

L'implantation des incinérateurs d'ordures ménagères : dimensions négociées d'un processus de décision complexe ⁽¹⁾

La procédure qui préside à l'implantation d'un incinérateur ne prévoit pas, en France, de négociations. Et, pourtant mêmes brèves, tacites, secrètes, elles existent bel et bien et risquent de se multiplier.

Dès lors, comment s'articulent-elles dans le processus de décision, quels en sont les enjeux, les règles ou la dynamique ? Réponse à travers 3 études de cas. Et les enseignements à en tirer pour améliorer la conduite des négociations à venir.

par Yann Laurans (2),

Économiste, agence de l'eau Seine-Normandie

Isabelle Dubien (3),

Economiste, AscA Paris

et Laurent Mermet (4)

Professeur en sciences de gestion, département environnement, Engref

*accepté par le comité de lecture
du 11 septembre 2001*

Décisions génératrices de conflits et volonté de débat public

L'application des directives européennes impose un traitement de plus en plus poussé des déchets. Cela s'est traduit

généralement par une accélération des processus de recherche de solutions collectives dans ce domaine, et en particulier par un recours massif à l'incinération. Or l'installation des incinérateurs génère souvent des conflits intenses. Dans le même temps, les évolutions politiques et législatives en cours tendent à promouvoir l'organisation de débats publics autour des projets d'aménagement ou d'équipement, par exemple à travers

les réformes successives des procédures d'enquête publique depuis le début des années 80, puis la création, en 1997, de la Commission nationale du débat public. Des projets de renforcement sont à leur tour en discussion dans le cadre du projet de loi sur la « Démocratie de proximité » en cours de discussion (5). Il y a donc tout lieu de penser, qu'à l'avenir, les situations de débat public vont se développer en nombre et en intensité,

et celles que créent l'organisation de la filière de gestion des déchets ne seront probablement pas les moindres. Ces évolutions témoignent de l'objectif affiché d'un enrichissement des interactions entre les porteurs de projets collectifs et les « citoyens », dans le vecteur général d'une recherche de « gouvernance ». Cette mise en avant des débats semble faire ainsi écho à « la récente popularité dont jouit la notion de négociation auprès des acteurs politiques depuis quelques décennies : d'un savoir-faire quotidien, illégitime et secret, elle semble être devenue un vecteur de démocratie, d'efficacité, de rationalisation comme de réalisme des décisions » (Bosc 1996).

Procédure de décision politique, administrative et judiciaire, ou négociation ?

On retrouve bien dans le processus de définition technico-économique et d'implantation des unités d'incinération d'ordures ménagères (UIOM) un certain nombre des caractéristiques typiques des négociations d'environnement telles qu'elles sont analysées par Faure & Rubin, par exemple (in Sjöstedt, 1994) :

✓ le champ des enjeux à négocier est très étendu, de l'organisation de la filière à la composition des Commissions locales d'information et de surveillance, en passant par la

définition des régimes de financement, la localisation des sites de tri, de traitement, des réseaux de circulation, etc. ;

✓ les processus sont longs et enchevêtrent les dimensions réglementaires et politiques ; les acteurs sont multiples et divers en termes de statuts, de pouvoirs et de caractéristiques organisationnelles ;

✓ les intérêts en jeu sont tout aussi multiples, difficilement commensurables et souvent associés à des controverses scientifiques et techniques.

Mais la procédure de choix de filière et d'implantation des incinérateurs est-elle effectivement une négociation ? Et, par exemple, en s'appuyant sur la définition de Dupont (1994), s'agit-il effectivement

d'une « activité qui met en interaction plusieurs acteurs qui, confrontés à la fois à des divergences et à des interdépendances, choisissent (ou trouvent opportun) de rechercher volontairement une solution mutuellement acceptable » (Dupont 1994 p. 11) ? D'un côté, ce n'est pas le cas. En effet, la procédure française qui conduit à définir et localiser un incinérateur est essentiellement administrative et judiciaire. Elle repose sur les délibérations des collectivités territoriales et locales, sur l'instruction administrative d'un projet, suivie d'une enquête publique qui recueille des observations. L'ensemble débouche sur la délivrance d'une autorisation



Schroder M/ Argus Bios

L'installation des incinérateurs génère souvent des conflits intenses. Dans le même temps, les évolutions politiques et législatives en cours tendent à promouvoir l'organisation de débats publics autour des projets d'aménagement ou d'équipement. Il y a donc tout lieu de penser, qu'à l'avenir, les situations de débat public vont se développer en nombre et en intensité, et celles que crée l'organisation de la filière de gestion des déchets ne seront probablement pas les moindres.

par l'Etat. Elle est assortie de possibilités de recours devant les diverses instances judiciaires administratives. Des actes successifs (études techniques, dépôts de projets, avis administratifs, délibérations de collectivités territoriales, décisions de la justice...) conduisent, au fil du temps, à une situation où un projet se réalise – ou ne se réalise pas. Ce processus est structuré par une procédure dont les règles spécifiques définissent, au moins en partie, les actes à accomplir, leur ordre et leur conséquences. L'existence et le respect de cette procédure visent à conférer au résultat du processus de décision le caractère et la légitimité d'un choix collectif. En revanche, nulle négociation n'est ici ins-

tituée : aucune étape de la procédure n'organise une interaction directe entre les acteurs de la décision pour tenter de trouver un commun accord sur le traitement de leurs différends, comme c'est souvent le cas, par exemple dans les domaines social, commercial, ou dans celui des relations internationales. De l'autre côté, pourtant, la norme politique en matière de gestion locale de l'environnement est, de plus en plus, la négociation entre les différents « porteurs d'enjeux » (stakeholders). Analysant le développement spectaculaire des politiques contractuelles, J. P. Gaudin (1996) constate « la volonté d'autoriser une négociation explicite, de favoriser le débat public par le biais de pro-

cédures qui supposent une mise en discussion des objectifs et des choix collectifs ». Le cas de l'implantation des incinérateurs pose le problème d'imposer à des riverains un préjudice peu ou pas compensé, au nom de l'intérêt d'une communauté géographique plus large. Ce cas est bien sûr différent de celui d'actions contractuelles qui mettent la négociation en position centrale dans la décision (6). Et pourtant, là aussi, on constate que la même volonté est à l'œuvre, avec des attentes croissantes de « donner son avis », voire de « redéfinir collectivement l'intérêt général » (Barbier et alii, 2000). Au demeurant, sans attendre que s'accroisse ainsi son importance, la négociation joue déjà un rôle, même s'il n'est pas cen-

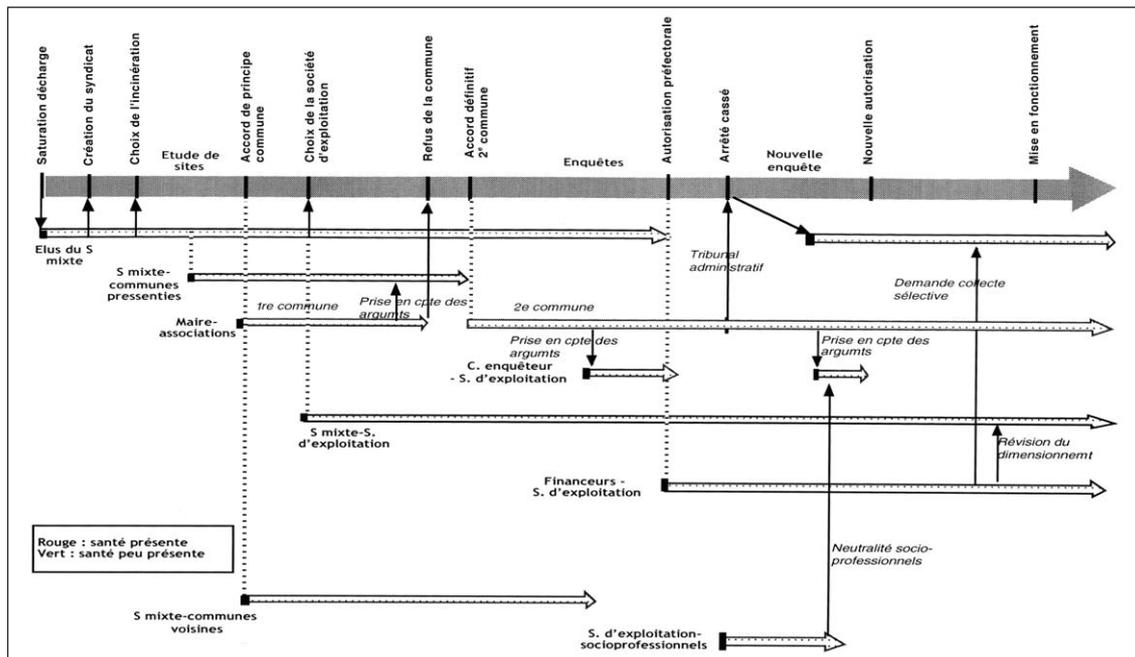


Figure 1 : Positionnement dans le temps des huit négociations composant un processus d'implantation d'un incinérateur

DR

tral ni institué, dans les processus d'implantation : c'est un constat de fait que des négociations diverses se déroulent pour résoudre certains différends, en marge et en complément de la procédure administrative.

Le cas des UIOM est donc caractéristique d'une famille de processus de décision à l'interface entre projets d'aménagement et préoccupations d'environnement où, « plutôt qu'une négociation où se forme la décision, on observe de multiples négociations très diverses, souvent brèves, souvent cachées, souvent tacites, qui se déroulent à différents moments et en de nombreux points du processus décisionnel. Même si elles y ont concouru de manière déterminante, elles n'en constituent pas pour autant le cadre principal de la décision » (Mermet 1998).

Mieux comprendre et cultiver les négociations au sein du processus de décision

Comment, dans un tel cadre, se rapprocher comme le souhaitent de nombreux acteurs, du modèle d'une décision comportant une part plus grande de négociation ? Sans

Encadré 1 :
Trois études de cas
La recherche visant à traiter des processus négociés, les cas d'étude ont été sélectionnés, avec l'aide de l'Ademe et de ses délégués régionaux, parmi ceux qui paraissaient avoir suscité « beaucoup de négociation ». Dans l'esprit de l'équipe de recherche, compte tenu des hypothèses de départ, il s'agissait des processus dans lesquels une certaine diversité de partenaires était apparue, des UIOM dont les caractéristiques avaient donné lieu à des échanges contradictoires, impliquant au minimum une représentation des résidents concernés. Le choix d'étude du premier cas s'est porté sur Bellegarde (Ain), ce cas pré-

sentant *a priori* des caractéristiques intéressantes sur tous les critères mentionnés ci-dessus. A la suite de l'analyse de ce premier cas, le choix suivant s'est porté sur Lunel-Viel (Hérault et Gard), caractérisé, notamment, par une opposition forte. Le troisième est l'incinérateur de Lisses-Vert le Grand (Essonne), caractérisé, notamment, par l'abandon d'un premier projet d'implantation (sur la commune de Lisses), du fait d'une opposition s'appuyant grandement sur les thèmes sanitaires. Le cas de Bellegarde sera présenté rapidement ici sous la forme d'un récit résumé ne reprenant que les éléments factuels apparus dans les matériaux récoltés par l'enquête.

doute en cherchant à renforcer la place et la qualité des négociations à partir de leur fonctionnement réel et actuel dans le processus de décision. Pour cela, il est indispensable de mieux connaître, de mieux comprendre, la diversité, le fonctionnement et les rôles, des négociations au sein des processus de décision.

On vise donc ici à présenter une organisation de « l'espace de négociation » ouvert par les

projets d'UIOM. Le but est d'aider les partenaires de la gestion des déchets à se situer dans les processus en cours ou à anticiper les caractéristiques du processus qu'ils vont vivre, au-delà du déroulement réglementaire qui ne peut rendre compte de l'ensemble des dimensions de ces processus. Du point de vue de la recherche en négociation, cela appelle des développements nouveaux. En effet, la plupart

des travaux sur lesquels se fondent les théories actuelles de la négociation se sont focalisés surtout sur les domaines déjà évoqués plus haut (commercial, diplomatique, social...) où la négociation est instituée comme telle, placée bien en visibilité dans le processus de décision. Dans le domaine de la mise en œuvre des règlements environnementaux, il paraît indispensable de développer aussi des outils pour l'analyse des négociations qui se trouvent imbriquées dans des processus de décision complexes où elles jouent un rôle moins central, au moins en apparence. On propose donc, ici, une analyse du processus de décision en privilégiant l'angle de la négociation et, plus particulièrement, en s'intéressant à l'articulation entre les différentes scènes de négociation dans le cadre du processus d'ensemble. Cette analyse repose

sur trois cas français (voir encadré 1), qui ont été étudiés au moyen d'une technique recourant essentiellement à la reconstitution des processus *ex-post* au moyen d'entretiens semi-directifs.

La structure et l'exploitation des entretiens : se sont inspirées du modèle qualitatif proposé par Mermet (1998) pour identifier et situer les différents types et niveaux de négociation qui se combinent dans le cadre du processus de décision (le modèle n'est pas repris ici explicitement, mais sous-tend l'ensemble de l'analyse), se sont fondées sur une adaptation de la grille d'analyse des négociations utilisée dans les travaux du réseau PIN (7) (Raiffa, 1982, Faure, 1991, Kremenyuk, 1991, Sjostedt, 1993, Faure & Rubin, op. cit.) pour analyser le déroulement de chacune d'elles (8).

Dans cette analyse, on a mis un accent particulier sur l'utilisation des arguments sanitaires par les opposants à l'implantation d'incinérateurs. Ceux-ci ont retenu l'intérêt, en premier lieu, en raison du cadre où s'est déroulée la recherche (un programme « santé-déchets »). Mais, en tout état de cause, les arguments sanitaires semblaient particulièrement en évidence dans les conflits les plus intenses. D'une part, ils apparaissaient à beaucoup comme bloquant le débat ; d'autre part, ils apparaissaient comme des symptômes de situations particulièrement bloquées pour des raisons tenant à l'organisation générale de la décision – nous y reviendrons. Pour présenter ici cette recherche, on commencera par le récit très résumé d'un des trois cas étudiés. On proposera, ensuite, une description de la structure d'ensemble du proces-

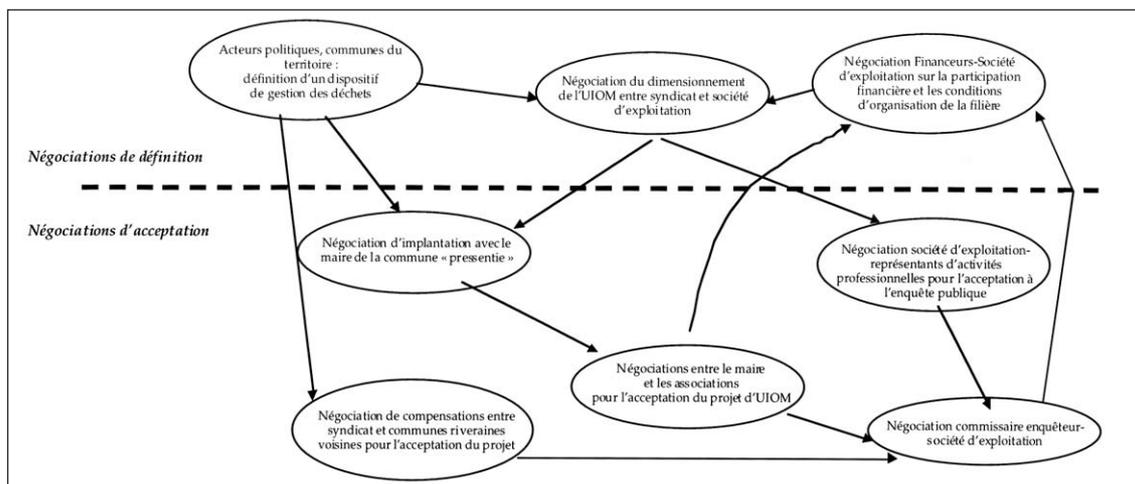


Figure 2 : enchaînement des négociations composant le processus d'ensemble de l'implantation d'une unité d'incinération d'ordures ménagères

DR

sus de décision, telle qu'elle est apparue à l'étude des cas. Cette description sera suivie d'analyses visant à positionner les négociations et à les situer entre elles, sous l'angle de l'enchaînement des négociations composant le processus d'ensemble, en analysant les enjeux qui sont traités dans chacune et ses caractéristiques propres. On conclura sur une discussion des enseignements à tirer de cet exercice de « cartographie de l'espace de négociation au sein du processus de décision ».

Un exemple : le cas de Bellegarde

Au début des années 80, le syndicat intercommunal de l'agglomération d'Annemasse (Haute Savoie) dit prendre conscience de la saturation prochaine de la décharge qu'il utilise pour le dépôt des déchets de ses 60 000 habitants. Il étudie la faisabilité d'une nouvelle filière de gestion des déchets et, sur cette base, crée en 1990, un syndicat mixte intercommunal de gestion des déchets regroupant des communes de Haute Savoie et de l'Ain (dont Bellegarde). Il a pour mission de mettre en œuvre une filière de traitement comportant un incinérateur, un centre de tri et une ou plusieurs plates-formes de compostage.



Fuzeau Philippe/Bios

Les importantes revendications des représentants d'associations en termes de transparence quant au contrôle du fonctionnement de l'installation notamment, tant du point de vue de ses rejets que des quantités de déchets traitées, renvoient à un modèle d'aménagement plus participatif.

Trois sites d'implantation sont étudiés et le site de Nangy (Haute Savoie) est retenu après accord de sa municipalité. Ceci permet au syndicat de lancer, en 1991, un appel d'offres pour l'élaboration d'un projet d'implantation d'incinérateur. Dès le départ, le projet prévoit la mise en place d'un

système de traitement des fumées annoncé comme très performant pour l'époque. En 1992, un mouvement d'opposition sur la commune de Nangy s'alarme de la perspective des pollutions et nuisances générées par l'usine et par le trafic de camions qui y serait associé. En réaction, la

municipalité revient sur son accord et le syndicat doit engager une nouvelle recherche de sites d'implantation.

En 1993 le syndicat retient, après accord de la municipalité, la commune de Bellegarde (Ain) comme futur site d'implantation. Cette commune industrielle connaît à l'époque des difficultés budgétaires importantes.

Apprenant de manière officielle l'existence d'un tel projet, des habitants du quartier d'implantation manifestent leur opposition au projet en créant, en mai 1993, l'association Pour réfléchir ensemble (PRE). Ils dénoncent un « manque de concertation » avec la population locale en préalable au choix du site, et les risques d'augmentation de la pollution atmosphérique dans un quartier où il existe déjà des industries polluantes. Ils s'expriment par pétitions et manifestations publiques.

Parallèlement, la municipalité négocie avec le syndicat les conditions de son accord définitif pour l'implantation de l'usine. Elle insiste sur le respect de la réglementation en matière de rejets atmosphériques et liquides, et demande la mise en place d'un système de suivi des émissions ainsi que le transport d'une partie des déchets par voie ferrée.

L'accord de principe étant obtenu sur ces bases en

décembre 1993, la procédure administrative se poursuit par la mise en enquête publique du dossier. Un avis favorable est rendu par la commission d'enquête, et le préfet octroie, en novembre 1994, l'autorisation d'exploiter.

En janvier 1995, l'association PRE et un habitant du quartier déposent chacun un recours contre l'autorisation d'exploiter, pour vice de forme. Ils obtiennent gain de cause dix mois plus tard. Cette décision oblige à relancer une procédure d'enquête publique, mais elle ne suspend pas les travaux. Les manifestations d'opposition se poursuivent alors jusqu'à la seconde enquête publique. Les thèmes avancés, par communiqués de presse et par courrier, sont le coût du projet, le manque d'étude de solutions alternatives, le manque de concertation avec la population préalablement aux choix, la pollution des sols et de l'air et, pour la première fois dans ce processus, le risque sanitaire lié aux dioxines.

La seconde enquête publique a lieu en avril 1997 et conduit les commissaires enquêteurs à émettre à nouveau un avis favorable, moyennant le respect des normes de rejets applicables aux Déchets industriels spéciaux. L'usine est mise en fonctionnement en août 1998.

Le mouvement d'opposition se poursuit avec un nouveau

recours, déposé par un particulier pour vice de forme. Le tribunal administratif de Lyon annule l'autorisation en novembre 1998. Au moment de l'étude de cas, début 1999, l'usine fonctionnait avec un arrêté provisoire et venait de dépasser le taux de 0,1 ng/m³ de dioxines. Un dispositif de traitement supplémentaire par charbon actif devait être alors mis en place. Par ailleurs, l'association PRE dont le président est membre du conseil municipal de Bellegarde depuis 1995, ne comptait plus que 20 % des adhérents présents en 1993, lors de sa création.

Un essai de cartographie de l'espace de négociation au sein du processus de décision : 8 négociations articulées

Dans les trois cas étudiés en détail, on retrouve la même structure d'ensemble du processus de définition et d'implantation de l'IUOM. Cette structure est composée de six négociations articulées entre elles et autour des temps forts de la procédure administrative

et judiciaire (voir figure 1). S'y ajoutent deux négociations apparues une fois (sur les trois cas), mais dont les conditions d'apparition et de déroulement suggèrent qu'elles peuvent se retrouver dans d'autres cas (9).

1. Négociation entre élus du syndicat mixte (*L'avant-projet*)

Les décharges arrivent à saturation sur un territoire, et la loi sur les déchets prévoit leur fermeture au plus tôt en 2002. Une personnalité politique locale prend l'initiative de créer une assemblée d'élus locaux, invités à proposer une solution au problème ainsi posé. Cette création passe par une suite de négociations qui portent, par exemple, sur le périmètre de collecte à retenir, la forme et la répartition des pouvoirs dans la structure à créer pour gérer les déchets, les grands traits de l'organisation de la filière de traitement des déchets, etc.

2. Négociations entre le maître d'ouvrage et les élus des communes pressenties (*La pré-implantation*)

Lorsque la première négociation aboutit au moins partiellement (montage d'une structure et adoption du principe d'un inci-

nérateur), la discussion s'engage alors entre la structure créée, qu'on dénommera le maître d'ouvrage (MO), et les élus des communes que des « études préalables » ont pressenties pour accueillir l'UIOM. Au départ, la sélection de ces communes pressenties est justifiée par le MO sur des critères exclusivement techniques. Elle n'en conduit pas moins à des négociations, dont les enjeux sont, d'une part, les retombées (positives) de l'incinérateur pour la commune concernée (emplois, revenus financiers), d'autre part, le traitement des nuisances qui seront générées par l'incinérateur (bruit des transports, dégradation du paysage, craintes de pollution, pertes de valeur immobilières...). Cependant, les éventuels efforts et concessions proposés par le MO pour emporter l'adhésion des conseils municipaux ne compensent pas facilement la perspective d'une opposition forte des populations concernées (populations qui ne sont pas encore consultées à ce moment).

3. Négociation entre le maître d'ouvrage et la société d'exploitation (*La définition technico-économique*)

Lorsqu'une commune est choisie, ou un peu avant ce choix,

la consultation des entreprises, le choix d'une société d'exploitation (SE), puis la définition technico-économique de l'ouvrage, font l'objet d'une négociation. Celle-ci est polarisée essentiellement autour de la relation entre maître d'ouvrage et société d'exploitation. L'État participe un peu à cette négociation, par l'intermédiaire de la DIRE. La négociation se concentre notamment sur un dimensionnement (au sens large) de l'usine d'incinération, prenant la forme d'une optimisation technico-économique aux implications financières nombreuses. Cette optimisation aura ensuite à être justifiée, au cours de l'enquête publique et des autorisations, ce qui soulèvera des enjeux de planification de la gestion des déchets qui n'avaient souvent pas été appréhendés dans les raisonnements technico-économiques.

4. Négociation entre les maires de la commune d'implantation de l'UIOM et les riverains (*L'acceptation*)

En parallèle de la négociation précédente (numéro 3) commence la négociation la plus visible parce que la plus « publique », celle qui retient l'attention lorsque l'on appréhende un tel dossier — et qui

représente l'image dominante de la négociation autour des projets d'UIOM. Il s'agit de l'interaction qui voit apparaître pour la première fois les « associations », plus généralement les représentants de la population, soit auto-institués, soit issus de regroupements associatifs préexistants. Au total, cette interaction correspond plutôt à un affrontement, qu'à une négociation : les échanges sont peu nombreux, l'accord n'est pas recherché par tous et le processus ne prend pas la forme d'un ajustement de positions. Il aboutit soit à un échec total de l'implantation sur la commune (et au redémarrage du processus ailleurs), soit à l'implantation de l'UIOM sans « l'accord » des associations.

[5 bis] Négociations avec les maires des communes voisines (L'adhésion des voisins)

Dans un des trois cas, une troisième négociation s'engage en parallèle entre le MO et les maires des communes voisines de la commune d'implantation. Le processus se rapproche d'un marchandage, sur la nature et le volume des compensations, en échange du soutien des communes concernées au projet ou de leur neutralité dans l'enquête publique.

5. Négociations entre commissaire enquêteur et société d'exploitation (« SE ») (La mise en conformité)

L'enquête publique, qui intervient généralement à l'issue de la négociation n° 3, ou près de son terme, comporte elle aussi une part de négociation. La population, les élus, les porte-paroles de groupes divers déposent des remarques, et celles-ci sont partiellement reprises par les commissaires enquêteurs qui entrent alors dans un processus de questions - réponses auprès de la SE. Ces questions et réponses concernent les dispositifs de réduction des rejets, les procédures de contrôle et de suivi, et les opérations de gestion de la filière déchets prévues par le Plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés (PDEDMA).

6. Négociations des maîtres d'ouvrage, de la société d'exploitation, avec les financeurs publics de l'incinérateur (La pression de l'aide publique)

Au moment d'engager les travaux de construction, le maître d'ouvrage et la société d'exploitation se tournent vers des soutiens financiers publics pour obtenir des subventions. Cette situation

place ces derniers en position de force pour obtenir la satisfaction d'un certain nombre de demandes qu'ils relaient, notamment en écho des autres négociations comme les 3 (définition technico-économique), 4 (acceptation), et 5 (mise en conformité). La négociation peut aboutir à la réintégration de certaines dispositions de gestion collective des déchets telles que les prévoyait le PDEDMA, à un redimensionnement de l'incinérateur, à certaines mises en conformité des rejets, et au développement des études et des systèmes de contrôle-suivi.

[6 bis] Négociation avec des groupes socio-professionnels particuliers (Les compensations particulières)

Dans un des cas étudiés, une négociation spécifique s'engage entre la société d'exploitation et une catégorie socio-professionnelle – ici des viticulteurs craignant pour la qualité de leurs produits et l'image de leur terroir - par l'intermédiaire de leurs représentants respectifs. Elle vise à garantir aux seconds une surveillance préventive de l'exposition de leur activité aux rejets de l'incinérateur et à obtenir en échange une neutralité dans l'enquête publique.

Enseignements et perspectives

Quels enseignements tirer de cette cartographie de la place et du rôle des négociations dans les processus de décision qui conduisent à définir et localiser une UIOM ?

La logique d'ensemble du processus de décision

Elle montre d'abord que le processus de décision pris dans son ensemble est caractérisé par une structure classique - et souvent déplorée - des processus d'aménagement. L'ensemble du processus et des négociations associées est, en effet, comme scindé en deux fronts, deux domaines d'enjeux (voir figure 2).

✓ En amont se situent les négociations technico-économiques de définition d'un dispositif de traitement des déchets : une partie des négociations est consacrée aux ajustements sur les paramètres du dimensionnement de l'UIOM, de sa localisation sur le territoire, de l'organisation d'ensemble de la filière de traitement des déchets, de la répartition des rôles, des responsabilités et des ressources. Leur caractéristique est de traiter les enjeux de l'UIOM sous les angles techniques et

économiques, et sans intervention des représentants associatifs.

✓ En aval, on retrouve les négociations concernant l'acceptation de l'implantation de l'équipement, les compensations à accorder pour l'obtenir, les garanties. Leur caractéristique est de traiter les enjeux de l'UIOM sous l'angle de ses impacts directs et indirects.

Autrement dit, le processus dans son ensemble se résume comme suit : « 1°) un projet d'ouvrage est défini dans un cercle de négociation restreint, 2°) l'acceptation des résidents est recherchée ensuite ». C'est bien le processus d'aménagement classique dit « DADA » (« Décider, Annoncer, Défendre, Ajuster ») analysé et critiqué, dans le domaine des déchets, par Barbier et alii, op. cit..

Dans les débats sur les procédures de décision en matière d'infrastructures, on évoque souvent la possibilité de transformer en profondeur ce processus, en s'inspirant, par exemple, du modèle néerlandais du Policy Network (Glasbergen, 1995), fondé sur une séquence : réunion des acteurs, définition des besoins, étude de solutions

possibles, choix d'un projet. Rien ne permet cependant de penser, toutefois, que des changements apportés par le législateur aux procédures de décision ou de débat public suffiraient à déboucher, dans le cadre institutionnel et socio-politique français, sur une transformation aussi fondamentale des processus de décision. Il reste que les changements visés pour améliorer ou transformer le processus d'aménagement devraient probablement organiser un développement progressif des négociations qui accompagnent la procédure de décision décrite plus haut.

Le processus dans son ensemble se résume comme suit : « 1°) un projet d'ouvrage est défini dans un cercle de négociation restreint, 2°) l'acceptation des résidents est recherchée ensuite ». C'est bien le processus d'aménagement classique dit « DADA » (« Décider, Annoncer, Défendre, Ajuster »).

Analyser et améliorer les différents types de négociation en présence

Au départ de la recherche, toute l'attention était focalisée sur la négociation - la plus spectaculaire - entre le maire de la commune pressentie et ses administrés. Or, les études de cas réalisées permettent

d'identifier plusieurs autres négociations et de montrer qu'elles jouent un rôle capital. Ces différentes négociations sont extrêmement diverses. Chacune possède ses protagonistes, ses enjeux et ses règles, sa dynamique. Chacune mérite une analyse fine pour identifier des marges d'amélioration dans l'organisation et dans la conduite de la négociation.

Le cadre limité d'un article ne nous permet pas ici de rentrer dans le détail de ces analyses. Nous pouvons seulement (encadré 2) présenter, à titre d'exemple, pour un type de négociation, une synthèse résumée à partir de plusieurs cas. Elle énonce déjà un certain nombre de constats qui suggèrent des améliorations possibles (dans l'annonce du projet, dans la conduite de la communication avec les groupes locaux, etc.).

Dans chaque cas particulier, les acteurs impliqués dans le processus trouveraient avantage, selon nous, à analyser de manière systématique – en suivant la même logique d'ensemble, mais en plus grand détail – chacune des négociations très différentes qu'ils auront à conduire. La prise de connaissance de l'expérience

acquise lors de projets analogues antérieurs est certainement très utile aussi, que ce soit par des échanges directs avec les protagonistes de ces projets, ou par la lecture d'études de cas détaillées.

Tenir compte des liens fonctionnels entre les différents types de négociation

Chacune des négociations décrites dans la cartographie proposée ici est sans doute améliorable. Mais il est important également de souligner que ces négociations sont reliées entre elles et que l'impact

de chacune sur le résultat d'ensemble se lit à travers les autres (voir figure 2).

Ainsi, la négociation [4], entre le maire et les associations, la plus conflictuelle et focalisant l'essentiel de l'attention,

a une grande influence sur celle qui met aux prises le commissaire enquêteur et la société d'exploitation [6]. Les commissaires enquêteurs rendent un avis favorable dans tous les cas étudiés, ce qui fait

dire à première vue qu'ils ne relaient pas la position des associations dans le conflit. Cependant, lorsqu'on porte un regard sur l'ensemble, on constate que les commissaires assortissent leur avis favorable de conditions concernant l'organisation générale de la filière : mise en place d'une Commission locale d'information et de surveillance, respect du Plan départemental d'élimination des déchets, dispositifs plus performants de traitement des rejets, etc. Plus en amont, la négociation entre maire et associations [4] va être largement déterminée par la négociation de définition générale de la filière entre les élus du syndicat [1] : tous les problèmes mal résolus lors de celle-ci, ou résolus au détriment des populations locales, resurgiront alors pour rendre plus difficile la conduite de la suite du processus.

Une perception claire de la structure d'ensemble du processus et l'analyse de l'articulation des négociations qui le composent doivent alors permettre d'améliorer l'organisation et la conduite des différentes négociations.

Jouer ainsi sur le fonctionnement d'ensemble de l'espace de négociation ouvert par la procédure est d'autant plus important que l'analyse de la structure des négociations dans les trois cas étudiés

Chacune des négociations décrites dans la cartographie proposée ici est sans doute améliorable. Mais il est important également de souligner que ces négociations sont reliées entre elles et que l'impact de chacune sur le résultat d'ensemble se lit à travers les autres.

Encadré 2 :
Les associations
négocient
une remise en
discussion du choix
de projet

(alternative, lieu d'implantation) (négociation 4 des figures 1 et 2)

Les acteurs

Il s'agit d'une négociation faisant intervenir des représentants d'associations locales (créées à l'occasion du projet ou préexistantes) le maire de la commune pressentie pour l'implantation de l'ouvrage, le représentant du maître d'ouvrage.

Le fait déclenchant

C'est la réaction suscitée lorsque le nom de la commune pressentie pour l'implantation de l'incinérateur dépasse de manière officielle ou non le cercle des élus du syndicat. Les conditions de « l'annonce » sont souvent très litigieuses.

La durée et l'intensité

Cette négociation, dans les cas étudiés, se prolonge au-delà de la mise en service de l'incinérateur. Elle est intense jusqu'à ce point, avec des pics à chaque moment clé de la procédure administrative et judiciaire ou de l'échéancier électoral.

Les faits marquant
la fin de la phase

Observés dans nos études de cas seulement dans les cas où le projet a été retiré, mettant fin à la négociation.

Les modalités
d'interaction entre
les acteurs

Les interactions sont marquées par la quasi-absence d'échanges directs, réduits pratiquement à quelques affrontements verbaux entre maire de la commune et animateurs d'associations. Les échanges sont donc essentiellement indirects : lettres, pétitions, articles de presse, échanges de dossiers à l'occasion de procédures judiciaires, bulletin municipal ou journal de syndicat.

Les débats : sujets
et positionnements

L'analyse des argumentaires recueillis dans les études de cas montre que les thèmes et enjeux de cette négociation se répartissent sur quatre axes : (1) la procédure de concertation elle-même et les modalités d'attribution des marchés publics, (2) les nuisances générées par l'UIOM, (3) l'organisation de la filière déchets (dénonciation de la place de l'incinération et de la capacité de l'incinérateur), (4) les retombées socioéconomiques locales (réalité des emplois annoncés, res-

sources fiscales). La santé est toujours présente dans ces conflits, quoiqu'à une place relative variable d'un cas à l'autre, et pas toujours centrale.

Résultat de
la négociation

Cette négociation conduit à mettre sur la scène publique les problèmes (nuisances, santé) potentiellement soulevés par l'incinérateur, améliorer le niveau de connaissance des élus en matière de filière de traitement des déchets et des nuisances générées, abandonner parfois un projet, requalifier souvent un projet dans le sens d'un meilleur traitement des pollutions et nuisances générées, dynamiser d'autres aspects de la filière déchets, par exemple la mise en place de la collecte sélective.

Lien entre cette
négociation et le
processus de décision
pris dans son
ensemble

Elle a un rôle indéniable sur le succès ou l'échec du projet, sur la durée de l'ensemble du processus, sur le contenu et les résultats d'autres négociations comme celle entre maire et maître d'ouvrage, ou entre commissaire enquêteur et porteur de projet.

montre que les négociations « de définition », en amont, sont celles qui présentent le plus de possibilités de convergence entre les acteurs, se prêtant donc à une négociation intégrative. A l’opposé les négociations « d’acceptation », en aval, ont une structure plus distributive – ce que l’une des deux parties gagne est perdu par l’autre – et se présentent, de plus, dans un contexte de forte asymétrie de pouvoir. Il n’est pas surprenant qu’elles soient les plus conflictuelles.

Là encore, le traitement des enjeux sanitaires est symptomatique. L’utilisation fréquente des inquiétudes sanitaires comme « force de blocage » peut être vue comme le résultat d’une procédure et d’un processus de décision qui conduisent à réduire la participation de la population à une expression limitée et encadrée sur la localisation retenue pour les installations. Les associations sont naturellement conduites, pour intervenir dans le processus d’ensemble par-delà le champ auquel on les cantonne, à utiliser les thèmes sanitaires, ce qui se révèle généralement assez efficace de leur point de vue. Si cette utilisation doit être déplorée, c’est comme le résultat de structures ou de conduites de la négociation inadaptées, plus en amont dans le processus de décision. En effet, dans les négociations de définition, ces

thèmes ne sont présents pratiquement que sous l’angle du respect des normes réglementaires minimales en matière de rejets polluants. Les marges de négociation existant à ce niveau tendent à être sous-exploitées.

Des enseignements au-delà du processus de décision : la question des dispositifs de suivis

Le travail de recherche a aussi montré qu’améliorer les conditions de succès des processus d’implantation d’incinérateurs suppose de mieux les articuler avec le processus de mise en place de dispositifs de suivi. Cette articulation concerne tout autant les modalités d’organisation entre acteurs parties prenantes de ces dispositifs, que les objets mêmes du suivi.

Tous les processus étudiés ont conduit à la création d’une CLIS (Commission locale d’information et de surveillance), exigée par le préfet à un moment du processus où le conflit s’amplifiait, en particulier après la seconde enquête publique. Cette décision semblait, en effet, correspondre aux attentes exprimées par les représentants d’associations (faute d’avoir pu participer à la

négociation de définition du projet). Ils exprimaient d’importantes revendications en termes de transparence et, notamment, demandaient à participer au contrôle du fonctionnement de l’ouvrage, tant du point de vue de ses rejets que des quantités de déchets traitées. Ainsi formulées, ces revendications renvoient à un modèle d’aménagement plus participatif. Il s’agit de faire du public, comme le proposent Barbier et Sannié, non pas un « simple récipiendaire d’information » mais un « acteur effectif de la surveillance ».

Formaliser le fonctionnement des CLIS

Les modalités de fonctionnement des CLIS apparaissent déterminantes de la qualité des débats qui s’y opèrent et, d’une façon générale, de la satisfaction des acteurs conduits à y participer.

Tout d’abord, la CLIS étant créée en phase de conflit (dans les cas étudiés), les débats s’y opèrent sans climat de confiance. Cela suggère d’instituer la CLIS le plus en amont possible du processus, avant même la mise en fonctionnement de l’usine, lors de la phase de conception du projet auquel l’ensemble des partenaires auraient au préalable participé. Cela ferait de la Commission un espace de ren-

contre et laisserait à la confiance le temps de s'installer.

Les critiques relatives à la « transmission tardive d'information », et la suspicion quant à la véracité des informations détenues par les porteurs de projet sont monnaie courante. La formalisation des règles de fonctionnement de la Commission prend, de ce fait, une importance particulière : type de documents à transmettre aux partenaires, délai minimum de communication avant réunions. Par ailleurs, il semble important que les informations présentées et débattues entre partenaires émanent, pour celles qui concernent notamment les rejets de l'usine, d'analyses réalisées par un organisme indépendant de la société d'exploitation et choisi en commun, après appel d'offres. De plus, la qualité des débats est liée au nombre de participants aux réunions. Les CLIS réunissent généralement un nombre important de participants (une quarantaine dans un des cas étudiés). Un fonctionnement en sous-groupes est un moyen classique mais généralement ignoré, et apparaît pourtant indispensable à la qualité de la production.

Enfin, la satisfaction des acteurs à l'issue des débats est également conditionnée par les modalités d'animation des réunions. A ce titre, il semble-

rait pertinent que, dès sa constitution, la CLIS se fixe des règles en la matière : qui anime ? Comment se prennent les décisions ? Qui en fait le relevé ?...

L'objet du suivi

Outre la question de l'organisation du fonctionnement de la CLIS, la nature de ce qui est suivi mérite aussi de faire l'objet de débats entre partenaires. A la lumière des processus analysés, il apparaît important de souligner l'inquiétude que la mise en œuvre d'un réseau de mesures peut susciter : elle est parfois perçue comme la confirmation de l'existence d'un risque. Aussi semblerait-il intéressant de prévoir, à l'échelle nationale, un éventail assez large de toutes les substances rejetées pour éviter l'impression d'une focalisation locale sur des substances « alarmantes » comme les dioxines et furannes. Cet « éventail » pourrait être produit sous la forme d'une liste indicative large, exposée par circulaire. Le but de celle-ci serait alors de désarmer l'effet contre-productif d'une volonté de surveillance. En appliquant une référence nationale et générale, les porteurs de projets craindraient moins les

souçons de type « on mesure et on surveille, donc c'est qu'il y a quelque chose ».

La recherche a par ailleurs mis en évidence que le caractère controversé des problématiques sanitaires s'accompagne d'une utilisation stratégique de ce caractère, ce qui conduit à radicaliser les positions. La « connaissance commune » aux acteurs des dispositifs qui sont institués fait généralement défaut : les cultures sont variées, les informations sont hétérogènes et leur possession n'est pas partagée ; le processus tactique rend très difficile la révélation par un acteur de ses lacunes. Cela suggère de proposer de manière systématique un processus d'information assez basique des participants, permettant une mise à niveau minimale mais vaste en termes de thématiques (et de laquelle chacun prétendra ne pas avoir besoin, bien entendu).

Enfin, il paraît souhaitable de compléter les dispositifs de suivi des rejets liquides et gazeux des incinérateurs par un suivi de leurs effets en termes sanitaires. Nos analyses conduisent, entre autres, à préconiser des recherches en matière de protocoles de suivi d'exposition environnementale et éventuellement

Il s'agit de faire du public non pas un « simple récipiendaire d'information » mais un « acteur effectif de la surveillance ».

processus d'information assez basique des participants, permettant une mise à niveau minimale mais

humaine (s'il existe des bio-marqueurs d'exposition), voire la création d'un observatoire national de la santé s'il s'avère que certains produits émis par les incinérateurs sont responsables de façon spécifique de certaines pathologies. Ces recherches permettraient de contribuer à l'amélioration de la connaissance scientifique à l'échelle nationale mais également d'apporter des éléments de réponse contextualisés aux interrogations qui peuvent persister au niveau des populations locales. La mise en place de suivis (bio-marqueurs, pathologies) sur un territoire donné permettrait enfin aux médecins locaux qui le souhaitent d'être acteurs de cette démarche de santé publique.

Ainsi, en identifiant la place et le rôle de négociation(s) dans le cadre de processus décisionnels de mise en fonctionnement d'incinérateurs, et en particulier le rôle qu'y tient la thématique sanitaire, ce travail propose des repères d'intervention dans un contexte de décision publique actuellement en pleine évolution.

Notes

(1) La recherche dont est issue cette communication a été réalisée par le cabinet ASca dans le cadre du programme de recherches Santé-Déchets de l'Ademe et avec son soutien finan-

cier (Laurans et Dubien, 2000). Un groupe de chercheurs lui a apporté ses conseils, constitué d'Anne Bertrand (FUL), Anne Deloraine (Careps), Jean-Marc Dziedzicki (CEIL), Isabelle Sannié (Ademe). Les résultats ont été enrichis des remarques du « Groupe français de négociation », et du séminaire « Concertation, décision et environnement » (séance du 4 décembre 2000).

(2) Economiste, Agence de l'Eau Seine-Normandie, Paris, laurans.yann@aesn.fr. (à l'époque de la recherche, gérant du cabinet ASca).

(3) Economiste, ASca, Paris, isabelle.dubien@online.fr.

(4) Professeur en sciences de gestion, département environnement, Ecole nationale du génie rural, des eaux et des forêts, Paris, mermet@engref.fr.

(5) Examiné au Conseil des ministres du 23 mai 2001.

(6) Dans les localités où l'incinérateur projeté vient se substituer à une décharge ou à une installation existante très nuisantes, le processus se déroule d'ailleurs de manière tout à fait différente.

(7) Processes of International Negotiations

(8) Cette grille comprend cinq rubriques principales : les acteurs, la structure de la négociation, la stratégie, le processus, le résultat. On trouvera dans l'encadré, qui présente l'analyse d'un type de négociation rencontré, les rubriques retenues ici.

(9) L'ordre d'apparition n'est pas immuable, il est donné ici (et la numérotation des négociations qui en découle, par commodité) par ordre chronologique de démarrage dans le processus d'ensemble. Entre crochets sont mentionnées les deux négociations apparues une fois seulement.

nomène Nimby », Rapport de Recherche, 1ère tranche, Cemagref, Engées, Agence des Villes.

Bosc, C. 1996. " Approches de la négociation en politique ", dans Gaudin J.P. (ed.) La négociation des politiques contractuelles; L'Harmattan, pp 31-49

Dupont, C. 1994. La négociation : conduite, théorie, application. Dalloz, Paris.

Faure, G-O. 1991. La négociation : de la théorie au réel. Universalis, Encyclopaedia Universalis.

Fisher, R. & Ury, W. (1982) : Comment réussir une négociation. Seuil, Paris.

Gaudin J.P. (ed.) La négociation des politiques contractuelles; L'Harmattan, pp 31-49

Glasbergen, P. (ed.) 1995. Managing Environmental Disputes. Network Management as an Alternative. Kluwer, Dordrecht.

Kremenyuk, V. (ed.) 1991. International Negotiation. Sage Publications.

Laurans Y., Dubien I. ; Nature et place des arguments sanitaires dans les négociations autour des implantations d'incinérateurs – rapport final ; ASca/ADEME ; 2000, 123p.

Mermet, L. 1998. " Place et conduite de la négociation dans les processus de décision complexes : l'exemple d'un conflit d'environnement ", in Faure, G.-O., Mermet, L., Touzard, H., Dupont, C. : La négociation, situations et problématiques. 207 p., Nathan, coll. Connaître et pratiquer la gestion, Paris.

Raiffa, H. 1982. The Art and Science of Negotiation, Harvard University Press, Cambridge, Massachussets.

Sjöstedt, G. (ed.) 1994. International Environmental Negotiations. Sage.

Bibliographie

Barbier, R., Waechter, V., Sbaï, M., Henry, P. 2000. " Enquête sur le phé-