

L'EXPERTISE EN SITUATION D'ARBITRAGE OU L'EXPERT CATALYSEUR : LE CAS DE LA TOURBIÈRE DE QUIMPER

MICHEL DANAIS

Au-delà de ce qu'on attend de l'expert et de l'image que l'on s'en fait, quel est exactement son rôle ? Ou, à tout le moins, comment voit-il son rôle lorsque prenant du recul, il s'efforce de l'analyser à partir d'une expérience précise ?

Résumé en anglais p. 233

La montée en puissance des enjeux écologiques d'une part, la multiplication des conflits d'environnement d'autre part, font en général intervenir des scientifiques, des techniciens ou des ingénieurs (des "experts").

L'instauration du "débat" collectif repose sur la nécessité de baser les décisions sur des éléments objectifs et sur un minimum de consensus local. L'une des facettes du travail de l'expert consiste alors à favoriser ce consensus.

RÉSUMÉ : L'expertise en situation d'arbitrage ou l'expert catalyseur : le cas de la Tourbière de Quimper

Cet article examine *a posteriori* la nature de la fonction qu'a dû remplir une expertise générée par un conflit entre acteurs à l'occasion d'un projet d'extension urbaine.

Les conditions de maintien du site impliquent des dispositions dont l'ampleur et le contenu ne sont ni strictement démontrables, ni définis de manière catégorique. Les incertitudes sont liées aux limites des connaissances et aux conditions d'investigation. Les multiples acteurs concernés investissent dans l'expert leur attente d'une solution élaborée en toute indépendance. La décision finale n'est pas le résultat d'une pondération techniquement justifiée mais la résultante d'une médiation entre des intérêts divergents dans laquelle l'expert aide le décideur. Cette situation correspond à un modèle "pragmatique" de décision. Comme dans la plupart des expertises liées à l'environnement, la fonction de médiation a pris d'autant plus d'importance que les certitudes scientifiques sont faibles et les enjeux sociaux et culturels forts.

Pour Roqueplo (1991) l'expertise en environnement est à la fois un lieu de débat social et un lieu de controverse scientifique (donc un "forum hybride"). Cette situation d'expertise présente les risques opposés d'une prise de pouvoir des experts ou d'une absorption de la science dans la logique décisionnelle (Duclos, 1992). Définir la part relative de ces deux fonctions n'est sans doute pas évident, et cette question s'inscrit dans plusieurs traditions sociologiques. L'étude de cas présentée ici offre l'opportunité d'analyser de quelle manière l'expertise a contribué à résoudre une situation de conflit¹.

LE CONTEXTE

Le site dont il est question ici étant un lieu de promenade bien connu de nombreux Quimpérois, est investi de ce fait d'une forte identité. Cet attachement confère à cet espace, tel qu'il est perceptible par l'importance que lui ont donné les médias, un caractère de symbole que la "politique urbaine" ne pouvait ignorer.

Mais pour cette ville du Sud Finistère qu'est Quimper, l'enjeu de développement réside dans la construction d'un pôle universitaire, d'un technopôle, d'une zone d'activités et d'habitat sur cette rive gauche de l'Odé.

Notons que l'"affaire" dont il est question ici débute quelques six mois avant les élections législatives de 1993, dont on sait qu'elles ont été un temps fort de l'évolution parlementaire de ces dernières décennies.

Dans le contexte de la Bretagne occidentale, ce projet urbain est important. Dans la compétition intellectuelle et économique entre le Finistère et l'Arc atlantique dont Rennes et Nantes représentent les pôles d'attraction les plus proches, on perçoit aisément cet enjeu. Sur le plan micro-local, c'est aussi une pièce du développement de la ville de Quimper².

Deux tourbières sont concernées. Toutes deux comprennent, entre autres, deux plantes carnivores, *Drosera rotundifolia* et *Drosera intermedia*. Ces deux espèces ont une biologie particulière, puisqu'elles compensent le déficit en azote des sols tourbeux sur lesquels elles croissent par une aptitude à capturer les insectes. Il s'agit donc d'espèces assez rares, sensibles aux perturbations de leurs milieux menacés. Ce sont aussi deux espèces protégées par la loi de 1976 sur la protection de la nature (articles L-211-1 et suivants du Code rural) et la liste nationale d'espèces végétales protégées subséquente (annexe 2 de l'arrêté du 20 janvier 1982).

L'une des tourbières, celle de Stang Zu, est connue depuis Dizerbo (1955). L'autre, celle de Kerogan était restée totalement inaperçue jusqu'à ce que l'un des protagonistes principal de l'affaire, une association régionale de protection de l'environnement très active, la SEPNB (Société pour l'Étude et la Protection de la Nature en Bretagne), la découvre en juin 1992.

Cette seconde tourbière se trouve localisée de manière incompatible avec le plan de la Zone d'activités³.

L'encadré ci-dessous présente les étapes chronologiques principales de l'affaire¹. Il importe de retenir dans un premier temps, qu'après une interpellation de la SEPNB, en septembre 1992, et à l'issue d'une table ronde en Préfecture, une expertise a été demandée par la Mairie, qui a interrompu les travaux pour établir un diagnostic des lieux afin de "trouver une solution" permettant d'accorder tout le monde. Suite à l'expertise réalisée dans un délai très bref, lors de la présentation devant la Commission départementale des Sites,

Perspectives et Paysages, le 8 juillet 1993, le vote pour l'acceptation l'emporte par une nette majorité, après un rapport favorable de la Direction de l'Environnement. L'acceptation du dossier permettra alors à la Mairie de relancer la poursuite du chantier.

Le sujet de la présentation qui suit est d'expliquer pourquoi et comment une situation initiale de conflit entre une collectivité locale et une association a évolué en une situation de consensus majoritaire sous l'effet d'une expertise.

CHRONOLOGIE SIMPLIFIÉE DE L'AFFAIRE

Printemps 1992 : Découverte de la seconde tourbière.

Été 1992 : Début du chantier de construction de l'Institut Supérieur de Gestion Appliquée (ISUGA).

Septembre 1992 : Réactions de la Société pour l'Étude et la Protection de la Nature en Bretagne (dans la presse et par courrier auprès de la Mairie de Quimper) et arrêt des travaux.

Octobre 1992 :

le 2 : réaction écrite du Conservatoire Botanique de Brest auprès de la Mairie de Quimper ;

du 16 au 26 : contacts entre la Mairie, la Préfecture, la Direction de l'Environnement (DIREN) - le 17 : Concertation sur le terrain entre la SEPNB et la Mairie (articles dans la presse locale) ;

le 22 : la SEPNB demande au Préfet un arrêté de protection de biotope sur les parcelles cadastrées concernées ;

le 26 : première table ronde en Préfecture qui décide du principe d'une expertise hydrogéologique (devant être lancée par la DIREN) ;

fin novembre : suite à cette décision la DIREN recherche les personnes qualifiées ;

le bureau d'études Ouest-Aménagement est sollicité sur recommandations de l'Université de Rennes.

Novembre 1992 :

le 5 : deuxième table ronde en présence du bureau d'études pressenti, de la SEPNB, de l'hydrogéologue agréé par l'Université de Brest, le Conservatoire botanique de Brest, les services techniques de la Ville, les représentants de la Préfecture et de la DIREN ; seconde visite sur

place avec le Député-Maire ; définition du contenu potentiel de l'expertise technique ;

le 13 : proposition d'intervention transmise par le bureau d'étude ;

le 15 : article dans la presse nationale (*Le Monde*) ;

Fin Novembre : acceptation par la Mairie de Quimper du projet d'expertise - mention de l'affaire à FR3.

17 décembre : Les experts transmettent un avis favorable sur la partie du projet relative à la réalisation de l'ISUGA ; les jours suivants, articles dans la presse locale.

29 Janvier 1993 : Remise du mémoire d'expertise complet.

Février 1993 : Articles dans la presse locale où différents acteurs expriment leur inquiétude ou leur désaccord.

Fin mars 1993 : Entretien des services municipaux avec les experts.

Avril 1993 : Diffusion du dossier aux divers partenaires administratifs.

21 avril 1993 : Consultations écrites et téléphoniques des experts par la Mairie sur le projet de dossier pour la Commission départementale des Sites, Perspectives et Paysages. Le bureau d'études propose des modifications de détail.

29 juin 1993 : Seconde consultation écrite de la Mairie auprès du bureau d'études, qui valide le dossier modifié.

7 juillet 1993 : passage du dossier à la Commission départementale des Sites. Vote positif par dix voix pour, une contre, trois abstentions.

1. L'auteur tient à remercier Cécile Sourice (sociologue), Marie-Hélène Le Goascoz (géographe et sociologue) et Noël Jequel (de la Direction de l'Environnement Bretagne) pour leurs contributions à ce travail.

2. Ville de Quimper, rapport de présentation de la zone de Kerogan-Kernoter, juin 1993.

3. Comprenant du tertiaire, de l'enseignement, de l'habitat.

4. L'auteur a lui-même été impliqué comme expert principal pendant une majeure partie de la durée de l'intervention. Les analyses et l'interprétation faites dans les paragraphes qui suivent ne sont que les siennes et n'engagent en aucune façon les structures d'expertises concernées.

ÉTAT DES LIEUX, PROPOSITIONS ET DIFFICULTÉS DE L'EXPERTISE⁵

L'étude demandée consiste à réaliser un relevé de la végétation, à en inférer les conditions locales de milieu déterminantes pour la survie des deux tourbières, à caractériser la géologie, l'hydrogéologie du secteur pour définir l'alimentation hydrique des sites et les conditions de leur conservation, donc ce que celles-ci impliquaient vis-à-vis des projets de la Ville de Quimper. Les délais sont très courts puisqu'en raison de la programmation du chantier et de l'appel à des crédits européens, la construction de l'Institut Supérieur de Gestion Appliquée (ISUGA), première pierre du futur campus universitaire, doit être engagée avant la fin de l'année. Aussi, l'expertise s'effectuera en deux temps : d'abord par un avis sur ce premier chantier pour début décembre, puis

en fournissant le reste du travail pour fin janvier.

L'expertise met en évidence dans un premier temps deux bassins versants distincts, dont l'un concerne l'ISUGA et ne concerne pas les tourbières. Ceci permet de conclure très rapidement à l'innocuité de cette partie du projet.

La communication officielle de ce premier "feu vert" pour l'ISUGA, retransmise dans la presse, a-t-elle fait baisser d'un cran la tension ? Toujours est-il que le restant de l'expertise a pu se dérouler normalement jusqu'à la remise du mémoire, sans qu'il y ait la moindre pression ou controverse en cours de route.

La localisation des deux tourbières à l'exutoire de nappes s'écoulant pratiquement dans la direction des pentes du coteau permettait de conclure à une alimentation par

résurgence et à un bassin d'alimentation situé à chaque fois "au-dessus" du biotope, s'étendant jusqu'à la ligne de partage des eaux en sommet de colline. Le total de ces aires d'alimentation et d'une bande de sécurité nécessaire, approchait $8 + 13 = 21$ hectares, sur les 120 concernés par le projet, soit environ 17 % de la zone.

Proche de la surface, la nappe d'alimentation de la tourbière de Kerogan interférait avec une des composantes du projet : une voie de desserte qui devait traverser l'amont du site parallèlement aux courbes de niveau des terrains, recoupant ainsi en déblai les trajectoires d'écoulement des eaux. Ceci présentait un risque de détourner une bonne partie des apports alimentant cette tourbière.

L'expertise a d'abord fourni des éléments de réponse relatifs au statut de la

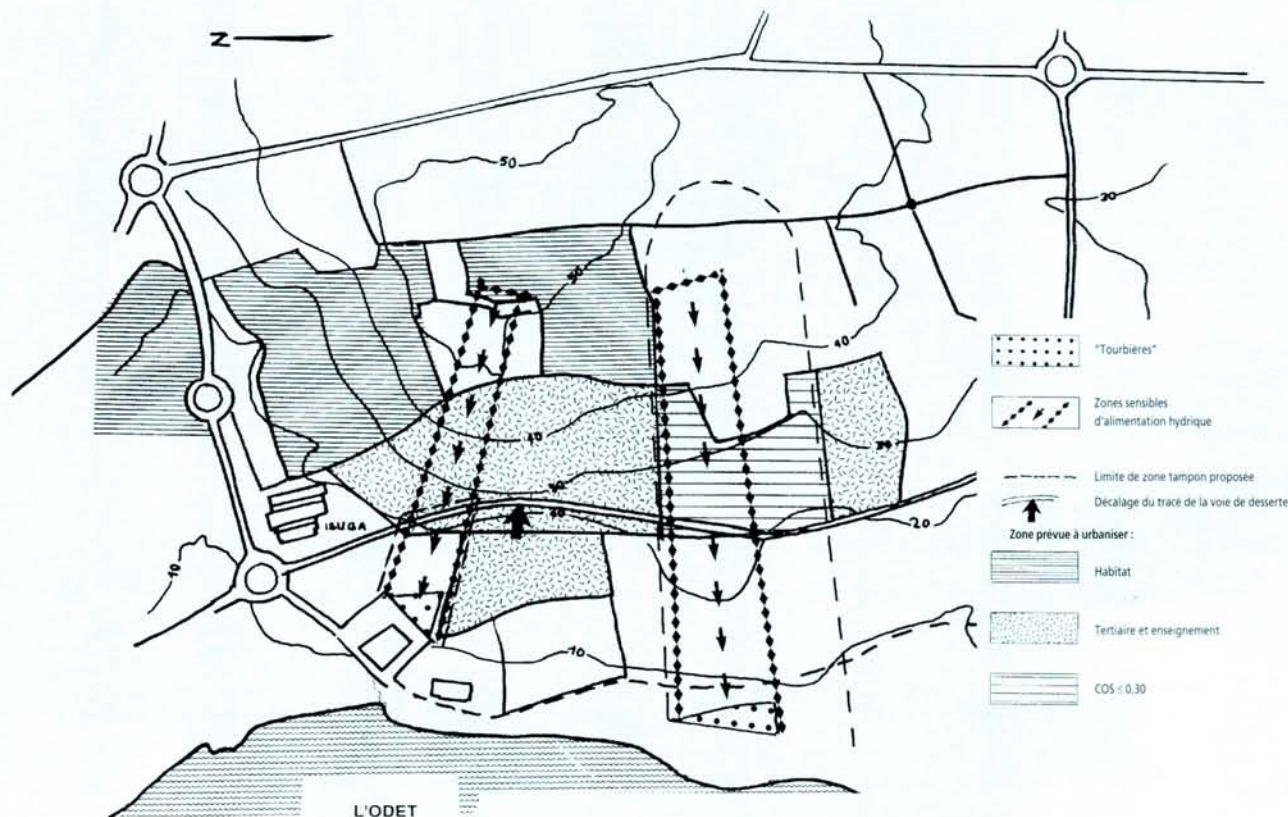


Figure 1 - Localisation des tourbières, zones sensibles, zones tampon.

tourbière menacée. Celle-ci était en fait une lande tourbeuse à sphaignes⁵, très envahie par les végétaux ligneux (ajoncs, bruyères, et même saules). Ce stade témoignait d'une dynamique avancée suite à un abandon déjà ancien. L'évolution spontanée risquait, à terme, d'étouffer les herbacées (plantes carnivores entre autres). Parvenue à ce stade, cette végétation était très vulnérable à la moindre diminution de son alimentation en eau, ce qui rendait d'autant plus critique son statut en cas d'aménagement inconsidéré. De plus un parking de patinoire, déjà réalisé, s'avérait perturbateur pour le bilan hydrique du sol à proximité.

Il a donc été proposé :

- d'exclure tout simplement de la zone urbanisable les deux aires d'alimentation hydrique, pour éviter la réduction inévitable des apports hydriques qu'entraînerait l'augmentation des surfaces imperméables liées à l'urbanisation ;

- de décaler plus haut sur le coteau le tracé de la voie de desserte pour éviter de recouper les trajectoires des écoulements ;

- de récupérer et de dériver toutes les eaux polluées générées par les ruissellements sur les voies, toits et parkings de la future zone urbaine pour éviter de contaminer ou de modifier la tourbière ;

- de prendre des mesures d'entretien de la végétation.

La carte ci-contre (figure 1) présente la localisation des tourbières, le périmètre des zones sensibles pour l'alimentation hydrique, et la zone tampon dessinée autour de chaque tourbière après négociations. Y figure aussi le décalage du tracé de la voie de desserte et le zonage prévu.

Si le diagnostic ne posait guère de problème, ses objectifs étant suffisamment précis, les experts se sont trouvés confrontés à certaines difficultés au moment de définir les dispositions à prendre.

Ces difficultés sont principalement liées à l'objet de leur investigation et à l'évaluation des risques.

En effet, l'interruption ou la simple réduction de l'alimentation en eau font inter-

venir plusieurs estimations assez délicates à faire. À savoir :

- Comment, en un délai bref, apprécier de manière fiable le bilan hydrique d'une tourbière ? Les statistiques météorologiques portent sur 10 ans au plus pour l'évapotranspiration (24 ans pour les pluies), ce qui est à peine suffisant pour étudier la distribution dans le temps de ce paramètre. Il était clair dès l'acceptation de l'expertise que seules les grandes lignes des conditions de milieu seraient abordées, mais qu'il ne pouvait être question de définir des seuils quantitatifs, d'autant que sur un court laps de temps de quelques mois, il n'était pas question d'espérer tirer des informations dynamiques d'un suivi piézométrique⁷ (la piézométrie de tous les points d'eau, puits, etc., a été relevée en une fois pour une analyse spatialisée, mais pas temporelle).

- Même si des statistiques représentatives avaient été disponibles, et *a fortiori* dans notre situation, qu'en déduire sur les effets du projet ? De multiples inconnues subsisteraient de toute manière, créant une lacune entre la connaissance des paramètres de base, et l'évaluation du changement induit et du comportement de la végétation : limites de tolérance des espèces à des fluctuations hydriques plus accentuées, réactions du sol à un dessèchement accru, capacité locale de maintien en eau du sol tourbeux...

Parmi les incertitudes majeures, figurent celles concernant la réaction quantitative des peuplements végétaux à des périodes de sécheresse plus longues ou plus fortes, avec des changements dans la proportion des espèces. On connaît qualitativement et en termes de moyennes, les préférendums des espèces au sein d'une échelle grossière opposant un pôle "sec" et un pôle "humide", mais autre chose est d'en simuler la réponse sous un scénario déterminé. Que signifierait par exemple une diminution de x % des apports hydriques durant les mois les plus secs sur un cycle d'années de météorologie plus ou moins proche d'une "année moyenne" (concept lui-même plus ou moins évanescent) ?

5. Données extraites de Ouest-Aménagement et Géoarmor (1993), « Expertise hydro-écologique » des tourbières de Kerogan et de Stang Zu, 30 p. + annexes, et avis écrits subséquents.

6. Mousses très efficaces pour absorber et stocker l'eau, dont les parties mortes s'accumulent et ne se décomposent pas, formant ainsi la tourbe, exigeant des apports hydriques importants et fréquents, et caractérisant des eaux acides.

7. Relevé des niveaux d'eau souterrains.

8. Ce concept d'année moyenne supposerait de se servir des estimateurs statistiques de l'échantillon et de la population d'événements. Or il s'agit de séries temporelles dans lesquelles intervient le chaos déterministe.

À l'inverse, les informations existantes sur l'écologie de la plupart des espèces végétales permettent de soupçonner une multitude de phénomènes de seuil biologique, des processus cumulatifs, des interférences et des réactions mutuelles entre espèces. En raison de ce fonctionnement hypercomplexe, tout est possible, y compris le changement de composition de la végétation avec élimination des espèces protégées ou menacées.

Ces éléments en grande partie inaccessibles au profane, sont souvent, bien davantage que des données quantifiées, utilisés par l'expert comme "culture d'évaluation", éléments de pondération de ses prévisions, parfois inconscient, parfois conscient, de l'ordre de l'expérience et de ce fait, relativement inexprimés. Ils n'entrent que rarement dans les explications fournies pour justifier les mesures qui sont préconisées. Leur degré d'objectivité est lui-même difficile à définir, car tout en étant fondés, ils sont liés à un jugement implicite et intuitif, peu formalisable, tout en étant largement aussi fiables qu'une analyse très technique des choses.

Le problème c'est que l'expertise devait conclure vis-à-vis du projet, donc exprimer quelque chose du genre « le projet crée un risque important donc il faut le modifier » ou bien « il n'y a pas de risque ». On est donc en position de "surdéterminer" les conclusions (Roqueplo, 1991). Celles-ci, pourtant, ne peuvent être idéalement qu'approximatives, c'est-à-dire, non catégoriques. « Les aménageurs réclament des recettes, les scientifiques répondent en fournissant des connaissances » (Blasco cité par Dufour, 1993) : pour lapidaire qu'elle soit, cette formule illustre dans le cas présent le décalage entre la demande et l'offre.

La proposition « il n'y a pas de risque » ne se présente que s'il y a absence totale d'impact, ou bien un impact si difficile à mettre en évidence qu'on le considère raisonnablement négligeable. Dans ce cas, c'est l'expert qui prend le risque de donner un "feu vert" au projet sans pouvoir prouver de

manière incontestable son absence de nocivité".

C'est le cas pour le projet de desserte routière vis-à-vis de la tourbière de la fontaine de Stang Zu (celle connue depuis 1955). Dans ce cas, la distance à la voie en question est telle qu'on ne peut pas raisonnablement prétendre à une relation de cause à effet entre la réalisation de l'aménagement et une altération significative du milieu.

En revanche, en raison des risques de tarissement des sources sous l'effet de l'urbanisation de leur bassin d'alimentation, les experts sont amenés à proposer une remise en cause des surfaces urbanisables relativement conséquente.

Ils se positionnent donc dans le premier cas de jugement : le projet présente un risque important. L'explication détaillée de tous les éléments de cette pondération n'a pas été demandée, les informations fournies sur le fonctionnement hydrique des sites sont probablement apparues aux services techniques de la Ville de Quimper suffisamment dépourvues d'ambiguïté. Mais la question a tout de même été posée sous une forme atténuée (cf. conversation relatée ci-après).

L'EXPERTISE EST AU CARREFOUR D'UN RÉSEAU RELATIONNEL TOUJOURS COMPLEXE

Par "acteurs", nous entendons les protagonistes qui, à un titre ou un autre, d'après nos informations, ont eu un rôle dans ce qui s'est déroulé entre septembre 1992 et juillet 1993.

Mais ce qui nous intéresse, ce n'est pas l'ensemble des intervenants en soi, car l'étude fouillée des réseaux en jeu est hors de propos, mais la place de l'expert dans le champ relationnel auquel il a été confronté. Le statut de l'expert est avant tout une conséquence de la demande sociale, exprimée à travers des institutions et des structures.

La demande sociale peut s'analyser selon deux axes : une volonté de développement communal et local d'une part, et

une demande de protection d'un patrimoine naturel d'autre part. Si ces deux axes peuvent paraître s'opposer, ils n'en constituent pas moins en commun, à travers cette même opposition, la "source" de la demande d'expertise. L'expert est donc investi d'une légitimité pour intervenir dans une problématique qui est née sans lui. Mais il est déjà régionalement reconnu au sein de diverses catégories d'acteurs (associatifs, élus, administratifs, universitaires...). Il représente un acteur transitoire dans un système relationnel préexistant. Ce qui présente des inconvénients et des avantages. Inconvénients : son statut précaire ne l'autorise pas à compter sur des investigations prolongées, et il agit dans un contexte qu'il ignore au début et découvre peu à peu et partiellement. Avantages : en état d'indépendance intellectuelle, il peut travailler sans *a priori*, tout en étant investi par les autres acteurs d'un espoir de solution du problème.

L'expert se trouve pendant son intervention au carrefour de contacts et donc d'influences ou de questionnements multiples (figure 2).

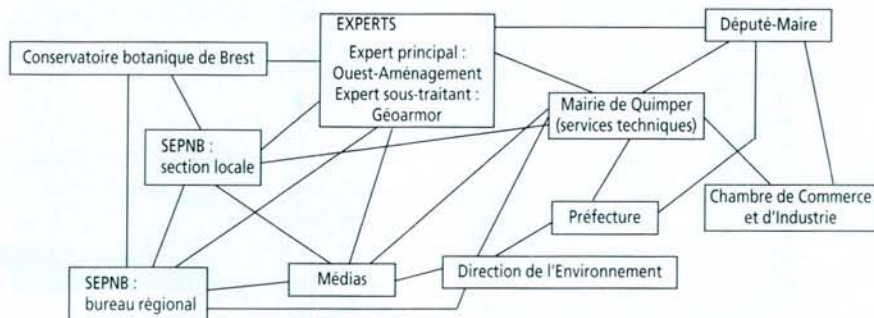
La plupart des acteurs ou ensembles institutionnels représentés ont eu l'occasion, à un moment ou un autre de l'intervention, d'entrer en contact avec l'expert. Ces contacts ont pu être formalisés de façons très diverses :

- avant même la fin de la réunion de "lancement" de l'expertise le 5 novembre, la presse locale téléphonait au siège du bureau d'étude pour connaître la mission et l'avis des spécialistes ;

- le Conservatoire botanique de Brest et la SEPNB ont exprimé leurs doléances dès cette réunion initiale, en présence de l'expert ;

- la Préfecture et la Direction de l'Environnement n'ont eu que des contacts administratifs avec l'expert, la première exerçant un rôle d'arbitre entre les protagonistes, la seconde gérant le "départ" et "l'arrivée" de l'expertise ;

- la Mairie de Quimper s'est régulièrement renseignée par téléphone, puis par



Sources : Communications orales, Échanges de courriers consultés, Dossier de Presse.

Figure 2 - Réseau relationnel temporaire autour du bureau d'expertise.

écrit, et même par une réunion à huis clos, sur les attendus du dossier.

La vigilance exercée par la SEPNB, s'est faite par des interventions directes ou par médias interposés, mis à part une présence occasionnelle sur le site. Ce type de revendications s'inscrit dans une tradition de longue date de cette association d'agir en faveur des milieux naturels, qu'il s'agisse de leur connaissance, de leur gestion ou de leur défense. Active sur le plan régional et en particulier en Bretagne occidentale, la SEPNB a une vaste expérience de l'action de protection de la nature, est reconnue comme interlocuteur sérieux et comme relativement incontournable, par les services administratifs de l'État et des départements. Ses relations plutôt bonnes avec les médias lui donnent une audience "grand public" non négligeable.

Sans rien altérer de la vigilance exercée pendant l'affaire par cette association, les responsables de la SEPNB reconnaissent le cabinet chargé d'expertise pour sa compétence et son intégrité : « Je connais les gens du cabinet Ouest-Aménagement, ce sont des scientifiques extrêmement sérieux. Ils ne disent pas qu'on ne peut rien faire aux abords des tourbières ! Ils disent ce qu'on peut y faire, comment on peut le faire et effectivement ce qu'il ne faudrait pas y faire. » (Max Jonin, secrétaire général de la SEPNB, Ouest-France, 10 février 1993).

LA PROPOSITION FINALE A ÉTÉ L'OBJET D'UNE NÉGOCIATION ENTRE EXPERTS ET DÉCIDEURS

À l'origine, "avant l'expertise", on se trouve face à une volonté d'aller de l'avant contrariée brutalement par un fait : l'existence d'une tourbière avec une espèce protégée, et par un discours : l'intervention offensive de la section locale de la SEPNB. Notons qu'il devait s'avérer difficile, du point de vue des édiles et de leurs services techniques, de faire la différence entre ces deux aspects de la situation, ou plus exactement de trier ce qui était de la rhétorique et ce qui était la réalité.

Lorsque le Député-Maire de Quimper fait arrêter les travaux, il se rend sur le site, en présence de la SEPNB, de la Préfecture et de la Presse, pour "découvrir" de visu le problème... et cette plante carnivore de 1 cm de haut, la *Drosera rotundifolia*.

Au départ, le Député-Maire explique « qu'il n'est pas question de paralyser le développement d'une ville pour une petite plante » et que « la *Drosera* ne mangera pas l'avenir de Quimper », et affirme même « Entre la protection d'une petite plante et celle de l'homme, je choisis ».

Ces déclarations manifestent ainsi qu'à ses yeux, il y a bipolarité. Le problème est *ipso facto* placé sur le terrain moral : choi-

9. Il faut admettre que selon la position prise, l'expert se trouve ainsi en position d'avoir à assumer le risque du projet et son éventuelle contestation (qu'elle soit anticipée ou *a posteriori*), ou à l'inverse en position de laisser au maître d'ouvrage du projet la responsabilité de choisir entre outrepasser ou prendre en compte le risque. C'est un jeu simple à deux joueurs aux intérêts diamétralement opposés.

sir entre l'homme et les "choses". C'était déclarer abruptement une échelle de valeurs¹⁰.

Après la remise de l'expertise, en février 1993, la Mairie et la Chambre de Commerce et d'Industrie s'inquiètent dans la presse, de ce qu'elles affirment être une remise en cause du projet : « Au total, ce sont 50 hectares que l'on ne pourrait plus urbaniser. Le développement de Quimper serait dramatiquement compromis dans ce secteur » (Michel Paugam, adjoint chargé de l'Urbanisme, *Ouest-France*, 9 février 1993). « C'est très embêtant, les choses n'ont pas été prises à temps dans ce secteur. C'est il y a dix ans qu'il aurait fallu faire d'autres choix d'urbanisation » (Marcel L'Aot, adjoint à l'environnement, *ibid.*). « Certes il faut protéger les rives de l'Odé. Mais je constate ici un risque de dérive. Il y va du développement futur de cette partie de Quimper et de son technopôle » (Bernard Poignant, Député-Maire, *Le Télégramme*, 9 février 1993). « Le développement économique de Créac'h Gwen avec université, recherches et transferts technologiques était porteur d'avenir, il aurait pu apporter de l'oxygène dans le futur [...] ...On est en train de bloquer tout un système presque cadré pour une plante qui prolifère partout, c'est du délire. » (René Troalain, Président de la Chambre de Commerce et d'Industrie, *ibid.*).

Ces réactions suscitent à son tour celle de la SEPNB : « Je ne vois pas ce que ce rapport a de si catastrophique. » (Max Jonin, *ibid.*).

Toute cette controverse entraîne une réunion à huis clos entre les experts (Ouest-Aménagement et son sous-traitant Géoarmor), et les services techniques de Quimper. L'examen du dossier de presse, et la facilité avec laquelle les propositions ont été maîtrisées par la suite, montrent que cette réunion a été décisive.

Nous tentons de reproduire, de mémoire et non pas littéralement, l'essentiel de la conversation :

Services techniques : « Votre conclusion nous embarrasse. Votre dossier d'ailleurs,

démontre-t-il clairement que les projets dans ce secteur menacent la tourbière ? Pouvez-vous nous l'expliquer ? Nous évitons l'emprise directe et nous sommes prêts à respecter les 0,5 hectare concernés, mais votre proposition de geler plus de 20 hectares est-elle défendable ? Nous souhaitons trouver un compromis entre les projets de la Ville et le respect de l'environnement. Cherchons une solution acceptable pour tout le monde. »

Experts : « Tout figure déjà dans notre rapport. Les aires à protéger sont liées aux écoulements de nappe et aux nécessités de garantir l'alimentation hydrique afin de pérenniser les tourbières. Si on interrompt ces écoulements, la survie de ces milieux est menacée. »

S. T. : « Mais enfin, à partir de quel pourcentage de réduction de ces surfaces d'alimentation les tourbières sont-elles réellement menacées ? Quelles sont les conditions minimales acceptables ? »

E. : « Comme indiqué dans notre rapport, sur le plan quantitatif il faut maintenir ces apports hydriques, et sur le plan qualitatif éviter de polluer les eaux superficielles. Quant à définir un pourcentage de réduction des surfaces d'alimentation, c'est une autre histoire. En l'état actuel de l'expertise et en fonction des connaissances disponibles, on peut seulement avancer qu'à toute diminution de x % de l'aire d'alimentation correspondra un risque proportionnel de l'ordre de x % d'altération de l'apport hydrique, donc de survie de la tourbière. »

S. T. : « Ce que nous souhaitons c'est trouver des solutions intermédiaires qui soient conciliables avec le projet d'aménagement de cette zone. Nous ne pouvons remettre en cause une telle proportion du projet. Ne pourrait-on par exemple, utiliser une partie du bassin versant de la tourbière de Kerogan, en échange de la protection de la tourbière de Stang Zu et d'une bonne partie de son bassin versant ? »

E. : « Cela pose problème. Si vous supprimez la protection pour Kerogan, à terme, sans que l'on puisse dire à quel rythme, cette

tourbière-là risque de s'assécher, et nous ne pouvons pas prétendre le contraire. Votre décision risque d'être mal interprétée par les défenseurs de l'environnement. »

S. T. : « N'y aurait-il pas moyen de compenser les pertes en eau en irriguant avec de l'eau du réseau ? Pourriez-vous nous définir les conditions d'une telle substitution ? »

E. : « Même si l'on maîtrisait l'aspect quantitatif, ce qui n'est pas certain, l'eau d'adduction n'a forcément pas les caractéristiques physico-chimiques des eaux acides qui alimentent la tourbière de manière naturelle. Il faut utiliser des apports naturels. Ce qui pourrait être envisagé, c'est le captage de la source voisine, et de s'en servir pour alimenter la tourbière dès que le bassin versant sera modifié, puisqu'il s'agit de la même nappe. Du même coup, ce site deviendrait d'ailleurs l'objet d'un aménagement expérimental et prendrait valeur de symbole. Vous pourriez même en valoriser la gestion dans le cadre de la future ZAC. »

En définitive, le principe de cette dernière solution sera retenu pour la tourbière de Kerogan. En sus, il sera admis une zone tampon de 5 200 m² non constructible, et une localisation préférentielle des espaces non construits de la Zone d'activités, dans l'aire d'alimentation de la seconde tourbière, celle de Stang Zu. De plus, suite aux recommandations émises par écrit par les experts, le dossier proposé à la Commission des Sites en juillet 1993 comprendra des protections vis-à-vis des risques de pollution, un déplacement de la voirie, un coefficient d'occupation du sol de l'ordre de 0,30 sur l'aire d'alimentation de la tourbière de Stang Zu.

À partir de la conversation que nous avons relatée, la position de la Ville de Quimper a donc changé. Une phase de réflexion interne et de consultations externes silencieuses, menées entre autres sous l'égide de la Préfecture, aboutit ainsi à un dossier qui reprend, de manière plus ou moins prononcée, ce que préconise le rapport d'expertise.

CONCLUSION ET DISCUSSION : COMMENT L'EXPERTISE JOUÉ UN RÔLE CATALYSEUR EN SITUATION D'INCERTITUDE

La décision n'est pas le résultat d'une pondération techniquement justifiée

Ce qui est particulièrement clair ici, c'est que le résultat obtenu n'est pas issu d'un bilan coût/avantages réel, ni d'une procédure multicritères, ni d'une analyse économique. Il ne présente pas un caractère entièrement formalisable.

Les propositions finales sont élaborées en commun avec le décideur, et cet accord de sa part est fortement influencé par le contexte de la décision : un rapport de force, une situation juridique, un contexte électoral, une marge de manœuvre du décideur vis-à-vis des contraintes d'urbanisme et de l'équilibre financier de l'opération. Les pondérations subjectives sont donc largement représentées.

Les valeurs concernées sont des valeurs implicites, mais qui auraient pu faire l'objet d'une tentative d'estimation empirique (Desaigues et Point, 1993) : valeur économique accordée *a priori* à la *Drosera* ou à la tourbière, à son usage pédagogique, valeur ajoutée (au plan de l'image et donc de l'attractivité) apportée à l'opération d'aménagement du secteur et à la Ville par l'étiquette "verte" qu'implique le maintien du patrimoine en son sein, prix consenti pour préserver la possibilité d'usages inconnus de la part des générations futures. Ces estimations n'ont pas été commandées et ne pouvaient donc être prises en charge par les cabinets d'expertise. Elles sont restées à l'appréciation des acteurs en présence. Mais ces valeurs, ignorées pendant l'expertise technique, ont resurgi dans la négociation finale puisqu'elles ont été implicitement présentes dans le jugement sur les solutions acceptables.

On peut considérer que le surcoût et les limitations au projet équivalent à une internalisation des externalités au sens des économistes. Ils sont le prix à payer pour

atteindre l'objectif initial. Ils représentent ce que la Collectivité est prête à payer pour "sauver les meubles" : comme il ne s'agit guère ici d'une valeur d'usage, le prix représenterait plutôt une valeur d'existence, c'est-à-dire « le consentement à payer pour l'existence d'un bien », quel que soit l'usage éventuel ou non (Madariaga et Macconnell, 1987)¹¹.

Reste posée sur le fond la question de la survie réelle des tourbières concernées. Un spécialiste ne peut affirmer à ce sujet qu'une chose : à moyen terme, elle est garantie si la mise en œuvre des dispositions est bien faite. Mais à long terme, l'avenir de la source captée peut être également menacé.

Comment l'expertise, dotée seulement de légitimité technique, a-t-elle joué aussi un rôle de médiation ?

L'expert représente, même à son corps défendant, l'un des joueurs d'un jeu qui, lorsqu'il est arrivé, était de nature conflictuelle (opposition d'intérêts) et qu'il s'agit pour tous les acteurs de transformer en négociation. Dans le déroulement de l'expertise, son intervention provoque successivement trois réactions : il est d'abord investi d'un espoir de solution, puis ses conclusions à moyen terme suscitent une contestation de la part des décideurs (*Le Télégramme*, 9 février) ; enfin, apparaît ensuite une disposition à réétudier le projet.

Nous considérons la réunion relatée précédemment comme une phase du processus à elle toute seule, phase assimilable à une négociation entre experts et structures de décision, les premiers représentant de fait, de par leur place face au décideur, l'enjeu de préservation du site (à quel point ? par quels moyens ?), les seconds l'enjeu de mise en œuvre de l'aménagement. L'intervention des experts implique de toute manière inévitablement une partie de la fonction d'arbitrage, celle qui ressort du *jugement sur la balance des risques et des avantages pour le milieu naturel de solutions intermédiaires*. De son côté, le décideur

10. Voir notre conclusion sur l'aspect culturel.

11. Ici, cette valeur est appréciée par la municipalité, la SEPNB ou les experts « au nom du Peuple », et non au sein de la population elle-même, mais nous n'examinerons pas ici le biais éventuel ainsi introduit.

maîtrise mal ce jugement. En situation d'incertitude, seul le renoncement au projet équivaut à un risque nul pour le milieu naturel. Plus le terrain technique est fragile pour servir de base à la décision, plus la légitimité sectorielle de l'expert est elle-même limitée, plus il prendra une position d'arbitre, sauf à répondre "en tout ou rien".

À ce moment, les experts n'ont pas le choix, ils se substituent à d'autres acteurs (SEPNB, Direction de l'environnement,...) pour aider à l'élaboration d'une solution acceptable pour tous. L'expert, insensiblement, dépasse sa culture scientifique, au sein d'une négociation technico-économique ou technico-politique où sa position lui confère un rôle de catalyseur ou de médiateur (Theys, in Bourg, 1993, 49-65) entre deux (ou plusieurs) demandes sociales.

Cette situation illustrerait donc le modèle "pragmatique" de décision, qu'Habermas (1968, tr. fr. 1973) oppose à la fois au modèle "décisionniste" et au modèle "technocratique". Dans le modèle pragmatique, la décision est négociée entre l'expert et le décideur. Ici, les services techniques constituent d'ailleurs l'interlocuteur idéal, ne serait-ce que sur le plan du langage, pour la médiation entre élus et techniciens indépendants chargés de l'expertise.

Contrairement à ce que laisse entendre, *a contrario*, le modèle technocratique (Ellul, 1954), non seulement la recherche de rationalité dans le choix ne peut pas supprimer, pour le politique, la responsabilité qui lui revient, mais en une telle situation d'incertitude, elle met encore davantage en évidence les limites inhérentes à l'approche technique. Quant au modèle décisionnel de Weber (1973), il présuppose, pour le présenter de manière concise, que la décision est toujours éminemment arbitraire (rapports aux valeurs) et revient de ce fait au politique¹².

On est en droit de se demander ce qui, au cours de ce processus de négociation, a pu être introduit de neuf par l'expert pour emporter l'adhésion du décideur. À notre avis, c'est l'apparition dans un jeu bloqué (parce que personne ne pouvait accepter

d'être perdant) d'éléments autorisant un *coup gagnant sans perdants* : grâce à une "mise sous perfusion", la protection de la *Drosera* et de sa tourbière d'élection sont obtenues, tel qu'on peut en juger selon l'état des connaissances disponibles et de lisibilité du futur. Réciproquement, les remises en cause du projet d'aménagement, même si elles sont conséquentes, ne compromettent pas l'opération. Elles n'altèrent le projet qu'à la marge, en le grevant d'un surcoût.

Dans son principe, ce processus d'expertise s'apparente en quelque sorte à la médecine, qui établit un diagnostic et propose un remède. On imagine donc bien l'expert comme un *spécialiste compétent pour intervenir au plan technique sur une problématique* qui s'est construite sans lui. L'expertise n'a pas le rôle de réaliser un compromis (la notion de compromis n'est pas scientifiquement fondée). Mais contrairement à cette vision idéaliste, pour ne pas dire irréaliste, l'expert est impliqué dans un jeu d'acteurs. L'enjeu de ses avis est donc bien au-delà de l'approche technique, il est "naturellement" porté à prendre une dimension *stratégique*.

Notre opinion est qu'en matière d'aménagement, loin de représenter un cas particulier, notre affaire est l'illustration du cas général. Une appréciation technique exhaustive et suffisante des faits dans un contexte hypercomplexe, systémique serait illusoire :

- l'expertise est rarement (jamais ?) capable d'une telle appréciation, surtout dans le cadre de démarches prospectives dont la fiabilité ne peut être absolue (seule l'évaluation *ex post* le permet, sans d'ailleurs le garantir) ;

- les aspects techniques ne constituent pas à eux seuls les raisons des décisions.

La marge de liberté dont dispose alors l'expert est fortement déterminée par le jeu de pressions et de confrontations qui le précède et l'accompagne. La marge de manœuvre dont dispose l'expertise est aussi très liée à la "reconnaissance sociale" de l'expert qui elle-même s'est construite progressivement au cours d'interventions antérieures.

Mais en définitive, la principale raison expliquant le caractère vraisemblable d'un modèle de décision pragmatique repose sur les enjeux culturels aigus des problématiques environnementales.

Une telle expertise est un enjeu dans le débat culturel de la société

En tant que système complexe faisant intervenir des dimensions culturelles, l'élaboration de la décision est inaccessible à une rationalisation complète¹³.

Le politique cherche une légitimité d'ordre technico-scientifique (puisque'il reprend la proposition même de l'expertise), mais sa décision est fondée sur une prétention d'ordre culturel, qui intègre la prise en compte des préoccupations exprimées par l'opinion publique. Le caractère relatif des connaissances laisse le jeu ouvert à un conflit fondamental qui, lui, est d'ordre éthique.

L'un des avantages implicitement recherchés par les protagonistes dans les problèmes d'environnement est de transformer en faits objectifs ce qui n'est le plus souvent que conflit de valeurs (Theys, in Bourg, *op. cit.*, 1993). En arrière-plan du conflit initial se profile en effet une opposition de mentalités entre deux hiérarchies implicites. Chacun des deux protagonistes initialement en conflit s'est approprié une de ces deux échelles de valeurs.

Pour l'élu le développement est un humanisme, la nature sauvage doit être maîtrisée, modifiée, mise en valeur. Les revendications de protection apparaissent alors facilement comme des réactions conservatrices et négatives. Les exigences de l'emploi et du développement économique de Quimper et de sa région sont le moteur du projet de technopôle, qui mérite mieux que d'être subordonné à la présence de la *Drosera* : « S'il n'y avait pas de Quimpérois, la *Drosera* n'aurait aucun problème et pourrait pousser dans une nature à l'état vierge. Mais ce n'est pas le cas » (Bernard Poignant, *Le Télégramme*, 9 juillet 1993). Révélatrice est la phrase initiale du Député-Maire qui « choisit l'Homme ».

Pour le militant d'une association telle que la SEPNB, l'équilibre Homme/Nature est un idéal type du futur, qui impose une limite au développement, même s'il coûte fort cher.

En l'occurrence, à travers les médias et la demande administrative, c'est un équilibre entre plusieurs sensibilités qui prévaut.

Le cheminement du décideur s'effectue ici vers un autre point de vue : une stratégie de valorisation d'un lieu au caractère "naturel" par irrigation de la tourbière et limitation de son projet. L'édile et ses services techniques "jouent la nouvelle culture contre l'ancienne". Le décideur se met en position d'obtenir plus facilement gain de cause car il rejoint l'argumentation qu'a manifesté antérieurement la SEPNB : « Je suis convaincu pour ma part que la ville de Quimper tient là une belle occasion de mener une opération exemplaire d'aménagement dans le respect du milieu naturel. Une opération qu'elle devrait même valoriser sur le plan médiatique. » (Max Jonin, *Ouest-France*, 10 février 1993).

En évaluant qualitativement les enjeux écologiques, et en se risquant à fournir des solutions intermédiaires, l'expertise

a peut-être favorisé cette mutation de point de vue.

On peut se poser la question de la marge d'influence réelle de l'expertise si elle venait contrecarrer totalement l'aménagement, sur la base de perspectives inévitablement grevées de grandes inconnues... Mais c'est là un autre cas de figure à étudier. ■

(Article reçu le 9 août 1994).

Références

- Bourg D. (1993). *La nature en politique ou l'enjeu philosophique de l'écologie*, Paris, L'Harmattan.
- Desaigues B., Point P. (1993). *Économie du patrimoine naturel : la valorisation des bénéfices de protection de l'environnement*, Paris, Economica.
- Dizerbo H. (1955). Notes sur la flore phanérogamique des rives de la Ria de l'Odet, *Penn Ar Bed*, n° 4/5, 17-18.
- Duclos D. (1992). La science absorbée par la commande administrative, in *La terre outragée, Les experts sont formels*, Autrement, Série Sciences en Société, (1), 170-187.
- Dufour P. (1993). L'environnement entre science et politique, in *Courrier de l'Environnement INRA*, (19) 76-77.
- Ellul J. (1954). *La technique ou l'enjeu du siècle*, Paris, A. Colin.
- Habermas J. (tr. fr. 1973). *La technologie et la science comme idéologie*, St-Amand, Gallimard, 1993.
- Madariaga B. et Macconnell K.E. (1987). Exploring existence value, *Water Resources Research* (23), 936-942.
- Roqueplo P. (1991). L'expertise scientifique : convergence ou conflit de rationalités ?, in *Environnement, Science et Politique, Les experts sont formels*, Actes du Colloque d'Arc-et-Senans (1989), Germes, 15-80.
- Weber M., in Habermas J. (1973, p. 98). *Politsche Schriften*, 308 p.

ABSTRACT : About urban expansion of the town of Quimper (France)

The aim of this paper is to examine a posteriori the function performed by an expertise due to a conflict between several social actors, about urban expansion of the town of Quimper (Brittany, France).

To maintain a natural site, one must apply several dispositions whose neither importance of magnitude nor contents are strictly proven, and neither categorically determined. This uncertainty proceed of the limits of knowledges and the conditions of the inquiry. The multiple actors

concerned invested in the expert their hope of an elaborated solution independancy based. However, the final decision is not the result of a balance technically justified, but the result of a mediation between divergent interests, where the expert is the aid of the decision maker. Such a situation correspond to a "pragmatic" model of decision. Like the most environmental expertises, the mediation function is all the more important as scientific certainty is weak and social and cultural stake are strong.

12. En revanche, dans la réalité, le politique préfère souvent demander au technicien des justifications techniques de la décision qui le libèrent, au moins en apparence, d'une bonne part de sa responsabilité.

13. Sans compter qu'il peut y avoir, même en cas de bilan très élaboré sur le plan analytique, une pluralité de solutions.