



Séminaire *Expériences participatives pour l'insertion environnementale, écologique et paysagère des grands équipements*

Le 22 mai dernier, au ministère de l'Écologie du Développement durable et de l'Énergie à La Défense, se tenait un séminaire, quelque peu atypique dans sa formule et ses objectifs. Sous le titre; « *Expériences participatives pour l'insertion environnementale, écologique et paysagère des grands équipements* », Guillaume Faburel (professeur, Université Lumière Lyon 2, UMR Triangle) a proposé une rencontre entre opérateurs et chercheurs. Ces deux communautés, qui ne cessent de se croiser, ont ainsi pris le temps de présenter leurs principales expériences et conclusions sur des expériences participatives menées dans le cadre de projets d'équipements, de gouvernances territoriales d'infrastructures, ou encore d'opérations récentes de recherche sur ce thème. Les deux ateliers ont ainsi permis de dresser un bilan intermédiaire de l'inclusion des dispositifs participatifs au sein des pratiques professionnelles de certains opérateurs. Nous avons ainsi pu prendre connaissance des mécanismes élaborés par RTE ou de SETEC international sur différents projets. À côté d'eux, certains chercheurs (Francis Chateauraynaud, Olivier Labussière, Corinne Larrue, Jacques Lolive, Patrice Melé, Martine Revel et Andre Torre ...) ont fait part de leurs réflexions et critiques. Du point de vue d'ITTECOP, quels enseignements peut-on en retirer ?

Interférer

Dans son introduction générale, Guillaume Faburel a utilisé le mot « *interférer* ». Ce terme est précisément au cœur de la réflexion de la journée. En effet, interférer suppose d'accepter la possibilité d'une rencontre entre des attentes, des intérêts divergents, des imaginaires différents... Cela concerne bien souvent la rencontre entre un monde commun (ou tout au moins, comme le dit Jacques Lolive, *le monde du plus grand nombre*) promu comme étant l'horizon souhaitable — celui que porte implicitement un projet d'aménagement — face à des micro-mondes ayant parfois un objectif spécifique (porteurs de valeurs partagées sur un territoire lui-même négocié), qui n'est pas toujours compatible avec ce monde commun.

Cette rencontre révèle aussi des *histoires longues* qui soudain se croisent lors de l'élaboration du dispositif participatif. Mais ces histoires semblent s'accélérer, modifiées en

cela par l'irruption du projet d'aménagement, qui impose soudain sa propre temporalité. Sans mobiliser la thématique de l'accélération (Virilio, Rosa), il faut bien reconnaître que les logiques participatives ont encore du mal à internaliser cette rupture des temporalités.

Interférer, c'est aussi prendre en compte la *conflictualité*. Est-elle exprimée ou latente ? Comment lui permet-on, et avec quels registres, d'éventuellement s'exprimer ? C'est aussi comprendre qu'interférer signifie construire des mécanismes de sélections de ce qui entre en débat, et donc, de qui peut entrer dans la concertation. Il faut aussi tenir compte de ceux qui s'excluent — par désintérêt ou par refus de légitimer la question débattue du fait de leur seule présence.

Enfin, interférer, c'est prendre en considération *les espaces et leur mode d'occupation* dans lesquels vont s'installer ces arènes de débat. Cela constitue le cœur d'une réflexion sociologique qui tente de saisir le comment des dispositifs participatifs (voir le programme CDE, <http://concertation-environnement.fr/>). Au risque, parfois, d'en oublier le pourquoi, c'est-à-dire les finalités du projet concerné, les objectifs qu'il vise et la manière dont il construit une certaine relation au territoire.

Maîtriser

Le deuxième apport de cette journée se cristallise dans un autre mot : *maîtriser*. Plusieurs fois mobilisé par les opérateurs au cours de leurs interventions, il a permis de mettre en évidence deux mécanismes.

Le premier concerne l'évidente *professionnalisation des opérateurs dans leur communication et leur gestion des dispositifs participatifs*. Les interventions ont ainsi révélé la maîtrise des procédures — et pas simplement de l'adaptation à une contrainte réglementaire de plus en plus présente. Maîtrise aussi des principaux arguments de justification dans l'utilisation de l'étape participative dans tout bon projet d'aménagement : la sémantique, le rythme, etc. traduisent une incontestable appropriation professionnelle des dispositifs participatifs. Cela n'exprime pas simplement une posture purement instrumentale ; sans aucun doute doit-on aussi y percevoir une certaine intégration dans les préoccupations des opérateurs — ce qu'illustrent les modifications des organigrammes de ces acteurs, avec la création de services spécialisés dans l'animation de ces dispositifs participatifs. Sans doute conviendrait-il de mener quelques investigations afin d'en saisir le poids dans l'organisation (capacité d'influence sur les décisions finales, poids budgétaire, innovation structurelle...). Cela dénote la constitution progressive d'une culture professionnelle où l'idée de négocier un projet avec les parties prenantes ou les individus concernés n'est plus un tabou...

Le second mécanisme concerne la volonté de promouvoir une *approche pragmatique* de cette politique de participation. Le pragmatisme puise tout à la fois dans une conception philosophique nord-américaine, mais aussi dans un sens plus étroit, qui valorise l'objectivisation scientifique, le « bon sens », les référentiels techniques... comme cadres d'élaboration et de délimitation du débat. Au risque parfois de disqualifier toute approche hétérodoxe. Celles-ci sont alors souvent qualifiées d'approches « *idéologiques* », dans le sens où elles pourraient constituer une rupture de cette rationalité programmée d'un projet. Or, comme le souligne par exemple Jacques Lolive, il convient d'explorer ces pistes, soit parce

qu'elles permettent de reformuler certaines conceptions du projet et ainsi de mettre en évidence des innovations, soit qu'elles permettent de tisser des interactions plus fécondes, alors qu'une approche trop pragmatique conduirait à réduire trop artificiellement de telles connexions.

Limites

Enfin, nous pouvons soulever ce qui peut apparaître, de notre point de vue, comme quelques *limites*.

La première concerne la réelle difficulté de *réversibilité* d'un projet soumis à débat. Si, d'après certains opérateurs et chercheurs, il existe des exemples de projets n'ayant pas abouti à la suite d'une procédure de concertation, nous ne pouvons que nous interroger sur l'effectivité de cette corrélation. Il est fort à parier que l'abandon résulte d'une conjonction de raisons, dont les enjeux financiers (en termes d'investissement et de rentabilité de l'aménagement) ne sont pas les derniers à peser sur la décision finale... La question sous-jacente est davantage d'interroger la capacité d'un processus délibératif à produire autre chose que de l'acceptation d'un projet. Cette notion de l'acceptabilité a été très souvent invoquée comme justification principale pour utiliser des dispositifs participatifs. Mais elle demeure trop peu remise en cause, notamment dans les programmes scientifiques qui pourtant la mobilisent aussi fréquemment.

La deuxième limite porte sur le fait que les dispositifs participatifs ont tendance à fonctionner comme des mécanismes pacificateurs. Or, les *asymétries des acteurs* perdurent, comme l'ont rappelé Corinne Larrue ou André Torre. Les positions sociales, les ressources (tant financières qu'en terme de capital culturel) persistent. Les positions institutionnelles sont fictivement reconfigurées. L'invocation quelque peu rituelle à l'idéal démocratique que supposerait mettre en scène ces dispositifs participatifs gomme un peu artificiellement ces antagonismes sociaux... De fait, les voix les plus audibles sont celles qui confortent peu ou prou le projet idéologique porté par ces projets d'aménagement.

Dans le prolongement de cette idée, le fait que l'on ait tendance à maintenir cette confusion entre concertation/délibération et décision pose aussi problème. C'est la troisième limite à cette journée. Focaliser sur le cadre délibératif (le comment) oblitère le fait que la *décision* est finalement le résultat d'une négociation bien souvent extérieure aux arènes délibératives ; soit que le projet est déjà suffisamment élaboré en amont pour qu'on ne puisse pas significativement revenir sur les objectifs qu'il porte, soit que le projet sera finalement validé par des acteurs qui n'étaient pas partie prenante aux dispositifs, ou qui ne s'estiment pas liées par ses résultats. Or, il convient de s'interroger sur la chaîne de la décision, plutôt que de renforcer l'idée que ces procédures participatives sont effectivement le cœur du moment décisionnel. Une telle mise en perspective permettrait sans conteste de ne plus sublimer l'étape délibérative, mais de la saisir pour ce qu'elle est, une simple étape.

Enfin, cette journée a permis d'évoquer la délicate question de la capacité des dispositifs délibératifs à gérer des *temporalités* différentes. Nous avons déjà évoqué l'idée de cette gestion d'histoires différentes. Mais il s'agit aussi de mettre en scène des scénarios d'avenir différents. Ces dispositifs sont-ils adaptés à des temporalités antagonistes : comment produire des avis (ce que sont les résultats de ces délibérations), en tenant compte de la

brièveté des temps délibératifs (quelques mois au plus) et des conséquences en termes de temps (une ligne THT marque le territoire pour plus de 50 années) ? Comment intégrer cette durabilité dans les techniques délibératives actuelles ? C'est une question classique, dès lors que l'on y intègre l'enjeu des générations futures. C'est aussi une question pratique : quelles marges financières existeront encore dans 80 ans, quand il s'agira de démanteler ces lignes ? Comme le soulignait un militant associatif interrogé lors d'une enquête : « *ces dispositifs sont adaptés à des problèmes du XX^e siècle. Le problème, c'est qu'il faudrait inventer des mécanismes pour les enjeux du XXI^e siècle...* ».

Imaginer

Cette journée a permis de montrer qu'il était possible *d'imaginer de nouvelles formes de négociation entre opérateurs et chercheurs*. C'est déjà là un acquis vraiment important. Il n'en demeure pas moins que cette coopération ne doit pas se satisfaire de cette première étape, et qu'elle doit faciliter la mise en place de mécanismes de réflexion permettant de mieux internaliser dans ces dispositifs participatifs des questions complexes mais que l'on ne pourra plus reléguer dans un « au-delà » ou bien considérer qu'il faut attendre une intervention d'un tiers qui détiendrait suffisamment de ressources et de pouvoir pour dénouer la situation locale (l'État, l'Europe...).

L'enjeu est bien d'amener à un questionnement sur les finalités territoriales de ces projets. Comment parviendront-ils à matérialiser sur ces territoires les enjeux de la biodiversité, du changement climatique, de la déplétion des ressources non-renouvelables ? Ces projets sont bel et bien des mises en scène effective du monde (pour reprendre l'idée du paysagiste). Le territoire pourra de moins en moins se construire et se vivre en dehors d'un travail d'internalisation de ces contraintes — jusqu'ici, notre projet de civilisation avait pu dissocier cette approche locale d'une gestion des conséquences des effets produits par ces politiques d'aménagement. Le territoire s'effacera de plus en plus face aux contraintes environnementales. Désormais, nous devons imaginer des solutions négociées (entre opérateurs, chercheurs et habitants), afin de permettre de nouvelles formes d'expérimentations dans les dispositifs délibératifs (des approches artistiques, esthétiques, sensibles... qui ne serviraient pas seulement à faire accepter un projet, mais participeraient aussi à une acculturation des opérateurs et chercheurs...). ITTECOP tentera d'y contribuer.

Bruno Villalba,

Président du conseil scientifique d'Ittecop