

Conclusion générale

L'objectif de cette étude est de tirer des enseignements pratiques à l'intention des acteurs impliqués dans les conflits NIMBY, nos conclusions se centrent donc sur la mise en évidence des bonnes pratiques en terme **d'outils de gestion** et de **stratégie et d'attitude** des acteurs impliqués.

Les outils

Le panel de citoyen

En février 2001, un premier panel de citoyens a été organisé en Belgique, dans le Brabant wallon, à l'initiative de la Fondation pour les Générations Futures, soutenue par les ministres wallons de la mobilité (J. Daras) et de l'environnement et aménagement du territoire (M. Foret). L'objectif était de demander aux citoyens leur avis sur les valeurs qui guideront la révision des plans de secteur, en se positionnant sur des questions telles que le développement durable, la mobilité, le développement économique, la participation ou l'aménagement du territoire).

Ce genre de programme est fréquemment organisé dans plusieurs pays européens (Danemark, Allemagne, Espagne, France,...) depuis une vingtaine d'années.

L'institut de sondage Sonocom a sélectionné un panel de 62 personnes (à partir d'un échantillon de 3.300 personnes répartis sur 27 communes), paritaire hommes-femmes, dont l'âge varie entre 16 et 80 ans, dans un souci évident qu'il soit le plus possible représentatif de la population. A cet effet, il est dommage que des ouvriers et des agriculteurs en activité n'aient pas pu se libérer pour participer à l'opération, bien qu'une indemnisation soit prévue.

Les objectifs généraux sont (Alter Echos, 5 mai, n°97) :

- Construire des espaces de dialogue entre les citoyens et le monde politique ;
- Remettre un avis qui complète, sans les remplacer, les formes classiques de concertation et de participation ;
- Aider la population à mieux se réappropriier la décision finale prise par le politique.

Au terme de plusieurs réunions, les 62 panélistes ont remis leurs avis, le premier portant sur le développement durable en Brabant wallon (cadre de vie, environnement, logement et surtout la mobilité), le second visant plus spécifiquement les questions relatives au plan de secteur (habitat, espaces verts, etc.).

Après un vote, les propositions ont été cosignées et rendues publiques. Les suggestions des panélistes étaient implicitement destinées à l'ensemble des ministres du gouvernement, les invitant ainsi à coordonner leurs actions.

Le comité d'accompagnement

La constitution d'un comité d'accompagnement est une réponse possible aux conflits que peut générer la proximité d'une entreprise à la source de nuisances (poussières, bruit, odeurs, etc.).

Si les riverains sont conscients de l'utilité de l'entreprise en terme de développement économique, il est aussi important qu'ils puissent exprimer ouvertement les problèmes qu'ils ressentent, afin que des solutions soient communément envisagées.

Le comité d'accompagnement est à cet effet un lieu d'échange d'informations :

- pour l'entreprise : sur l'impact environnemental de ses activités ;
- pour les riverains : sur les activités et les risques réels engendrés par l'entreprise ;
- pour la commune : sur le contexte local et le vécu des riverains.

Un comité d'accompagnement regroupe des représentants de l'entreprise, des riverains et de la commune, en respectant un équilibre entre la représentation des riverains et les deux autres parties. Chacune des parties désigne elle-même ses représentants. D'autres personnes-ressources peuvent être incluses : un éco-conseiller (ou un expert neutre), un agent de la police de l'environnement, un représentant d'une association environnementale (aux côtés des riverains).

Il n'existe pas de composition optimale, l'engagement et la responsabilisation des représentants est certainement le gage de réussite le plus important.

Quelques mesures à respecter :

- Élaborer un **règlement d'ordre intérieur** (convocations, fréquence des réunions, décisions, PV, devoir de réserve,...) ;
- Se concentrer sur les **problèmes environnementaux** qui concernent directement les riverains ;
- Par extension il est tout aussi important de réfléchir en terme **d'intérêt général** et non d'intérêt particulier ;
- Tenir des réunions régulières et prévues sur **le long terme** ;
- Respecter une **parité effective** dans la représentation (un conseiller communal ne peut pas être administrateur de l'entreprise) et garantir l'indépendance des représentants ;
- Le comité doit être un **interlocuteur reconnu** de la population : il doit à la fois être à l'écoute des habitants et informer les habitants des solutions prises ;
- La commune doit avoir un rôle **proactif** de communication.

La Commission Nationale du Débat Public

La Commission Nationale du Débat Public - CNDP - est chargée d'organiser la concertation en amont de la décision uniquement pour les projets de grande dimension. L'intention du

législateur est de renforcer la prise en compte de l'environnement dans les projets d'aménagement.

Son originalité tient principalement à quatre éléments :

1. Intervention précoce : la CNDP est saisie et intervient avant que tout conflit n'ait pu émergé, avant que le projet ne soit présenté dans sa version définitive pour approbation.

Recherche d'un projet qui réponde à l'intérêt commun et non à la somme des intérêts individuels ;

2. Saisine : la CNDP peut être saisie si elle le demande elle-même, si une association agréée de protection de l'environnement le demande ou si les élus le demandent ;

Saisine indépendante des intérêts personnels face aux enjeux que représente le projet ;

Représentativité : les membres de la CNDP sont composés de personnes issues de parlementaires, d'élus locaux, de membres des juridictions de l'ordre administratif et judiciaire, de représentants d'associations agréées de protection de l'environnement exerçant leur activité sur l'ensemble du territoire national, de représentants des usagers et de personnalités qualifiées ;

3. Représentativité complète des forces politiques et sociales responsables par rapport à l'intérêt général ;

4. Envergure du débat : trois acteurs sont présents et animent le débat : le promoteur, le public et la CNDP qui guide le débat à la recherche d'une solution qui garantisse l'intérêt général ; débat large en ce qu'il prend en compte tous les avis dans une même optique : l'intérêt général ;

Cet outil est intéressant en ce qu'il intervient avant que le projet ne soit présenté dans sa forme définitive. Les citoyens sont appelés à jouer un rôle actif dans la définition du projet.

Les Commissaires-Enquêteurs

Les commissaires-enquêteurs sont les garants de la neutralité de l'enquête publique et de la participation effective de la population.

Mission : rendre un avis favorable ou défavorable (avec ou sans condition) sur le projet ; juger s'il est opportun d'inciter le public à participer au suivi des dossiers par le biais notamment de la mise en place de Comités Locaux d'Information et de Surveillance (**CLIS**).

Devoir : veiller à la correcte information du public et garantir que les observations trouvent un écho auprès de la population.

Moyens : organiser des réunions publiques ; désigner un expert ; prolonger l'enquête publique (de 15 jours maximum).

Leur neutralité est garantie par leur mode de **désignation** ainsi que par le mode de **rétribution** :

- les Commissaires-enquêteurs sont désignés par le président de tribunal administratif pour les projets ayant un impact sur l'environnement et, dans les autres cas, par l'autorité compétente : préfet, maire ou président du Conseil Général ;
- leur sélection se fait à partir d'une liste départementale d'aptitude établie par une commission départementale où siègent deux personnes qualifiées pour la protection de l'environnement. ;
- les Commissaires-enquêteurs sont rétribués par le maître d'ouvrage mais le montant est fixé et versé par le président du tribunal administratif.

L'initiative veut apporter une réponse au délicat problème de la **neutralité de l'enquête publique**, et de la **participation effective des citoyens**. En utilisant des personnes neutres financièrement et sensibles aux questions relatives à l'environnement, le législateur offre aux citoyens une garantie supplémentaire que leurs intérêts est pris en compte, sans qu'il soit pour autant le seul décisif. Leur neutralité n'est pas mise en cause en France, les critiques portent plutôt sur leur expertise.

L'expérience semble donc fonctionner :

- une personne est responsable d'organiser et de **garantir** le bon déroulement du processus de consultation et de concertation ;
- elle est politiquement **neutre** ;
- elle est **indépendante** de tout intérêt financier vis-à-vis du promoteur ;
- elle est sensible aux questions relatives à **l'environnement**.

La démarche ISDS

La démarche ISDS, élaborée par la C.E.A.T. (Suisse) afin de pallier aux blocages récurrents liés aux projets de décharges, révèle une **volonté politique** d'informer, de consulter et d'assurer la transparence du processus de décision. L'identification de sites de stockage de déchets ultimes requiert un consensus absolu : la prise de décision pour ce type de projet doit relever d'une politique générale forte et pour laquelle toutes les parties ont pu participer et être écoutées.

Cette démarche n'est certes pas transférable à tout projet, étant donné les coûts qu'elle engendre, mais cette **initiative de participation à un processus de décision** mérite d'être étudié.

La démarche ISDS se distingue de l'initiative du panel de citoyens par le fait qu'elle ne se borne pas à établir des critères généraux sur les politiques à suivre, mais plutôt à résoudre un problème donné, tout à fait concret. Les parties consultées ont ainsi la satisfaction de percevoir le cheminement depuis la décision politique jusqu'à la réalisation.

L'expérience du BAPE

Le Canada, et plus particulièrement le Québec qui est pris en considération dans cette étude, a une assez longue tradition de gestion des problèmes environnementaux. Le fonctionnement d'un organisme tel que le BAPE gagne à être approfondi. Même si l'action du BAPE est souvent associée à l'accompagnement de projets de grande envergure, son rôle et sa structure interne peuvent apporter des éclairages intéressants, applicables à des niveaux plus restreints. Nous soulignerons :

- son **expertise** et son **indépendance** – bien qu'il relève directement du ministère de l'environnement ;
- son rôle de **médiation** ou de « jury » lors de conflits, même si la décision finale ne leur revient pas en propre ;
- sa **visibilité**, son rôle proactif dans l'information et la consultation (bureaux locaux permanents, accessibles au public) ;
- son rôle de **réfèrent unique** en matière de règlement de conflits environnementaux.

Les attitudes

Fort de ses années d'observation et d'expérience, Inter-Environnement Wallonie estime que pour **provoquer** un bon NIMBY il faut:

- › *Se conformer sans convictions aux conditions d'exploiter et maquiller les entorses en petits "accidents inévitables".*
- › *Fonctionner sans contact avec la communauté locale.*
- › *User d'appuis politiques pour concocter une révision du plan de secteur en vue d'étendre l'exploitation.*
- › *Demander un permis d'exploiter et être juste en dessous du seuil où une étude d'incidences est obligatoire.*
- › *En cas d'étude d'incidences, faire pression sur le bureau d'étude pour que l'analyse soit favorable. Faire également pression tout au long du processus auprès des responsables politiques pour que cela passe sans problème.*
- › *Se conformer de manière minimaliste aux obligations d'enquête publique et de concertation.*
- › *Commencer à installer le projet avant d'avoir les autorisations.*

Cette formulation ironique permet a contrario de percevoir les **attitudes** qui permettent, **non pas d'éviter le conflit**, mais de le **structurer** et de le faire **évoluer positivement**.

Peut-être ne s'agit-il finalement que de suivre quelques règles élémentaires à toute relation humaine: être de bonne foi, être rigoureux et construire.

Etre de bonne foi

A court terme, un mensonge, même par omission, peut sembler utile. Mais il est tout à fait exceptionnel qu'une information cachée le reste longtemps. Le mensonge alimente alors la suspicion, la rancœur et donc le conflit.

Dire ce qu'on fait .

Faire confiance à la capacité qu'aura l'interlocuteur, même adversaire, à comprendre une situation et des arguments ne signifie pas pour autant croire au consensus. Mais chacun est respecté et pris au sérieux, qu'il « joue en attaque ou en défense ».

Vu l'importance de la dimension émotionnelle et psychologique dans ce type de phénomène, la confiance est capitale.

Etre rigoureux

Si le conflit est alimenté par le sentiment d'irrespect, il l'est également par les malentendus. Aussi la clarté et la cohérence sont-elles essentielles.

Faire ce qu'on dit.

D'emblée, il s'agit d'être précis sur la situation, sur ce que l'on sait et ce que l'on ignore, ce qui est de l'ordre du certain ou du possible, sur ce qui est négociable ou non, sur ce que **chacun** peut ou doit faire. Ensuite, il importe de rester fidèle à ses définitions et engagements, sinon à justifier, de bonne foi, les changements inhérents à tout processus.

Construire

Le conflit peut être vu comme un affrontement pur et simple, destructeur, où l'un gagne si l'autre perd.

Il peut aussi être vu comme une modalité qui peut être dépassée. Pour transformer positivement le conflit, une condition s'avère nécessaire: que les parties acceptent de construire une résolution au conflit.

Il s'agit donc de se situer dans un mouvement d'association et non d'exclusion. Toutes les parties ne seront sans doute pas satisfaites du résultat, mais au moins elles y auront contribué dans la mesure du possible et des rapports de force.

Ces attitudes qui peuvent se traduire en comportements plus particuliers à chacun des acteurs : les **promoteurs**, les **riverains**, les **pouvoirs publics**.

Promoteurs

Les promoteurs ont le choix entre deux principales manières d'aborder l'implantation de leur projet.

Tout d'abord, les promoteurs peuvent adopter une **approche autonome** qui se base sur le respect strict des règles: il s'agit de mener son projet sans prendre en considération la population riveraine, partant de leur seul droit ou du droit des bénéficiaires du projet. Ils estiment qu'il sera toujours temps de discuter s'il y a conflit.

La seconde est **l'approche collaborative** qui se base sur la recherche de dialogue entre les parties impliquées comme moyen d'atteindre l'objectif recherché: cette approche consiste à reconnaître implicitement le droit des riverains à un environnement qui ne se dégrade pas ou, à tout le moins, leur droit à des compensations. Elle implique d'accepter d'entrer dans une logique socio-économique plutôt que financière.

Cette voie s'avère souvent la plus porteuse en cas de conflit. Les propositions suivantes s'y inscrivent:

N'attendez pas le conflit pour informer et concerter

En prenant les devants, vous vous évitez déjà de nourrir la suspicion liée au secret. Ce n'est pas rien...

Offrez un bon interlocuteur

La procédure, les contacts ou le conflit avec les riverains risquent d'être longs. L'affectation dans votre structure d'une personne qui suivra le dossier aide à rester cohérent tout au long du processus. Pour les riverains, cela pourra être perçu comme un gage d'engagement de votre part. Pour vous, cela aidera à capitaliser des connaissances et une expérience, importantes à plus d'un moment clé.

Cette personne devra être au faite de l'information et avoir une capacité de discuter bien précisée.

Parlez juste plutôt qu'en quadrichromie

La forme de votre communication importe, bien sûr. Mais ne vous trompez pas de genre: le dépliant sur papier glacé distribué dans toutes les boîtes aux lettres a toutes les chances d'être contre-performant, alors que le « parler vrai » en réunion vous fera gagner des points.

Travaillez aussi en interne : tous vos collaborateurs parlent pour vous

Il y a la position officielle, et puis ce que l'on peut percevoir.

La manière dont vos collaborateurs expriment votre projet et votre attitude réelle sera une confirmation ou une trahison de votre position officielle. Et son influence risque de ne pas être mince ...

Laissez une place à la consultation et à la négociation

Si vous arrivez avec un projet complètement ficelé et intangible, vous vous bloquez la possibilité de l'adapter aux remarques de riverains, dont on peut a priori penser qu'ils n'auront pas que des idées vaines et vous rendez impossible toute négociation. Or, il est possible que vous deviez passer par là.

Acceptez la compensation

Vous avez quelque chose à gagner à la réalisation de votre projet. Le conflit sera nécessairement violent si vous considérez qu'il est normal que les riverains paient automatiquement les conséquences de vos choix.

A l'inverse, si vous ne voulez pas qu'ils paient, vous devez pouvoir envisager de participer à la compensation d'effets négatifs.

Choisissez adroitement vos experts

Tout en restant honnête, tant sur le plan intellectuel que moral, vous pouvez contribuer à ce que les experts soient des interlocuteurs crédibles:

- en les stimulant à **écouter** et intégrer les apports des riverains;

- en faisant en sorte qu'ils soient présents tout au long du processus et qu'ils tiennent compte des **expériences passées**
- en les poussant à **explicitier** les raisonnements implicites qui minent parfois le débat, comme par exemple la qualité de la maintenance et du suivi;
- en les aidant à **vulgariser** le débat pour le rendre aussi compréhensible que fondé.

Comité d'accompagnement & visites d'entreprises

Les victoires à la Pyrrhus peuvent coûter cher. Le tout n'est pas d'obtenir votre autorisation si vous devez ensuite faire face à la poursuite d'un conflit larvé, à des coups bas pour votre image. Alors aidez à ce que la décision puisse être comprise : participation à un comité d'accompagnement, organisation périodique de journées portes ouvertes qui permettent de « voir par soi-même » que le diable n'a pas été domicilié dans la commune,... Un rapport d'environnement annuel adapté à la population locale pourrait aller dans le même sens.

Riverains

Profitez du cadre légal

Même si vous avez l'impression qu'avec un projet de décharge, d'antenne ou d'usine près de chez vous c'est le ciel qui vous tombe sur la tête, vous disposez déjà légalement d'une série d'armes:

- Le futur décret relatif au permis d'environnement réaffirme le droit **d'accès à l'information** notamment par le biais de l'enquête publique: celle-ci a pour but de mettre à la disposition du public les informations sur le contenu d'un projet et de permettre au riverains d'exprimer ses observations ou ses objections vis à vis du projet pour un **développement durable**.
- Des procédures d'information et de participation existent, mais il tient à vous de vous en servir; si le projet est complexe, vous pouvez toujours vous faire conseiller.

Fondez votre combat sur l'intérêt général

Il y a des projets inacceptables. Mais il y a aussi des projets légitimes, même si on ne voit pas du meilleur œil qu'ils s'installent au bout de son jardin.

La seule façon d'être pertinent, et donc mobilisateur au-delà du cercle des personnes directement intéressées, est de fonder son combat sur **l'intérêt général**. Un projet paraîtra contestable aux yeux de l'extérieur non pas parce qu'il vous incommode, mais parce qu'il va à l'encontre du bien commun et d'une certaine idée de ce que doit être le respect de l'environnement.

Dans cette optique, ne perdez pas de vue que l'intérêt général n'est pas la défense collective d'intérêts particuliers.

N'oubliez pas que vous avez des hommes en face de vous

Certes, des projets sembleront parfois être menés par des machines, des monstres administratifs ou capitalistes autistes. Ce n'est pourtant jamais le cas. Dans les projets, à leur base, il y a toujours des hommes qui sont aussi des êtres raisonnables, sensibles et citoyens.

Il n'est pas impossible que, derrière la gangue de leurs fonctions, ces hommes vous entendent. Les attaquer à titre personnel ne les incitera jamais à la bienveillance à votre égard.

Acceptez le dialogue

Une position de principe consiste à refuser tout dialogue: « projet inacceptable, ça ne se discute pas ».

Outre son caractère obtus, ce comportement de pur rejet risque de se retourner contre vous. Par exemple, si vous introduisez un recours contre l'acceptation d'un projet, il sera facile de vous rétorquer un manque de coopération, alors que votre participation aurait permis de nourrir la nuance de la décision.

Alertez la presse au bon moment

La médiatisation de votre combat est sans doute une de ses conditions de succès. Reste à contacter la presse à propos, une fois le dossier assez mûr et une fois évident qu'il faut en passer par là.

Faite trop tôt, cette démarche pourrait être perçue comme une déclaration de guerre, alors même que le processus reste encore largement ouvert.

Les journalistes sont critiques... Ils pourront l'être avec vous.

Allez vers les politiques

C'est bien sûr une des premières choses à laquelle on pense. Mais on s'arrête parfois aux mandataires les plus directement concernés par le dossier.

Or, la sollicitation de mandataires présents dans des instances consultatives d'autres niveaux peut s'avérer efficace par la bande. Quand un mandataire rencontre un autre mandataire, qu'est-ce qu'ils se racontent?

Les chemins de l'influence sont parfois tortueux.

Organisez-vous

Il y a certainement d'autres riverains qui sont dans le même cas que vous: n'hésitez pas à les contacter et organisez-vous. Les actions menées conjointement seront plus structurées et mieux considérées. Les contacts vous permettront aussi de mettre vos compétences en commun.

Pouvoirs publics

Les pouvoirs publics impliqués dans les NIMBY le sont à la fois par le biais des hommes politiques (mandataires) et par le biais du personnel administratif. Ils contribuent ensemble à une même chose : la préparation du dossier et la prise de décision relative à une implantation potentiellement source de conflit.

Il est important que la population et les entreprises aient une plus grande vision par rapport aux orientations des **politiques régionales**, et surtout en matière d'aménagement du territoire. Il est nécessaire que les différents acteurs (citoyens, entreprises) puissent se situer par rapport à un cadre fort et clair et qui s'intègre dans une véritable politique régionale : les dérogations, les décisions au cas par cas fragilisent et discréditent l'autorité publique.

Une politique régionale, dont les orientations ont été approuvées par les citoyens – au mieux, qu'ils aient participé d'une manière ou d'une autre à l'élaboration de cette politique notamment

via le panel de citoyens – devrait agir comme une contrainte pour les communes : celles-ci devraient s'assurer de la cohérence de leurs propres politiques par rapport aux axes régionaux.

Les **éco-conseillers** communaux sont un relais non négligeable avec la population s'ils jouent pleinement le rôle d'agent de proximité : ils connaissent le contexte local et sont au faite des questions environnementales. Leur présence au sein des communes n'est pas encore généralisée ; ils pourraient également tenir un rôle plus proactif lors des procédures d'enquête publique.

Conseils ?

Soyez là

A tort ou à raison, les citoyens perçoivent souvent leurs représentants comme décalés, dans un monde particulier, abstrait des contraintes quotidiennes.

Une des réponses est votre *présence sur le terrain*, dans les réunions où les discussions naissent, les crispations s'amorcent et où les solutions peuvent germer.

Soyez neutre et objectifs

Vous êtes au cœur du dossier et pourtant vous devez être étranger à chacun des intérêts en jeu. Vous représentez la collectivité et avez charge de veiller au *bien commun*, qui n'est réductible ni à la satisfaction immédiate de votre électorat, ni au seul développement économique de votre région. Vous ne pouvez être partisan, mais vous devez intervenir : en garantissant la procédure, en décidant et surtout en veillant au suivi et au contrôle.

Garantissez la procédure

En tant que responsable public, vous devez maîtriser et veiller au *bon respect de la procédure*. C'est doublement important. D'une part, vous garantissez l'exercice du droit et de la justice, vous assurez le garde-fou des dérapages ou des manipulations. D'autre part, vous contrez le sentiment d'insatisfaction des citoyens qui se sentent exclus du débat.

Dépoussiérez les moyens de consultation

Les outils de consultation qui sont à votre disposition sont principalement l'enquête publique.

Il n'est pas rare que ces procédures deviennent une sorte de routine, dans laquelle plus personne n'en ressent encore clairement les enjeux. Pourtant, une consultation bien menée, dépassant peut-être le cadre habituel et consacré de la procédure, peuvent s'avérer très efficaces pour des projets potentiellement conflictuels. Assumez pleinement votre rôle d'arbitre et soyez à l'écoute de toutes les parties.

Transformez les outils d'information en outils de communication et d'éducation

Combien de tonnes de documents d'information sortent chaque année des services administratifs sur les questions d'environnement? Quelle proportion est lue?

On peut parier que beaucoup d'efficacité serait gagnée, beaucoup d'énergie et d'argent seraient épargnés si cette production s'enracinait dans un réel souci de *communication et d'éducation* plutôt que dans l'habitude.

Vous avez des outils : **perfectionnez-les.**