

Focus

Participation et construction de l'acceptabilité sociale : fantasme ou réalité ?

Cet article revient sur les origines de la notion d'acceptabilité sociale avant de décrire des stratégies participatives qui y sont associées. Certaines s'apparentent davantage à de la manipulation qu'à une volonté de co-construction. À travers deux études de cas sur l'implantation d'innovations technologiques, l'article présente des pistes pour éviter cet écueil. Pour chaque cas, les démarches ont permis d'éclairer le débat sur un problème public et ouvrir un espace de choix dans lequel plusieurs solutions techniques sont devenues discutables.

Des catastrophes environnementales à la construction de l'acceptabilité sociale

L'acceptabilité sociale a le vent en poupe en cette période de Covid ! Le conseil scientifique et le gouvernement réfléchissent depuis le début de la pandémie aux moyens de faire accepter aux citoyens les mesures de lutte contre la propagation du virus. La connaissance et l'expertise scientifiques ont été mobilisées pour construire au départ cette acceptabilité.

Mais depuis l'accident de Tchernobyl en 1986 et la minimisation des risques liés au nuage radioactif, la légitimité des scientifiques pour « faire accepter » l'action publique a pris du plomb dans l'aile. L'acceptabilité sociale est une notion qui résulte justement de l'augmentation de catastrophes environnementales et/ou sanitaires. Au cours des années 1960, scientifiques et mouvements écologistes questionnent les valeurs du progrès technique et s'inquiètent de l'impact environnemental et sanitaire de grands aménagements. Ces premières remises en cause sont ensuite confirmées par une série d'incidents industriels majeurs : naufrage de superpétroliers (Torrey Canyon, 1967 ; Amoco-Cadiz, 1978), émanation toxiques (Seveso, 1976), explosion d'hydrocarbures (Los Alfaques, 1978), accident nucléaire (Three Mile Island, 1979 ; Tchernobyl, 1986), explosion et pollution chimique (Bhopal, 1984 ; Sandoz, 1984).

L'augmentation de la fréquence et de l'importance de ces catastrophes engendre un nombre croissant de mobilisations citoyennes. Le développement de projets d'envergure d'exploitation et de l'utilisation de ressources naturelles est contesté et l'acceptabilité sociale devient un enjeu clé pour les promoteurs de ces projets. Ces derniers mettent en place des stratégies pour éviter les mouvements qui pourraient freiner ou bloquer la réalisation des projets. Ces dispositifs d'acceptabilité sociale visent à instaurer la confiance et enrôler la conviction

des élus et des populations. Si le projet est bien expliqué, dans une forme de rationalité technique, il sera accepté. De même, une fois le projet en place, des dispositifs pérennes sont aujourd'hui obligatoires comme les commissions locales d'information et de suivi (CLI ou CLIS) pour les installations classées pour la protection de l'environnement.

Les mobilisations se construisent, quant à elles, en tenant compte des stratégies d'enrôlement déployées. Le plus souvent, les mouvements ne se limitent pas aux projets eux-mêmes. Ils remettent aussi en cause la vision du monde qui a conduit à la conception de ces projets. Depuis quelques années, des arènes sont prévues pour permettre aux différentes parties de s'exprimer et de confronter leurs positions, afin d'éclairer les décideurs dans leurs choix. La Commission nationale du débat public est notamment censée assurer la correcte mise en place de telles concertations. Ces espaces doivent faciliter la coopération entre « experts » et « profanes ». Il s'agit d'engager des partenaires dans des dynamiques collectives où la logique de « parties prenantes » supplée celle des « publics ». Des stratégies d'enrôlement sont alors à l'œuvre flirtant parfois avec la manipulation de dispositif de débat. C'est pourquoi certains débats publics ont fait l'objet de nombreuses critiques, notamment de la part de parties prenantes dénonçant la manipulation de citoyens « ordinaires » à travers ces dispositifs (encadré 1).

Faire participer pour faire accepter ?

Au-delà des grands débats nationaux, des démarches participatives se développent également au niveau local pour répondre à un problème d'acceptabilité sociale d'innovations technologiques. C'est notamment le cas de projets de recherche à finalité opérationnelle conduits en partenariat avec des acteurs socioprofessionnels. Dans ces projets, la participation est parfois mobilisée pour

produire un consentement dans une forme d'« art de faire avaler la pilule », l'acceptologie. Les débats y sont généralement circonscrits sur l'étude d'une solution et de ses éventuels ajustements. En revanche, les enjeux initiaux et les processus de décision amont de sélection de cette solution ne sont pas débattus. Aux côtés des scientifiques et ingénieurs en sciences de la nature, des chercheurs en sciences sociales sont sollicités pour leurs compétences en « ingénierie sociale » et/ou « participative », non sans susciter un certain embarras (Barbier et Nadaï, 2015).

Nous partageons cet embarras vis-à-vis de la notion d'acceptabilité sociale, même s'il nous semble nécessaire d'adopter le terme consacré par les acteurs opérationnels afin de partir d'un langage commun. L'intervention des chercheurs en sciences sociales doit cependant permettre d'apporter un regard réflexif sur cette notion, et sur le recours à la participation dans ce contexte. En effet, le risque de recourir à la participation pour « faire accepter » des choix opérés par des décideurs et experts, est d'abord un risque qui concerne la qualité voire la réussite du dialogue initié avec les acteurs qu'on souhaite mobiliser/convaincre : « Quand le débat est conçu comme le moyen de révéler une vérité, et non comme l'exploration de différents scénarios, il produit autant de conflits qu'il n'en résout » (Barthe, 2005).

Nous décrivons ci-dessous deux cas d'étude où la participation, initialement convoquée pour répondre à un problème d'acceptabilité, a été davantage mise en œuvre pour éclairer le débat sur un problème public et ouvrir un espace de choix dans lequel plusieurs solutions techniques sont devenues discutables.

Premier cas : la réutilisation des eaux usées traitées

Dans un contexte de changement climatique, la réutilisation des eaux usées traitées (REUT) est une ressource complémentaire fréquemment citée comme alternative aux prélèvements en eau. Elle consiste à récupérer les eaux usées, de différentes origines, de les traiter pour éliminer les impuretés dans la perspective d'employer cette eau à nouveau pour d'autres usages.

Cette pratique est encore peu développée en France comparativement aux autres pays méditerranéens. En 2016, l'Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse a lancé un appel à projets sur la thématique pour pallier ce retard français. Le projet Read'Apt, lauréat de cet appel, vise à évaluer la pertinence et la faisabilité de réutiliser des eaux usées traitées dans le Luberon qui subit des sécheresses importantes à répétition. Une parcelle expérimentale est installée pour tester et analyser la qualité des eaux, des sols et des plantes irriguées (photo 1). Une étude évalue le potentiel de différents sites du territoire. Un dernier volet se concentre sur l'acceptabilité sociale de la REUT.

Une série d'entretien et d'enquêtes ont été menées sur ce territoire pour identifier les perceptions associées à la REUT. La pratique est largement méconnue. Elle est souvent associée à la récupération des eaux grises à l'échelle domestique. Elle n'engendre pas de réaction viscérale de rejet, mais suscite des interrogations quant aux risques sanitaires.

Par la suite, plusieurs dispositifs ont été testés pour mettre en visibilité cette pratique et débattre de sa pertinence sur le territoire. L'objectif n'est pas de persuader ou faire accepter de manière subtile la pratique, mais plutôt de faire apparaître cette alternative dans l'espace de choix.

1 DEUX EXEMPLES DE DÉBATS PUBLICS SOUS HAUTE TENSION

En 1998, la première conférence de citoyens organisée en France porte sur l'enjeu controversé des organismes génétiquement modifiés (OGM). Celle-ci est pilotée par l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques. Le bilan tiré de cette expérience est assez mitigé. Les chercheurs ayant suivi le dispositif mettent en avant la qualité du rapport, particulièrement bien argumenté et fourni. Mais ils notent que ce débat intervient dans un espace public où il existe déjà une importante mobilisation militante (associations environnementales, syndicats agricoles) qui l'a sévèrement dénoncé comme une tentative de manipulation de l'opinion publique (Joly, Marris, 2003).

En 2009, le débat sur les nanotechnologies organisé par la Commission nationale du débat public est fortement perturbée par les opposants à cette technologie. Ils dénoncent une tentative d'instrumentalisation du débat par le recours aux citoyens « profanes », dans le but de contourner les contestations et de se réserver la définition de cette technologie en tant qu'innovation responsable (Laurent, 2010). Face à ce qu'ils considèrent comme une opération de manipulation de l'opinion dans une visée d'acceptation sociale des nanotechnologies, les membres du collectif grenoblois « Pièces et Main d'œuvre » n'ont pas hésité à manifester leur opposition à la tenue du débat public en perturbant son déroulement. Voici un extrait de tract distribué à cette occasion :

Décideurs : industriels, élus, technocrates,... Vous cherchez à faire accepter à la population des décisions déjà prises ? Vous aimez faire croire aux gens qu'ils participent aux prises de décision ? Vous êtes confrontés à une opposition de plus en plus gênante ?

VOUS AUSSI, ORGANISEZ VOTRE DEBAT PIPEAU !

La Commission Nationale du Débat Pipeau vous livre
le secret de l'organisation de Débats Pipeaux en 10 leçons.

Source : site internet de Pièces et main d'œuvre – site de bricolage pour la construction d'un esprit critique grenoblois :

http://www.piecesetmaindoeuvre.com/spip.php?page=resume&id_article=230

1 Parcelle expérimentale de réutilisation des eaux usées traitées (REUT), Saint Martin de Castillon (Vaucluse).



► Un site internet et une réunion publique sur la REUT ont été proposés. Ces dispositifs ont attiré une audience très limitée malgré une communication conséquente. Il est important de préciser que le déploiement de la REUT reste pour le moment très hypothétique sur ce territoire. Cette mobilisation restreinte a suscité un changement d'approche :

- aborder plus explicitement l'enjeu de la démarche : faire face aux sécheresses ;
- s'associer à des dynamiques locales associatives et non institutionnelles.

Dans cette perspective, un atelier conçu autour d'un jeu a été proposé lors d'événements locaux liés à l'environnement, l'agriculture et l'alimentation. Le jeu met en scène des maires et des agriculteurs confrontés à une baisse de la disponibilité de l'eau dans la rivière qu'ils partagent (photo 2). La REUT est une des options à la disposition des acteurs pour faire face à ce manque d'eau.

2 Atelier autour du jeu de rôle Eau'Sec à Forcalquier (Alpes de Haute-Provence).



© B. Noury

3 Zone tampon humide artificielle (ZTHA) en contexte de grandes cultures, Seine-et-Marne.



© INRAE

Ces sessions ont révélé de nombreuses interrogations sur la gestion et la gouvernance de l'eau ainsi que le fonctionnement de l'assainissement. Les débats se sont concentrés sur des divergences de vision entre une gestion de l'offre (augmenter les volumes d'eau disponibles) et de la demande (mettre en place des démarches d'économie d'eau). La REUT a eu toute sa place au cœur de ces échanges non pas comme « LA » solution mais comme une option parmi d'autres.

Deuxième cas : les zones tampons humides artificielles

Les zones tampons humides artificielles (ZTHA) sont une solution d'ingénierie écologique, ou « solution fondée sur la nature ». Il s'agit de mares recréées artificiellement qui permettent la récupération des eaux agricoles et l'épuration « naturelle » d'une partie des contaminants (nitrates, produits phytosanitaires) avant de rejoindre les milieux et la nappe.

En 2010, dans le cas d'un projet expérimental dans la Brie, en Seine-et-Marne, les chercheurs d'Irstea (devenu INRAE en 2020) à l'origine de cette innovation et des partenaires locaux initient un projet d'aménagement de ZTHA comprenant treize sites pré-identifiés sur des parcelles agricoles (photo 3). La phase de dialogue avec les agriculteurs intervenant après ces étapes de diagnostic et de définition d'un projet, elle s'apparente à une négociation pour mettre en œuvre une innovation technique pré-construite par des experts sur des sites pré-identifiés. Les rationalités scientifiques, notamment hydrologiques, ayant conduit à concevoir les ouvrages, se confrontent à bien d'autres rationalités, les craintes des agriculteurs portant sur des aspects économiques et opérationnels (la perte de foncier agricole productif, l'entretien et la surveillance des futurs aménagements, le risque de prolifération d'espèces invasives), mais aussi sur des enjeux plus symboliques et politiques liés à la mise en visibilité du problème des pollutions diffuses à travers ces aménagements.

À partir de 2017, opérant un retour sur cette première expérimentation, les chercheurs et acteurs du territoire partenaires placent la question du dialogue territorial au cœur d'un nouveau projet de recherche intitulé Brie'Eau. C'est une toute autre conception du dialogue qui est alors promue, en collaboration avec des chercheurs en sciences sociales :

- un débat qui ne se limite pas à la solution curative que représente les ZTHA, mais qui pose plus largement le problème des pollutions diffuses agricoles, et ouvre l'éventail des solutions possibles (notamment les changements de pratiques agricoles) ;
- un cercle de participants non circonscrit aux agriculteurs directement concernés par les solutions techniques, mais qui inclut la diversité des acteurs locaux concernés par le problème public discuté : élu en charge de l'eau potable, syndicats de rivière, acteurs des filières agricoles, associations d'usagers (chasseurs, pêcheurs), associations environnementales.

La démarche participative a été conduite durant un an, mêlant des rencontres sur le terrain, des ateliers pour échanger les représentations de chacun, des ateliers de simulation de scénarios agronomiques de territoire (intégrant des changements de pratiques et des aménagements paysagers de type zones tampons), et un jeu de rôle comme espace virtuel de discussion et de négociation autour d'actions individuelles et collectives (photo 4).

On voit ainsi qu'au fil du temps, l'enjeu du dialogue s'est déplacé d'une entrée par une solution technique jugée optimale à une entrée par un problème public, celui des pollutions diffuses agricoles. Ce déplacement a permis l'ouverture des possibles au cours de la démarche : loin d'être restreints à des innovations techniques ou écologiques concernant essentiellement les agriculteurs, des innovations organisationnelles, économiques et sociales ont aussi été discutées, dans une volonté de collaboration plus étroite entre acteurs locaux issus de mondes cloisonnés (acteurs agricoles, acteurs de l'eau, citoyens-consommateurs).

Conclusion

Les innovations technologiques charrient un lot d'incertitudes techniques, réglementaires, économiques mais aussi sociales. La participation peut être mobilisée comme un outil pour faciliter la réceptivité de ces innovations dans la société. Il est vrai qu'elle permet de créer des espaces de médiation où technique et social se rencontrent. L'un ne doit cependant pas prendre le pas sur l'autre. Les transformations doivent être à double sens dans un esprit d'intégration et de co-construction. Même en période de crise, l'injonction autoritaire pour faire accepter des mesures semblent avoir ses limites. Les mouvements anti-masques et les appels du monde médical pour un retour à la démocratie sanitaire éludée depuis le début de la pandémie de la Covid 19 en attestent (Legros, 2020). ■

4 Test du jeu de rôle « Rés'ealution Diffuse ».



© INRAE

Les auteurs

Benjamin NOURY^{1,2,3}

1. Société du Canal de Provence et d'aménagement de la région provençale, Le Tholonet, CS700064, 13182 Aix-en-Provence Cedex 5.

2. G-EAU, INRAE, CIRAD, AgroParisTech, IRD, Montpellier SupAgro, Univ Montpellier, 361 Rue Jean-François Breton, BP 5095, F-34196 Montpellier Cedex 5, France.

3. Aix Marseille Université, Université de Toulon, IMSIC, Marseille.

✉ benjamin.noury@inrae.fr

Laura SEGUIN

G-EAU, INRAE, CIRAD, AgroParisTech, IRD, Montpellier SupAgro, Univ Montpellier, 361 Rue Jean-François Breton, BP 5095, F-34196 Montpellier Cedex 5, France.

✉ laura.seguin@inrae.fr

EN SAVOIR PLUS...

📖 **BARBIER, R., NADAÏ, A.**, 2015, Acceptabilité sociale : partager l'embaras, *Vertigo - La revue électronique en sciences de l'environnement*, vol. 15, n° 3, ✉ <https://doi.org/10.4000/vertigo.16686>

📖 **BARTHE, Y.**, 2005, Discuter des choix techniques, *Revue Projet*, n° 284, p. 80-84, ✉ <https://doi.org/10.3917/pro.284.0080>

📖 **JOLY, P.-B., MARRIS, C.**, 2003, La participation contre la mobilisation ? Une analyse comparée du débat sur les OGM en France et au Royaume-Uni, *Revue internationale de politique comparée*, vol. 10, p. 195-206, ✉ <https://doi.org/10.3917/ripc.102.0195>

📖 **LAURENT, B.**, 2010, *Les politiques des nanotechnologies : pour un traitement démocratique d'une science émergente*, Paris, Charles Léopold Mayer, 242 p., ✉ <https://doi.org/10.3917/pox.096.0187>

📖 **LEGROS, C.**, 2020, La démocratie en santé, victime oubliée du Covid-19, *Le Monde*, 25 septembre 2020, ✉ https://www.lemonde.fr/idees/article/2020/09/25/la-democratie-en-sante-victime-oubliee-du-covid-19_6053545_3232.html