

# Introduction

## 1. Une définition

« NIMBY », *Not In My Backyard, Pas Dans Mon Jardin*.

Ce terme qualifie des discours et des pratiques d'opposition de plus en plus fréquentes : l'opposition de populations riveraines à l'implantation ou à l'extension d'une nouvelle entreprise, d'une décharge, un parc à conteneurs, un axe de communication, un centre d'accueil pour demandeurs d'asiles ou un lieu d'aide aux toxicomanes...

Le phénomène NIMBY est souvent connoté négativement. Il serait le signe d'un égoïsme individuel et des collectivités locales, la marque d'un refus d'assurer les coûts de services communs ou d'entreprises dont la dynamique profite, finalement, à l'ensemble de la communauté. Pourtant, certains y voient aussi la vitalité d'une conscience citoyenne et du souci d'un environnement respecté, la manifestation d'une exigence de qualité de vie.

Quelle que soit la lecture de ces conflits, ils ramènent à des **enjeux** plus actuels que jamais :

- l'articulation entre une solidarité locale et une autre plus globale, au niveau de la région, de l'Etat, voire du monde ;
- l'équilibre entre propriété privée et patrimoine commun ;
- la dialectique entre démocratie représentative et participation citoyenne ;
- l'adéquation des réglementations sur l'aménagement du territoire et la possibilité de leur application.

Par ailleurs, au fil des années, des analyses ont pu dégager certaines constantes dans le déclenchement et l'évolution des conflits, permettant parfois d'en tirer des formules de participation novatrices et apaisantes.

En Belgique, les NIMBY sont sans cesse plus nombreux. Le phénomène existait bien avant le cas de la décharge de Mellery, au début des années '90, mais la médiatisation importante, au niveau national, aura été un tournant décisif, l'ouverture d'une voie pour bien d'autres. Un signe de l'importance croissante du phénomène se trouve dans le nombre de recours contre les autorisations délivrées. D'une année à l'autre, cette croissance peut être de plusieurs dizaines de %. Toutefois, les chiffres absolus restent rassurants. Par exemple, sur 2.500 permis d'urbanisme délivrés en 1996/97, seuls 250 ont fait l'objet d'un recours au Gouvernement et, de ceux-ci, 83 ont été portés devant le Conseil d'Etat. De surcroît, les riverains n'étaient à l'origine que de 37 des 83 recours ultimes.

### Les causes du Nimby

Les causes à l'origine de ce phénomène sont diverses et complexes. Plusieurs études ont eu lieu en Belgique, cherchant à analyser les principales sources des conflits de type NIM-

BY. L'étude de ce phénomène nous ramène à des thématiques très différentes telles que : la sociologie, les sciences de l'environnement, les relations de pouvoir, le droit, etc.

Nous retiendrons quelques éléments qui nous semblent importants étant donné la perspective de notre étude.

– **Conflit de proximité**

Le phénomène NIMBY est un conflit de proximité. Il est lié, d'une part, à la crainte de voir le cadre de vie se modifier et, d'autre part, à la défense des intérêts des particuliers, même si la politique générale du projet est acceptée (ce qui n'est pas une règle générale). Le conflit est lié à un sentiment de possession du territoire environnant.

– **Complexification de la société**

Le phénomène NIMBY trouve son origine dans la complexification de la société qui entraîne, d'un côté, la confrontation d'intérêts de plus en plus difficiles à concilier et, d'un autre côté, un affaiblissement de l'image et du rôle de l'Etat entraînant le repli sur la sphère individuelle.

– **L'espace comme lieu de confrontation de valeurs multiples, partage spatial des risques et avantages liés au projet**

Les conflits présentent une forte dimension valorielle : confrontation de différents systèmes de valeur, de conceptions divergentes de l'intérêt général et de l'utilisation du territoire avoisinant. La dissociation lieu de travail-lieu de résidence révèle l'apparition d'une rupture de l'équilibre dans le partage des risques, des avantages et des inconvénients liés aux projets. L'espace collectif qui prédominait au siècle dernier a été substitué par un espace éclaté correspondant à l'éclatement des intérêts et de la cohésion sociale. L'espace est un réceptacle, modelé selon les valeurs de ceux qui l'occupent. Pour certains, il sera le réceptacle d'une activité économique destinée à assurer sa survie (agriculteur) ou à créer de l'emploi pour lui-même et ses proches (entrepreneur et ouvriers), ou un espace de loisir (vacancier) ou un espace de résidence calme (habitants néo-ruraux).

– **Complexification des processus industriels, absence de consensus scientifique sur les conséquences en terme d'impact sur la santé des individus et sur l'environnement**

La complexification des processus industriels induit une méconnaissance des conséquences des activités en terme de risques et de nuisances. Les controverses scientifiques sont de plus en plus importantes, ce qui renforce le sentiment de perte de maîtrise de la part des populations, favorisant les attitudes de refus et de méfiance face à des projets. A ce manque de confiance vis-à-vis de l'expertise scientifique, s'ajoute une mise en cause de sa neutralité : l'expert appuie l'intérêt du commanditaire de l'étude, celui qui le paie, c'est à dire le promoteur du projet. De plus, les conflits d'implantation mettent en évidence un manque de débat par rapport à de nouvelles questions qui traversent nos sociétés, telles que par exemple les antennes GSM et l'absence de consensus sur les dangers qu'elles présentent en terme de santé.

– **Méfiance vis à vis des administrations et des autorités en raison du poids du passé dans le domaine de l’environnement**

La Région wallonne a connu des difficultés environnementales liées à la surveillance et au contrôle des activités industrielles dans le passé. La population, pour justifier sa méfiance ou son opposition, avance l’argument du non respect des conditions d’exploiter, du non-respect des engagements pris par l’exploitant et de l’inaction de l’administration dans la surveillance et le contrôle de l’installation.

– **Politisation de plus en plus présente**

La conflictualité locale autour des projets d’implantation est de plus en plus le théâtre d’un affrontement des forces politiques locales en raison de la récupération de ces conflits dans l’action politique qu’elles mènent.

– **Défauts de la communication, de l’information autour des projets et rôle amplificateur des médias.**

Le caractère tardif, l’inaccessibilité et les lacunes des informations officielles sur le projet tant de la part des administrations que de celle des autorités et des auteurs de projet participe à créer un terrain favorable à la rumeur, à la récupération des doutes, à la transformation de craintes en refus. L’imperfection de l’information autour d’un projet est d’autant plus préjudiciable que les médias constituent généralement une chambre d’écho importante des conflits locaux. Le rôle des médias, en l’absence d’une information claire et accessible, est amplifié d’une part par les médias eux-même en raison de leur mode de communication « affective » et d’autre part par les opposants ou les promoteurs des projet qui comprennent l’intérêt d’une action soutenue en direction des médias.

– **Frustration des populations par rapport aux processus de décision et en raison des défauts de l’enquête publique**

Les gens n’expriment pas seulement une opposition au projet mais également un mécontentement ou une méfiance par rapport à l’attention qui leur est accordée dans le cadre du processus de décision. Ils critiquent un déséquilibre dans la procédure qui jouerait en leur défaveur. Les frustrations de la population s’expriment également par rapport aux modalités de la procédure d’enquête publique : manque de structuration et d’organisation des enquêtes publiques. Les enquêtes publiques constituent souvent le seul moment « légal » où s’établit une relation entre les différents acteurs concernés. En l’absence d’une structuration précoce des relations entre les parties, les réunions de concertation risquent de devenir un « champ de bataille » où auteurs de projets, décideurs et riverains s’affrontent, rendant tout dialogue impossible.

## 2. La gestion du Nimby en Région wallonne

La Région wallonne a la responsabilité de gérer ces conflits qui sont l'expression de la contestation de choix politiques, économiques et sociaux. Comment est-il géré en Wallonie ?

### 2.1. Dispositions légales

Les conflits de type NIMBY apparaissent le plus souvent lorsqu'un nouveau projet doit être approuvé ou lorsqu'un projet déjà en place doit renouveler son permis. Les projets visés sont de nature diverse : projets industriels privés ou publics, projet d'exploitation agricole, projet relatif à la construction d'infrastructures privés ou publics.

Plus précisément, les conflits NIMBY émergent :

- lorsqu'il y a lieu d'octroyer un permis de bâtir ;
- lorsqu'il y a lieu d'octroyer ou de renouveler un permis d'exploiter ;
- lors de la définition de plans d'envergure régionale telle que la gestion des déchets ;
- dans une moindre mesure, lors de la modification des plans de secteur.

En droit belge, les procédures permettant de gérer les conflits NIMBY relèvent de compétences ministérielles régionales :

- l'aménagement du territoire ;
- l'urbanisme ;
- l'environnement.

Les orientations politiques en Wallonie veulent promouvoir **la participation** de la population, garantir **la protection de l'environnement** et assurer **la transparence** des procédures.

Les décrets et arrêtés wallons permettant une prévention ou une gestion du phénomène NIMBY sont ceux qui organisent :

- les procédures **d'étude d'incidences sur l'environnement** préalables à l'autorisation d'un permis d'exploiter et/ou d'un permis de bâtir pour les projets de classe 1 ou les projets soumis d'office à étude d'incidences ;
- les procédures d'**enquêtes commodo-incommodo** relatives au permis d'exploiter, remplacées dans la nouvelle législation par l'enquête publique ;
- les modalités de **l'enquête publique** ;
- la liberté d'**accès à l'information** relative à l'environnement

Les procédures prévues par ces décrets et arrêtés wallons permettent à la population :

- d'accéder à **l'information** concernant les projets ;
- de **participer à l'élaboration de l'étude d'incidences sur l'environnement** en participant à la définition du contenu de l'enquête (pour les projets de classe 1 ou les projets soumis à étude d'incidences, uniquement à partir de l'entrée en vigueur du permis d'environnement) : les Etudes d'Incidences sur l'Environnement (**EIE**) incluent une évalua-

tion des impacts du projet sur le cadre de vie et sur la santé, sujets forts sensibles dans le chef des habitants.

- d'émettre leur **avis concernant le projet avant son approbation** aux travers de l'étude commodo-incommodo, de l'enquête publique et de la réunion de concertation ;
- d'introduire des **recours** au niveau ministériel et au niveau du Conseil d'Etat.

## 2.2. La sous-commission NIMBY

En 1998, le Parlement wallon a chargé une sous-commission parlementaire d'analyser les causes du phénomène NIMBY, les instruments d'information, de consultation et de participation de la population dans le cadre des politiques d'environnement, d'aménagement du territoire et d'infrastructures. L'objectif final étant de **dégager des pistes de réformes** des règles de procédures existantes de consultation et de participation de la population.

La sous-commission NIMBY constate que le phénomène NIMBY est toujours présent et ce malgré les efforts consentis par l'administration et les autorités en matière de participation de la population, de changement de politique en matière d'environnement et en matière de contrôle de la gestion des implantations industrielles. La population continue à se mobiliser et la gestion des conflits reste problématique.

La sous-commission NIMBY propose une série de mesures visant à « inverser la tendance », c'est à dire promouvoir une **gestion saine de la conflictualité locale et son insertion dans une dynamique plus constructive** en se fondant sur trois piliers :

- la transparence et l'ouverture des processus et procédures de décision ;
- la responsabilisation des différents acteurs ;
- la légitimité du décideur et de la décision politiques.

Concrètement, les propositions émises par la sous-commission visent à :

- **accroître la participation** effective de la population :
  - organisation d'une structure consultative régionale ayant pour mission d'organiser des débats publics en amont des grands projets public régionaux ;
  - simplification et unification des dispositions législatives en matière d'information, de consultation et d'enquête publique afin d'améliorer l'accessibilité de ces procédures pour la population ;
  - faire de l'enquête publique un véritable outils de communication garantie par un garant neutre et non une simple formalité ;
- **amélioration des études d'incidences** sur l'environnement :
  - possibilité d'inclure des aspects complémentaires à la demande des riverains ;
- **améliorer le contrôle des projet approuvés** :
  - permettre la participation des citoyens au contrôle ;

- accroître la visibilité des missions de suivi de l'administration ;
- mener une **réflexion** sur la **problématique de la représentativité des riverains** :
  - quels sont les modes de désignations ;
  - comment est garantie la représentativité de la population concernée ?
- mener des recherches sur **les relations environnement-santé** ;
- envisager des mécanismes de **compensation** ;
- sensibiliser les auteurs de projet à travailler à **l'acceptabilité de leur projet** ;
- affirmer la **légitimité** des décisions **politiques** :
  - faire de la transparence et de la consultation des principes majeurs de la prise de décision ;
  - sensibiliser et responsabiliser la population à l'égard du caractère multidimensionnel de l'intérêt général, au fait que la décision politique doit être un juste milieu entre les différentes facettes qui composent l'intérêt général.

### 2.3. Enjeux

Plus que jamais, le phénomène NIMBY cache des enjeux décisifs pour la Wallonie:

- **L'articulation entre solidarité locale et solidarité globale** : le cas de refus par des riverains de l'établissement d'un centre pour demandeurs d'asile est éloquent. Celui de l'acceptation, par la population, de l'implantation d'une usine polluante parce qu'elle y bénéficierait de nouveaux emplois, le serait aussi.
- **L'articulation entre propriété privée et territoire commun** : jusqu'où peut-on empêcher une initiative privée ? A partir de quand celle-ci doit-elle être limitée du fait de ses conséquences sur la collectivité ?
- Le **fonctionnement de la démocratie moderne** : les institutions politiques sont de plus en plus complexes, laissant parfois le citoyen sur le seuil de la vie collective. Leur mobilisation sur des dossiers particuliers est une nouvelle porte d'entrée, à condition que chacun fasse la différence entre l'intérêt collectif et l'addition des intérêts particuliers.

### **3. Objectifs**

Le phénomène NIMBY n'est pas une exclusivité de la Wallonie, loin de là. Il est typique de toutes les sociétés industrialisées mais n'est pas toujours géré de la même façon.

Les objectifs et la spécificité de cette étude sont de :

- tirer des **enseignements applicables à la Région Wallonne** étant donné son contexte légal et social ;
- tirer des **enseignements en terme de « bonnes pratiques » à l'intention des acteurs impliqués** : riverains, organisations de défense de l'environnement, promoteurs de projets, hommes politiques, fonctionnaires

... au travers de la **comparaison de l'analyse de cas en Wallonie et à l'étranger**.

#### Trois niveaux de comparaison :

- Comparaison des **cadres réglementaires** en vigueur dans les différentes régions et/ou pays analysés ;
- Comparaison des **instruments de gestion** utilisés qu'il s'agisse de procédures légales et obligatoires ou d'initiatives spontanées ;
- Comparaison des **stratégies** développées par les acteurs impliqués dans les conflits NIMBY ;

Par ailleurs, une **attention particulière sera portée au point de vue des entreprises**, en raison du mandat de cette étude, qui prévoit dans un stade ultérieur la proposition d'un plan de communication à leur attention.

#### Intérêt

Le phénomène NIMBY se décline en une **infinité de réalités uniques** et difficilement comparables en raison de leur contexte national et local, des personnalités impliquées, des enjeux politiques, sociaux et d'impact sur l'environnement, des ressources dont disposent les acteurs. Chaque déroulement est également singulier.

Au delà de l'aspect unique de chaque cas, la comparaison permet de relever des éléments influençant le déroulement des conflits et d'**en tirer ainsi des enseignements** afin de **minimiser les risques** d'un déroulement destructif du conflit.

## 4. Méthodologie

L'étude a été réalisée dans une perspective pratique : que faire face au NIMBY? Quels enseignements peut-on tirer de l'expérience de riverains, de promoteurs de projets, impliqués dans des conflits de type NIMBY ?

L'analyse des données brutes a été effectuée grâce au support de deux grilles d'analyse. L'une permettant une **lecture analytique des cas**, l'autre permettant **de les comparer** en se servant des orientations politiques européennes en matière de gestion des conflits NIMBY et de l'environnement.

L'objectif étant de tirer des enseignements pratiques à l'intention des acteurs impliqués dans les conflits NIMBY, nous avons choisi de centrer nos conclusions sur la mise en évidence des bonnes pratiques en terme **d'outils de gestion** et de **stratégie et d'attitude** des acteurs impliqués. Ceci justifie le ton parfois didactique des conclusions, qui contraste avec la partie analytique qui se veut plus académique.

### 4.1. Cinq étapes analytiques

L'étude est organisée en cinq étapes analytiques :

**1.** Présentation et analyse du **cadre légal** dans lequel s'inscrit le cas étudié : relevé des aspects procéduraux et du degré de participation attendu de la part des citoyens.

**2. Analyse des cas :**

- Présentation du **projet** et de son contexte: historique, impacts sur l'environnement et sur le cadre de vie, relations avec les riverains ;
- Présentation du **déroulement chronologique** ;
- Analyse des **discours** des différents acteurs ;
- Analyse des **stratégies** développées par les acteurs ;
- Relevé des **facteurs** qui ont eu un rôle important **dans le déroulement du conflit** ;

La perspective est celle d'un **état des lieux** des éléments qui entrent en ligne de compte dans le déroulement du conflit sans prétendre à une généralisation.

**3. Analyse comparative** des cas et des législations au moyen d'une grille de **critères normatifs**. Ces critères sont issus d'une lecture des principes exprimés lors de la convention d'Aarhus et sous-tendant les réformes législatives européenne en matière de protection de l'environnement et de participation citoyenne.

**4.** Analyse du point de vue des **entreprises** : quelle est l'attention qu'elles portent à la gestion des relations avec les riverains, quelles sont les ressources allouées, etc. Cette étape est préparatoire à un travail de communication à l'intention des entreprises et permet d'élargir l'analyse des bonnes pratiques dans le chef des entreprises dans le cadre de l'étude.



## 5. Rapprochement entre le **contexte wallon** et les conclusions de **l'analyse comparative**.

### 4.2. Concepts sous-tendant l'analyse

#### 4.2.1. Discours

L'analyse des discours émis par les acteurs impliqués dans le conflit NIMBY permettent de mettre en évidence leurs motivations et la façon dont ils perçoivent la qualité de la gestion du conflit.

L'étude ne se centre pas sur l'analyse des discours mais cherche à englober les éléments importants qui participent au déroulement du conflit. Nous avons donc choisi de favoriser une analyse « statique » des discours appuyée par une présentation chronologique des événements.

#### 1. Les acteurs impliqués :

Les acteurs impliqués sont bien entendu le promoteur et les riverains, mais également tout ceux qui ont pris position ou joué un rôle : associations de défense de l'environnement, médiateurs, représentants politiques locaux et régionaux, experts et fonctionnaires administratifs.

#### 2. Les motivations :

Les motivations sont liées à la perception de l'enjeu que représente le projet pour les acteurs :

- menaces sur **l'environnement** → discours **environnementaliste** :
  - opposition : le projet risque de détériorer l'environnement en proximité du lieu d'implantation ;
  - favorables : le projet comporte des mesures visant à réduire ou à éliminer les risques d'impact sur l'environnement ;
- promotion de **conceptions idéologiques** → discours **idéologique** :
  - opposition : le projet s'inscrit dans des conceptions idéologiques de développement industriel effréné, de recherche de profit sans considération pour le bien être des citoyens ou la défense de l'environnement ;
  - favorables : le projet ne participe pas à une recherche de profit sans considérations « morales » et éthiques ;
- **utilité** du projet pour la **société** → discours **utilitariste** :
  - opposition : contestation de l'utilité du projet ;
  - favorables : le projet présente des avantages en terme de création de l'emploi, d'offre de services nécessaires à la collectivité, etc.

- Altération ou accroissement des **intérêts personnels** → discours **protectionniste** :
  - opposition : le projet menace les intérêts personnels des habitants en détériorant leur cadre de vie ;
  - favorables : le projet permet d'accroître le seul profit de l'entreprise ;

Traditionnellement le Nimbyisme est associé à des discours de type protectionniste. La réalité est tout autre, les mouvements d'opposition concernent certes la défense d'intérêts personnels mais également la protection de l'environnement, une remise en question de l'utilité du projet ou la défense de conceptions idéologiques différentes. C'est en partie pour cette raison que les riverains ne se qualifient pas comme des Nimbyistes.

### 3. Protestation contre la gestion du conflit

Les discours concernent également la perception qu'ont les acteurs de la façon dont est géré le conflit ; ces discours traduisent ainsi le degré de confiance qu'ont les acteurs et leur disposition à collaborer à la recherche d'une solution:

- Le non-respect des **droits des parties** ou des **procédures** → discours du **bon droit** :
  - opposition : le projet ou les procédures d'autorisation ne respectent pas le droit et les normes wallonnes ;
  - favorable : le projet respecte droit et les normes wallonnes et les tentatives de le contester tel qu'il a été conçu serait un abus de pouvoir ;
- La non **intégrité morale des acteurs** → discours de dénonciation ou de **défiance** :
  - les personnes ne sont pas honnêtes, il y a manipulation, nous sommes en présence d'un double-jeu, le jeu officiel et le jeu des coulisses. Ces accusations sont adressées aussi bien aux hommes politiques qu'aux promoteurs ou aux riverains.
- La manipulation des **analyses scientifiques** → discours **technique**
  - les expertises ne sont pas complètes ou erronées et sont le fruit d'un parti-pris.

L'analyse en terme de discours permet de relever des tendances, elle est inévitablement réductrice de la complexité des motivations et des enjeux en présence mais permet d'orienter la lecture et la compréhension des cas et d'en relever les similitudes.

#### 4.2.2. Stratégies

Les stratégies sont l'ensemble des actions menées par les acteurs visant à résoudre la situation conflictuelle. Elles sont présentées sans jugement de valeur, mais comme le résultat de choix effectués en fonction de leur perception des enjeux, des actions entreprises par les autres acteurs et des ressources dont ils disposent (financières, sociales et politiques) et dans l'objectif d'atteindre la situation qui leur est la plus favorable.

## 1. Stratégies de base

Une première distinction s'effectue entre, d'une part, les stratégies qui se basent sur la recherche de dialogue entre les parties impliquées comme moyen d'atteindre l'objectif recherché et, d'autre part, les stratégies qui se basent sur le respect strict des règles ou la recherche d'un accord de principe de la part des responsables politiques sans solliciter la communication avec les riverains. Cette seconde stratégie est de plus en plus difficile à mettre en oeuvre étant donné l'évolution du cadre réglementaire.

### – **Stratégies collaboratives :**

- Stratégie de type « profil haut » : l'idée sous-jacente est qu'une information correctement communiquée aux riverains leur permettra d'avoir une compréhension fidèle du projet, ce qui est nécessaire à son acceptation ou à des négociations constructives.
- Stratégie de communication post-implantation : elles sont en quelque sorte des mesures préventives de conflits avec les riverains ou le prolongement d'une stratégie du type profil haut.

### – **Stratégies autonomes**

L'entrepreneur agit sans recherche de communication avec les riverains. Son projet sera accepté avant tout s'il respecte les normes en vigueur et qu'il obtient l'approbation des hommes politiques.

- Stratégie de type «profil bas » : les efforts sont essentiellement orientés vers l'obtention d'un accord de la part des responsables politiques ;
- Stratégie d'utilisation du cadre réglementaire : les efforts sont orientés vers une utilisation du cadre réglementaire à son avantage, parfois jouant sur les limites ou les interprétations possibles.

## 2. Stratégies de support

Les acteurs développent au cours des conflits d'autres stratégies qui se répondent les unes aux autres à la recherche d'une solution qui tiennent compte le mieux possible du point de vue des acteurs qui les implémentent.

### – **Stratégies de négociation :**

- Stratégie de la transaction ou de la compensation. Elle participe à la recherche d'un compromis, l'acceptation de négocier certains aspects du projet afin d'établir un équilibre entre les risques et les avantages qu'il procurera ;

- Stratégie de profil haut. Correspond à un revirement de stratégie de base, sans doute difficile à implémenté à un stade avancé du conflit.

### 3. Stratégies à trois

Ces stratégies impliquent l'intervention d'un troisième acteur qui est appelé formellement ou non à prendre position dans le conflit. Ce troisième acteur peut être l'opinion publique, les hommes politiques amenés à prendre une décision ou les hommes de lois amenés à poser un jugement.

- Stratégie des droits civils : elle vise à mobiliser l'opinion publique en raison de la violation de droits fondamentaux tels que les droits civils. Ces stratégies sont souvent accompagnées de discours idéologiques et soutenues par des mouvements extérieurs à la région concernée par le projet ;
- Stratégie de la dénonciation : elle vise à discréditer l' « adversaire » en dénonçant des pratiques ou des attitudes illégales ou immorales. Elles s'accompagnent donc de discours de dénonciation ou de méfiance ;
- Stratégie de lobbying politique : les acteurs cherchent à établir des relations avec les hommes politiques ou les responsables administratifs dont l'avis pourra influencer la prise de décision. Cette stratégie est connotée négativement dans le langage courant mais correspond pourtant à une attitude humaine habituelle dont les dérives lui ont valu sa connotation négative. Le lobbying est considéré ici comme la recherche de contacts humains qui permet de sortir de l'anonymat administratif et s'assurer que le projet soit pris en considération. Il peut également s'agir de pratiques clairement malhonnêtes, difficilement vérifiables dans le cadre de cette étude dont l'objectif n'est pas de dresser un procès ;
- Stratégie du lobbying social ; de même que les acteurs cherchent à rencontrer les hommes politiques responsables, ils cherchent à rencontrer la population afin de leur expliquer leur point de vue. Ici aussi des dérives sont possibles telle que l'offre d'avantages matériels afin de s'assurer de leur adhésion ou des pressions économiques, tout aussi difficilement vérifiables ;
- Stratégie du recours juridique : ces recours sont prévus par la loi. Une personne extérieure est amenée à juger sur base du respect des procédures qui ont mené à la décision. Il ne s'agit pas réellement d'une résolution du conflit mais de la révision ou de la confirmation de la décision prise. Une fois les recours épuisés, le conflits s'arrête ? ... Pas forcément.

### 4.2.3. Facteurs de (dé)rigidification du conflit

#### **1. Type de gestion des conflits**

Face à un conflit lié à des choix d'occupation et d'utilisation du territoire, nous relevons trois manières de gérer le processus aboutissant à l'adoption d'un choix. Ces trois conceptions de gestion ne sont pas meilleures ou moins bonnes en soi, leur acceptation et donc leur efficacité dépend de la reconnaissance qu'elle obtiennent à un niveau politique et social. Elles ne sont pas mutuellement exclusives et peuvent être perçues comme des étapes du processus de décision.

La première consiste à élaborer un **projet négocié** entre les différentes parties, un projet qui soit le résultat d'une recherche d'un intérêt commun aux acteurs impliqués. Cela suppose de la part de la procédure légale la possibilité d'associer la population, les promoteurs, les responsables politiques locaux, les fonctionnaires à la définition du projet avant qu'il ne soit présenté dans sa forme définitive pour obtention des permis. Le projet serait alors l'expression de l'intérêt collectif plus que la somme d'intérêts particuliers contradictoires.

Cette procédure présente des avantages en terme de cohésion sociale mais est lourde en terme de temps nécessaire à la diffusion et à la bonne compréhension de l'information et nécessaire aux réunions. En France, par exemple, la Commission Nationale du Débat Public fonctionne sur ce mode. Une consultation est organisée avant que le projet ne soit présenté ; l'objectif étant d'examiner différentes alternatives possibles.

La seconde démarche consiste à baser le choix sur la **recherche d'un compromis** permettant de concilier des intérêts divergents. Il s'agit alors de rechercher les compensations et les concessions qui permettent aux différentes parties d'obtenir un juste équilibre entre avantages et nuisances dues au projet.

Les Etats-Unis fonctionnent en partie de cette manière au travers de compensations économiques destinées à garantir un équilibre entre nuisances et avantages. D'autres types de compensations existent telles que la modification du projet initial ou l'acceptation du projet moyennant des processus de contrôle du seuil d'acceptation des nuisances.

La troisième voie est celle de l'**arbitrage** : une instance extérieure est investie du pouvoir de décider seule. Les étapes préalables à la prise de décision peuvent inclure des procédures d'information et/ou de consultation.

Les trois approches ne sont pas exclusives ; les procédures mises en place dans les différents pays sont souvent des combinaisons des trois conceptions. De même, il arrive que les acteurs impliqués dans des conflits de type NIMBY prennent des initiatives visant à une résolution basée sur la recherche d'un compromis ou à la définition d'un projet commun. L'analyse de ces solutions alternatives, fruits de l'initiative spontanée des acteurs, est riche en enseignement.

#### **2. Nature de la gestion du conflit**

- Le **conflit rigide** est caractérisé par une impossibilité de trouver une solution qui crée un sentiment de justice de la part des acteurs impliqués activement dans le conflit, et ce, indé-

pendamment du mode de gestion choisi.

- Le **conflit non rigide** est caractérisé par l'acceptation d'une solution cautionnée par une instance légitimée par les acteurs.
  - dans le cas d'une résolution de type « arbitraire », cela implique surtout une grande légitimité dans le système d'arbitrage ;
  - dans le cas d'une solution négociée, cela implique la négociation d'un compromis basé sur le dialogue et l'écoute ; l'arrangement est coordonné par une instance légitimée aux yeux des acteurs. Les mêmes conditions sont nécessaires dans le cas de la construction d'un projet commun.

### 3. Facteurs de rigidification et de dérigidification

Les facteurs qui participent à rigidifier ou à détendre le conflit sont multiples et très divers.

Certains ont trait à des aspects sur lesquels il semble qu'il y ait peu de moyen d'action tel que :

- la personnalité des acteurs : position catégorique, grande émotion ;
- le contexte lui-même : localisation, fragilité environnementale du site choisi,...
- expérience passée : positive ou négative ;

Ces éléments facilitent ou ne facilitent pas les dialogues nécessaires à la résolution des conflits mais ne suffisent pas en soi pour geler définitivement la recherche de solution.

D'autres sont relatif aux processus de gestion du conflit lui-même :

- accès à l'information ;
- transparence des procédures, honnêteté ;
- qualité des réunions d'information, de consultation et de concertation ;
- intervention d'un acteur reconnu pour sa neutralité dans la médiation ou la négociation ;
- institutionnalisation des procédures ;
- fréquence des réunions ; etc.

Certains facteurs sont l'expression d'un conflit devenu rigide et qui s'auto alimente :

- attaques personnelles ;
- discours idéologique ;
- refus de dialogue.

#### 4.2.4. Critères normatifs

Cette analyse contient des éléments normatifs qui trouvent leur origine dans les orientations politiques européennes qui proposent une gestion des conflits fondée sur l'accès à l'information, la participation et la responsabilisation des citoyens et des entreprises.

#### **Publicité du projet**

- existante ;
- avant négociation ;

- appropriée (suffisamment étendue) ;

#### **Information sur les procédures**

- avant négociation formelle ou informelle ;
- accessibilité (horaire, coût) ;

#### **Information sur le contenu du projet et ses incidences (+ et -)**

- accessibilité (horaire, coût) ;
- vulgarisation ;

#### **Expertise**

- neutralité (mandataire + garant) ;
- fiabilité (garant) ;
- contenu économique ;
- contenu écologique ;
- contenu technique ;
- contenu cadre de vie ;
- vulgarisation ;

#### **L'autorité locale**

- transparence des procédures de décisions ;
- expérience passée positive ;

#### **Les riverains**

- organe représentatif légal ;
- légitimité auprès des riverains ;

#### **Les ONG's**

- expérience passée ;
- capacité dialogue avec autorités (expérience) ;

#### **Consultation des riverains**

- par écrit ;
- individuelle ;
- collective (représentant des riverains si légitimité) ;

#### **Enquêtes publiques**

- réunions publiques ;
- avis relayé au niveau de l'organe de décision ;

#### **Concertation**

- existante ;
- présence médiateur externe ;
- travaux de sensibilisation et information préalables ;
- conclusion relayée au niveau de l'organe de décision ;

#### **Gestion post-implantation : contrôle**

- existant ;
- organe mixte ;
- transparence des réunions ou des informations ;
- suivi de la part des autorités locales ;

#### **Gestion de la cohabitation post-implantation**

- existante ;
- organe mixte ;
- transparence ;
- implication des autorités locales.

## **5. Les orientations au niveau de l'Union Européenne**

Les textes de lois qui approchent le phénomène NIMBY concernent surtout le droit d'accès à l'information et à la participation du citoyen à des décisions qui risquent d'affecter l'environnement.

### **5.1. Les Directives de l'Union Européenne**

**Le premier pas** vers une participation des citoyens aux questions relatives à l'environnement se concrétise en 1985 avec la Directive sur les Etudes d'Impacts sur l'Environnement (directive 85/337/CEE) et ses amendements en 1997 (**directive 97/11/CE**).

Les Etats membres ont dû transposer la directive dans leur droit interne avant mars 1999 :

- 1985 : directive sur les Etudes d'Impacts sur l'Environnement (EIE);
- Etudes comparatives sur la transposition de la directive dans les Etats Membres ;
- 1997 : amendements pour pallier aux lacunes relevées dans les Etats Membres ;
- 1999 : transposition de la directive dans le droit des Etats Membres ;

La directive énonce :

- les projets soumis obligatoirement à EIE en raison de leur nature, de leur taille ou de leur localisation (screening) ;
- les critères qui doivent être évalués (scoping) ;
- la procédure d'évaluation de l'EIE.

Le contenu de l'EIE doit inclure:

- une description du projet ;
- une étude de l'impact du projet sur l'environnement ;
- une étude de l'impact du projet sur le cadre de vie des voisins et sur leur santé ;
- une évaluation de l'étendue des impacts (géographiques, population touchée, durée) ;
- des mesures visant à remédier aux effets négatifs et/ou à rechercher des solutions alternatives au projet.

La procédure prévoit que la population a le droit :

- d'être informée ;
- d'émettre son opinion sur le projet et sur ses effets sur l'environnement avant que la décision ne soit prise.

Dans le même esprit, l'Union Européenne a également adopté une directive concernant les plans et programmes d'envergure nationale ou régional susceptibles d'affecter l'environnement. (Strategic Environmental Assessment - **SEA**). Cette directive concerne par exemple la planification de la gestion des déchets.

**La seconde directive (90/919/CEE)** de juin 1990 donnant des indications quant à la gestion du phénomène NIMBY concerne la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement.



## 5.2. Intégration des principes énoncés au niveau des Nations Unies : Convention d'Aarhus 1998

Suite à la conférence ministérielle de Sofia de 1995 « Environnement pour l'Europe », les participants ont souligné la nécessité d'impliquer davantage le public à la politique de l'environnement, conformément au principe n°10 de la déclaration de Rio sur l'Environnement.

Des négociations ont été entamées dans le cadre de la Commission Economique pour l'Europe des Nations-Unies, qui ont abouti à la ratification de la convention d'Aarhus en 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement.

Les principes énoncés par la convention visent la participation effective des citoyens aux décisions concernant l'environnement. Elle propose une intervention dans trois domaines :

- développer l'accès du public à l'information détenue par les autorités publiques ;
- favoriser la participation du public à la prise de décision ayant des incidences sur l'environnement ;
- étendre les conditions d'accès à la justice dans le domaine de l'environnement ;

La convention a été signée par l'Union Européenne et la Commission Européenne a adopté une proposition de directive visant à modifier les directives EIE et SEA afin d'y intégrer les principes de la convention d'Aarhus. En particulier, la consultation du public et sa participation effective dans le processus décisionnel devront être renforcés.

## 5.3. Transposition des directives Européennes au niveau wallon

Suite à la Directive sur l'Etude d'Incidences sur l'Environnement, la Région wallonne a adopté le décret de 1985 transcrivant les principes de la directive dans le droit wallon, ainsi que les arrêtés d'exécution.

- Le décret de 1991 concernant la liberté d'accès des citoyens à l'information relative à l'environnement, modifié en 1996, transcrit les principes européens concernant l'accès à l'information.
- Le décret sur le permis environnement quant à lui, vise à unifier les procédures relatives aux permis de bâtir et d'exploiter, tout en respectant les principes énoncés par les directives.
- Le décret sur les enquêtes publiques (encore au stade de projet) permettra au législateur de continuer son effort d'homogénéisation des procédures et de renforcer la participation des citoyens, anticipant ainsi l'adoption des principes de la Convention d'Aarhus dans le droit Européen.