

Cours M1 GPRE-SEE
Aménagement du territoire

M. Yann BEAULOYE

L'acceptabilité sociale : recherche de co-construction ou
terme alibi pour faire accepter l'inacceptable ?

La question de l'intégration du public et des acteurs du territoire en tant que parties prenantes des projets d'aménagement du territoire est aujourd'hui très présente dans l'urbanisme. Cette thématique est également questionnée dans différents types de projets connexes qui sont trop souvent appréhendés uniquement pour ce qu'ils sont, sans être réellement considérés comme étant des projets d'aménagement du territoire à part entière.

Cependant il est intéressant de réfléchir à la définition du terme de « territoire », devenu un terme valise utilisé dans le jargon courant. Une définition en particulier se démarque par sa pertinence. Moine (2007¹) compare le territoire à un « système complexe ». Dans ce système, chaque acteur construit sa réalité spatiale. Ainsi, selon l'auteur, « le territoire doit aujourd'hui être abordé de manière globale [...] comme un tout, composé de sous-systèmes et de relations multiples ». Si cette réalité est connue des géographes, les acteurs économiques (industriels, investisseurs, chambres consulaires, etc.) tendent à le négliger. Ainsi, couramment des projets voient le jour sans réel questionnement sur leur inscription dans le territoire et donc sans questionnement sur les limites du territoire correspondant à la nature de leur projet. Partant du principe que le territoire sera celui des acteurs qui le vivent et le font vivre, et notamment des habitants, la légitimité de l'intégration de ces acteurs dès les phases amont prend tout son sens.

Ce cours a pour objectif de vous offrir un questionnement intellectuel sur le portage des projets auxquels vous serez confrontés dans la vie active. Qui associer ? Jusqu'où les intégrer dans les projets ? Pourquoi et sinon quels risques ?

Nous aborderons la question de la co-construction des projets dans différents secteurs d'activités (industrie extractive, projets énergétiques, urbanisme). À vous de vous faire votre opinion, vous serez bientôt les porteurs de vos propres projets et les conseillers des territoires et des entreprises avec qui vous évoluerez dans le futur.

En complément de ce cours, vous trouverez dans le dossier un exemple de démarche d'urbanisme participatif que nous avons organisé dans le cadre du projet de restructuration du centre-ville de Longwy.

Bonne lecture.

Yann Beauloye

¹ Moine A., 2007, *Le territoire : comment observer un système complexe.*, Paris, L'Harmattan, 178 p.

INTRODUCTION

Les projets d'aménagements, qu'ils soient publics ou privés font l'objet d'une implication citoyenne de plus en plus présente, notamment en cas d'apparition d'un désaccord. Ce terme d'implication est lourd de sens, puisque nous le verrons dans le développement de cette partie, la structuration d'une opposition locale est expliquée en partie dans la littérature par une implication inexistante ou insuffisante de la population dans le processus décisionnel, et plus particulièrement dans les phases amont de ce processus (notamment Gendron, 2014² ; Raufflet, 2014³, Chailleux, 2015⁴ ; Batellier, 2016⁵ ; Fortin et Fournis 2014⁶). En France, au cours de la dernière décennie, plusieurs processus de mobilisation massive ont mis sur le devant de la scène des polémiques qui ont eu une résonance à l'échelle nationale et parfois internationale. Nous pensons par exemple à la polémique de l'aéroport Notre-Dame-des Landes qui a donné naissance à un groupe social d'opposants structuré en communauté au sein d'une ZAD (zone à défendre) et où se sont malheureusement tenus de violents affrontements. Nous pensons également à la crise des gilets jaunes, mouvement nationale né en octobre 2018 à la suite de l'augmentation du prix des carburants automobiles, conséquence de la nouvelle taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE). Les manifestations et émeutes qui ont eu lieu dans le cadre de ce mouvement ont littéralement meurtri le pays faisant une dizaine de morts et plusieurs centaines de blessés. Ce mouvement est l'incarnation d'une opposition née du fait que des décisions appliquées dans le cadre légal sont perçues comme injustes socialement par les opposants. Ainsi, l'économiste Christian de Perthuis dira que « l'incompréhension d'une

² Corinne Gendron (2014), « Penser l'acceptabilité sociale : au-delà de l'intérêt, les valeurs », Communiquer, 11 | 2014, 117-129.

³ Emmanuel Raufflet (2014), « De l'acceptabilité sociale au développement local résilient », Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement [En ligne], Volume 14 Numéro 2 | septembre 2014, mis en ligne le 10 septembre 2014, consulté le 24 février 2017. URL : <http://vertigo.revues.org/15139> ; DOI : 10.4000/vertigo.15139

⁴ Chailleux, S. (2015), « « Non au gaz de schiste ! » Cadrages et débordements de la controverse sur les hydrocarbures non conventionnels en France et au Québec », Thèse de doctorat, Sciences Po Bordeaux, soutenue le 1er décembre 2015, 422 p.

⁵ Pierre Batellier, « Acceptabilité sociale des grands projets à fort impact socio-environnemental au Québec : définitions et postulats », Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement [En ligne], Volume 16 Numéro 1 | mai 2016, mis en ligne le 09 mai 2016, consulté le 18 août 2017. URL : <http://vertigo.revues.org/16920> ; DOI : 10.4000/vertigo.16920

⁶ Marie-José Fortin, Yann Fournis « Vers une définition ascendante de l'acceptabilité sociale : les dynamiques territoriales face aux projets énergétiques au Québec », Natures Sciences Sociétés 2014/3 (Vol. 22), p. 231-239. DOI 10.1051/nss/2014037

partie des citoyens provoque une véritable fronde qui se cristallise sur le prix des carburants »⁷. Cette déclaration interroge. En effet est-il possible de réduire une opposition à une simple incompréhension des décisions desdits « sachant » ? Autrement dit la population, non reconnue comme experte est-elle incapable d'enrichir les débats précédant une prise de décision ? Cet axe sera particulièrement analysé dans notre chapitre.

Deux exemples de mobilisation sont emblématiques dans le domaine minier en France : les polémiques du gaz de schiste et de la « Montagne d'Or » en Guyane.

Selon Pierre-Marie Terral (2012), l'émergence de la polémique sur les gaz de schiste en France peut être imputée à un article du journaliste Fabrice Nicolino paru dans Charlie Hebdo en octobre 2010⁸. Cet article intitulé « Gazarem lou Larzac » met en lumière l'existence d'un permis d'exploration de 4000 km² localisé dans l'Aveyron et le Gard accordé le 1^{er} mars 2010 par le ministère de l'Écologie. Ce permis sera couramment appelé permis « de Nant ». Une nouvelle fois selon Terral, ce qui est dénoncé c'est notamment l'absence de communication autour des projets. Ainsi les dossiers seraient « auréolés de secret industriel, en particulier en ce qui concerne la fracturation hydraulique ». On voit ici l'impact qu'a eu le droit français dans la polémique du gaz de schiste. En effet l'absence d'obligation de communication jusqu'en 2013 que nous avons pu détailler dans notre précédente partie clairement contribué au climat de suspicion qui s'est instauré autour du gaz de schiste.

La médiatisation des projets d'exploration de gaz de schiste a pris une ampleur nationale lorsque José Bové a rejoint Fabrice Nicolino à la fin de 2010. José Bové devient le porte-parole de la lutte contre le gaz de schiste et la fracturation hydraulique, procédé qui est dénoncé à cause des risques de contamination des nappes phréatiques et de la consommation importante en eau. La réunion publique de Saint-Jean-du-Bruel organisée dans l'Aveyron le 20 décembre 2010 et animée par José Bové, matérialise le début de cette médiatisation.

La campagne médiatique sera poursuivie ensuite sur internet, ce qui permettra de recueillir 50000 signatures en un mois pour la pétition « Gaz de schiste, non merci ! ». Le mouvement contestataire crée par ailleurs le site internet nonaugazdeschiste.com qui permettra de diffuser des extraits du documentaire Gasland de Josh Fox (2010) ce qui aura pour effet de choquer le grand public via le visionnage d'images chocs supposées refléter les

⁷ De Perthuis C., Faure A. (2018) « Gilets jaunes et taxe carbone, les centimes de la discordes », latribune.fr, publié le 22 novembre 2018, <https://www.latribune.fr/opinions/tribunes/gilets-jaunes-et-taxe-carbone-les-centimes-de-la-discorde-798180.html>

⁸ F. Nicolino, « Gazarem lou Larzac », Charlie Hebdo, 6 octobre 2010, n° 955.

risques du procédé d'exploitation du gaz de schiste. Des collectifs citoyens se créent suite à cela en Drôme et en Ardèche (figure 12).



Figure 1 : source <https://www.herault-tribune.com/articles/14118/portiragnes-littoral-gaz-de-schiste-non-merci/>

La mobilisation commence rapidement à avoir un impact. Ainsi, le 2 février 2011, la ministre de l'Écologie suspend la prospection mais pour un temps limité, le temps qu'une commission d'évaluation remette un rapport sur les enjeux environnementaux de l'exploitation du gaz de schiste. Suite à cette annonce, José Bové organise le 26 février 2011 une réunion de coordination nationale à Valence. Il sera pour l'occasion accompagné de l'avocate Corinne Lepage qui le rejoint dans la lutte d'opposition au projet. La même journée, le premier rassemblement national est organisé à Villeneuve-de-Berg, réunissant près de 15000 personnes. Commencé dans le Sud de la France, le mouvement se propage rapidement jusqu'en Île-de-France. Ainsi, afin de dénoncer la délivrance en 2009 du permis de Château-Thierry à la société Treador, des manifestations d'ampleur sont organisées le 5 mars 2011 et le 16 avril à Meaux. Parallèlement, une autre manifestation est organisée à Donzère dans la Drôme, dont le maire Éric Besson était également ministre de l'Énergie. Cette manifestation rassembla 4000 personnes.

L'opposition au gaz de schiste est de plus en plus politisée. Ainsi, lors de la manifestation de Cahors dans le Lot, 10 000 personnes se réunissent. Les présidents des conseils généraux de l'Aveyron (Jean-Claude Luche) et de l'Hérault (André Vézinhet) sont présents, gommant ainsi leurs divergences politiques, le premier étant affilié à l'UMP et le second au PS. Ce consensus politique se poursuit. Ainsi au début du mois de mars les députés Pascal Terrasse (PS) et Pierre Morel-A-l'Huissier (UMP) sont soutenus par 80 autres députés pour déposer un moratoire sur la prospection du gaz de schiste. La loi Jacob votée le 13 Juillet 2011 concrétise cette opposition en interdisant le procédé de la fracturation hydraulique. Cependant, la loi Jacob ne parvient pas à calmer la mobilisation citoyenne : les 26, 27 et 28 août 2011, 15000 personnes se regroupent à Lézan dans les Cévennes. L'annulation du permis de Nant le 4 octobre 2011, permis qui avait initié la naissance du mouvement,

matérialise finalement, et avec une forte portée symbolique, la victoire des opposants au gaz de schiste.

Un second exemple de mobilisation dans le cadre d'un projet minier peut être cité : celui de la « Montagne d'or » en Guyane. Le 23 Mai 2019, le Conseil de défense écologique, composé des Ministres chargés de la transition écologique et présidé par Emmanuel Macron déclarait que ce projet était incompatible avec « les exigences de protection de l'environnement », marquant ainsi son arrêt. Ce projet, porté par le consortium russo-canadien Nordgold-Colombus Gold, prévoyait une exploitation minière de 8 km² à ciel ouvert en forêt équatoriale reposant sur un procédé de récupération de l'or par cyanuration en circuit fermé. Le projet, rapidement médiatisé, avait rencontré une forte opposition locale. L'ONG WWF France, mobilisée à son encontre, a réalisé un sondage Ifop en juin 2018 auprès des Guyanais. Celui-ci mettait en avant le fait que près de 72% des habitants était opposés aux exploitations minières de ce type. Ce second exemple met une nouvelle fois en avant la capacité d'un mouvement social à faire évoluer des positions politiques impactant directement des projets privés.

Ce processus de mobilisation à l'encontre d'un projet, mais également parfois, nous venons de le voir, à l'encontre d'une idée ou d'une loi, est aujourd'hui fréquemment appelé conflit « d'acceptabilité sociale ». Ce terme « valise », est défini différemment en fonction des parties prenantes (industriels, politiques, opposants), et les attentes autour de ce concept sont également particulièrement variables. Autrement dit, ce terme unique est aujourd'hui différemment utilisé par des parties pouvant avoir des attentes et des objectifs opposés. Ce chapitre sera donc l'occasion d'analyser les différentes définitions réalisées autour de cette notion d'acceptabilité sociale.

I. Une première esquisse de définition de l'acceptabilité sociale souvent réduite au syndrome NIMBY par les politiques

Les exemples de mobilisation abordés dans la partie introductive peuvent être regardés comme étant la matérialisation factuelle de la montée d'une défiance généralisée de la société civile envers les institutions (Rosanvallon, 2006⁹) remettant dès lors en question « les instruments d'action publique », définis par Lascoumes et Le Galès (2004¹⁰) comme étant le « dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des

⁹ Pierre Rosanvallon, *La contre-démocratie : La politique à l'âge de la défiance*, Paris, Seuil, 2006, 345 p.

¹⁰ Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 2004, 370 p., (« Gouvernances »), p. 13.

significations dont il est porteur ». Toujours selon Lascoumes et Le Galès, ces instruments peuvent revêtir différentes formes (notamment législatif, réglementaire, économique, fiscal, informationnel). Ces instruments d'action publique sont donc en quelque sorte le lien unissant la population à des projets qui vont impacter, positivement ou négativement leur quotidien. De leur efficacité dépendra le rejet ou non d'un projet par le public. Au regard de la montée de la défiance des institutions présentée par Rosanvallon il est possible d'en déduire que les instruments d'action publique puissent être inadaptés ou mal utilisés dans le cadre des projets confrontés à une polémique. Ce constat est pourtant totalement occulté par l'analyse de l'acceptabilité sociale réalisée par le prisme du syndrome NIMBY (Not In My Back Yard), qui nous allons le voir réduit l'explication du rejet d'un projet uniquement à l'échelle de la vision et de la sensibilité d'un individu, ou d'un groupe d'individus sans questionner la gouvernance du projet ou même sa nature.

Ainsi, le syndrome NIMBY désigne communément « l'opposition d'intérêts privés à l'implantation à proximité de leur domicile d'un équipement destiné à satisfaire des besoins collectifs » (Béhar et Simoulin, 2014¹¹). Ce syndrome est souvent utilisé avec une visée péjorative. C'est ce qui est expliqué par Corine Gendron (2014) qui avance que « le syndrome NIMBY dépeint les mouvements d'opposition comme étant une agrégation de personnes égoïstes, uniquement préoccupées par les répercussions qu'un projet est susceptible d'avoir sur leur bien-être personnel, et incapables d'en comprendre les dimensions techniques ou l'intérêt collectif ». C'est notamment le point de vue porté par Fischer (1993¹²). Il s'agirait donc de faire passer ses intérêts propres avant l'intérêt général, ceci discréditant de fait la légitimité des revendications avancées. Pour Wolsink (2000¹³), l'identification d'une opposition par le biais du syndrome NIMBY risque en effet d'étiqueter les personnes ou groupes concernés comme étant des « déviants » qui représenteraient un risque à supprimer plutôt que comme des porteurs d'une autre vision. La description faite par Wolsink est particulièrement forte et met en avant la recherche d'écartement d'un risque par la discréditation des individus, et cela sans porter d'attention au message et aux revendications avancées, comme si le projet porté par l'autorité (publique ou privée) était par définition suffisamment abouti pour ne souffrir d'aucun débat. Cette stigmatisation des opposants par le biais du syndrome NIMBY s'avère particulièrement présente dans le cadre de projets présentant une image

¹¹ Laurie Béhar et Vincent Simoulin, « Le NIMBY (Not in My Backyard) : une dénonciation du localisme qui maintient l'illusion du local », *Politiques et management public*, Vol 31/2 | 2014, 151-167.

¹² Fischer F. 1993. « Citizens Participation and the Democratization of Policy Expertise : From Theoretical Inquiry to Practical Cases », *Policy Sciences*, vol. 26, no 3, 1993, p. 173 DOI : 10.1007/BF00999715

¹³ Wolsink, M., 2000. Wind power and the NIMBY-myth: Institutional capacity and the limited significance of public support, *Renewable Energy*, 21, 1, 49-64.

« verte » tels que les projets éoliens (Aitken, 2010¹⁴) ou les bio-raffineries (Gobert, 2016¹⁵). Ainsi, le fait que le public puisse être de fait favorable au développement des technologies est un postulat très répandu (Batellier, 2016) sans pour autant être prouvé (Devine-Wright, 2005¹⁶ ; Aitken, 2010). Par ailleurs, le rejet du conflit est dénoncé par plusieurs auteurs qui estiment que le conflit, loin d'être infiniment négatif, peut être porteur de plus-values pour les projets (Callon, Lascoumes et Barthe, 2001¹⁷ ; Caron et Torre, 2006¹⁸ ; Fortin et al., 2010¹⁹ ; Fortin et al., 2013²⁰ ; Fortin et Le Floch, 2010²¹ ; Gendron, 2014 ; Pham et Torre, 2012²²).

La définition du syndrome NIMBY présentée par Corine Gendron (2014) met en avant la problématique de l'incompréhension de la technique par les opposants, ceci n'étant pas sans rappeler la déclaration de Christian de Perthuis (2018) dans le cadre du mouvement des « gilets jaunes » sur l'incompréhension par les citoyens de la TICPE. Cette définition fait par ailleurs écho aux travaux de P.-B. Joly (2001²³) sur le mode de gouvernance des

¹⁴ Aitken, M., 2010, Why we still don't understand the social aspects of wind power: A critique of key assumptions within the literature. *Energy Policy*, 38, 1834-1841.

¹⁵ Julie Gobert, « D'une acceptabilité « end of pipe » à une réflexion multiscalaire sur les systèmes socio-techniques : exemple des bioraffineries », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, Volume 16 Numéro 1 | mai 2016

¹⁶ Devine-Wright, P., 2005, Beyond NIMBYism: towards an Integrated Framework for Understanding Public Perceptions of Wind Energy, *Wind Energy*, 8, pp. 125-139.

¹⁷ Michel Callon, Pierre Lascoumes et Yannick Barthe, *Agir dans un monde incertain - Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil, 2001, 358 p.

¹⁸ Caron, A. et A. Torre, 2006, Vers une analyse des dimensions négatives de la proximité, *Développement durable et territoires*, Dossier 7, [En ligne] URL : <http://developpementdurable.revues.org/2641>

¹⁹ Fortin, M.-J., A.-S. Devanne et S. Le Floch, 2010, Le paysage politique pour territorialiser l'action publique et les projets de développement : le cas de l'éolien au Québec, *Développement durable et territoires*, 1(2), [En ligne] URL : <https://developpementdurable.revues.org/8540>

²⁰ Fortin, M.-J., Y. Fournis, et R. Beaudry, 2013, Acceptabilité sociale, énergies et territoires : De quelques exigences fortes pour l'action publique - Mémoire soumis à la Commission sur les enjeux énergétiques, Rimouski : GRIDEQ /CRDT /UQAR.

²¹ Fortin, M.-J. et S. Le Floch, 2010, Contester les parcs éoliens au nom du paysage : le droit de défendre sa cour contre un certain modèle de développement. *Globe : revue internationale d'études québécoises*, 13, pp. 27-50.

²² Pham, H.V. et A. Torre, 2012, La décision publique à l'épreuve des conflits. *Revue d'économie industrielle*, 138(2ème trimestre), pp. 93-126.

²³ Pierre-Benoît Joly, « Les OGM entre la science et le public? Quatre modèles pour la gouvernance de l'innovation et des risques », *Économie rurale*, vol. 266 / 1, 2001, p. 11 29, p. 11.

projets. Selon ce dernier, la gouvernance peut être appréhendée sous deux angles. Dans un cas, les autorités vont chercher à légitimer leurs décisions en s'appuyant sur l'expertise scientifique. Ce modèle est selon l'auteur principalement utilisé en Amérique du Nord. Dans un second cas la gouvernance sera structurée afin de légitimer ses prises de décision par le fait démocratique, modèle plutôt présent en Europe selon l'auteur. Bien que l'auteur fasse une distinction géographique entre les deux modes de gouvernance, ces derniers m'évoquent considérablement les faiblesses que nous avons pu relever dans le droit minier français en matière d'association du public. Ainsi, le cadre légal impose uniquement une consultation en fin de procédure (angle de la légitimation des prises de décision) en opposant uniquement des documents techniques à la population (angle de l'expertise scientifique). Peut-être est-il possible d'en déduire que les pratiques en France lient deux modes de gouvernance évoqués par P.-B. Joly (2001). Aussi, je décide d'axer la suite de mon analyse autour de ces thèmes afin d'approfondir le sujet.

La gouvernance via l'appui d'une expertise scientifique place de fait la population en position de profane, phénomène mis en avant par Wolsink (2000). Ainsi, pour Gendron (2014), le décideur cherchera à convaincre la population du bien fondé de sa décision en s'appuyant sur des études techniques réputées impartiales et sans faille, matérialisant de façon objective l'intérêt général (Granjou et Barbier, 2010²⁴). Cette vision s'inscrit clairement dans le modèle sociologique des déficits, qui défend le modèle relationnel descendant entre les scientifiques et la population (top-down). Dans ce modèle, la population est réputée ne pas disposer des connaissances techniques suffisantes pour intervenir dans le processus décisionnel. Cette méconnaissance est notamment utilisée comme argument pour expliquer la défiance du public et des opposants envers les experts (Bauer *et al.*, 2007²⁵).

Partant de l'hypothèse qu'une opposition structurée à l'encontre du projet défendu est issue de l'incompréhension de la technique par les opposants, est-ce que la recherche de résolution d'un conflit ne pourrait donc passer que par l'éducation de la population ? Cette question que nous formulons en nous appuyant sur le concept de la gouvernance via l'appui d'une expertise, place de fait les opposants en position de profane et les « sachant » en position de leadership incontestable. Ce serait mentir de dire que j'éprouve de grandes difficultés à me reconnaître dans ce postulat. Plusieurs auteurs

²⁴ Céline Granjou et Marc Barbier, *Métamorphoses de l'expertise précaution et maladies à prions*, Paris; Versailles, Ed. de la Maison des sciences de l'homme ; Ed. Quae, 2010,

²⁵ M. W. Bauer, N. Allum et S. Miller, « What can we learn from 25 years of PUS survey research? Liberating and expanding the agenda », *Public Understanding of Science*, vol. 16 / 1, janvier 2007, p. 79 95

partagent mon scepticisme. Ainsi, pour van der Sluijs *et al.* (2008²⁶) les rapports entre les décideurs, les experts et la société civile ont évolués, la valeur du savoir du profane est désormais reconnue. La société civile ne tend d'ailleurs plus à la passivité et fait fréquemment appel à ses propres experts afin de mener un débat contradictoire dépassant ainsi le stade de profane pour se hisser au niveau des experts (Bonneuil, 2006²⁷). Par ailleurs Wolsink (2012) et Devine-Wright (2005) ont réfuté l'existence d'une corrélation entre le fait qu'une population bien formée puisse être plus facilement encline à accepter un projet. Pour Aitken (2010) l'effet inverse pourrait même se produire.

Comme nous venons de le voir, le postulat de la gouvernance via l'expertise est amplement critiquable. Toutefois, celui-ci a permis d'accélérer l'innovation grâce à la mise en œuvre de débats contradictoires opposant d'un côté des porteurs de projet « reconnus » experts, et de l'autre côté, un public désireux de se former afin de se hisser au niveau de leurs adversaires. L'« incertitude » (Calon *et al.*) qui règne autour des projets peut donc s'avérer positive. La notion d'incertitude présentée par les auteurs doit être interprétée comme étant l'aléa des projets découlant de la naissance des controverses. Nous ne pouvons malheureusement constater que l'enrichissement de la connaissance ici mise en avant par les auteurs n'intervient qu'en aval du projet, à la suite de la prise de décision, autrement dit trop tard pour faire évoluer le projet (Gendron, 2014).

Le second mode de gouvernance de P.-B. Joly (2001), (la gouvernance plaçant la concertation comme levier de légitimation des décisions) peut apparaître, à première vue, plus démocratique que la gouvernance via l'expertise. Il s'agit en tout cas d'une pratique aujourd'hui répandue en France, même si nous avons vu précédemment que l'intégration de la population aux procédures minières était encore récente et insuffisante. Ainsi, pour Blatrix *et al.* (2007²⁸) la France a connu un tournant participatif et prône communément la concertation et la participation du public. Pour Yves le Bars (2007²⁹), les décisions publiques prennent désormais en compte les enjeux liés à la défiance de l'opinion publique ce qui implique de mener des

²⁶ van der Sluijs J. *et al.* 2008. Qualité de la connaissance dans un processus délibératif, *Natures Sciences Sociétés* 3/2008 (Vol. 16), p. 265-273.

²⁷ Bonneuil C. 2006. Cultures épistémiques et engagement public des chercheurs dans la controverse OGM, *Natures Sciences Sociétés* 3/2006 (Vol. 14), p. 257-268.

²⁸ Cécile Blatrix, Loïc Blondiaux, Jean-Michel Fourniau[*et al.*], *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, 2007, 412 p.

²⁹ Yves Le Bars, « Un nouveau contexte de la décision publique, de nouvelles interactions entre recherche et pouvoir public », in Rémi Barré, Bastiaan De Laat, Jacques Theys. *Management de la recherche: enjeux et perspectives*, De Boeck, Bruxelles, 2007.

procédures transparentes. Les consultations publiques menées dans le cadre des procédures sont ainsi organisées afin de justifier les décisions (Jacob et Genard, 2004³⁰). La Commission Nationale du Débat Public (CNDP) a ainsi été créée dans ce sens en 1995. La CNDP est utilisée dans le cadre de la gouvernance de projets d'envergure à l'image du projet de site d'enfouissement de déchets radioactifs à Bure. Il y aurait donc un certain progrès dans les pratiques d'association du public, qui pourrait même pour Levidow (2007³¹), dans le cadre de sujets technoscientifiques influencer les décisions.

Il convient cependant de conserver une certaine prudence vis-à-vis de la légitimation des décisions par le biais de la concertation. Tout d'abord, il ne s'agit souvent que de démarches informatives alibis menées dans le but de légitimer un projet ou une décision et de désamorcer les conflits potentiels plutôt que de réelles associations de la population. Le processus participatif annoncé s'avère donc souvent en décalage avec la pratique (Blatrix, 2011³²). Ainsi, pour Macnaghten dans ses travaux sur les nanotechnologies (2010³³) et Irwin sur les OGM (2006³⁴), la concertation n'est pas menée pour discuter d'un problème et enrichir un projet, mais bien pour imposer la vision du gouvernement et limiter les risques de mobilisation de la population (Lascoumes 1994³⁵).

Julie Gobert (2016) a notamment mis en avant le fait que les démarches de concertation engagées dans le cadre de travaux de bio-raffinerie étaient l'occasion d'écarter les débats de la table de discussion. Il en ressort, que sous-couvert de leur assimilation au développement durable, la création de ces équipements n'est soumise qu'à une acceptabilité « end of pipe », c'est à dire sur l'objet lui-même et non sur le processus de décision amont ou les

³⁰ Steve Jacob et Jean-Louis Genard, Expertise et action publique, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2004, 164 p., (« Sociologie politique »).

³¹ Les Levidow, « European Public Participation as Risk Governance: Enhancing Democratic Accountability for Agbiotech Policy? », East Asian Science, Technology and Society: an International Journal, vol. 1 / 1, décembre 2007, p. 19 51,

³² Cécile Blatrix, « La démocratie participative en représentation », Sociétés contemporaines, vol. 74 / 2, 2009, p. 97. Catherine Neveu, « Démocratie participative et mouvements sociaux : entre domestication et ensauvagement ? », Participations, vol. 1 / 1, 2011,

³³ Phil Macnaghten, « Researching technoscientific concerns in the making: narrative structures, public responses, and emerging nanotechnologies », Environment and Planning A, vol. 42 / 1, 2010, p. 23 37.

³⁴ Alan Irwin, « The Politics of Talk Coming to Terms with the 'New' Scientific Governance », Social Studies of Science, vol. 36 / 2, avril 2006, p. 299 320.

³⁵ Pierre Lascoumes, L'Eco-pouvoir. Environnements et politiques, Paris, La Découverte, 1994, 324 p.

conséquences et applications en découlant. Les choix qui conduisent dès lors une collectivité à investir des fonds importants dans la construction d'une bio-raffinerie sont le résultat de « tours de table réduits » auxquels ne sont souvent conviées que des personnes convaincues du bien-fondé du projet. Ainsi, le public est écarté de ce processus de décision et ne sera consulté que dans le cadre légal, notamment au cours des enquêtes publiques. Les opposants à ce type de projets sont, par ailleurs, parfois discrédités par les promoteurs qui assimilent cette manifestation une nouvelle fois au syndrome « NIMBY » sans se soucier des doléances réelles. En effet, des nuisances peuvent exister (bruit, impact visuel, site inadapté, etc.) et dans ce cas ne pas être prises en compte ce qui dissout la possibilité de parvenir à un compromis social.

Nous venons donc de voir que la gouvernance via la concertation comme levier de concertation pouvait déjà souffrir d'une première critique : celle de sa fréquente inconsistance et donc inutilité pour le public. Mais une deuxième critique peut être formulée : cette pratique peut être instrumentalisée pour faire accepter des projets mauvais ou non aboutis (Gendron, 2014 ; Aitken, 2010). Arnstein (1969³⁶) identifie ainsi la manipulation comme étant un objectif possible de certains cas de participation publique, postulat qui se rapproche du modèle propagandiste de Grunig et Hunt (1984³⁷). Dans celui-ci le porteur de projet omet volontairement des informations, ou pire les transforme afin de rendre son projet positif et attractif. Cette pratique apparaît particulièrement malhonnête.

Nous avons dans cette première partie appréhendé le paradigme d'acceptabilité sociale sous un angle général qui a permis de faire ressortir l'importance du syndrome NIMBY dans l'interprétation qui en est fait par les politiques. Par ailleurs, cette première analyse nous pousse à conserver une certaine prudence avec l'acceptabilité sociale qui peut être la porte ouverte à certaines dérives visant à rendre acceptables des projets qui ne le seraient pas forcément. Nous proposons dans notre prochaine partie d'approfondir notre connaissance de l'acceptabilité sociale en nous concentrons sur le rapport de l'industrie extractive avec cette doctrine. Ce secteur d'activité a été beaucoup étudié sous cet angle. Les retours d'expérience peuvent être riches d'enseignement dans le domaine de l'aménagement du territoire.

³⁶ Arnstein, S.R., 1969, A Ladder of Citizen Participation. Journal of the American Institute of Planners, 35(4), pp. 216-224.

³⁷ Grunig, James E. et Todd Hunt. 1984. Managing Public Relations. Holt, Rinehart and Winston, 550 p.

II. La concertation et l'acceptabilité sociale du point de vue de l'industrie minière : le concept de License Sociale d'Opérer (LSO)

A. Une LSO imaginée pour réduire les risques d'opposition aux projets

1) Un besoin bien réel pour l'industrie minière d'associer la population

La nécessité de dépasser le cadre légal afin d'engager un dialogue social a été formulée à partir de la fin des années 90' dans le milieu de l'industrie minière. En 1997, lors d'une rencontre avec la Banque Mondiale à Washington DC, Jim Cooney qui était directeur des affaires internationales et Publiques de l'entreprise minière Placer Dome, utilise pour la première fois le concept de licence sociale d'opérer (LSO, ou SLO en anglais) lors d'une rencontre avec la Banque Mondiale à Washington DC (Lacey, Parsons et Moffat, 2012³⁸). Pour Jim Cooney, la LSO doit devenir une exigence pour l'industrie minière (Thomson, Boutilier et Black, 2012³⁹) à l'origine de plusieurs accidents écologiques dans les années 1990. Pour Emmanuel Raufflet (2014), la notion d'acceptabilité sociale, correspondant à la LSO est née des limites de la licence légale d'opérer des entreprises⁴⁰. Selon l'auteur, les populations locales susceptibles de ne pas tirer directement bénéfice du projet, ou d'en subir les conséquences négatives comme la détérioration de l'environnement et des ressources locales, ou l'augmentation massive de la circulation de poids lourds, sont susceptibles de contester la légitimité de projets, pourtant autorisés officiellement par les autorités. Il s'agit donc au travers de la LSO de palier aux insuffisances du cadre légal, non pas en s'y substituant mais en le complétant.

Pour Don C. Smith *et al.* (2015⁴¹), la licence sociale est un outil destiné aux entreprises minières afin de gérer les risques socio-politiques en se conformant à un ensemble de règles implicites fixées par les parties prenantes. Cette licence sociale doit alors permettre de mener les négociations qui conduiront à l'aboutissement du projet. Ces négociations devront être entretenues tout

³⁸ Lacey J., Richard P. et Kieren M., 2012, Exploring the concept of a Social Licence to Operate in the Australian minerals industry, CSIRO, Octobre, Brisbane, « EP125553 ».

³⁹ Thomson I., Boutilier R.G et Black L. (2012), Corporate Social Responsibility – The Social License to Operate a Mine, The International Resource Journal, November.

⁴⁰ Correspondant aux permis et autorisations délivrés par les autorités

⁴¹ Smith, Don C. and Richards, Jessica M., 2015, Social License to Operate: Hydraulic Fracturing-Related Challenges Facing the Oil & Gas Industry, Oil and Gas, Natural Resources, and Energy Journal: Vol. 1: Iss. 2, Article 2.

au long de la durée de vie du projet. Cette définition de la licence sociale met une nouvelle fois la notion de risque d'opposition au centre de sa description. Le risque d'opposition à un projet dans le cadre d'un processus d'acceptabilité sociale a été analysé par Thomson et Boutillier (2011⁴²). Selon ces derniers, l'acceptabilité sociale d'un projet présente différents degrés (figure 13). Le degré le plus élevé d'acceptabilité sociale d'un projet sera celui de l'appropriation. À ce stade, les différentes parties prenantes soutiendront massivement le projet et s'investiront dans sa défense et sa mise en œuvre. À l'inverse, le degré le plus bas de l'acceptabilité sociale est celui du rejet. À ce stade les risques d'opposition et de conflits sociaux seront élevés et de nature à menacer la mise en œuvre du projet.

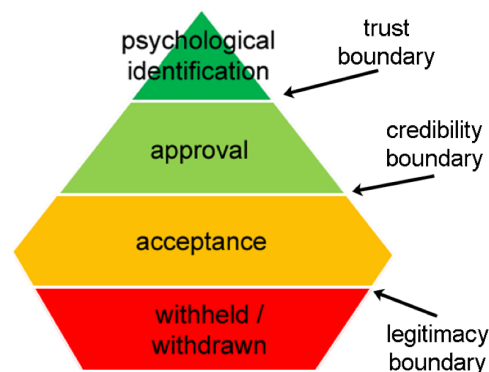


Figure 2 : Pyramide de la licence sociale d'opérer (source Thomson et Boutillier, 2011)

Si les travaux de Thomson et Boutillier innovent en dépassant la simple vision de rejet des projets dans le cadre de l'acceptabilité sociale, cette vision reste relativement unilatérale, puisque dans le stade de l'appropriation et de l'identification psychologique les auteurs expliquent que les acteurs du territoire et les habitants participeront à la défense du projet. Or si cette approche bénéficie sans aucun doute à la firme, l'intérêt du projet pour la population et le territoire apparaît délaissé. La gestion du risque d'opposition est encore une fois omniprésente. Dans l'industrie minière, le risque d'atteindre le degré le plus bas d'acceptabilité sociale et donc de voir émerger des conflits sociaux est en effet décuplé par la temporalité des activités. Ces dernières mobilisent en effet des fonds importants sur une durée longue en raison de la non mobilité des ressources exploitées. Les industries de l'extraction présente donc une grande vulnérabilité face à cet aléa qui est la réaction de la population, formant ainsi le risque de l'acceptabilité sociale. Il importe donc aux industriels d'entretenir de bonnes relations avec le public afin de limiter les risques d'opposition qui seraient susceptibles de menacer leurs projets par le biais des possibilités de blocage de l'accès aux

⁴² Thomson, I & Boutillier, R.G., 2011, Social license to operate. In P.Darling (Ed.), SME Mining Engineering Handbook (pp. 1779-17796). Littleton, CO : Society for Mining, Metallurgy and Exploration

ressources essentielles, telles que la matière première ou la main d'œuvre (Raufflet 2014).

Pour beaucoup le risque d'opposition à un projet réside dans la contestation du projet en lui-même c'est notamment le cas au travers du syndrome NIMBY. Cependant, certains auteurs ont démontré que l'opposition pouvait être issue d'un sentiment d'injustice dans le processus de gouvernance (Visschers et Siegrist, 2012⁴³ ; Wolsink, 2005). L'impression de secret, liée à une communication et une discussion insuffisante avec la population pourrait expliquer ce sentiment d'injustice (Gross, 2007⁴⁴). La nécessité d'inclure la population dans les projets miniers est donc bien réelle, d'autant plus que nous l'avons vu en France, le cadre légal impose des procédures très insuffisantes en la matière.

2) Un manque de consensus autour de la définition de la LSO

Les définitions de la LSO, et plus largement de l'acceptabilité sociale de Raufflet (2014) et de Smith *et al.* (2015) que nous avons abordé précédemment sont loin d'être les seules ; ceci démontrant l'hétérogénéité des interprétations de cette notion. Par ailleurs, certaines voix s'élèvent à l'encontre de la LSO et de l'intégration du public dans la prise de décision. Pour Arnstein (1969⁴⁵) la population détient une part de plus en plus importante dans le processus décisionnel, ce qui affaiblirait du coup la décision politique. Dwight Newman⁴⁶ avance en 2014 qu'une adhésion trop importante à la licence sociale d'opérer peut se transformer en un rejet de la règle de droit et déstabiliser une société. Jen Gerson⁴⁷ ira même jusqu'à avancer que les règles doivent être fixées par des organismes de réglementation car le grand public serait incapable de contribuer à la construction d'un accord. Au regard des pratiques réellement constatées nous allons voir que ces positions sont difficilement défendables, l'intégration du public se limitant le plus souvent à une démarche alibi d'information.

⁴³ Visschers, V.H.M. et M. Siegrist, 2012, Fair play in energy policy decisions : Procedural fairness, outcome fairness and acceptance of the decision to rebuild nuclear power plants. *Energy Policy*, 46, pp. 292–300.

⁴⁴ Gross, C., 2007, Community perspectives of wind energy in Australia: The application of a justice and community fairness framework to increase social acceptance, *Energy Policy*, 35, pp. 2727–2736.

⁴⁵ Sherry R. Arnstein, « A Ladder of Citizen Participation », *Journal of the American Institute of Planners*, vol. 35 / 4, 1969, p. 216 224.

⁴⁶ Dwight Newman, Commentary, Be Careful What you Wish For: Why some versions of “social license” are unlicensed and may be anti-social, *MACDONALD-LAURIER INSTITUTE PUBLICATION* 4 (Nov. 2014).

⁴⁷ Jen Gerson, Rise of ‘Social Licence’: Claiming They Speak for Their Community, Protest Groups are Undermining the Law, *THE NATIONAL POST* (Oct. 17, 2014)

Les multiples définitions de l'acceptabilité sociale et de la License Sociale ont été recensées dans les travaux de Pierre Batellier (2016) (tableau 5). Il expose dans ses travaux que *« le foisonnement d'approches et d'acceptions dont les fondements ne sont jamais véritablement explicités ni clarifiés, risque aussi de créer un terme « valise » dénué de sens et manipulable au gré des intérêts des acteurs, favorisant ainsi une méfiance, un dialogue de sourds voire des conflits ouverts sur le sens de la notion »*. Il apparaît ici clairement qu'une définition orientée de l'acceptation sociale peut servir les intérêts d'un projet en contribuant à rendre acceptable ce qui serait, sans cette démarche, inacceptable pour la population (Gendron, 2014). Ce constat est également fait par M-J Fortin et Y. Fournis (2014) qui avancent que *« certaines interprétations de l'acceptabilité sociale apparaissent particulièrement faibles pour la critique citoyenne ou scientifique, tel un alibi sémantique pour assurer ou justifier la reconduction des pratiques usuelles qui sont justement à la source des oppositions »*. L'acceptabilité sociale doit donc être perçue et utilisée avec prudence.

Dans ses analyses Batellier précise que les définitions faites de l'acceptabilité sociale mettent généralement en avant l'acceptabilité sociale comme étant un processus centré sur le public, lui permettant de discuter des décisions des acteurs publics et privés. Or, ses observations sur le terrain ont révélé que cette approche n'est pratiquement jamais mise en œuvre, l'acceptabilité sociale étant majoritairement exclusivement centrée sur la recherche de non opposition de la population. Ainsi, factuellement, l'acceptabilité sociale est pratiquement systématiquement centrée sur le promoteur, comme l'illustre l'article de Smith *et al.*. Voilà de quoi rassurer les inquiétudes des opposants à la LSO évoqués précédemment...

Source (date) - contexte	Définitions proposées
Office québécois de la langue française (consulté en 2013)	Ensemble des caractéristiques qui font que l'exploitation d'une ressource naturelle est jugée comme étant potentiellement acceptable par une communauté.
Gouvernement du Québec - thésaurus gouvernemental en ligne (consulté en 2013)	Ensemble des jugements collectifs, basés sur les valeurs sociétales, portant sur le bien-fondé d'une politique ou d'un projet de développement pouvant avoir un impact sur les milieux naturel et humain.
Stankey (1996) – <i>forêts</i>	Choix de tolérance issu de ce que la société accepte en termes de conditions environnementales et des pratiques qui seront entreprises afin de maintenir ou de restaurer ces conditions.
Shindler, Brunson et Cheek (2004) – <i>forêts</i>	<i>Acceptability judgments reflect a political perspective and are the product of the interactions between citizens and management organizations over time, reflecting trust levels and beliefs that citizens hold about those responsible for the stewardship of the nation's resources.</i>
Caron-Malenfant et Conraud (2009) – <i>multisectoriel</i>	Le résultat d'un processus par lequel les parties concernées construisent ensemble les conditions minimales à mettre en place, pour qu'un projet, programme ou politique s'intègre de façon harmonieuse, et à un moment donné, dans son milieu naturel et humain.
Wolsink (2012) – <i>énergies renouvelables</i>	<i>Social acceptance is the degree of which a phenomenon is taken by relevant social actors, based on the degree how the phenomenon is (dis-)liked by these actors.</i>
Fortin, Fournis et Beaudry (2013) – <i>éolien et gaz de schiste</i>	Processus d'évaluation politique d'un projet mettant en interaction une pluralité d'acteurs impliqués à diverses échelles et à partir duquel se construisent progressivement des arrangements et des règles institutionnels reconnus légitimes, car cohérents avec la vision du territoire et le modèle de développement privilégiés par les acteurs concernés.
Gendron (2014) adapté de Brunson (1996) – <i>multisectoriel</i>	Assentiment de la population à un projet ou à une décision résultant du jugement collectif que ce projet ou cette décision est supérieur aux alternatives connues/imaginables, incluant le statu quo.

Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (2014, p. 351) – gaz de schiste	L'acceptabilité sociale est un processus collectif et évolutif qui intègre un nombre important d'acteurs locaux et régionaux. Elle se traduirait non pas par l'assentiment général, mais plutôt par un consensus des parties prenantes à travers la consultation et les échanges.
--	---

Tableau 1 : Recensement des définitions de l'acceptabilité sociale (source Batellier, 2016)

B. Pourquoi une telle présence du concept d'acceptabilité sociale dans les projets énergétiques et miniers ? Une réponse pouvant être apportée par le concept de valeur d'un individu

Les travaux de Durkheim (1893⁴⁸) et Weber (1958⁴⁹) placent le concept de valeur comme étant un élément indispensable à la compréhension du « changement, au niveau de la société comme à celui des individus » (Schwartz, 2006⁵⁰). Nous pouvons nous arrêter quelques instants sur la notion de société. Selon Wei (2008⁵¹), un politologue, une société « est une entité au sein de laquelle les individus agissent les uns sur les autres ». L'idée d'influence que des individus peuvent avoir les uns sur les autres, avec une notion de réciprocité ou non, n'est pas sans rappeler l'impact qu'avait eu l'article de Fabrice Nicolino dans le cadre de la polémique du gaz de schiste, article qui rappelons-le avait contribué à mettre le gaz de schiste sur le devant de la scène. Le concept de valeur d'un individu de Durkheim et Weber est donc de nature à influencer un individu sur sa position en matière d'acceptabilité d'un projet, et ce dernier pourrait donc lui-même influencer d'autres personnes.

Afin de comprendre l'impact des valeurs d'un individu sur son jugement, Rokeach (1974)⁵² a développé le modèle Valeurs-Croyances-Attitudes. Selon ce dernier, les valeurs d'un individu (par exemple le travail, la justice, la

48 Durkheim É., 1893. – De la division du travail social, Paris, Alcan. — 1897. – Le suicide, Paris, Alcan.

49 Weber M., [1905] 1958. – The Protestant ethic and the spirit of capitalism, New York, Scribner's.

50 Shalom H. Schwartz, « Les valeurs de base de la personne : théorie, mesures et applications », Revue française de sociologie 2006/4 (Vol. 47), p. 929-968. DOI 10.3917/rfs.474.0929

51 Wei Pan, « Les valeurs fondatrices des sociétés contemporaines », Diogenes, 2008/1 (n° 221), p. 73-99. DOI : 10.3917/dio.221.0073. URL : <https://www.cairn.info/revue-diogene-2008-1-page-73.htm>

52 Deconchy Jean-Pierre. Rokeach (Milton) The Nature of Human Values. In: Archives de sciences sociales des religions, n°38, 1974. pp. 246-248

famille, l'environnement, etc.) vont déterminer le jugement de celui-ci sur ce qui est désirable ou non. Ces valeurs vont initier des croyances sur un sujet, par exemple pour le projet d'exploitation de gaz de charbon les croyances des habitants portent principalement sur l'environnement. Enfin, ces croyances vont donner naissance à des attitudes qui guideront l'individu dans ses réactions face à la situation qu'il jugera. Le jugement d'acceptabilité sociale s'apparente donc à une attitude s'inscrivant dans ce modèle.

Yelle (2014⁵³) a travaillé sur l'impact du jugement individuel d'un individu dans le cadre de l'acceptabilité sociale. Elle a mis en avant que lorsque le jugement d'acceptabilité est favorable, les gens n'initient généralement pas de réaction. Par contre, lorsque leur jugement est défavorable, « soit les gens ne réagissent pas, car l'attitude n'est pas assez forte chez eux ou le soutien de leur groupe n'est pas assez fort, soit une réaction négative sera manifestée dans le but de faire changer le projet, particulièrement lorsqu'il est jugé intolérable ». On voit clairement ici l'influence du groupe dans la prise de décision de l'individu sur son choix d'initier une réaction ou non, rejoignant le principe d'influence mis en avant par Wei.

Selon Yelle, la préoccupation environnementale est de plus en plus présente dans les valeurs de la population. Ceci se vérifie effectivement au travers de la littérature scientifique nord-américaine qui est très abondante sur le sujet, notamment sur l'acceptabilité sociale de projets énergétiques (Anderson et Theodori 2009, Fortin et Fournis 2014, Thomson et Boutilier 2012, Raufflet 2014, Batelier 2016, Gobert 2016, Smith 2015, Wolsink 2000, Wüstenhagen 2007). Cette tendance s'inscrit directement dans le paradigme biocentrique qui place les ressources naturelles et l'environnement au centre des préoccupations lorsque le postulat de l'anthropocentrisme visait à considérer ces éléments comme des ressources utiles pour le bien de l'être humain (Riley, 2008⁵⁴). Les mobilisations citoyennes importantes autour de projets à fort impact environnemental (par exemple autour de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, du site d'enfouissement de déchets nucléaires de Bure, du barrage de Sivens, de la construction du stade de l'Olympique Lyonnais, polémique du gaz de schiste, etc.) amènent à penser que la France ne fait pas exception à cette tendance, et ainsi que l'opinion publique s'inscrit aujourd'hui dans ce paradigme biocentrique.

⁵³ Yelle Véronique, «L'acceptabilité sociale: définition du concept et aspects reliés au processus de jugement individuel (Partie A)», La forêt à cœur, 2014, mis en ligne le 05 février 2014, consulté le 11 novembre 2017.
URL : <http://laforetacoeur.ca/blog/acceptabilite-sociale-definition-concept-aspects-relies-processus-jugement-individuel-partie-a/>

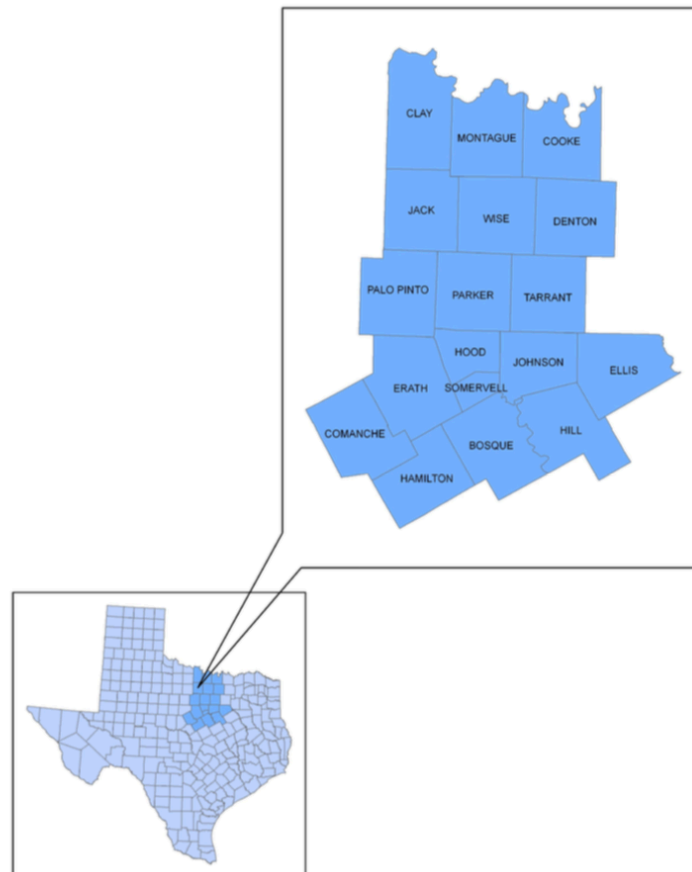
⁵⁴ Dunlap Riley, « The New Environmental Paradigm », in The journal of Environmental Education, September 2008

Si le paradigme biocentrique explique l'importance de l'environnement dans le jugement des individus, dans le cadre des projets miniers c'est bien le risque d'atteinte à l'environnement, mais également le risque pour la santé publique qui sont mis en avant par les détracteurs. Nous l'avons vu dans l'introduction, l'argument du risque était très présent dans les polémiques autour du gaz de schiste et de la Montagne d'Or en France.

Cette peur du risque est également présente dans le cadre de l'exploitation du gaz de schiste aux États-Unis, y compris même dans des territoires n'ayant pas rencontré de « problème » d'acceptabilité sociale. C'est ce qu'ont montré les travaux d'Anderson et Theodori (2009⁵⁵) qui ont mené leurs recherches au Texas, dans les comtés de Wise et de Johnson qui font parties de la « Barnett Shale » (figure 15), un des plus importants gisements de gaz non conventionnel des États-Unis. La particularité des sites d'exploitations est qu'ils se situent à proximité de secteurs urbanisés.

L'exploitation dans le comté de Wise a démarré en 1981, année de forage du premier puits. Cette exploitation relativement ancienne permet aux auteurs de travailler sur un territoire qui bénéficie d'un important retour d'expérience. À l'inverse, l'exploitation au sein du comté de Johnson est beaucoup plus récente (les deux premiers puits ont été créés en 2000). Ainsi, les auteurs ont choisi ces deux périmètres d'étude afin d'analyser les perceptions des projets par les habitants, mais également les impacts sociaux, cela à stades différents d'avancée des projets.

55 Anderson, Brooklynn J. and Gene L. Theodori. 2009. "Local Leaders' Perceptions of Energy Development in the Barnett Shale." *Southern Rural Sociology* 24:113–29.



The Barnett Shale

Figure 3 : source Anderson et Theodori, 2009

Les participants sont interrogés sur leur perception des conséquences positives et négatives issues de l'exploitation minière. Les résultats de ces entretiens ont révélé un certain nombre de similarités mais également des différences frappantes. Tout d'abord au chapitre des retombées positives, les participants des deux comtés évoquent en premier lieu les retombées économiques importantes, qui se sont matérialisées au travers des revenus d'assurance, de l'augmentation des prix du foncier, du revenu des ménages, mais également via la création importante d'emplois et la diminution logique du chômage. Cette tendance a été confirmée par une étude d'impact économique du groupe Perryman (2007⁵⁶) qui a estimé qu'à l'échelle de la « barnett shale » la production économique annuelle était de 10,8 milliards de dollars et que 108 000 emplois avaient été créés. Les répondants du comté de Johnson font par ailleurs également remonter des avancées dans la qualité des équipements scolaires et médicaux.

56 The Perryman Group. 2007. Bounty from Below: The Impact of Developing Natural Gas Resources Associated with the Barnett Shale on Business Activity in Fort Worth and the Surrounding 14-County Area. Retrieved August 12, 2009 (http://www.barnettshaleexpo.com/docs/Barnett_Shale_Impact_Study.pdf).

Quant aux retombées négatives, plusieurs thèmes ont fait consensus. Les auteurs les classent en trois catégories :

- Les menaces potentielles pour la santé publique et la sécurité,
- Les préoccupations environnementales
- Les problèmes de qualité de vie

La problématique qui est ressortie le plus souvent est celle de l'augmentation importante de la circulation des poids lourds, occasionnant d'une part des nuisances (bruit, poussière, encombrement des routes) et d'autre part des risques liés au comportement des conducteurs (augmentation de l'accidentologie et des décès en découlant). Rappelons que ces nuisances ont également été soulignées par Bonijoly et al. (2013) dans leur analyse des risques relatifs aux projets d'exploitation de gaz de charbon.

Les témoignages font également état de risques liés directement à l'extraction de gaz (fuites, explosions), qui, bien que rares, peuvent représenter un danger pour les résidents les plus proches. Les habitants du comté de Wise cette fois-ci ont fait part de risques pour la santé liés à l'élimination de la saumure utilisée pour l'extraction, dont les volumes ont augmenté de façon importante en phase de production. Ainsi, selon les informateurs, les habitants locaux s'opposent à l'utilisation de ces produits qui peuvent représenter un danger pour les nappes d'eau souterraines en cas de mauvaise conception des puits. Certains évoquent même les risques accrus de cancers.

Quant aux préoccupations environnementales, les habitants des deux comtés ont exprimé des inquiétudes liées à l'approvisionnement en eau, la fracturation nécessitant des volumes énormes de cette ressource vitale (chaque fracturation consomme de 18 à 29 millions de litres d'eau, sachant que Wilson (2007⁵⁷) a démontré que chaque puits est fracturé trois fois la première année puis ensuite tous les six mois, et qu'en 2006, selon la Texas Railroad Commission, le comté de Wise accueillait 3489 puits et le comté de Johnson 195).

Enfin, les impacts négatifs pour la qualité de vie portaient dans les deux comtés sur la dégradation des paysages, le bruit provoqué en période de forage, et la dégradation de la qualité des routes liée au trafic accru de poids-lourds.

⁵⁷ Wilson, Sharon. 2007a. "Oil and Gas Exemption Should be Eliminated." Wise County Messenger, February 22, 2007. Retrieved November 14, 2007 (http://www.wcmessenger.com/opinion/columns/EEZkpyAAEFmWhFUs_zk.php).

Il existe par ailleurs une différence de perception des avantages et inconvénients de l'exploitation de gaz liés à la propriété des droits miniers. Ainsi, un certain nombre de personnes se sont enrichies très rapidement. Par opposition, les habitants qui n'en ont pas bénéficié développent le sentiment de supporter les contraintes de l'exploitation sans en retirer de bénéfices ce qui tend à diviser la population et à dégrader la cohésion sociale. Ce phénomène est lié au régime de propriété du tréfonds. Aux Etats-Unis les propriétaires de terrains en surface sont également propriétaires du tréfonds et donc des ressources qui y sont localisées. En France, ce n'est pas le cas, comme nous avons pu le voir dans notre partie sur la présentation des procédures minières, l'exploitation d'une ressource du sous-sol est strictement encadrée par le code minier.

L'enrichissement d'une partie de la population a également eu pour effet de modifier la structure du pouvoir local, les personnes concernées par cet enrichissement cherchant à occuper des postes de direction. La population développe alors une nouvelle préoccupation, à savoir que les nouvelles personnes au pouvoir continuent à défendre la communauté et qu'au contraire ils ne cherchent pas à profiter de leur nouveau statut pour servir leurs propres intérêts ainsi que ceux de l'élite.

Les auteurs ont terminé leurs entretiens en demandant à leurs interlocuteurs s'ils pensaient que les intérêts de l'exploitation du gaz l'emportaient sur les inconvénients. Le résultat de cette simple question est très intéressant. Ainsi, les répondants du comté de Wise, qui rappelons-le connaît un processus d'exploitation plus ancien et beaucoup développé, estiment à l'unanimité que les inconvénients l'emportent sur les avantages, alors que les répondants du comté de Johnson, où l'exploitation du gaz est beaucoup plus récente, estiment que ce sont les avantages qui l'emportent.

Le retour d'expérience issu des travaux d'Anderson et Theodori est riche d'enseignements. Tout d'abord, les témoignages ont permis de confirmer le fait qu'un projet, bien que socialement accepté dans un premier temps (en l'occurrence grâce aux retombées financières et aux bénéfices matériels apportés par le projet), peut être remis en question par la suite. Ce constat renvoi tout d'abord à la notion de compensation par la récompense (Battelier, 2016), qui voudrait qu'un projet présentant des nuisances, puisse limiter les risques d'opposition en offrant une contrepartie (souvent financière) aux opposants potentiels. Ce postulat s'inscrit directement dans le syndrome NIMBY. Ainsi encore une fois les revendications des opposants sont écartées sans être écoutées en partant du fait que seul leur intérêt individuel prévaut. En d'autres mots, si le public bénéficie d'un intérêt direct, il n'a pas de raisons de s'opposer au projet, même si celui-ci est porteur de nuisances. Ainsi, pour

Cowell *et al.* (2011⁵⁸), la présence d'une compensation n'est pas suffisante pour justifier à elle seule un projet présentant des atteintes aux droits humains (notamment des risques) (Ruggie, 2011⁵⁹).

Par ailleurs, l'étude de cas présentée par Anderson et Theodori illustre également le caractère non définitif de l'acceptabilité sociale. Au contraire, celle-ci résulterait d'un équilibre provisoire (Fortin et Fournis, 2011 ; Shindler, Brunson et Stankey, 2002⁶⁰). Pour de nombreux auteurs, il importe de ne pas réduire l'acceptabilité sociale à une réponse apportée à une problématique spontanée, mais plutôt comme un processus s'inscrivant dans la durée (Aitken, 2010 ; Campos, Haduong et Merad, 2010⁶¹ ; Devine-Wright, 2005 ; Shindler *et al.*, 2004⁶² ; Wolsink, 2000, 2005⁶³).

Enfin, nous avons vu que la gestion du risque était très présente dans les préoccupations de la population face aux projets miniers. Or, nous avons également pu constater jusqu'à présent, que les différentes approches de l'acceptabilité sociale abordées par les industriels (au travers de la LSO) et les politiques (au travers du syndrome NIMBY) avaient tout compte fait pour unique finalité d'écarter les potentiels opposants. Ainsi, les principales actions en matière d'association du public dans le cadre des démarches visant à obtenir leur acceptabilité se limitent à des opérations d'information afin de les rassurer. C'est ce que nous avons pu analyser par le biais des travaux de P.-B. Joly (2001) sur les modes de gouvernance des projets. Or l'histoire à démontrer que le risque ne pouvait jamais être totalement écarté. Nombreuses sont les catastrophes issues d'erreurs découlant d'actes de personnes politiques ou de personnes qualifiées techniquement. Ainsi

58 Cowell, R., G. Bristow et M. Munday, 2011, Acceptance, acceptability and environmental justice: the role of community benefits in wind energy development, *Journal of Environmental Planning and Management*, 54:4, pp. 539-557.

59 John Ruggie (2011), *Guiding Principles on Business and Human Rights*, rapport à destination des Nations Unies

60 Shindler, B.A., M. Brunson et G.H. Stankey, 2002, Social acceptability of forest conditions and management practices: a problem analysis, Gen. Tech. Rep. PNW-GTR-537, Portland, OR : U.S. Department of Agriculture, Forest Service, Pacific Northwest Research Station. 68 p.

61 Campos, S., M. Ha-Duong et M. Merad, 2010, Synthèse de littérature sur l'acceptabilité sociale du captage et du stockage du CO₂. Dans Ha-Duong, M. et N. Chaabane (dir.), *Le captage et le stockage du CO₂. Enjeux techniques et sociaux en France*, Versailles : Quae, p. 111-132,

62 Shindler, B.A., M.W. Brunson et K.A. Cheek, 2004, Social acceptability in forest and range management. Dans Vaske, J. J. (dir.), *Society and Natural Resources: A Summary of Knowledge*, Jefferson, MO: Modern Litho Press, p. 147-157

63 Wolsink, M., 2005, Wind power implementation: The nature of public attitudes: Equity and fairness instead of 'backyard motives'. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 11, pp. 1188-1207.

l'explosion de l'usine AZF à Toulouse, les catastrophes nucléaires de Tchernobyl et de Fukushima (bien que faisant suite à un tsunami, le mauvais choix du site d'implantation de la centrale a été dénoncé), plus récemment l'explosion d'un dépôt de matières explosives à Beyrouth en sont des exemples spectaculaires. Aussi, ne serait-il pas plus logique d'appréhender l'acceptabilité sociale comme étant une opportunité d'optimiser la gestion du risque en profitant des retours d'expérience locales, mais également comme étant une opportunité d'enrichir simplement la qualité des projets ? Nous allons voir dans la prochaine partie que c'est le postulat retenu par une partie des auteurs, postulat sur lequel je m'appuierai dans la suite de mes travaux.

III. Une vision alternative dans la littérature, plébiscitant la recherche de co-construction

Nous avons vu dans la partie précédente que l'acceptabilité sociale était souvent réduite à l'état d'outil informatif utilisé en vue de limiter les risques d'opposition à un projet. Batellier (2012⁶⁴) distingue ce premier paradigme qu'il nomme acceptation sociale, du paradigme de l'acceptabilité sociale qui repose selon-lui sur une logique de co-construction d'un projet entre les acteurs (tableau 6). Aussi, toutes les démarches de concertation / information dont nous avons parlé précédemment, n'ayant pour finalité que d'éteindre une potentielle opposition et donc d'étouffer les débats ne s'inscriraient pas dans le paradigme de l'acceptabilité sociale. Appréhendé sous cet angle, l'acceptabilité sociale serait donc un processus d'optimisation et d'enrichissement des projets par le fait démocratique.

Plusieurs définitions de l'acceptabilité sociale recensées par Batellier (2016) vont d'ailleurs dans ce sens. Nous citerons ainsi la définition de Caron-Malenfant et Conraud (2009⁶⁵) recensée par Batellier :

- *« Le résultat d'un processus par lequel les parties concernées construisent ensemble les conditions minimales à mettre en place, pour qu'un projet, programme ou politique s'intègre de façon harmonieuse, et à un moment donné, dans son milieu naturel et humain. »*

Outre l'idée de co-construction du projet, un point m'interpelle particulièrement : la recherche de l'intégration du projet « dans son milieu naturel et humain ». En effet, la notion de milieu, pouvant être élargie à celle de territoire est très peu répandue, la littérature traitant majoritairement des

⁶⁴ Batellier P. 2012. Revoir les processus de décision publique : de l'acceptation sociale à l'acceptabilité sociale, Gaïa Presse, Analyse, 1er octobre.

⁶⁵ Caron-Malenfant J., Conraud T., 2009 « Guide pratique de l'acceptabilité sociale : pistes de réflexion et d'action », Éditions D.P.R.M., Montréal.

rapports entre le projet et le public. Aussi cet angle d'interprétation de l'acceptabilité sociale influencera sans aucun doute la suite de nos travaux. Nous pouvons nous arrêter sur une seconde définition, celle de Beaudry, Fortin et Fournis (2013⁶⁶) :

- *« Processus d'évaluation politique d'un projet mettant en interaction une pluralité d'acteurs impliqués à diverses échelles et à partir duquel se construisent progressivement des arrangements et des règles institutionnels reconnus légitimes, car cohérents avec la vision du territoire et le modèle de développement privilégiés par les acteurs concernés. »*

Cette définition est assez similaire à celle effectuée par Caron-Malenfant et Conraud (2009) mais introduit une supplémentaire la construction progressive du projet qui implique une participation des parties prenantes au fil de l'eau, tout au long de la démarche, même si cette définition met tout de même plutôt l'accent sur l'évaluation d'un projet qui pourrait être modifié que sur sa co-construction totale.

Enfin, nous terminerons en évoquant la définition recensée par Batellier du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (2014) dressée dans le cadre de l'évaluation du projet d'exploitation de gaz de schiste :

- *« L'acceptabilité sociale est un processus collectif et évolutif qui intègre un nombre important d'acteurs locaux et régionaux. Elle se traduirait non pas par l'assentiment général, mais plutôt par un consensus des parties prenantes à travers la consultation et les échanges. »*

Cette définition reprend l'idée du processus collectif et évolutif qui sous-entend une implication récurrente des parties prenantes. Toutefois, la mise en avant de la recherche de consensus prend ici l'ascendant sur l'enrichissement du projet, ce qui me semble problématique.

⁶⁶ Raymond Beaudry, Marie-José Fortin and Yann Fournis, « La normativité de l'acceptabilité sociale : écueils et réactualisation pour une économie territorialisée », *Éthique publique* [Online], vol. 16, n° 1 | 2014, Online since 15 August 2014, connection on 22 August 2020. URL : <http://journals.openedition.org/ethiquepublique/1374> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/ethiquepublique.1374>

Deux paradigmes ?	« Acceptation sociale »	« Acceptabilité sociale »
Question clef	Comment ?	Pourquoi ?
Moment (Timing)	En aval de la décision	En amont de la décision
Conception de la mobilisation citoyenne	Population ignorante Inquiétudes injustifiées Problème d'attitudes « réfractaires »	Intelligence citoyenne à valoriser et intégrer. Désir de contribuer ENSEMBLE au projet / changement
Initiative	Entreprise : démarches volontaires et codes de conduite	Entreprise et instances de responsabilité publique (gouvernement, BAPE, INSPQ, etc.)
Sujet des échanges	Bon voisinage (politesse) Bon citoyen (philanthropie) Atténuation des impacts / « accommodements raisonnables »	Décision du projet Définition des termes de l'évaluation du projet : démonstration de la « plus-value sociale »
Approche « scientifique »	Science technique et économique	Science complexe, interdisciplinaire (nécessité d'un dialogue des savoirs)
Outils	Information et éducation de la population / Marketing social Consultation Relations publiques	Communication Participation de la population. Concertation Relations communautaires
Sens des apprentissages	Unidirectionnel : de l'entreprise vers la communauté	Bidirectionnel : échanger pour construire des apprentissages communs
Prise de décision	Rapide et génératrice de conflits	Plus lente et pertinente
Relations avec le pouvoir public	Lobbying. Conformité réglementaire	Engagement politique responsable Amener le gouvernement dans le contexte de dialogue commun
Pérennité de la décision	Faible (fortes contestations)	Forte (consensus social)

Tableau 2 : Acceptation sociale et acceptabilité sociale (source Batellier, 2012)

Dans la première partie du chapitre III nous avons abordé le fait que plusieurs auteurs estimaient que le fait d'éviter à tout prix le conflit n'était pas forcément pertinent puisque de celui-ci pouvaient naître un enrichissement du projet (Callon, Lascoumes et Barthe, 2001 ; Caron et Torre, 2006 ; Fortin *et al.*, 2010 ; Fortin *et al.*, 2013 ; Fortin et Le Floch, 2010 ; Gendron, 2014 ; Pham et Torre, 2012). Ainsi pour Callon *et al.* (2001) la polémique peut revêtir un « pouvoir fertilisant » qui permettra d'enrichir le débat.

Selon Emmanuel Raufflet (E. Raufflet, 2014), les populations locales sont de plus en plus exigeantes quant aux retombées des projets miniers sur leurs territoires. Leurs attentes dépassent la simple création d'emplois directs sur le territoire, et peuvent passer par une demande de mise en place de formations pour la population, le transfert du savoir-faire de l'entreprise, ou encore la diversification de l'économie locale via la création d'emplois induits. Les échanges avec le public doivent donc être continus afin de comprendre les attentes de celui-ci. Raufflet précise par ailleurs que le besoin d'intégration du public devient de plus en plus indispensable, les réseaux sociaux et les organisations non gouvernementales faisant circuler des informations avec une extrême rapidité et pouvant organiser des mouvements sociaux d'envergure en l'espace de très peu de temps. L'acceptabilité sociale peut donc représenter une opportunité d'enrichir un projet, d'en limiter les risques, mais ce paradigme peut également être appréhendé sous un autre angle : une opportunité de faire progresser les projets ET les territoires conjointement. La littérature sur le sujet est en grande partie produite par les sociologues et les politologues, il est logique qu'elle soit axée sur la compréhension des liens sociologiques qui unissent les projets et le public. Mais l'inclusion du territoire dans cette équation est trop peu représentée. Ainsi, même si les définitions de Caron-Malenfant et Conraud (2009) et Beaudry, Fortin et Fournis (2013) introduisent cette nouvelle partie prenante, le champ d'étude sur la question reste limité. Aussi, nous proposons d'inscrire notre recherche dans cette direction. La construction des territoires relevant du domaine de l'urbanisme, nous proposons dans une dernière partie d'étudier comment la notion d'intégration du public dans les projets urbains est appréhendée actuellement.

IV. L'urbanisme participatif : la LSO des urbanistes?

Dans cette dernière partie, nous souhaitons étudier la façon dont les projets urbains sont portés.

A. La concertation des projets d'urbanisme dans le cadre légal actuel

1. Les projets concernés par l'obligation de concertation

La procédure de concertation obligatoire dans l'urbanisme dispose d'un champ d'application fixé par l'article L.103-2 du code de l'urbanisme. Cet article prévoit une obligation de concertation pour 4 types de projets :

- L'élaboration ou la révision d'un Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) ou d'un Plan Local d'Urbanisme (PLU),
- La création d'une zone d'aménagement concerté (ZAC)
- Les projets et opérations d'aménagement ou de construction ayant pour effet de modifier de façon substantielle le cadre de vie, notamment ceux susceptibles d'affecter l'environnement, au sens de l'article L. 122-1 du code de l'environnement, ou l'activité économique, dont la liste est arrêtée par décret en Conseil d'Etat
- Les projets de renouvellement urbain

Les projets concernés au précédent alinéa 3 sont définis à l'article R.103-1 du code de l'urbanisme. Il s'agit principalement de projets d'infrastructures de transport (investissement routier, gare ferroviaire ou routière, travaux sur voies navigables, infrastructures portuaires, aménagement de rivages).

La loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (dite loi Alur) a contribué à faire progresser la place de la concertation dans le droit de l'urbanisme en offrant la possibilité d'organiser une concertation préalable pour les projets soumis à permis de construire ou d'aménager situés sur un territoire couvert par un document d'urbanisme (article L.300-2 du code de l'urbanisme). Ces projets ne font pas parti des projets concernés par la concertation obligatoire. Il s'agit donc d'une possibilité offerte déclenchée ou non par l'autorité compétente (en l'occurrence ici l'autorité compétente pour statuer sur la demande, qui se trouve être le plus souvent le maire). Cette possibilité aurait été offerte afin de donner aux collectivités locales l'opportunité de « favoriser l'acceptabilité

des projets de construction» (Peynet, 2019 ⁶⁷). On retrouve, dans le vocabulaire de l'auteur de cet article, l'objectif de non opposition à un projet que nous avons pu étudier dans les parties précédentes sur l'acceptabilité sociale. Les procédures de concertation obligatoires fixées par le cadre légal sont-elles donc plus proches de la simple démarche d'information, généralement menée en fin de procédure pour éviter une opposition, comme ce que nous avons constaté dans le cadre de projets miniers, ou sont-elles réellement construites pour permettre une co-construction avec la population ? Nous répondrons à cette question dans la prochaine partie.

2. Les procédures de concertation : outils d'information ou de co-construction ?

L'article L103-2 du code de l'urbanisme prévoit que les projets concernés par la concertation obligatoire, doivent faire l'objet d'une concertation « pendant toute la durée de l'élaboration du projet ». Ceci fixe le cadre d'une concertation préalable sur le long terme, qui, comme nous l'avons vu précédemment, est indispensable à la mise en œuvre d'une démarche de co-construction. Le fait que le législateur ne résume pas l'obligation de concertation à une enquête publique en fin de procédure (comme ce qui est prévu dans le code minier) nous amène plutôt à penser que l'ambition de dépasser le simple stade informatif est réelle.

Toutefois, si le code de l'urbanisme fixe le principe de concertation continue, il n'en définit pas les modalités. La définition des modalités de concertation revient en effet à l'organe délibérant de la collectivité (L.103-3 code de l'urbanisme). Les modalités de concertation sont donc définies au travers d'une délibération. Toutefois, si la définition des modalités de concertation revient à l'organe délibérant, ces modalités devront respecter les conditions fixées à l'article L.103-4 du code de l'urbanisme :

« Les modalités de la concertation permettent, pendant une durée suffisante et selon des moyens adaptés au regard de l'importance et des caractéristiques du projet, au public d'accéder aux informations relatives au projet et aux avis requis par les dispositions législatives ou réglementaires applicables et de formuler des observations et propositions qui sont enregistrées et conservées par l'autorité compétente. »

⁶⁷ Peynet P. (2019) « Mener une concertation préalable en application du code de l'urbanisme », la Gazette de Communes [en ligne], publié le 17/07/2019-
<https://www.lagazettedescommunes.com/631773/mener-une-concertation-prealable-en-application-du-code-de-lurbanisme/>

Cet article fixe plusieurs grands principes. Tout d'abord, il aborde une notion de proportionnalité relative à la durée de la démarche et à l'importance des moyens mobilisés. Ainsi, plus le projet sera susceptible d'avoir un impact important sur la population, plus celle-ci devra être associée efficacement. Ceci diffère une nouvelle fois de ce que nous avons pu voir dans les démarches relatives aux projets miniers qui associent nettement moins la population. Le deuxième grand principe porte sur les finalités des démarches de concertation, qui doivent permettre d'informer la population, mais également leur donner les moyens de faire des propositions. Nous sommes donc face à une démarche, *a priori* de co-construction, sans toutefois savoir jusqu'où cette co-construction doit aller. Dans tous les cas, il n'est pas prévu que la population soit obligatoirement associée aux étapes précédant la mise en œuvre du projet et dans sa définition initiale. Ainsi, la population n'aura pas le pouvoir de se prononcer sur le bien fondé du projet en lui-même, mais pourra le faire évoluer au fil de l'eau. La question est ici de savoir si les possibilités offertes à la population seront suffisantes pour réellement co-construire le projet, ou si elle ne pourra proposer que des évolutions mineures « à la marge ». Afin de répondre à cette question, nous analyserons dans la prochaine partie les positions constatées dans la littérature quant à l'évolution des pratiques de concertation dans l'urbanisme.

B. Quelle place pour la population dans les projets d'urbanisme ?

Si dans le cadre des activités de l'industrie extractive, l'idée d'une intégration de la population est très récente (pour rappel la LSO est apparue dans les années 1990), les urbanistes se sont intéressés à la question bien plus tôt, dès le XIX^{ème} siècle. Patrick Geddes, un biologiste et sociologue écossais né en 1854, est communément perçu comme étant le pionnier de l'urbanisme participatif (Le Maire, 2011⁶⁸). Geddes a défendu une nouvelle méthode d'analyse de la ville : le « survey » (Geddes, 1915⁶⁹). Sa méthodologie se rapproche de la pratique du diagnostic de territoire, bien connu des géographes. Geddes défend ainsi l'idée que la compréhension de la ville débute par la compréhension de son environnement (que l'on approchera du principe site et situation). Geddes propose ensuite de comprendre comment la ville s'est construite (« city survey »), mais également comment la population évolue dans celle-ci (« civic survey ») (de Biase *et al.* 2016⁷⁰). Pour Geddes, cette analyse est le préalable de tout projet, et c'est au cours de

⁶⁸ LE MAIRE J., 2011, « L'apprentissage comme pilier de la grammaire participative dans l'architecture et l'urbanisme », in BONNY Y., OLLITRAULT S., et al. (dir.), *Espaces de vie, espaces enjeux. Entre investissements ordinaires et mobilisations politiques*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, p. 203-218.

⁶⁹ GEDDES, P. 1915. « Cities in Evolution. An Introduction to the Town Planning Movement and to the Study of Civics ». Londres, Williams and Norgate

⁷⁰ de Biase, A., Levy, A. & Castrillo Romón, M. (2016). Éditorial. « Patrick Geddes en héritage. » *Espaces et sociétés*, 167(4), 7-25. doi:10.3917/esp.167.0007

celle-ci que les techniciens (« planners ») et les habitants doivent se rencontrer. Ainsi, « le town planning, tel que le conçoit Geddes, se présente comme une pratique de collaboration et de coordination de connaissances savantes et quotidiennes. [...] Il n'est pas réductible à une action unilatérale, autoritaire, mais c'est le fruit de l'interaction entre différents acteurs » (de Biase *et al.* 2016). L'analyse effectuée par de Biase *et al.* de l'approche de la planification urbaine de Geddes est troublante de similarités avec les définitions de l'acceptabilité sociale que nous avons pu étudier précédemment (notamment la définition de Caron-Malenfant et Conraud (2009)). Le fait d'intégrer la population dans les analyses préalablement au démarrage des projets permet à celle-ci de participer à la définition même du projet, et non pas d'intervenir uniquement sur des marges d'ajustement. Par ailleurs, de Biase *et al.* placent également sur un pied d'égalité les experts (dénommés ici « connaissances savantes ») et la population (« connaissances quotidiennes »). Ceci nous évoque la description de la gouvernance par l'expertise, qui par son approche élitiste plaçait l'habitant en position de profane. Par son approche, Geddes a ainsi remis en cause le postulat de l'architecte-urbaniste comme seul représentant d'un savoir scientifique et technique excluant la population des démarches de projet (Pinson, 1993⁷¹). Le paradigme de l'acceptabilité sociale ne serait-il donc pas une reformulation contemporaine de l'approche geddesienne de la gouvernance de projet ?

La vision d'un urbanisme citoyen de Geddes est partagée par Ebenezer Howard, à l'initiative du modèle des cités-jardins, mais également par l'illustre géographe Élisée Reclus. Ses travaux, influencés par son militantisme anarchique (Giblin, 2005⁷²), défendaient l'idée que les habitants devaient être aux commandes de la planification de leur propre ville (Zetlaoui-Léger, 2013⁷³). Cependant, la vision de Reclus apparaît nettement plus extrême en excluant totalement le politique et d'expert de la gouvernance (logiquement écartés dans le cadre des mouvances anarchistes).

L'approche de précurseur de Geddes, définitivement très actuelle, a cependant été longtemps écartée des pratiques des urbanistes. Ainsi, au XX^{ème} siècle, c'est le fonctionnalisme qui tend à s'imposer dans les politiques urbaines. Le fonctionnalisme s'est imposé en 1933 par le biais de la charte

⁷¹ Pinson D., 1993, « Usage et architecture », Paris, L'Harmattan.

⁷² Giblin, B. (2005). Élisée Reclus : un géographe d'exception. *Hérodote*, no 117(2), 11-28.
doi:10.3917/her.117.0011.

⁷³ Jodelle ZETLAOUI-LÉGER, « Urbanisme participatif », in CASILLO I. avec BARBIER R., BLONDIAUX L., CHATEAURAYNAUD F., FOURNIAU J.-M., LEFEBVRE R., NEVEU C. et SALLES D. (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation, 2013, ISSN : 2268-5863.
URL : <http://www.dicopart.fr/en/dico/urbanisme-participatif>.

d'Athènes et son célèbre représentant helvétique : Le Corbusier. Dans cette approche très rationaliste de l'urbanisme, « l'habitant est considéré comme incapable de porter un avis pertinent sur des questions d'architecture ou d'urbanisme » (Zetlaoui-Léger, 2013). Ceci place l'expert dans la position autoritaire de seul et unique porteur de projet qualifié. L'approche fonctionnaliste s'inscrit clairement dans les logiques de la gouvernance par l'expertise que nous avons étudiée précédemment.

Il faudra attendre les années 1970 pour que de nouveaux mouvements proposent une vision alternative de la gouvernance à celle du fonctionnalisme, notamment le mouvement anglo-saxon du *community planning*. Ainsi, le mouvement du *community planning* se rapproche de la vision geddesienne en défendant l'idée d'une co-construction des projets urbains incluant les habitants, les aménageurs « professionnels » et les acteurs politiques et économiques (Walters, 2007⁷⁴).

Les années 2000 marquent un tournant en France dans la reconnaissance de l'utilité d'associer les habitants aux projets urbains. Ainsi, la loi Voynet de 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT), la loi SRU (solidarité et renouvellement urbain) de 2000 et la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité encouragent pour la première fois l'implication citoyenne tout au long des projets. Le politique français fait donc un pas dans les années 2000 vers l'urbanisme participatif. Mais est-ce que les professionnels ont réellement traduits cette volonté dans les projets d'urbanisme opérationnel ?

Dans la littérature les avis divergent sur l'évolution de la place de l'habitant dans la gouvernance des projets d'urbanisme. Pour certains, il existe une réelle montée en puissance de la participation citoyenne (Ascher, 2010⁷⁵, Paquot, 2010⁷⁶, Verdier, 2009⁷⁷, Rode, 2017⁷⁸). Fixot (2014⁷⁹) parle même de l'émergence d'une nouvelle catégorie d'acteurs dans les projets

⁷⁴ Walters D., 2007, « Designing Community. Charettes, Masterplans, Form-Based Codes », Amsterdam, Elsevier / Architectural Press.

⁷⁵ Ascher François, 2010, Les nouveaux principes de l'urbanisme, La Tour-d'Aigues, Éditions de l'Aube.

⁷⁶ Paquot Thierry, 2010, L'urbanisme c'est notre affaire !, Nantes, L'Atalante.

⁷⁷ Verdier Philippe, 2009, Le projet urbain participatif. Apprendre à faire la ville avec ses habitants, Paris-Gap, adels-Éditions Yves Michel.

⁷⁸ Rode, S. (2017). La conception de projets d'aménagement urbain comme processus collectif. *Espaces et sociétés*, 171(4), 145-161. doi:10.3917/esp.171.0145.

⁷⁹ Fixot Anne-Marie, 2014, « Vers une nouvelle pratique de l'urbanisme. La maîtrise d'ouvrage ou l'art de vivre ensemble le quotidien » [en ligne], *Revue du mauss permanente*, 28 mai 2014, [url : <http://www.journaldumauss.net/.?Vers-une-nouvelle-pratique-de-l->].

d'aménagement urbain, complétant la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre : la « maîtrise d'usage » qui complète « de façon participative et démocratique » les deux premières catégories.

Pour d'autres, dans les faits, cette concertation reste limitée jusqu'à la fin des années 2000 (Zetlaoui-Léger, 2013) à une dimension informationnelle prenant la forme de réunions publiques, et lorsque la réglementation l'impose, d'enquêtes publiques. Ceci traduirait la grande frilosité des professionnels et des élus à l'idée de voir minimiser leur pouvoir de décision (Bacqué, Sintomer, *et al.*, 2005⁸⁰). La gouvernance peine à s'ouvrir à la société civile, se résumant à des collaborations entre acteurs politiques, acteurs économiques, maîtres d'ouvrage, maître d'œuvre et promoteurs (Blanc, 2009⁸¹).

À partir de la fin des années 2000, le concept de développement durable re-questionne, dans le domaine de l'urbanisme, la place du citoyen dans la gouvernance de projets urbains qui se veulent désormais durables (Gariépy, Gauthier *et al.*, 2008⁸²). Le développement durable pose en effet la question de la prise en compte d'enjeux globaux de société, que nous nommerons supra-enjeux dans la résolution de problématiques locales faisant ressortir des enjeux spécifiques, ou infra-enjeux. Cette nouvelle imbrication des échelles fait resurgir la nécessité de maîtriser les particularismes locaux dans les portages de projet (Berke, 2002⁸³). Le « savoir d'usage » des habitants conceptualisé par John Dewey⁸⁴, se hisse dès lors en véritable paradigme indispensable à l'aboutissement de projets urbains durables (Sintomer, 2008⁸⁵) afin de compenser les limites des approches top-down techno-centrées. Les projets d'écoquartiers ont été les premiers à véritablement appliquer la démarche d'urbanisme participatif (Faburel et Tribout, 2011⁸⁶) dans des démarches opérationnelles. Toutefois, encore une fois, de nombreuses démarches d'urbanisme participatif développées dans le cadre de projets d'éco quartiers sont encore restées limitées à une dimension informative

⁸⁰ BACQUÉ M.-H., SINT OMER Y., *et al.* (dir.), 2005, *Gestion urbaine de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris, La Découverte, « Recherches ».

⁸¹ BLANC M., 2009, « Gouvernance », in STÉBÉ J.-M., MARCHAL H. (dir.), *Traité sur la ville*, Paris, Presses universitaires de France.

⁸² GARIÉPY M., GAUTHIER M., *et al.* (dir.), 2008, *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme*, Presses universitaires de Montréal.

⁸³ BERKE P.R., 2002, « Does Sustainable Development Offer a New Direction for Planning? Challenges for the Twentieth-First Century », *Journal of Planning Literature*, vol. 17, no 1, p. 22- 36.

⁸⁴ John Dewey, *The Public and Its Problems* (1927), Athens, Swallow Press/Ohio University Press Books, 1954.

⁸⁵ Sintomer, Y. (2008). Du savoir d'usage au métier de citoyen ?. *Raisons politiques*, 31(3), 115-133. doi:10.3917/rai.031.0115.

⁸⁶ FABUREL G., TRIBOUT S., 2011, « Les quartiers durables sont-ils durables ? De la technique écologique aux modes de vie », *Cosmopolitiques*, no 19, <http://www.cosmopolitiques.com/node/345> (accès le 16/04/2014).

(Zétlaoui-Léger, 2013⁸⁷) ne permettant pas de réellement faire évoluer les projets (Gariépy *et al.* 2008).

En conclusion de cette partie sur la pratique de la concertation dans la l'urbanisme, il apparaît que la question de l'intégration du public dans le cadre de projets urbains soit nettement plus présente juridiquement parlant que pour les projets miniers. L'objectif mis en avant est clairement la recherche d'une co-construction des projets dépassant la simple logique informative. Toutefois, dans les faits, cette dynamique inclusive est dans peu de cas en capacité d'impacter réellement les projets, exception faite des projets d'urbanisme fortement ancrés dans les logiques du développement durable tel que les écoquartiers. Si certains imputent cela à une forme d'élitisme des politiques et des techniciens (Zetlaoui-Léger, 2013 ; Bacqué, Sintomer, *et al.*, 2005), il me semble important de nuancer ces propos. Pour cela, je m'appuierai exceptionnellement sur mon expérience personnelle. Les propos que je vais développer sont très personnels et ne découlent d'aucun travail de recherche académique. Ils ne sauraient donc influencer mes travaux. Toutefois, il me semble intéressant de les présenter dans une démarche d'ouverture. En tant que gérant d'un bureau d'études privé en urbanisme depuis 2011, j'ai eu l'occasion de travailler comme chef de projet sur une pluralité de projets dans le Grand Est, allant de l'urbanisme de planification (réalisation de documents d'urbanisme), à l'urbanisme de projet (réalisation d'études programmatiques dans le cadre de projets urbains, études de revitalisation type « centre-bourg »). La question de l'intégration de la population est très présente dans ce métier. Cependant, l'opportunité de construire un réel processus participatif est effectivement fluctuante. Il est indéniable qu'une partie des élus avec lesquels j'ai travaillé remettait clairement en question l'intérêt de recourir à ces pratiques. Nous pouvons dans ces cas confirmer une vision encore élitiste de ces derniers. Toutefois, dans beaucoup de cas, l'insuffisance d'ouverture vers le public découlait d'une incapacité budgétaire à financer de telles démarches. Développer un processus de co-construction demande du temps et du savoir-faire ce qui peut rapidement avoir une incidence financière conséquente lorsque l'on fait appel à des prestataires privés. Dans un contexte où les capacités d'investissement des collectivités territoriales sont lourdement impactées par les baisses de dotations et les transferts de compétence, ce surcoût n'est pas insignifiant. Il est possible pour les élus de mener eux-mêmes les démarches de co-construction afin de limiter les coûts. Cependant, ceci reste un exercice compliqué, pour lequel aucune méthodologie n'existe réellement.

⁸⁷ ZET LAOUI-LÉGER J. (dir.), 2013, La Concertation citoyenne dans les projets d'écoquartiers en France : évaluation constructive et mise ne perspective européenne, Paris, université Paris-Est Créteil.