

L'éthique appliquée au service des processus de planification et de projet

«Le paradoxe des temps modernes: nous sommes en train de vivre une période de consommation illimitée de ressources limitées».

Ainsi s'exprimait en 1912 déjà le Prix Nobel allemand Wilhelm Ostwald sur un sujet plus que jamais d'actualité. Malgré toutes les déclarations en faveur du développement durable, l'empreinte écologique de la Suisse reste plus de quatre fois supérieure à sa biocapacité. Nous vivons aux dépens d'autres régions du monde et des générations futures. Les ressources naturelles, qui ont mis très longtemps à se former, sont aujourd'hui encore considérées comme des biens dont on peut disposer librement et en tout lieu. Les discussions autour des projets sont axées sur la croissance et traitent avant tout des aspects techniques, en posant la question du «comment», et non du «pourquoi» ou encore du «voulons-nous cela?».

Le problème est que le développement durable en tant que tel est avant tout un objectif sociétal, un principe normatif. Dans un contexte où chacun sait que les ressources naturelles sont limitées, deux questions consécutives se posent. Premièrement, concernant la suffisance: «Que voulons-nous? Quelle quantité est suffisante?» ; et finalement, concernant l'efficacité: «Comment pouvons-nous obtenir ce que nous voulons en limitant autant que possible les impacts négatifs?». Alors que, de nos jours, la question de l'efficacité est bien couverte par des outils reconnus d'évaluation de la durabilité dans son sens le plus large, la question de la suffisance «voulons-nous cela?» reste le plus souvent ouverte.

Entre suffisance et efficacité, les planificateurs se trouvent confrontés à des questions éthiques pour lesquelles ils sont peu préparés et/ou mal outillés, que ce soit sur le fond ou sur la méthode. Alors qu'ils disposent de larges connaissances dans leur domaine technique, leur savoir en matière normative («comment cela devrait être») est lacunaire.



Afin de combler cette lacune, des outils sont nécessaires, en adéquation à la fois avec la manière dont sont réalisés les projets de nos jours et avec les normes en vigueur. Voilà le champ d'application de l'éthique de la planification. Elle est l'instrument d'un débat éthique applicable dans la pratique, qui associe les éléments techniques (efficacité) au débat sur les valeurs (suffisance) au cours d'un processus bien structuré s'appuyant sur les outils existants.

Impressum

Éditeur:
SVI Association suisse des ingénieurs et experts en transports
www.svi.ch

Auteur:
Jürg Dietiker. Prof. Ing. dipl., MAE, CH-5200 Brugg
Traduction:

Agnès Camacho-Hübner, IntenCity Sàrl, Chavannes-près-Renens,
et Aline Renard, Transitec Ingénieurs-Conseils SA, Lausanne

Autorisation

Cet aide-mémoire a été approuvé le 20 mai 2015 par le comité de la SVI et autorisé à la publication

Sous réserve de mention de la source, il est autorisé de reproduire tout ou partie de l'aide-mémoire dans d'autres documents (dossiers, rapports, etc.)

1 La nécessité de disposer d'outils pratiques

Partant du constat que de nombreux projets à un stade avancé échouent face à des débats de fond, alors que beaucoup de temps et d'argent ont déjà été investis, quatre cantons suisses ont élaboré, en collaboration avec des planificateurs et des éthiciens, des bases de travail répondant aux questions suivantes:

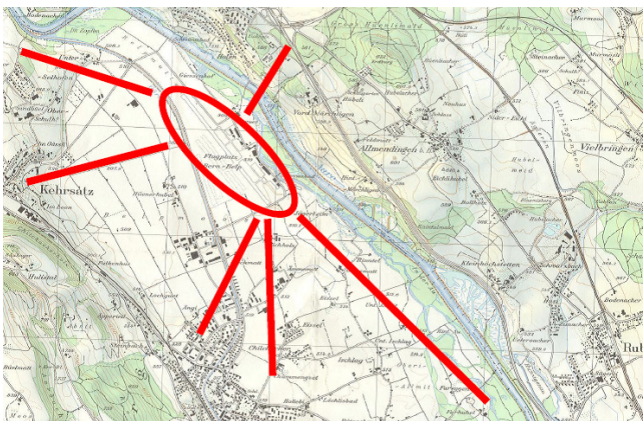
- Quelles questions éthiques se posent-elles lors de projets d'urbanisme ou de transport?
- Quelle contribution l'éthique appliquée peut-elle apporter au processus de planification?
- À l'aide de quels outils et méthodes cette contribution peut-elle devenir réalité?

L'objectif était de déterminer comment transposer les connaissances d'éthique appliquée au domaine de la planification, afin que les planificateurs en transport et les urbanistes soient mieux en mesure de reconnaître les questions éthiques qui se posent dans leurs activités, d'avoir une vraie réflexion sur le sujet et d'être capables de développer un argumentaire pour défendre leurs projets.

PLANET© est l'un des résultats de ce travail. Il s'agit d'une méthode éthique de planification à l'usage des planificateurs en transport et des urbanistes, et articulée selon les phases de projet définies dans les lois et normes existantes (VSS, SIA, etc.). Elle associe les éléments techniques au débat sur les valeurs au cours d'un processus bien structuré s'appuyant sur les outils existants.

2 Un exemple

Pour accéder à l'aéroport de Berne, il faut traverser des quartiers résidentiels et des zones industrielles ou artisanales. Le tracé – sinueux – et l'état de la route s'avèrent insuffisants et peu dignes d'une capitale. La recherche d'alternatives traîne depuis des décennies, car tous les projets se heurtent à l'opposition des communes et des groupes d'intérêts concernés.



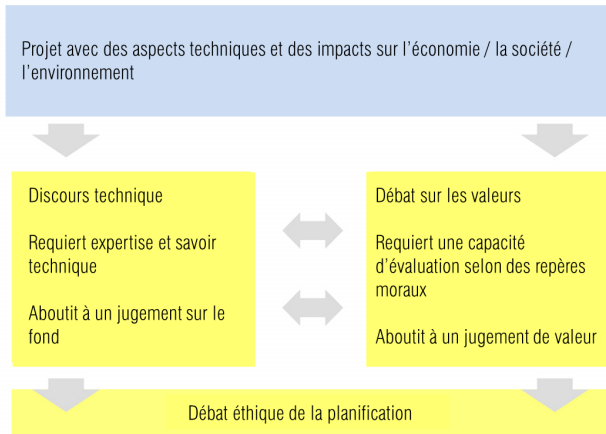
Afin de trouver enfin une solution à ce problème apparemment insoluble, un processus ouvert de sensibilisation de l'opinion publique et de prise de décision a été conjointement entamé par le canton, la région, les communes et les exploitants de l'aéroport. Son but: définir un couloir à l'intérieur duquel l'étude de projet pourrait être lancée.

Au cours des discussions autour des couloirs possibles – aux impacts techniques, écologiques, sociaux et financiers très divers – sont rapidement apparues les divergences d'opinions entre les différentes parties prenantes:

- *Qualité de l'espace de vie vs préservation des espaces naturels*
La population ne veut aucune immission gênante ni aucun risque potentiel, et préfère donc les tracés à l'écart des habitations. Parallèlement à cela, les espaces naturels environnants (en particulier le cours de l'Aar) doivent être entièrement préservés pour les loisirs de proximité.
- *Qualité de vie individuelle vs intérêt général*
Les habitants des quartiers d'immeubles denses, que l'on traverse actuellement pour aller à l'aéroport, réclament une diminution du trafic de transit. À l'inverse, les habitants des nouveaux quartiers de villas s'opposent à la charge de trafic supplémentaire que générerait une nouvelle route en bordure de leur terrain.
- *Intérêts à court terme vs démarche durable*
Les représentants de l'économie et les associations d'automobilistes sont en faveur d'une route d'accès à l'aéroport attrayante et digne d'une capitale. Les organisations environnementales préfèrent une solution durable basée sur les transports collectifs, voire la fermeture de l'aéroport.

3 Les conflits de valeurs

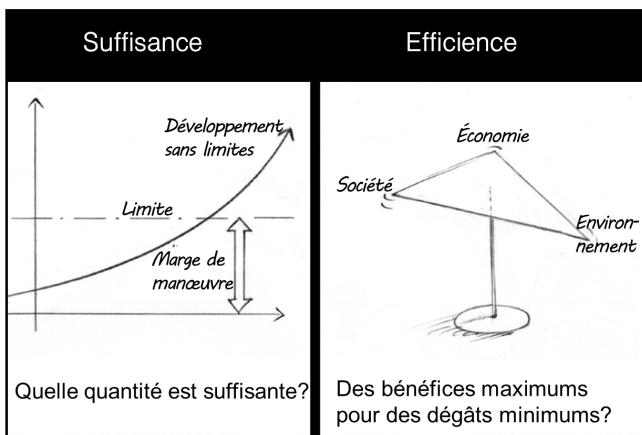
Les arguments et conflits d'intérêts révélés par notre exemple ne se situent pas sur le plan technique, pour lequel les urbanistes et ingénieurs sont compétents et qui sont traités de façon détaillée lors des projets et des analyses coût-avantage. Ils sont plutôt révélateurs d'un discours généralement subconscient basé sur les opinions et les valeurs personnelles des intéressés, mais étroitement imbriqué dans le processus technique. Sont alors abordées, pour ne citer qu'elles, l'équité, la loyauté et la transparence, la responsabilité envers les générations futures, l'autonomie et la prévention des dommages.



Afin de surmonter les différences dues à la confrontation entre ces deux niveaux de discussion, les points conflictuels doivent être abordés de façon transparente au cours des projets, et le débat sur les valeurs clairement distingué du discours technique. Lors de la partie technique, les faits sont identifiés, on détermine «de quoi l'on parle». La question de savoir si les impacts sont acceptables et justifiables sera traitée au cours du débat éthique.

4 Suffisance et efficience

Les questions posées au cours du débat éthique se situent sur deux plans distincts, scientifiquement désignés comme suffisance («Que voulons-nous? Quelle quantité est suffisante?») et efficience («Comment pouvons-nous obtenir ce que nous voulons en limitant autant que possible les impacts négatifs?»).



Dans notre exemple, la suffisance est représentée en premier lieu par la question des zones taboues qui doivent être préservées pour les générations futures (par ex. l'espace naturel de l'Aar). C'est ensuite, lors de la deuxième phase de la discussion, que la solution la plus efficace en termes de développement durable pourra être cherchée parmi les couloirs restants.

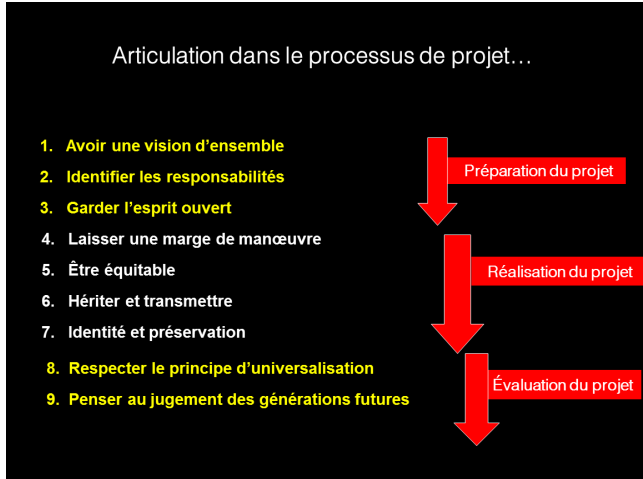
5 PLANET© - Une méthode applicable dans la pratique

Le meilleur moyen pour le débat éthique de la planification de trouver sa place dans la pratique est d'être intégré aux processus de projet reconnus, tels que définis dans les normes et les directives en vigueur. PLANET© propose une méthode en trois étapes, qui s'appuie sur les pratiques en usage dans les domaines de la planification des transports et de l'urbanisme.

Le débat éthique de la planification repose sur neuf grands principes associant valeurs universelles et pratique quotidienne:

- QUE DOIS-JE SAVOIR? PRINCIPES POUR LA PRÉPARATION DU PROJET
1. AVOIR UNE VISION D'ENSEMBLE
Prendre en considération les intérêts et les besoins de toutes les parties prenantes – personnes, économie et nature – présentes et futures.
 2. IDENTIFIER SES PROPRES RESPONSABILITÉS ET CELLES D'AUTRUI
Identifier les conflits d'intérêts, les inclure dans la réflexion et les traiter de manière ouverte. Se faire l'avocat des plus faibles et des absents.
 3. GARDER L'ESPRIT OUVERT
Ne rien considérer comme valable sans y avoir réfléchi. Chercher les marges de manœuvre permettant des solutions innovantes et en faire usage avec créativité.
- QUE DOIS-JE FAIRE? PRINCIPES POUR LA RÉALISATION DU PROJET
4. LAISSER UNE MARGE DE MANŒUVRE
Laisser la possibilité aux générations futures de redévelopper ou réorienter les mesures mises en place de manière que les coûts liés aux travaux de remise en état ou de suppression ne soient pas trop élevés
 5. ÊTRE ÉQUITABLE
Assurer une procédure équitable et une juste répartition des avantages et des désagréments pour toutes les parties prenantes présentes et futures.
 6. HÉRITER ET TRANSMETTRE
Être respectueux de l'intégrité de ce qui a mis des millénaires à se former. Préserver et améliorer les ressources, biens et réseaux naturels et culturels qui nous ont été transmis.
 7. IDENTITÉ ET PRÉSERVATION
Identifier, protéger et développer les éléments naturels et culturels suscitant un fort sentiment d'attachement au territoire et aux origines.
- QUE PUIS-JE ESPÉRER? PRINCIPES POUR L'ÉVALUATION DU PROJET
8. RESPECTER LE PRINCIPE D'UNIVERSALISATION
À la place d'une personne appartenant au cercle des parties prenantes, pourrais-je accepter cette solution si j'étais confronté aux impacts de ce projet?
 9. PENSER AU JUGEMENT DES GÉNÉRATIONS FUTURES
Comment les générations à venir nous jugeront-elles, nous et nos actes?

Ces neuf principes permettent de juger un projet en fonction des principales valeurs de chaque intéressé et de cibler les questions éthiques dont il faudra discuter à chaque étape de la planification:



Étape I – La préparation du projet

Cette première étape incombe à la direction du projet. C'est à elle qu'il revient de mettre le projet sur la bonne voie en ce qui concerne l'évaluation et le traitement global des questions éthiques et d'organiser le processus de planification en conséquence.

- Les principes 1, 2 et 3 posent aux responsables du projet les questions relatives à la vision d'ensemble et à l'organisation d'un point de vue éthique.

Étape II – La réalisation du projet

Durant la phase d'exécution, il importe d'imbriquer le processus technique avec l'évaluation éthique. Dans un premier temps, le cercle des intérêts à prendre en compte est déterminé et les «règles du jeu» concernant la représentation «par procuration» des parties prenantes absentes sont formulées. Dans un deuxième temps, les projets sont évalués.

- Les principes 4 à 7 englobent les thèmes concrets liés à la réalisation du projet. Leur fonction au sein du débat éthique de la planification est d'aborder les conflits de valeurs, généralement subconscients, au cours d'une discussion structurée. Le débat s'achève avec la prise de position sur le processus dans son ensemble (suffisance) et sur les variantes (efficacité), prise de position fondée sur des arguments éthiques.

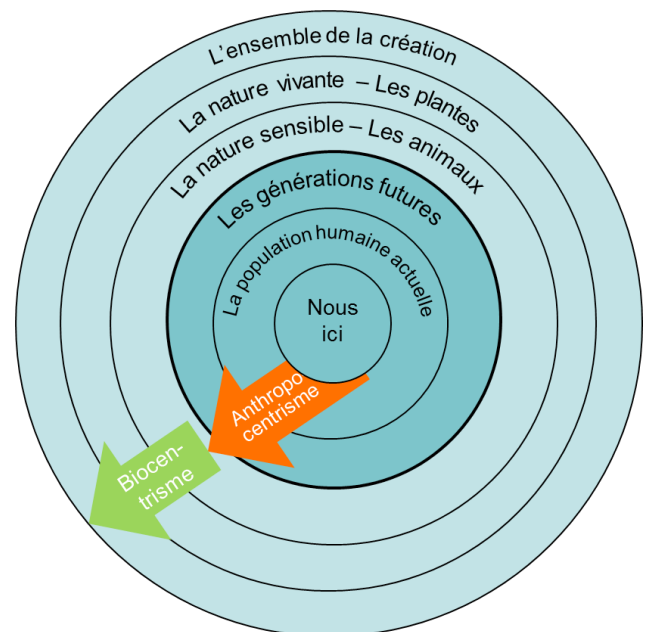
Étape III – L'évaluation du projet

Cette étape est également de la responsabilité de la direction du projet. Cette dernière analyse les résultats du processus de projet et les recommandations éthiques, et se forge une opinion fondée, étayée à la fois techniquement et éthiquement.

- Les principes 8 et 9 servent la mise en perspective du projet. Ils engagent la responsabilité des protagonistes, qui sont «mis en retrait» pour mieux faire l'autocritique de ce qu'ils font.

6 Les cercles d'appartenance

Dans la phase I (détermination des parties prenantes par la direction du projet) comme dans la phase II (détermination des intérêts à prendre en compte et des règles du jeu pour la représentation «par procuration»), il faut définir clairement à quel cercle appartiennent les différents intérêts concernés par le projet. On utilise comme base de travail les cercles d'appartenance, qui permettent d'identifier ceux dont les intérêts doivent être pris en compte. Dans le domaine de l'anthropocentrisme, il existe de nos jours un large consensus sur l'idée qu'un équilibre entre les intérêts de l'hémisphère nord, riche, et de l'hémisphère sud, pauvre, est plus que jamais nécessaire, et également que les intérêts des générations futures doivent être pris en considération. Dans une perspective biocentriste, c'est la responsabilité envers une nature et des animaux sensibles qui fait l'objet d'un consensus.



7 L'évaluation

La discussion éthique de la planification a besoin d'outils de communication appropriés. Le tableau ci-dessous sert à évaluer si les impacts du projet vont dans le sens des principes énoncés plus haut (flèche vers le haut), s'ils sont neutres (flèche horizontale) ou s'ils vont à l'encontre de ces principes (flèche vers le bas). Le processus d'évaluation s'effectue en cinq étapes:

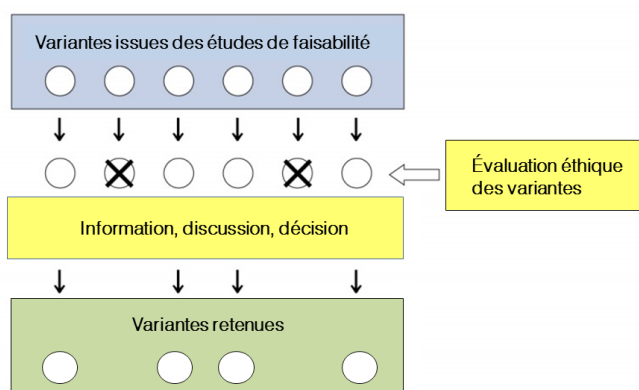
1. Évaluer chaque variante individuellement, se faire sa propre opinion.
2. Rassembler les résultats individuels. Identifier les points qui font l'unanimité parmi les parties prenantes et ceux pour lesquels des divergences subsistent.
3. Expliquer les différences et discuter des conflits de valeurs qu'elles soulèvent.
4. Reprendre la réflexion et, le cas échéant, modifier les évaluations individuelles sur la base des résultats de la discussion.
5. Décider. Conclusions générales au niveau du projet dans sa globalité (suffisance). Conditions pour les variantes recommandées et justifications pour celles non retenues (efficience).

Le tableau ci-dessous peut-être interprété de différentes manières. Une lecture verticale souligne les forces et les faiblesses d'une variante donnée et est utile pour l'évaluation globale. Une lecture horizontale sert plutôt à optimiser les variantes.

Évaluation des variantes sur la base des grands principes						
N°	Principes	Var. 1 – Nord	Var. 2 – Sud	Var. 3 – Tunnel	Var. 4 – Fermeture	Var. 5 – statu quo
4	Laisser une marge de manœuvre	→	→	↓	↑	↑
5	Être équitable	↓	↓	→	↑	↓
6	Recevoir et transmettre	↑	↑	↓	↓	↓
7	Identité et préservation	→	→	↓	→	→
8	Respecter le principe d'universalisation	↓	↑	↑	↑	↑
9	Penser au jugement des générations futures	→	→	→	↑	↓
	Bilan personnel préliminaire	x	✓	x	✓	x
	Bilan après discussion	x	✓	x	x	✓
	Conditions et justifications					

8 Choisir le bon moment

Il est essentiel que l'évaluation éthique s'insère de manière opportune dans le processus de projet. Divers analyses et tests ont montré que le plus tôt est le mieux. L'exemple mentionné montre les valeurs générales qui ont été abordées, en ce qui concerne l'espace alloué au fleuve par exemple. Discuter de ces questions fondamentales assez en amont dans le processus permet d'effectuer un premier tri des variantes issues de la liste de souhaits du monde politique et des études de faisabilité. Les variantes considérées comme réalisables d'un point de vue éthique passent ensuite à la phase technique.



9 Conclusions et expériences

PLANET© a été élaboré afin d'étudier les possibilités de transposer les bases de l'éthique au domaine de la planification et de développer des bases pratiques utilisables dans le cadre de procédures bien établies. Les méthodes élaborées dans ce but ont pu être testées au cours du projet. Il s'est avéré que la proposition en a été globalement bien accueillie et bien comprise, et que les outils proposés fonctionnent. La palette d'outils à disposition est particulièrement utile pour aider la direction de projet lors de processus participatifs au cours desquels elle est constamment confrontée à des questions de valeurs, et pour lesquels elle a besoin de ce genre d'appui pratique. Les conclusions suivantes ont pu être tirées de cette expérience:

PLANET© aborde un thème d'actualité et permet de réagir aux principaux problèmes qui se présentent de nos jours dans presque tous les processus de planification, et pour lesquels les outils pratiques adéquats manquaient jusqu'ici.

- Il existe un grand intérêt et une volonté forte de la part des professionnels de la planification et des directions de projet d'aborder de façon pratique les questions éthiques de la planification au cours des projets.
- Les personnes impliquées dans les processus de planification ont en règle générale des connaissances d'éthique rudimentaires. Du temps doit donc être consacré à une introduction approfondie.
- En percevant tôt les conflits de valeurs sous-jacents et en les traitant dans un débat bien structuré, les problèmes peuvent être identifiés rapidement et traités en conséquence.
- Un tri des variantes assez en amont dans les processus de planification associé à une évaluation éthique permet de se concentrer sur l'essentiel et d'éviter d'investir des moyens souvent limités dans l'étude de variantes superflues.
- Cette méthode participative est axée sur la résolution des conflits. Les conflits existants sont abordés ouvertement et traités de manière rigoureuse, les questions importantes faisant surface en temps utile. L'application de cette méthode requiert cependant de grandes compétences en gestion de processus participatif.
- Cette méthode est propice à la créativité. Elle évite l'application aveugle des normes et favorise la recherche de solutions innovantes.

Le rapport détaillé y compris les fondements théoriques, le développement de la méthode et les cas d'étude sont disponibles sur www.svi.ch.

Références

Angewandte Ethik in Verkehrs- und Raumplanung Planet© - Ein Beitrag aus der Praxis der Planungsethik in Planungs- und Projektierungsprozessen (traduction libre: «L'éthique appliquée dans la planification des transports et l'urbanisme: Planet© - Une contribution issue de la pratique de l'éthique de la planification dans les processus de planification et de projet» disponible uniquement en allemand)

Élaboré avec le soutien des départements des travaux publics des cantons d'Argovie, de Berne, de Schaffhouse et de Soleure CH-5200 Brugg, mars 2005
Planungsbüro Jürg Dietiker, Verkehrs- und Raumplanung Spitalrain 3, CH-5200 Brugg
Jürg Dietiker, Prof. dipl. Ing., MAE, Brugg Martin Rotach, Prof. em. ETH, Erlenbach Reiner Anselm, Prof. theol., Göttingen