

Comment prévenir les controverses environnementales ?

Jacques Lolive

► **To cite this version:**

Jacques Lolive. Comment prévenir les controverses environnementales?. *Aménagement et Nature*, 1999, 134, pp.136-140. <hal-00978104>

HAL Id: hal-00978104

<http://hal.univ-grenoble-alpes.fr/hal-00978104>

Submitted on 12 Apr 2014

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.

“Comment prévenir les controverses environnementales ?”

Jacques LOLIVE (SET¹-CNRS)

Comment renforcer l’acceptabilité de l’évaluation environnementale vis-à-vis de ses destinataires, en particulier les porteurs de projet et les administrateurs qui les supervisent ? Ma communication sera tout entière consacrée au problème de l’intéressement de ces acteurs incontournables. Je présenterai quelques éléments d’une recherche sur les indicateurs de suivi de projets de transports menée avec des chercheurs du Centre de Sociologie de l’Innovation de l’École des Mines de Paris, notamment B. Latour². La méthodologie proposée ici s’appuie sur l’existence des controverses environnementales pour transformer la conduite des projets de transport et son évaluation par l’administration. "Comment prévenir les controverses environnementales autour des grands projets, en particulier les projets d’infrastructures de transport ?" Mon exposé partira de cette appréhension des enjeux environnementaux considérés comme une menace par les porteurs de projet. Je développerai trois idées :

- Les controverses environnementales vont nous permettre de redéfinir la notion de projet technique
- Les controverses environnementales vont également modifier la conception que l’on a de l’anticipation
- Ces deux résultats vont nous permettre de proposer une autre manière de conduire des projets fondée sur l’internalisation des controverses.

Je conclurai mon exposé sur les problèmes posés par cette méthodologie.

I. Redéfinir la notion de projet technique

La controverse environnementale exprime une situation d’incertitude sur les états du monde et les relations entre acteurs. Il y a controverse lorsque s’affrontent des visions contradictoires entre ce qui est techniquement faisable, socialement et politiquement souhaitable, économiquement gérable, etc. Ainsi dans le cas du TGV Méditerranée que j’avais étudié³, les opposants au projet refusant de dissocier la politique, la technique et la science, débattaient simultanément les choix en matière de démocratie (quelles procédures de décision et d’évaluation ?), les différentes définitions de la grande vitesse, les expertises susceptibles d’évaluer les projets et les diverses priorités en matière d’aménagement du territoire régional. La controverse est caractérisée par cet élargissement interdisciplinaire, ce chaînage étrange entre politique, technique et science. Du coup, la controverse va permettre au chercheur d’analyser le projet technique parce que l’élargissement auquel elle procède va

¹ SET est l’acronyme de “ Société, Environnement, Territoire ”. Il désigne une unité de recherche en aménagement (UMR Université - CNRS N° 5603) localisée à Pau.

² Cf. DURET M., LATOUR B et al. (1997), *ÉRANIT (Évaluation des Réseaux socio-techniques et économiques. Application aux Nouvelles technologies Innovantes de Transport) phase 1 : Comment introduire la procédure qualité dans le suivi des projets d’innovation pour le transport ?*, rapport final DRAST.

³ Ma thèse portait sur les contestations du TGV Méditerranée. J’y analysais le rôle joué par le projet technique dans une politique de transport et celui des associations contestataires dans la mise en œuvre territorialisée de cette politique. Cf. J. LOLIVE, *Les contestations du TGV Méditerranée : la mise en œuvre controversée d’une politique de réseau*. Thèse de science politique, Université de Montpellier I, janvier 1997.

concerner le projet lui-même.

En effet, les opposants au projet du TGV Méditerranée peuvent être caractérisés comme les “représentants” des problèmes posés par le projet (ou par l’action publique). Pour eux, le projet ne peut pas constituer le "One Best Way", la solution unique ; c’est pourquoi les représentants associatifs vont relativiser cet aspect. Ils vont rapporter le projet du TGV Méditerranée à la formulation du problème que le projet était censé résoudre. La contestation opère une sorte de remontée du projet proprement dit vers les choix socio-techniques antérieurs qui constituent son *problem setting*, c’est-à-dire les “options premières” de la politique des grandes vitesses inscrites dans le système TGV. C’est ce qui explique l’extension “horizontale” du champ de controverse. Les controverses jouent le rôle d’analyseur à la fois du projet et de la politique qu’il supporte. Ainsi, les choix politico-techniques, effectués durant le processus d’innovation du premier TGV Sud-Est se sont irréversibilisés en s’inscrivant dans le dispositif technique lui-même. Cette mise en boîte noire explique le caractère durable de ces choix du passé qui vont “formater”, préprogrammer la politique des grandes vitesses, quelques vingt ans plus tard. Les politiques à forte teneur technologique tendent à devenir des “politiques à boîte noire” à l’instar de la politique des grandes vitesses ferroviaires. Les débats politiques traditionnels n’ont plus de prise sur elles, dans la mesure où les normes et les choix stratégiques de ces politiques s’incarnent dans les dispositifs techniques eux-mêmes. L’analyse des controverses nous permet d’expliquer le déficit démocratique de ces politiques. Elle nous indique également comment réintroduire de la fluidité dans ces politiques “ossifiées”. Pour cela, il faut redéfinir la notion de projet technique.

Celui-ci n’est plus l’objet technique en cours de réalisation mais un cadre, une enveloppe spatio-temporelle où l’on explore des possibilités variables d’associations socio-techniques entre des acteurs humains et des non humains⁴ (c’est-à-dire des dispositifs techniques, des procédures, des expertises...). Un projet technique comme le TGV Sud-Est dont nous venons de parler, constitue un dispositif particulier, un agencement unique où s’articulent de manière cohérente des contraintes disparates : politique (le tournant libéral qui accompagne la préparation du VIème Plan), juridique (les négociations sur l’autonomie de gestion de la SNCF), sociale (la nécessité pour le projet de s’intégrer dans la SNCF et le paysage ferroviaire français), économique (la concurrence avec l’Aérotrain et l’avion dans les liaisons interrégionales de voyageurs), scientifique (généralisation de l’expertise transport), etc. Toutes ces contraintes très spécifiques, certaines étant tout à fait conjoncturelles, vont se trouver articulées d’une manière très cohérente dans la définition technique du projet. C’est cette articulation qui constitue le projet et c’est ce que la controverse va s’efforcer de déconstruire. Par exemple, les contestataires du TGV Méditerranée vont critiquer simultanément un retour à la centralisation gaulliste, une conception périmée de l’aménagement du territoire en termes d’armature urbaine, une appréciation de la concurrence avec l’avion, toutes contraintes qui ont formaté le TGV. La controverse va éprouver tout cela, le bien-fondé de ces contraintes et la pertinence de leur mise en relation.

La controverse devient alors une expérimentation pratique et collective qui éprouve la durabilité et la nécessité des projets techniques. Elle déconstruit ces assemblages hétérogènes d’objets et de sujets, combinant des acteurs, des dispositifs techniques, des procédures et des expertises.

II. Comment anticiper les controverses ?

⁴ Cf. B. LATOUR, “ Sociologie des sciences, analyse des risques collectifs et des situations de crise ”, contribution au séminaire du CNRS *Risques collectifs, situations de crise, complexité et responsabilité* dir. par C. Gilbert, séance du 15 novembre 1994, École Nationale Supérieure des Mines de Paris.

Comment prévoir les controverses environnementales ? Quel est le rapport entre l'anticipation et la prévention des controverses ? Toute infrastructure induit du désordre sur l'environnement, mais ce phénomène reste difficile à prévoir. Comment anticiper lorsque l'information scientifique est lacunaire, incertaine ou controversée et surtout comment anticiper lorsque l'environnement du projet ne sera connu qu'en fin de réalisation ? En effet, l'environnement du projet, c'est ce qui a cessé de l'environner pour l'envahir et le concerner. L'environnement du projet se construit progressivement. À chaque étape de la réalisation du projet, on allonge progressivement la liste des acteurs qui composent ce collectif. Dans ces conditions, la possibilité d'une information qui permette une prévision fiable est quasi nulle et l'on retrouvera les indications du philosophe Pierre Livet : " Tout ce que l'on peut faire, c'est réviser nos anticipations vagues en fonction de l'information qui nous arrive et qui est avérée. Ce n'est donc pas sur les prévisions qu'il faut faire porter l'effort, mais sur la rapidité et la fiabilité de la validation des informations nouvelles et sur les procédures de révision " ⁵. Nous devons étudier les procédures de révision liées aux contestations. Ceci débouche sur une autre planification puisqu'il ne s'agit plus de prévoir et maîtriser l'avenir mais d'organiser le présent pour s'ouvrir à l'imprévu. C'est à cette condition qu'une planification environnementale pourra contribuer à prévenir les conflits environnementaux dont les grands projets sont l'enjeu. C'est l'objectif de la recherche méthodologique que je vais développer à présent. Elle vise à fournir aux promoteurs des projets les moyens d'intégrer les controverses comme occasion privilégiée d'apprentissage

III. Internaliser les controverses dans la conduite de projet

La recherche à laquelle je participe s'intitule STEMM (Strategic Transport Evaluation Multimodal Modelling). Elle est financée par la Commission européenne (DG VII) et destinée à définir des indicateurs de suivi de projets inspirés par les analyses de la sociologie de l'innovation ⁶. J'étais chargé plus spécialement d'enrichir et d'opérationnaliser les indicateurs de procédure à partir des retours d'expérience, en l'occurrence les controverses transport déjà analysées par les chercheurs du SET ⁷. Ce travail est en train de se terminer.

Comment prévenir ou résoudre les controverses autour des projets (de transport, industriels, d'aménagement...) ? Il faut que le projet "internalise" une forme atténuée de controverse dans sa conception même — en phase amont lorsqu'il est encore plastique, susceptible d'être transformé — à l'inverse des conceptions cosmétiques du débat public où le projet n'est pas modifié par le débat. La perspective d'une controverse possible et les enseignements des controverses passées doivent modeler la définition socio-économique, logistique, technique et environnementale du projet ⁸. Il ne s'agit pas de prévoir l'avenir, par définition incertain, mais de réagir le plus vite possible à ce qui survient. Cela suppose de modifier l'organisation et la gestion du projet en fonction de l'incertitude, de manière à ne pas s'engager irréversiblement ou pour ne pas prolonger trop longtemps des pratiques erronées. La

⁵ Cf. P. LIVET, " Concepts de règles collectives et conceptions de la planification ", communication au colloque : *L'action collective : coordination, conseil, planification*, Laboratoire de recherches philosophiques sur les logiques de l'agir, Université de Franche-Comté, Besançon, 1994, texte ronéotypé.

⁶ Les principaux partenaires de cette recherche sont le Centre de Sociologie de l'Innovation de l'École Supérieure des Mines de Paris (B. Latour et S. Martin) ; la société Technicatome, filiale du Commissariat à l'Énergie Atomique (M. Duret) ; la société belge Cohérence (O. Janssens de Bisthoven).

⁷ Cf. notamment les travaux d'O. Soubeyran et V. Barnier sur la controverse du Somport ; ceux d'A. Tricot sur les contestations de l'autoroute A 8 bis et ceux de J. Lolive sur les contestations du TGV Méditerranée.

⁸ Pour une démarche voisine, cf. P. LASCOUMES, M. CALLON, Y. BARTHES, *Information, consultation, expérimentation : les activités et les formes d'organisation au sein des forums hybrides*, contribution au séminaire du CNRS *Risques collectifs, situations de crise, complexité et responsabilité* dir. par C. Gilbert, séance du 12 juin 1997, École Nationale Supérieure des Mines de Paris.

gestion du projet doit être jugée à sa capacité d'apprentissage à travers les épreuves. Dès les phases préliminaires, l'administrateur en charge de la gestion du projet doit ébaucher les obstacles, les variantes, les alternatives techniques, avec lesquels sa propre esquisse de projet sera amené à dialoguer et se battre. Pour que la conduite de projet soit ainsi considérée comme une expérience collective, il faut que son administrateur — maître d'ouvrage ou évaluateur doté d'un pouvoir procédural fort — dispose d'un tableau de bord composé d'indicateurs permettant le suivi de l'expérimentation. Ils sont regroupés en quatre classes correspondant à quatre aspects problématiques de la gestion du projet :

- L'autorité qui le soutient ;
- Le réseau d'acteurs qu'il constitue ;
- La plasticité du projet et sa vulnérabilité aux controverses ;
- Les modalités internes d'apprentissage : ébauches, criticité et rétroactivité.

1) Le projet a d'autant plus de chances de réussir qu'est repéré puis construit un collectif appelé autorité administrative porteuse du projet (AAP) regroupant les différents pouvoirs énoncés ci-après : communiquer l'intérêt du projet, le financer, l'enclencher et le stopper. La classe "autorités" permet de repérer et de hiérarchiser les différentes autorités administratives porteuses du projet, tout au long de la vie de ce dernier. Elle situe également l'autorité administrative porteuse du projet, vis-à-vis de la puissance publique, c'est-à-dire du processus décisionnel que le projet doit suivre, et opère la transition vers la classe suivante du réseau des acteurs.

2) Un projet gagne en réalité par contagion, attraction de différents acteurs "impactés" par le projet. Chaque acteur possède une logique, des intérêts propres que l'AAP doit prendre en compte pour les faire évoluer (intéressement) le cas échéant. La classe "réseaux d'acteurs" permet donc d'élaborer la cartographie évolutive et stratégique :

- Des acteurs alliés et opposants, et de leurs intérêts ;
- De leurs connexions avec le processus décisionnel institutionnel ;
- Des modalités d'intéressement et d'exclusion à l'œuvre (redéfinition du projet ; connexion à d'autres projets ; don / contre-don = troc) et de leur vulnérabilité respective.

3) La classe "plasticité du projet" met l'accent sur la nécessité :

- De disposer d'une marge de manœuvre dans la définition du projet pour pouvoir négocier des compromis avec les acteurs du réseau évoqué précédemment ;
- De connaître les projets alternatifs pour, soit s'en inspirer, soit se préparer aux controverses éventuelles ;
- D'être attentif aux mouvements d'opinion (grand public et personnel interne) ainsi qu'à la pertinence des expertises, afin d'anticiper les controverses publiques

4) La classe "ébauche, criticité et rétroactivité" évalue :

- Si les différents aspects sociaux, techniques et environnementaux (STE) du projet sont ébauchés de manière simultanée, à chaque itération du projet, et donc dès les phases amont (mais une description qui se focalise sur les difficultés attendues, les aspects problématiques et la manière dont ils ont été résolus et dépassés) ;
- Si la gestion interne du projet favorise le croisement des points de vue dans le but de faire jaillir les obstacles dirimants du projet ;
- S'il est tenu compte des critiques par leur rétroaction dans la définition du projet, sa conduite ou par le choix d'irréversibiliser en connaissance de cause ;
- Si le projet parvient, après cette ouverture aux critiques issues de la confrontation des ébauches, relayées par l'existence d'alternatives et de controverses externes, à converger, à se stabiliser et à s'irréversibiliser.

Les indicateurs proposés par STEMM constituent ainsi un nouvel outil exploratoire et réflexif d'aide à la décision (pour le manager du projet ou son superviseur) dans le sens d'un renforcement de l'enracinement social et environnemental des projets, et donc de leur chances de succès. Utiliser les indicateurs de STEMM conduit à adopter une approche globale du projet considéré comme un réseau connectant différents domaines qui doivent tous être a priori explorés également. Le but de ce tableau de bord est alors de garantir une rationalité procédurale dans la prise de décisions. Il permet au décideur de gérer une trajectoire "vertueuse" d'apprentissage. Cette obligation d'apprentissage correspond au principal enseignement des controverses : l'ignorance a priori sur ce que peut un environnement. Ainsi conçue, la gestion de projet deviendrait enfin compatible avec l'évaluation environnementale.

IV. Premiers enseignements

Nous concluons sur les problèmes posés par cette nouvelle approche : le risque d'instrumentalisation par les porteurs de projet, le formatage de l'environnement par le projet et les contraintes de la recherche-action.

1) En théorisant les pratiques des porteurs de projet pour mieux les faire évoluer, cette méthodologie risque de se voir utilisée par ceux-là même qui refusent de changer. Comment minimiser ce risque d'instrumentalisation ? Un élément de réponse réside dans la démarche elle-même qui formalise des pratiques déjà existantes. Les modalités d'intéressement soulignées dans la méthodologie s'observent actuellement. Un porteur de projet même si son projet est fortement formaté par une expertise technico-économique est tout à fait disposé à le négocier avec un financeur, une administration, un élu, fussent-ils totalement incompetents en la matière, pour les intéresser. Reste le problème des "impactés" exclus de l'intéressement, ceux qu'on ne prend pas la peine d'intéresser. La méthodologie développée dans STEMM met l'accent sur le rôle indispensable des pratiques d'intéressement dans la conduite du projet, elle fournit des arguments pour élargir ces pratiques à une partie de ceux qui en sont habituellement exclus.

2) Les contraintes de traduction sont fortes : le fait de reformuler les enjeux du point de vue des porteurs de projet de transport peut conduire à déformer l'appréhension de l'environnement. Les responsables de l'expérimentation tenteront de corriger les artefacts suivants :

- L'insuffisante prise en compte de l'environnement dans sa dimension irréductible au projet, c'est-à-dire la confusion environnement et environnement du projet ;
- Le formatage des indicateurs par les projets d'infrastructure et l'inertie procurée par le système des transports ;
- L'apprentissage inégal puisque le dispositif favorise l'apprentissage du porteur de projet au détriment des autres participants qui lui apportent les informations utiles.

3) À partir du moment où l'on utilise cette méthodologie, le chercheur va s'impliquer dans la gestion du projet. Un surcroît de réflexivité est nécessaire pour que le chercheur puisse garder sa spécificité et éviter toute immersion incontrôlée dans son terrain. Je propose trois pistes, trois séries de questions :

- La réflexivité classique du sociologue : Quel est mon insertion dans le terrain ?
- Une réflexion épistémologique : Qu'est-ce qu'opérationnaliser une théorie en sciences humaines ?
- Une réflexion philosophique : Quelle philosophie qui va me permettre de penser ce qu'est une expérience ?

J'espère que la suite de la recherche permettra d'avancer sur ces questions importantes. Un nouveau programme européen, PROCédures dans les Transports d'Évaluation et de suivi des innovations technologiques considérées comme des expérimentations collectives (PROTÉE), permettra d'élargir cette recherche aux projets innovants. J'y participerai à partir de septembre 1998.