foncière intense notamment sur les terrains situés autour du futur lac de Sainte-Croix, comme sur la commune d'Aiguines où le prix de certaines terres a augmenté de 100 % en 124 jours, donnant naissance à l'expression « Verdon, seconde Côte d'Azur ». Voir DELENNE Michel, PARISIS Jean-Louis, VIARD Jean, in PARODI Maurice (dir.), *Approche comparative des structures foncières et de leurs rôles dans l'aménagement du Parc naturel régional du Luberon et de la zone d'aménagement du Verdon*, Bureau méridional de planification, 1976, 228 pages dactylographiées.

15. Nous mobilisons ici l'expression forgée par Allison. Voir ALLISON Graham, *The Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*, New York (N. Y.), Little, Brown, 1971.

16. LEBORGNE Mathieu, *op. cit.*, p. 322.

Au-dessus du Verdon et de l'Artuby, les plans de Canjuers sont des plateaux désertiques du Haut-Var décrits par Jean Giono<sup>17</sup>, culminants à 1 000 mètres d'altitude moyenne, vastes espaces vidés par l'exode rural, occupés seulement par des bergers et quelques dizaines de familles dans le village de Brovès. C'est ce site quasi désert que choisit l'armée suite à la fin de la guerre d'Algérie pour y implanter un champ de tir et d'expérimentations. Le 16 octobre 1962, le Conseil de défense valide le projet confirmé par Georges Pompidou à Toulon le 28 avril 1963, et le 21 octobre 1963 une enquête publique est ouverte. Cette dernière entérine rapidement le projet puisque le 17 septembre 1964 le Conseil d'État valide la déclaration d'utilité publique. Cette décision ouvre une période de contestation du projet par des acteurs locaux disposant de faibles ressources d'action. Mathieu Leborgne<sup>18</sup> identifie plusieurs types de mouvements régionalistes opposés au projet de camp que nous nous proposons de classer en deux catégories, le second influençant le premier : d'une part, un « néo-occitanisme vulgaire<sup>19</sup> » caractérisé par la résurgence de référents folkloriques anciens et d'autre part un « néo-occitanisme savant » qui conteste ce « colonialisme étatique » par des arguments économiques, en soulignant l'enjeu de stratégie de coopération inter-régionale avec des régions à identité proche.

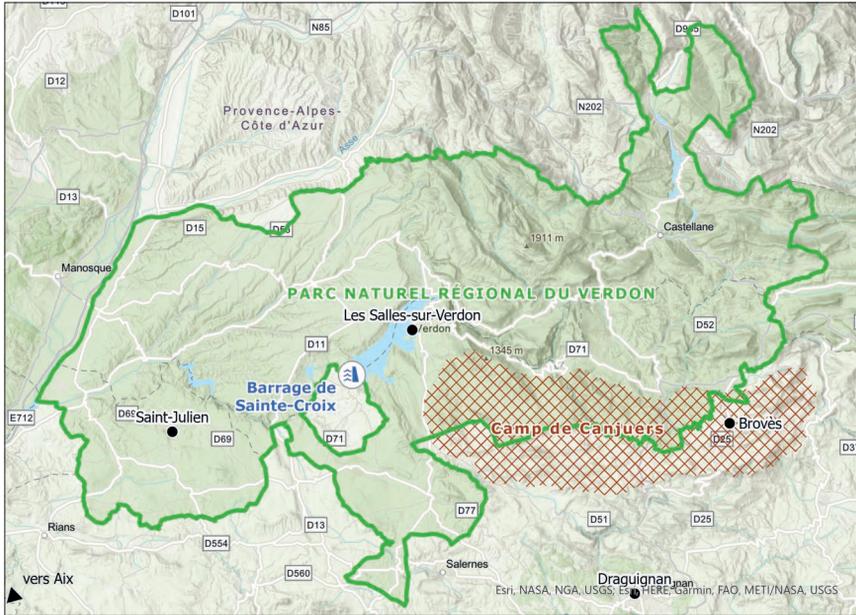
Parmi le premier groupe d'opposants aux projets, l'on peut citer Félix Lambert, jeune maire de Brovès élu en 1957, propriétaire éleveur, président du syndicat intercommunal d'adduction d'eau du canton qui engage le combat pour sauver « sa commune de vie et sa civilisation pastorale »<sup>20</sup>. Particulièrement marquée par l'exode rural, cette commune qui comptait, en 1896, 225 habitants, n'en compte plus que 85 en 1965, regroupant 15 familles de bergers, 3 familles d'agriculteurs et des commerçants locaux. Ce milieu est donc dominé par l'activité du pastoralisme (le cheptel de Canjuers – 40 000 moutons – représente, en 1966, 35 % du cheptel départemental) et compte désormais plus de proprié-

17. GIONO Jean, *L'iris de Suse*, Paris, Gallimard, La Pléiade, 1980 (1<sup>re</sup> édition 1970).

18. LEBORGNE Mathieu, *op. cit.* p. 223.

19. Cette distinction est empruntée à Jérôme Ferret. Voir FERRET Jérôme, « Le néo-occitanisme dans les représentations territoriales des élites méridionales », *Pôle Sud*, n° 7, 1997, p. 101-117.

20. Cité par Mathieu Leborgne, *op. cit.*, p. 324.



**Carte 1.** Sainte-Croix et Canjuers : deux lieux de mobilisation emblématiques du Parc naturel du Verdon aujourd'hui (réalisation Région Provence-Alpes-Côte d'Azur, 2021)

taires que d'habitants<sup>21</sup>. Cette configuration explique que le répertoire d'action de la mobilisation contre le projet va se constituer en grande partie depuis l'extérieur. C'est à Aix-en-Provence, ville étudiante, qu'en 1966 se constitue un comité de soutien composé de jeunes provençaux intitulé « Au secours de Brovès ». L'équipe est composée de membres de la section des jeunes de l'« Escolo de Lar », Centre de maintenances et de cultures provençales. Une vingtaine de membres issus du milieu enseignant et universitaire aixois trouve dans cette cause un objectif concret de défense de la culture provençale et de ses traditions. S'appuyant sur des travaux d'érudits locaux et des données d'archives, l'« Escolo de Lar » engage une mission d'inventaire des richesses naturelles, culturelles et d'archives de la commune. Intitulée « Le village de Haute Provence

21. Voir AMPHOUX Nicole, *Mutations foncières et changements de la représentation dans les communes de l'Est varois*, thèse de troisième cycle d'Aménagement urbain, Aix-en-Provence, 1980. D'après ce travail, en 1975 dans plus de 50 % des communes de l'arrondissement de Draguignan, le nombre de propriétaires est supérieur au nombre d'habitants. Ainsi le camp de Canjuers compte 261 occupants en résidences principales contre 378 en résidences secondaires.

qu'on a décidé de tuer », la mission rédige deux documents dont le contenu est relayé dès mai 1966 dans différents médias provençaux. Pour médiatiser son action, elle organise un rassemblement de près de 200 personnes le lundi de Pentecôte, 30 mai 1966 à Brovès, lors de la fête annuelle de la commune : le « Roumavagi » (fête de la Saint-Romain). Messe, banquet et contes populaires sont au programme, les poèmes de Mistral sont mis en avant comme emblème.

Parmi le second groupe d'opposants, l'on peut citer notamment Maurice Parodi, alors jeune professeur d'économie sociale et territoriale à la faculté d'Aix-en-Provence. Originaire du village de La Motte près de Draguignan, l'universitaire aixois combine dans son argumentaire régionaliste un engagement affectif lié à un ancrage local et un registre militant scientifique. Il rédige en 1972 deux articles intitulés « Le camp de Canjuers : chance ou calamité pour le Var ? » et « Le département du Var : un modèle d'économie coloniale » dans lesquels il critique ce projet. On retrouve dans son argumentaire la rhétorique de la centralité en opposition à une province soumise qui est un des ressorts de l'argumentaire régionaliste<sup>22</sup> développé par des auteurs occitanistes comme Robert Lafont<sup>23</sup>. La mobilisation occitane véhicule et colore ainsi Canjuers de la thèse de la colonisation intérieure développée également dans le Larzac. Comme le relève Gaël Franquemagne<sup>24</sup>, cette mobilisation occitane comprend en effet trois grandes lignes de force : une orientation marxiste, née d'une lecture politique et économique ; la reprise du thème de la dépossession territoriale et du colonialisme intérieur ; enfin une place privilégiée conférée à la paysannerie dans le processus révolutionnaire. Ce développementalisme occitan qui dénonce la colonisation de l'Occitanie permet de fédérer d'autres groupes régionaux et régionalistes du sud de la France engagés dans des causes similaires. C'est la défense de l'Occitanie face aux projets « venus d'en haut », de la « capitale ». Régionalisme et anti-militarisme deviennent les deux volets d'un même combat pour le Verdon. Des contacts sont pris au cours de l'année 1972 avec les défenseurs du Verdon

22. Voir DUBET François, « Sur l'analyse sociologique du mouvement occitan », *Sociologie du travail*, n° 3, 1976, p. 304.

23. Voir LAFONT Robert, *Décoloniser en France*, Paris, Gallimard, 1971.

24. FRANQUEMAGNE Gaël, *Les mobilisations socio-territoriales : le Larzac, une cause en mouvement*, thèse de science politique, Université Montesquieu-Bordeaux IV, Institut d'études politiques de Bordeaux, 2009, p. 108.

et les opposants au projet d'élargissement du camp militaire du Larzac mais aussi du plateau d'Albion<sup>25</sup>, autant de lieux de luttes qui entrent en résonance avec la contestation varoise. En septembre 1972, naît le comité « Canjuers-Verdon » qui regroupe des Marseillais et des Aixois revendiquant cette filiation régionaliste : « Notre action n'a rien d'isolée. Elle s'inscrit dans un ensemble de luttes menées dans le Midi depuis quelques années. Elle participe de la prise de conscience occitane qui se développe actuellement dans les régions méridionales. Des gens placés dans des conditions semblables aux nôtres se défendent : le Larzac (...)»<sup>26</sup>.

Toutefois, la situation n'a rien de comparable en 1972 : alors qu'il ne s'agit que d'un projet pour le Larzac, à Canjuers l'occupation des 35 000 hectares<sup>27</sup> est une situation de fait<sup>28</sup>. La plus grande opération d'expropriation militaire en France est inaugurée le 15 décembre 1970 par Michel Debré, ministre d'État chargé de la Défense nationale qui loue « la plus grande réalisation depuis la Deuxième Guerre mondiale<sup>29</sup> ». Plus de 100 propriétaires de terrains nus et 300 habitants résidents ont été contraints de céder leurs terrains à l'État : si 29 954 ha ont été acquis à l'amiable (soit 98 % des dossiers d'expropriation), 300 ha ont été acquis par décision judiciaire afin de constituer un camp d'entraînement d'une emprise foncière totale de 34 652 ha. Le succès de cette entreprise d'expropriation s'explique par la faiblesse des ressources du répertoire d'action. Les modes d'action mobilisés que ce soit l'interpellation directe des autorités par voie de presse utilisée par Maurice Parodi, ou bien les rassemblements régionalistes à Brovès, n'ont pas permis de peser face à un projet étatique soutenu par la préfecture et par la plupart des élus du département.

25. Le plateau d'Albion est également une base aérienne implantée sur la commune de Saint-Christol, près d'Apt, dans le Vaucluse.

26. Cité par Mathieu Leborgne, *op. cit.*, p. 329.

27. Canjuers regroupe un territoire de 35 000 hectares (acquis ou expropriés), dont 19 000 en landes et en parcours à moutons, 14 000 en bois, 1 500 en terres cultivables, et 370 en prairies. 300 habitants sont touchés (la commune de Brovès, 90 habitants, dans sa totalité). 103 exploitants sont concernés dont 79 propriétaires (faire-valoir direct) et 24 fermiers.

28. En ce sens, l'échec de la mobilisation contre le projet de Canjuers, a instruit *ex-ante* et alimenté *ex-post* la stratégie d'opposition contre le camp militaire du Larzac, avec la mobilisation de la société civile et l'invention d'un répertoire d'action spécifique (création de la Société civile des terres du Larzac, notamment, qui permet d'accueillir des habitats légers et mobiles en bail emphytéotique).

29. Cité par Mathieu Leborgne, *op. cit.*, p. 327.

La décision d'implantation du camp militaire de Canjuers cristallise donc une action collective mobilisant un répertoire régionaliste qui sera toutefois impuissant à faire échec aux projets d'expropriation étatiques.

## UN RÉGIME D'ACTION FONCIÈRE RURALE QUI RENOUVELLE LE LEADERSHIP TERRITORIAL

À l'image des « régimes urbains<sup>30</sup> », la notion de régime d'action foncière sera ici mobilisée comme grille d'analyse des transactions collusives qu'engage cette politique envers le monde rural. Elle s'intéressera particulièrement à trois éléments : l'existence d'acteurs et d'intérêts organisés, la capacité d'agir, les relations entre ces acteurs qui leur permettent de faire ensemble et de former ainsi une coalition de gouvernement<sup>31</sup>.

Dans cette perspective on s'intéressera successivement à la trajectoire d'un nouveau leader au carrefour des univers sociaux du monde rural, au travail de médiation foncière réalisé par des courtiers en développement local, et enfin à la recomposition d'alliances élargies imbriquant scènes intercommunales et régionales induites par cette politique foncière rurale.

### Un nouveau leader socialiste défenseur d'un monde rural en mutation

Si la mobilisation occitane n'a pu faire échec aux projets du camp de Canjuers et du barrage de Sainte-Croix, tous deux mis en service en 1976, en revanche elle a accompagné l'émergence d'un nouveau leader du monde rural varois qui renouvelle la figure notabiliaire classique en s'organisant autour d'un nouvel imaginaire territorial : les « Pays du Verdon ».

Fils d'immigrés italiens ayant fui le fascisme dans l'entre-deux-guerres, né en 1933 à Seillons dans le Var, Maurice Janetti est nommé en 1959 jeune directeur d'école du petit village de Saint-Julien-le-Montagnier. Il vit ce métier sous le registre de l'engagement militant : nommé par la Fédération des œuvres laïques (FOL), dès le début de sa carrière d'instituteur, respon-

30. STONE Clarence, *Regime Politics. Governing Atlanta 1946-1988*, Lawrence, University Press of Kansas, 1989.

31. LE GALES Patrick, « Du Gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de Science politique*, n° 45-1, 1995.

sable départemental des Foyers ruraux des jeunes et d'éducation populaire, ce réseau jouera un rôle important dans sa carrière locale, lui permettant de développer un important capital relationnel dans des segments variés de la société rurale<sup>32</sup>. Fort de l'autorité légale-rationnelle<sup>33</sup> que lui confère son statut de « hussard noir » de la République ainsi que de son capital d'autochtonie<sup>34</sup>, il acquiert une réputation sociale qui lui confère une éligibilité<sup>35</sup> pour candidater à un poste électif. En 1965, à 32 ans, il est élu maire socialiste du petit village de Saint-Julien-le-Montagnier<sup>36</sup> dans le Var, sur la rive gauche du Verdon. Son apprentissage des rôles et des pratiques politiques qu'il contribue à renouveler lui permet de conquérir des positions de pouvoir au sein du département et de la région. Membre du Centre d'études, de recherches et d'éducation socialiste (CERES) dirigé par Jean-Pierre Chevènement et affilié au Parti socialiste, Maurice Janetti devient incontournable dans le Haut-Var, entamant une véritable carrière politique : conseiller général (1973-1998), puis conseiller régional (1978-1984), il accède au mandat national de sénateur à 45 ans (1978-1986), et devient député à deux reprises (1986-1988, 1996-1999), incarnant celui qui fait entendre la voix du Haut-Var jusqu'à la capitale où il dispose de relais dans les réseaux socialistes<sup>37</sup>. Frédéric Sawicki dresse de lui ce portrait : « [...] Ancien instituteur, franc-maçon, natif de Saint-Julien-le-Montagnier, conseiller général du canton de Rians, président de la commission de l'agriculture au conseil général de 1976 à 1985 et défenseur de la viticulture

32. Comme le souligne Mathieu Leborgne, un grand nombre de domaines de l'animation locale était alors pris en charge par les foyers ruraux. Les gestionnaires privés se confrontaient alors dans le Verdon et sur tous les fronts à la politique et au réseau associatif mis en place par Janetti (LEBORGNE Mathieu, *op. cit.*, p. 366).

33. WEBER Max, *Économie et société*, Tome I, Paris, Plon, 1971.

34. Précisons que nous employons la notion de capital d'autochtonie au sens défini par Jean-Noël Retière comme « la ressource essentielle que doivent posséder les classes populaires voulant tisser des liens sociaux ailleurs que dans leur espace privé, tandis que les autres catégories sociales peuvent s'appuyer sur quelques signes de réussite sociale et/ou de compétence culturelle pour s'en dispenser ». Voir RETIÈRE Jean-Noël, « Autour de l'autochtonie. Réflexions sur la notion de "capital social populaire" », *Politix*, 2003, vol. XVI, n° 63, p. 133.

35. La notion d'éligibilité consiste en la crédibilité et la légitimité que tout candidat à un poste électif local doit détenir. Marc Abélès en retient comme éléments fondamentaux les « racines locales et l'appartenance à une lignée qui s'est historiquement distinguée » (ABÉLÈS Marc, *Jours tranquilles en 89. Ethnologie politique d'un département français*, Paris, Odile Jacob, 1989).

36. Le village comptait, en 1962, 396 habitants (source : INSEE recensement).

37. L'on peut ainsi mentionner son poste de chargé de mission au cabinet de Jean Poperen, dont il partage les idées autogestionnaires, suite à sa défaite aux législatives en 1988.

varoise sur le plan parlementaire de 1978 à 1988, où il passe notamment pour avoir obtenu la chaptalisation pour les coteaux de Provence en 1982. Élu d'un canton où l'agriculture est en expansion grâce à l'irrigation permise par le canal du Verdon, militant sensible aux questions écologiques, il a su incarner le renouveau du monde rural grâce, il est vrai, à la manne de la taxe professionnelle d'un barrage EDF. La création de multiples syndicats intercommunaux et la présidence de la Fédération des élus socialistes et républicains depuis 1983, lui ont permis de mobiliser de nombreux élus de l'arrondissement de Brignoles. Son cas illustre le renouvellement relatif qui s'est opéré dans les cantons ruraux au sein du milieu socialiste, en même temps que sa faiblesse, liée à la grande dépendance à l'égard de réseaux agricoles en voie de transformation profonde<sup>38</sup> ». Maurice Janetti incarne ainsi la figure d'un notable traditionnel, lié aux intérêts d'une agriculture en mutation.

De fait, il exerce son influence au carrefour de multiples organisations liées au monde agricole et plus largement rural, qui défendent une intervention foncière active en faveur des jeunes agriculteurs. Il est investi dans une association nationale qui a joué un rôle actif dans la problématisation de la politique foncière agricole : Espace 90. De fait, il est très proche de la Société d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) de Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) puisque son premier adjoint, Francis Gillet, en prend la direction en septembre 1975, poste qu'il va occuper pendant plus de 15 ans, avant de lui succéder comme maire de Saint-Julien-le-Montagnier, puis président de la communauté de communes Verdon Mont Major. Directeur de cave coopérative viticole, Francis Gillet a commencé son engagement auprès des Jeunes agriculteurs du Var, avant de devenir président de la Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles (FDSEA) jusqu'en 1990, puis président du syndicat des trufficulteurs du Var jusqu'en 2014. Sous sa direction, la SAFER PACA va changer ses positions. C'est un homme proche des jeunes agriculteurs<sup>39</sup> qui va soutenir l'intervention foncière des collectivités locales en faveur de l'installation des agriculteurs, à rebours de la logique défendue par la chambre d'agriculture du Var qui privilégie dans les plans d'occupation des

38. SAWICKI Frédéric, *Les Réseaux du Parti socialiste*, Paris, Belin, 1997, p. 262-263.

39. Le jeune maire PS de Pourrières (Var) le décrit ainsi : « Gillet notamment a été un bon président de la SAFER (...) Il était apprécié, notamment par les jeunes agriculteurs » (entretien M.D, 22/08/2012).

sols (POS) une distribution de la rente foncière pour les « mauvaises terres », offrant aux agriculteurs âgés un complément financier<sup>40</sup>.

Dans ce contexte socio-économique défavorable au monde agricole, Maurice Janetti et son équipe vont représenter un rare cas de renouvellement des élites politiques socialistes rurales dans le Var. Cette renaissance va être permise à la faveur d'une entreprise de construction d'un territoire élargi autour des Pays du Verdon, qui va lui permettre de professionnaliser son action de courtage et d'influence dans de multiples univers sociaux. Il va renouveler le leadership territorial en compensant son déficit de ressources institutionnelles et partisans par l'engagement dans des structures associatives ou syndicales à base intercommunale. L'institutionnalisation progressive d'un territoire recomposé des « Pays du Verdon » à cheval entre les deux départements de la rivière va lui permettre d'accroître sa capacité d'action en développant les structures de développement rural qu'il préside lui-même, s'assurant ainsi la maîtrise du territoire. La première organisation intercommunale concerne l'alimentation en eau du Haut-Var: le Syndicat intercommunal d'alimentation en eau du Nord-Ouest varois (SIANOV) créé en 1968 regroupe 8 communes du Syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVOM) et permet le traitement de l'eau et sa distribution. La seconde est naturellement dédiée aux agriculteurs locaux: le Syndicat intercommunal pour le développement des vacances rurales et familiales (SIDEVAR) qui voit le jour en janvier 1969 pour mettre à disposition des ruraux, et plus particulièrement des agriculteurs, des maisons familiales (au Lavandou, à Beaufort, Bauduen...). La structure concerne 13 communes situées dans la zone sud du SIVOM. Puis viendront le Syndicat intercommunal d'électrification du Nord-Ouest varois (SIENOV), le Comité d'aménagement rural par les œuvres sociales (CARPOS) regroupant un ensemble d'actions sociales et sanitaires pour les personnes âgées, handicapées ou en difficulté, une résidence de retraite municipale (« Le Verdon »), une radio locale (Radio Verdon), une école intercommunale de musique, de danse et de théâtre du Haut-Var... Cette politique intercommunale connaît un premier aboutissement avec la création le 30 juillet 1971, à l'initiative de Maurice Janetti, du SIVOM de la zone du Verdon regroupant 20 communes rurales du Haut-Var: 100 000 hectares peuplés de seulement 12 000 personnes. Le SIVOM travaille en

---

40. DALIGAUX Jacques, *Urbanisation et société locale en Provence*, Paris, L'Harmattan, 1999.

concertation avec la CIARV tout en critiquant son périmètre et sa conception de l'aménagement que les élus jugent trop linéaire et pas assez globale pour prendre en considération les communes les plus enclavées. La CIARV, mise en place par le ministère de l'Agriculture, et le comité d'expansion régionale trouvent ainsi en Janetti l'interlocuteur principal du monde rural, mais aussi l'incarnation d'une vision d'avenir pour l'aménagement du territoire verdonien. En octobre 1972, le bureau coordinateur de la CIARV entérine les propositions faites par Janetti d'extension du périmètre de travail de la CIARV (à tout le canton de Saint-André-les-Alpes dans les Alpes-de-Haute-Provence et à 6 communes du canton de Barjols dans le Var, au sud de la zone). Convaincue d'avoir trouvé en Janetti un leader politique local pour mener à bien le destin du Verdon, l'administration centrale opère la passation de pouvoir aux élus locaux en juin 1975. Le préfet de Région et les services déconcentrés de l'État proposent en effet la création d'une structure de gestion intercommunale (sous la forme d'un syndicat mixte) calquée sur l'esprit et la forme de la CIARV : le 12 décembre 1975 naît le comité provisoire du syndicat mixte des Pays du Verdon<sup>41</sup>, composé de 63 communes (réparties dans 10 cantons, organisées en 3 syndicats intercommunaux), de deux départements (Var et Alpes-de-Haute-Provence) et l'établissement public régional en sont les membres. Maurice Janetti résume cet engagement intercommunal dans les colonnes de la revue *Pouvoirs locaux* : « Tout ce que j'ai entrepris sur le plan collectif, tous mes actes, toutes mes déclarations, toutes mes interventions s'inscrivent dans une seule mission : l'organisation des solidarités intercommunales<sup>42</sup> ».

Maurice Janetti emprunte donc des caractéristiques classiques de la notabilité républicaine tout en mobilisant un nouveau registre d'action intercommunale qui professionnalise son action et démontre son ancrage, dans l'épaisseur d'un territoire qu'il contribue à redessiner. La combinaison de ces deux dimensions explique qu'il soit parvenu à incarner un monde rural varois en transformation : surnommé le « roi du Haut-Var<sup>43</sup> »,

41. Aujourd'hui le Parc naturel régional du Verdon (voir carte 1) est en quelque sorte l'héritier de cette tradition de gestion intercommunale de l'identité verdonienne.

42. JANETTI Maurice, « Les communes rurales et la décentralisation », *Pouvoirs locaux*, n° 1, 1989, p. 10-12. En ce sens, Janetti est un précurseur de la politique des Pays encouragée par la DATAR dans les années 1970 et institutionnalisée par la loi Voynet de 1999 avec la volonté d'ancrer l'action publique dans des bassins de vie.

43. LEBORGNE Mathieu, *op. cit.*, p. 368.



**Photo 2.** Maurice Janetti, Édouard Soldani et Michel Rocard vers 1980, source : <http://www.saintmaximin2008.fr/PAGESWEB/HISTOIRE/POLITIQUE/resultlegislatives/deputesvarterrain/mauricejanetti.html>

il se définit comme « l'élu des hectares<sup>44</sup> », témoignant par là de son attachement au monde agricole dont il a réorganisé les bases matérielles, organisationnelles et territoriales.

## Des courtiers en développement local sous dépendance régionale

Cette stratégie de contrôle du territoire est mise en œuvre par l'intermédiaire de techniciens politisés des syndicats intercommunaux à l'intersection entre le politique et l'administration.

Ces professionnels du montage des dossiers dits techniques, endossent des rôles hybrides à mi-chemin entre élus et techniciens à travers un processus d'« apprentissage-adaptation » de nouvelles pratiques d'intermédiation. Ces nouveaux acteurs intermédiaires, qualifiés par Jean-Pierre Gaudin de « technotables », « conjuguent des compétences évolutives, une capacité à mobiliser de multiples guichets et des réseaux d'interconnaissance diversifiés, liés à des itinéraires professionnels et militants (partis, syndicats, associations)<sup>45</sup> ». « Militants institutionnels<sup>46</sup> » du développement local, ils

44. Entretien M. D, 22/08/12.

45. GAUDIN Jean-Pierre, *L'action publique-Sociologie et politique*, Paris, Presses de Sciences Po et Dalloz, 2<sup>e</sup> édition, 2007, p. 228. L'auteur définit l'« apprentissage-adaptation » comme « la mise en conformité individuelle avec une nouvelle règle ou plus généralement un dispositif instrumental ».

46. NONJON Magali, « Professionnels de la participation : savoir gérer son image militante », *Politix*, 2005/2, n° 70, p. 89-112.

apparaissent déterminants dans la construction et la promotion d'une capacité d'action locale renouvelant les modes de faire et les représentations du territoire. Endossant le rôle de « courtiers » et de « généralistes<sup>47</sup> », ils participent dans un même mouvement à l'instauration de règles de courtage ainsi qu'à la production d'un « répertoire d'actions<sup>48</sup> » de développement local qui puise dans les idées autogestionnaires et tiers-mondistes de mai 68.

Le regroupement en 1975 des différentes structures intercommunales en un unique syndicat mixte des Pays du Verdon permet, de ce point de vue, à Maurice Janetti de bénéficier de financements régionaux dans le cadre des programmes locaux d'aménagement coordonnés (PLAC), dispositifs de contractualisation mis en place en 1974 par le tout jeune Établissement public régional (EPR) alors dirigé par le socialiste Gaston Defferre. Organisés par vallée, pays ou canton, sur la base de syndicats d'études et de programmation, de SIVOM ou de syndicats mixtes, ce programme consiste en un contrat de développement entre ces structures et la Région visant à mettre à leur disposition un ou deux techniciens, ainsi que des enveloppes de crédits gérées annuellement<sup>49</sup>. Ce mode d'action publique contractuelle laisse une grande marge de manœuvre aux élus locaux qui peuvent décider du développement de leur territoire et du choix des opérations et actions qui en découlent. Cette possibilité sera utilisée largement par Maurice Janetti, le territoire des Pays du Verdon constituant un lieu privilégié d'apprentissage de ce nouveau répertoire d'actions. La proximité entre l'équipe régionale et les équipes de Janetti est ainsi attestée par les mobilités professionnelles de ces courtiers en développement local implantés dans l'arène locale (dans laquelle ils jouent un rôle politique plus ou moins direct) et servant d'intermédiaires pour drainer des ressources extérieures relevant de l'aide régionale<sup>50</sup>. En témoignent les parcours de Loïc Fauchon,

47. NAY Olivier, SMITH Andy (dir.), *Le Gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes de l'action politique*, Paris, Economica, 2002.

48. Un répertoire d'action collective est un ensemble de type d'actions considérées légitimes par les acteurs de mouvements sociaux, auquel ils peuvent avoir recours pour se faire entendre sur une problématique donnée : TILLY Charles, *La France contestée*, Paris, Fayard, 1986.

49. Cette politique de développement local de la Région consistant à soutenir financièrement des postes d'ingénieries dans les syndicats intercommunaux préfigure la politique des Pays menée au tournant des années 2000.

50. On reprend ici à dessein l'expression forgée par Olivier de Sardan dans un autre contexte, celui des politiques de développement en Afrique : voir OLIVIER DE SARDAN Jean-Pierre, « L'économie morale de la corruption en Afrique », *Politique africaine*, n° 63, 1996.

secrétaire général de l'Association régionale des Pays de Verdon, devenu collaborateur de cabinet de Gaston Defferre puis, plus tard, président du Conseil mondial de l'Eau ou encore de J.-L. U., secrétaire général du syndicat mixte du Pays du Verdon qui deviendra par la suite chef du service foncier à la Région entre 1984 et 1992. Ce dernier, salarié en 1977 sur un « contrat financé par la Région comme dans le cadre des PLAC », décrit ainsi son travail : « Me voilà à la fois secrétaire général du syndicat, un peu directeur de cabinet, enfin je m'occupais de tout et donc (Maurice Janetti) [...] maîtrisait le territoire; quand même on en parle encore et donc j'ai passé sept ans avec lui et j'ai beaucoup appris<sup>51</sup> ».

Ce fort investissement des élus et techniciens dans les problématiques du développement local, explique que le Pays du Verdon soit un des principaux « clients »<sup>52</sup> des subventions régionales pour l'acquisition foncière dans le cadre des PLAC qui va bénéficier aux différents groupes sociaux de la ruralité. Face au développement des résidences secondaires et des projets touristiques de promoteurs, Maurice Janetti considère qu'il est « fondamental de préserver non pas l'espace rural, mais l'espace de production, c'est-à-dire notre usine à blé, à vignes et à moutons<sup>53</sup> ». Tout en exprimant sa volonté de solidarité entre monde rural et urbain pour organiser les vacances de travailleurs, Maurice Janetti défend l'idée d'un tourisme raisonné basé sur des petits campings municipaux et des petites bases de loisirs répartis sur l'ensemble du territoire verdonien et non concentrés sur les rives de la rivière. C'est pour maîtriser cet espace que le syndicat mixte des Pays du Verdon (SMVP) se lance dans une politique de maîtrise foncière pour contrecarrer les projets des promoteurs et pour garantir l'outil de travail des agriculteurs. Pour Maurice Janetti, c'est une des conditions du maintien de l'activité économique agricole, le développement des résidences secondaires provoquant une concurrence et une hausse du foncier face à laquelle les agriculteurs ne peuvent faire face. L'aide de la Région qui permet l'achat de très grands terrains grâce à des subventions pouvant aller jusqu'à 90 % pour les réserves foncières est alors déterminante. En 1978, une étude réalisée par l'Association régionale d'aménagement des Pays du Verdon mentionne ainsi « 22 acquisitions déjà réalisées par le Syndicat mixte des Pays du Verdon ».

51. Entretien, J.-L. U., 12 décembre 2011.

52. Entretien, J.-L. U., 12 décembre 2011.

53. Cité par Frédérique De Gravelaine, in « Un pays, une culture, un combat », *L'Unité*, vendredi 7 janvier 1977.

Par ailleurs, le Verdon est un territoire d'expérimentation où est envisagée, à partir de 1977, la mise en place de contrats de servitudes de droit privé à fin d'utilité publique, au bénéfice du SMPV. Dans un document de 1978, les auteurs de cette recherche-action présentent leurs objectifs: « C'est en tant qu'instrument de conservation de certaines fonctions du milieu rural que les servitudes d'intérêt collectif semblent pouvoir participer utilement à la maîtrise du foncier<sup>54</sup> ». Il s'agit d'une politique ruraliste qui emprunte aux théories marxistes l'idée d'usage collectif de l'espace, tout en refusant toute « aliénation collective ». En complément de la maîtrise foncière proprement dite, elle vise à garantir la maîtrise des fonctions de l'espace par le développement de servitudes privées comme l'achat de servitudes de non-clôture ou de passage, de manière que les espaces restent d'un usage collectif, tout en demeurant privés. Par ailleurs, la participation des habitants est activement recherchée: « l'action foncière Verdon revêt une dimension proprement politique, au meilleur sens du terme: l'association des habitants du Verdon à la réflexion et à la décision foncière<sup>55</sup> ». Des réunions d'information sont organisées à destination de certains groupes d'intérêts: maires, sociétés intercommunales de chasse « afin de préserver les possibilités de chasse dans les plus grandes propriétés boisées », centre intercommunal des jeunes agriculteurs du Haut-Var, président du syndicat ovin « sur le problème particulier des éleveurs ». Outre l'association de ces groupes d'intérêt, l'étude « fait l'objet d'un débat lors de la foire de Saint-Julien-le-Montagnier et d'un stand à celle de Rians ». Parmi toutes ces consultations, il semble cependant que ce soient les jeunes agriculteurs qui aient compté parmi les soutiens les plus actifs: « les jeunes agriculteurs semblent les plus favorables à une telle opération, les plus âgés paraissent les plus réticents ». C'est ce que confirme J.-P. G., alors le chef de cabinet de Gaston Defferre à la Région: « Il arrivait que le [représentant du] Centre national des jeunes agriculteurs (CNJA) du coin, ou un groupement d'agriculteurs nous appelle en nous disant: « Voilà, on a un problème, il y a un alpage à vendre, il va être vendu à des Hollandais ou des Allemands, il faut maîtriser... », donc on appelait le maire: « Monsieur le maire, bon ben voilà, il y a un truc chez

54. État d'avancement de l'étude « Pour que dans 20 ou 30 ans les terres du Verdon nous appartiennent toujours, il faut agir dès aujourd'hui », juin 1978, document d'archive consulté au service des archives de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

55. *Ibid.*

vous à vendre, il faut maîtriser, donc on est prêt à vous aider, est-ce qu'on peut vous voir? Et on le voyait<sup>56</sup> ».

Par la médiation qu'ils réalisent auprès des différents segments de la société rurale et leur contact au niveau régional, les techniciens du SMPV jouent donc le rôle de « courtiers » et de « généralistes » du développement rural, permettant à Maurice Janetti d'élargir ses capacités d'action par une nouvelle alliance avec la Région.

### **Un nouvel échange politique territorial cristallisé dans la politique foncière**

Cette nouvelle alliance avec le niveau régional permet à Maurice Janetti d'élargir ses capacités d'action et ainsi de s'autonomiser de ses tutelles étatiques et départementales. En contrepartie, elle permet à la Région naissante de se légitimer auprès des élus locaux, et à son patron, Gaston Defferre, de consolider son influence, au-delà des instances partisanes.

Tout d'abord, grâce à ce soutien régional, Maurice Janetti parvient à s'émanciper du poids du puissant patron socialiste du département du Var et sénateur-maire de Draguignan, Édouard Soldani, qui a toujours soutenu les projets d'aménagement du Verdon, notamment le camp militaire de Canjuers par l'intermédiaire de ses fidèles lieutenants comme le conseiller général de Comps-sur-Artuby, M. Morel. D'après lui, le camp est une chance pour le Haut-Var, sa présence vient d'ailleurs compenser le transfert décidé par le gouvernement Chirac de la préfecture de Draguignan à Toulon. Pour contrebalancer cette alliance, négociée dans la discrétion entre l'administration centrale et les élus départementaux, une jeune génération de militants du Var intérieur en rupture avec le système soldaniste, souvent liée au CERES, s'appuie sur le Conseil régional et ses politiques innovantes, dont la politique foncière. En les recrutant à son cabinet ou en les promouvant à des postes de responsabilités administratives, le président de Région, Gaston Defferre, leur a fourni les ressources politiques pour s'émanciper de la tutelle puissante d'Édouard Soldani par ailleurs en déclin. Maurice Janetti va ainsi prendre ses distances avec le patron socialiste du Département du Var en jouant sur l'emprise bi-départementale du Verdon, par l'intermédiaire du syndicat mixte où il réserve à la Région une forte influence. De fait, en 1975 lorsque sa direction passe

56. Entretien J.-P. G., 31 mai 2012.

aux mains des élus locaux, les statuts du SMPV prévoient que le bureau, organe décisionnel du syndicat, soit présidé par un élu régional.

Cette nouvelle coalition avec le niveau régional est par ailleurs légitimée par un discours régionaliste. Contestant les promesses de développement des autorités départementale et centrale envisagées comme rien d'autre qu'une colonisation particulière, Maurice Janetti reprend à son compte l'argumentaire occitaniste des opposants à Canjuers. Il l'inscrit dans la tradition socialiste républicaine varoise<sup>57</sup> pour en réactualiser les luttes dans une situation d'opposition au pouvoir central. Son engagement pour son territoire peut se résumer par une bannière inscrite en en-tête de chacun de ses documents officiels : « Un Pays, une culture, un combat ». Pour exprimer ce point de vue, il crée en juin 1972 un organe de propagande de l'association « Information-animation » qu'il préside, intitulé *Rive gauche*, dont la photo de couverture du premier numéro place en une le village des Salles-sur-Verdon voué à disparaître sous les eaux du barrage de Sainte-Croix. L'éditorial de Janetti résume le projet : « Ce mensuel est né dans le Nord-Ouest varois et sur la rive gauche du Verdon. Mais sa vocation n'est pas limitée à cette région. Nous le destinons au "milieu rural" », et pas à celui d'un seul département<sup>58</sup> ». Maurice Janetti établit dans ces colonnes un programme d'action clairement marqué par les idées régionalistes du développement local : « C'est à nous de prendre en charge notre destin. Nous avons dormi assez longtemps<sup>59</sup> ». Le mouvement « Information-animation » revendique de faire partie de l'Occitanie et du mouvement régionaliste qui en découle, prenant appui sur la légitimité de son ancrage agricole : « L'agriculture est la principale ressource des Occitans » écrit-il ainsi dans sa revue<sup>60</sup>. Pour compléter le syndicat mixte de gestion (SMPV), il crée en 1976 l'Association régionale d'animation des Pays du Verdon (AREA) qu'il préside et qui formalise le partenariat entre les élus et la société civile (associations, professionnels, chambres consulaires).

Toutefois, l'autonomisation de Maurice Janetti de ses tutelles – départementales et étatique – se fait au prix d'une nouvelle coalition avec

57. AGULHON Maurice, *Marianne au combat. L'imagerie et la symbolique républicaines de 1789 à 1880*, Paris, Flammarion, 1979.

58. JANETTI Maurice, « Éditorial », *Rive gauche*, n° 1, oct.-nov. 1973.

59. *Rive gauche*, n° 2, août 1972.

60. *Ibid.*, p. 6.

Gaston Defferre, patron du Conseil régional depuis 1974, qui met les ressources régionales à disposition des communes rurales du Verdon. Cette coopération va se concrétiser notamment autour de la mise en place d'une politique foncière régionale innovante à destination d'un monde rural recomposé autour de cet aménagement valléen imposé d'en haut. Le dispositif élaboré par les techniciens de l'Établissement public régional se présente sous la forme d'une « politique de guichet<sup>61</sup> » rural. Mis en place par les militants politisés du cabinet de Gaston Defferre et adopté par les élus régionaux lors de la session de septembre 1974, il repose sur la technique de la subvention critérisée et plafonnée qui laisse une marge discrétionnaire importante aux agents instruisant les dossiers. L'organisation du dispositif repose de manière succincte sur trois outils : premièrement, la création d'une commission de la politique foncière, instance décisionnelle composée de conseillers régionaux, deuxièmement la passation d'un contrat de mise à disposition de personnels qualifiés auprès du service foncier de la Société centrale d'équipement du territoire (SCET)<sup>62</sup>, troisièmement, le lancement d'un emprunt auprès de la Caisse des dépôts et consignation (CDC) et du Crédit agricole pour mener cette politique d'acquisition foncière nécessairement coûteuse<sup>63</sup>. Cinq thèmes d'intervention sont retenus : les réserves foncières (par l'achat de grandes propriétés hors des zones spéculatives), les espaces verts (« couvert végétal non cultivé allant du plus naturel (forêt) au plus artificiel (jardin public)<sup>64</sup> »), les aires de jeux, de détente et de loisirs, la construction de logements sociaux, puis à partir de 1978 les exploitations agricoles. La diversité de ces « critères de fond » ne permet donc pas véritablement d'en faire l'outil d'une priorisation et d'une hiérarchisation des objectifs et laisse, *de facto*, une grande possibilité d'intervention aux techniciens et élus locaux. À ces possibilités, s'ajoutent d'autres

61. DUBOIS Vincent, *op. cit.*

62. Fondée en 1955 par le haut fonctionnaire François Bloch-Lainé, la SCET constitue un outil à la disposition des collectivités locales, unique par le caractère global de son offre de prestations. Au centre d'un réseau de 150 sociétés d'économie mixte, la SCET est le principal partenaire des collectivités pour l'aménagement urbain, la politique de la ville, le développement économique des territoires, le développement d'équipements publics. Proche des maires des grandes villes, la SCET a été la ressource experte qui a permis à Gaston Defferre de s'affranchir de la tutelle technique de l'État.

63. En 1974, la région passe un emprunt de 150 millions de francs destiné à la mise en œuvre d'une politique coordonnée de réserves foncières dans l'ensemble de la région.

64. Les citations ci-dessous sont extraites d'un document de présentation de la politique foncière régionale de 1979, document d'archive consulté au service des archives de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

critères financiers ventilés par la nature des opérations par des conditionnalités permettant un taux de subventionnement allant de 30 % jusqu'à 90 % dans certains cas, le taux de subvention étant d'autant plus fort que la commune est peu peuplée et pauvre. Il s'agit donc d'un système puissamment incitatif pour les petites communes rurales disposant de peu de ressources financières, comme en témoigne le bilan de ce dispositif dressé en 1985<sup>65</sup>. Dix ans après sa mise en place, 700 acquisitions ont ainsi pu être menées sur 500 communes de la région (sur un total de 963) pour un montant total de 300 millions de francs et une superficie globale de 16000 ha (sur les 3,18 millions d'hectares que compte la région, soit à peu près 0,5 % de sa superficie totale) avec un taux moyen d'intervention à peu près égal à 60 %, principalement au bénéfice d'aide à l'acquisition de réserves foncières, d'espaces verts et d'aides aux équipements publics. Au final, les principaux destinataires de cette politique foncière sont les maires des petites communes rurales, pour la plupart à gauche et insérées dans des relations de clientèles avec les grands notables socialistes<sup>66</sup>.



**Photo 3.** « Dix ans de politiques foncières ».

Source : service des archives de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Cette politique rurale est mise en scène au travers des sessions de la commission foncière composée d'élus régionaux et départementaux. Bien que la Région ne soit pas encore institutionnalisée comme collectivité de plein exercice, on repère déjà les logiques de courtage des élus régionaux analysées par Olivier Nay<sup>67</sup> qui souligne que c'est la combinaison des positions occupées simultanément dans l'hémicycle régional et départemental qui, au-delà des équilibres internes à l'assemblée,

65. *Bilan de la politique foncière régionale*, 1985, document d'archive consulté au service des archives de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

66. GOMBIN Joël et MAYANCE Pierre, *Droit(es) aux urnes en région PACA ! L'élection présidentielle de 2007 en région Provence-Alpes-Côte-d'Azur*, Paris, L'Harmattan, coll. « Cahiers politiques », 2009.

67. NAY Olivier, « L'institutionnalisation de la région comme apprentissage des rôles. Le cas des conseillers régionaux », *Politix*, 38, vol. 38, n° 2, 1997, p. 18-46.

construit l'autorité politique des élus au sein des conseils régionaux. La présidence de cette commission par Émile Didier, membre du Parti radical de gauche (PRG), patron du plus petit département, celui des Hautes-Alpes, lui permet de contrôler jusqu'à 30 % des crédits régionaux ce qui n'est pas négligeable et démontre combien cette pratique de courtage avantage les élus ruraux tels ceux du Verdon. De même, l'examen des dossiers se fait ainsi par un rapporteur départemental qui défend les dossiers de son territoire. Enfin, les déplacements de la commission foncière sur le terrain achèvent de mettre en scène ce travail d'intermédiation. Ce dispositif visant à se rapprocher de ses « clients » doit se comprendre comme une des caractéristiques des politiques de « guichet mobile<sup>68</sup> », relevant d'une prise de rôle des conseillers régionaux, c'est-à-dire d'un apprentissage de leur « savoir pratique » de courtier du territoire. Elle met à jour une véritable culture institutionnelle régionale basée sur des activités de courtage en faveur des départements ruraux. Tous les mois, de 1974 à 1992, soit pendant près de 20 ans, la commission foncière va être amenée à sillonner la région en se déplaçant de manière quasi-systématique dans les salles des conseils municipaux. Cette « routine institutionnelle<sup>69</sup> » fait l'objet d'une forte ritualisation qui relève du registre du don et du contre-don<sup>70</sup>. L'invitation et le repas sur place offerts par le maire jouent ici le même rôle que l'amitié dans l'échange clientélaire<sup>71</sup>, ils manifestent l'interdépendance du pouvoir local et régional. Ce dispositif de commission foncière itinérante peut être ainsi rapproché d'autres itinérances symboliques<sup>72</sup> qui peuvent se

68. CATTALA Michel, *Le travail public régional*, Toulouse, Octares, 2007, p. 66.

69. LAGROYE Jacques, FRANÇOIS Bastien, SAWICKI Frédéric, *Manuel de sociologie politique*, Paris, Presses de la FNSP, 2012, p. 146.

70. MÉDARD Jean-François, « Théories de l'échange et échanges politiques », in CLAEYS Paul Henri et FROGNIER André Paul (dir.), *L'échange politique*, Éditions de l'Université de Bruxelles, 1995, p. 17-19.

71. BRIQUET Jean-Louis, « Des amitiés paradoxales. Échanges intéressés et morale du désintéressement dans les relations de clientèle », *Politix*, vol. XII, n° 45, vol. 45, n° 1, 1999, p. 7-20.

72. L'on pense aux déplacements présidentiels de François Mitterrand dans la Nièvre mettant en scène l'échange entre collectivité nationale et locale décrit par Abélès qui font écho aux « voyages au cœur de la légitimité » des monarques africains observés par les ethnologues tels Evans Pritchard. On pense également à la cour itinérante de François 1<sup>er</sup> analysée par Elias. Voir ABÈLÈS Marc, *Anthropologie de l'État*, Paris, Armand Colin, 1990, p. 128 et suivantes; EVANS-PRITCHARD Evan Edward, 1948, « The Divine Kingship of the Shilluk », in *Essays in Social Anthropology*, Londres, Faber and Faber, 1962, p. 66-86; ELIAS Norbert, *La Société de cour*, Paris, Flammarion, 1985, p. 175.

lire comme la mise en scène d'un échange politique territorialisé<sup>73</sup> avec le pouvoir local et les intérêts ruraux. Ces relations d'échanges dessinent les contours d'un réseau de militants du développement rural<sup>74</sup> entre l'équipe du président de Région, les « technotables » et les intérêts ruraux. Ces liens produisent de la légitimation réciproque dans un système de transactions collusives<sup>75</sup> qui obligent, dans l'échange, à rendre autant que l'on reçoit. Cet échange politique produit ainsi d'une part de la légitimité au profit des groupes d'intérêts ruraux et des élus qui leur sont proches et, d'autre part, de la confiance entre institutions territoriales associées autour d'un consensus multiniveaux<sup>76</sup>.

Sous cet angle, cette perspective nous invite à analyser la politique foncière régionale comme une politique de guichet, cristallisant un agencement de pratiques institutionnelles prescrivant des conduites de rôles au sein d'un cadre d'interactions élargi, imbriquant les scènes intercommunales et régionales, et permettant l'essor de nouvelles élites politiques rurales.

Pour conclure, la chronique du barrage hydroélectrique de Sainte-Croix et du camp de Canjuers illustre la manière dont les territoires ruraux ont réagi en Haute-Provence à des envahissements successifs. Ces aménagements étatiques imposés d'en haut ont eu pour effet de renouveler les modes de leadership territoriaux, plaçant les programmes régio-

73. Emmanuel Négrier et Bernard Jouve proposent une définition de l'échange politique territorial envisagé comme une « transaction, ou une série de transactions entre plusieurs ressources et acteurs dont l'enjeu majeur est constitué par l'action publique au sein d'un territoire donné et/ou entre territoires ». NÉGRIER Emmanuel et JOUVE Bernard (dir.), *Que gouvernent les régions d'Europe ? Échanges politiques et mobilisations territoriales*, Paris, L'Harmattan, 1998.

74. Les intermédiaires sont au centre de ce jeu, ils sont d'ailleurs réunis régulièrement par les services de la Région au sein d'un réseau de militants du développement local dénommé « groupe de Sainte-Baume » en raison du lieu où il se réunit.

75. Pour reprendre la formule de Michel Dobry, « il s'agit d'échanges entre acteurs situés dans des secteurs ou des "champs" différenciés et autonomes de nos sociétés », au cœur des processus de légitimation et de délégitimation des institutions et des autorités. DOBRY Michel, « Valeurs, croyances et transactions collusives. Notes pour une réorientation de l'analyse de la légitimation des systèmes démocratiques », in JAVIER Santiso (dir.), *À la recherche de la démocratie. Mélanges offerts à Guy Hermet*, Paris, Karthala, « Recherches internationales », 2009, p. 103-120.

76. On retrouve ici les analyses de Desage et Guéranger sur l'intercommunalité. DESAGE Fabien, GUÉRANGER David, *La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Paris, Éditions du Croquant, 2011.

naux au premier rang des ressources d'action des nouveaux pouvoirs ruraux décentralisés. Conformément à l'hypothèse posée en introduction, la politique foncière a donc été une ressource déterminante pour recomposer les alliances autour d'une nouvelle identité territoriale dotée d'acteurs multi-positionnés, de moyens financiers et de dispositifs de contractualisation dédiés. Le travail d'intermédiation foncière avec les différents segments d'un monde rural en mutation, réalisé par des acteurs à mi-chemin entre politique et administration, a permis l'organisation matérielle et territoriale des intérêts ruraux, en même temps que l'élargissement des capacités d'action d'un nouveau leadership territorial. L'institutionnalisation de ce nouveau régime d'action foncière rurale s'est faite dans le cadre d'un échange politique territorial augmenté entre la Région et les territoires ruraux. Cette montée en puissance de la Région auprès des élus ruraux a court-circuité en partie les relais traditionnels du système politico-administratif local (préfets et présidents de département), mis à l'écart de cette coalition régionale, préfigurant ainsi les évolutions décentralisatrices à venir<sup>77</sup>. Au total, l'on assiste donc dans cette trajectoire verdonienne à une politisation des enjeux fonciers qui a contribué à légitimer le nouveau pouvoir régional en émergence, drainant dans son sillage de nouveaux leaders ruraux.



---

77. Gaston Deferre s'est servi de son expérience à la tête de la région pour expérimenter de nouveaux modes de faire qui inspireront les réformes décentralisatrices qu'il conduira en tant que ministre de l'Intérieur dans le gouvernement Mauroy, notamment en consacrant la région comme collectivité de plein exercice.