LA RÉGULATION CONFLICTUELLE DES POLLUTIONS

MARION GALLE

L'attention importante portée aux grandes conventions internationales et aux outils économiques ou réglementaires des politiques d'environnement conduit à méconnaître les mécanismes locaux ; ceux-ci révèlent pourtant une prise en charge déjà effective de l'environnement le plus quotidien et le plus proche, d'une manière qui, pour en être conflictuelle, n'en est pas moins efficace.

Le système de lutte contre les pollutions domestiques et industrielles est couramment présenté comme un ensemble de règles s'appliquant strictement aux pollueurs (citoyens, agriculteurs, collectivités, industries), fixées et contrôlées par un dispositif institutionnel.

Or, l'observation concrète de la gestion des pollutions nous met devant un apparent paradoxe. Les règles et les incitations sont mobiles, souvent contournées, et laissent une grande marge de manœuvre aux pollueurs potentiels¹ ; cependant les pollutions sont régulées : depuis 1970, on constate au moins la baisse quantitative des rejets les plus visibles et les plus directement dangereux pour l'homme. Au-delà de blocages et d'insuffisances souvent dénoncés, les pollutions se gèrent et le système de gestion des pollutions mis en place depuis vingt ans s'avère globalement viable. Comment l'expliquer, alors que plusieurs logiques fondamentalement contradictoires s'y affrontent autour de règles constamment remises en cause ? L'article présente la dynamique de régulation de ce système.

Il se divise en deux parties. La première présente l'origine de la recherche, la démarche suivie et ses conclusions sur le système concret de décision en matière de pollution. La seconde partie développe une réflexion de portée plus générale sur ses mécanismes de régulation. Dans cette régulation, les conflits existant entre les acteurs jouent un rôle central. Sa gestion se traduit par une négociation entre les forces en présence qui

peut prendre diverses formes : de la concertation à l'opposition bloquée.

GRILLE D'ANALYSE

Pour rendre lisible le système de décision en matière de pollution, on peut distinguer trois niveaux d'analyse : les mécanismes réglementaires, les logiques des différentes parties prenantes dans la décision et la logique de l'organisation qui règle leurs échanges. Ceux-ci fonctionnent comme des systèmes ouverts les uns aux autres. Ces trois niveaux seront successivement repris ici, après avoir précisé notre terrain d'étude.

Le terrain de recherche

L'analyse s'appuie sur une étude de la gestion concrète des pollutions domestiques et industrielles. Les situations observées sont des situations de gestion ordinaire : elles ne défrayent pas la chronique, ne suscitent pas d'étude spécifique, ne sont pas des "cas d'école". Mal connues, elles constituent néanmoins la plus grande masse des décisions prises en la matière.

Une démarche locale d'observation et d'enquêtes a été menée auprès des différents acteurs régionaux de la gestion des pollutions industrielles et domestiques entre 1985 et 1989, dans le cadre du programme "Grand Delta" de comparaison des risques liés aux différentes pollutions dans le Sud-Est de la France (Aigueperse, Anguenot et Hardy, 1990). Les pollutions concernées sont celles portant directement atteinte à la santé humaine. Il s'est agi d'abord de les distinguer : la pollution industrielle localisée, les pol-

lutions diffuses, la pollution *indoor*² n'ont pas les mêmes origines et ne se réfèrent pas aux mêmes réseaux de gestion. Puis les acteurs concernés ont été identifiés, leurs rationalités respectives et leurs contraintes d'action explicitées. Enfin on a étudié comment ces logiques interagissent dans les processus de décision (Galle, 1990).

Cette observation a été fondée principalement sur des entretiens semi-directifs avec des responsables d'administrations territoriales, avec des responsables d'industries de différentes tailles et avec d'autres acteurs de la gestion des pollutions (maires, journalistes, commissaires-enquêteurs,...). Les entretiens cherchaient à déterminer, pour chacun des acteurs, sa définition de la gestion des pollutions, le rôle qu'il y tient et la manière dont il le joue. Prenant la mesure de la distance qui existe entre les propos des acteurs du quotidien et ceux de leurs représentants dans les colloques ou dans les revues spécialisées, il apparaissait intéressant de recueillir ces propos à la source.

La cohérence du dispositif institutionnel

La diversité des lois concernant directement les pollutions respecte la pluralité des approches possibles du problème. Ainsi :

■ On peut lutter contre une pollution à la source de son émission, en contrôlant les activités au cas par cas. C'est le cas de la loi sur les installations polluantes et dangereuses en ce qui concerne les pollutions industrielles, et du Règlement Sanitaire Départemental en ce qui concerne la pollution domestique.

■ On peut opter pour une approche par le milieu récepteur, considérant un seuil maximal admissible dans l'environnement qui corresponde à sa capacité de réception. C'est le cas des lois sur l'air et sur l'eau.

■ Enfin, l'approche par le produit permet de centrer le contrôle sur des produits spécifiques qui, par nature, sont susceptibles de dégrader le milieu ou la santé humaine. C'est le cas des lois sur les déchets, sur les produits chimiques, sur le bruit.

En ce qui concerne l'application de ces lois, l'observation a d'abord montré des pratiques de gestion des pollutions de plus en plus explicitement négociées, derrière une structure pourtant hiérarchique et centralisée.

La multiplication des procédures contractuelles qui sont appliquées localement, comme le partage de compétences entre des administrations et des communes, l'intercommunalité, les arrangements entre entreprises, communes et Préfecture, témoigne de la marge d'initiative laissée par les règles institutionnelles. La souplesse du système normatif apparaît également dans le caractère temporaire et toujours négocié des règlements d'application. C'est bien dans la pratique de négociation des règles et non dans leur stricte application que se situe la cohérence du dispositif institutionnel de gestion des pollutions, comme l'a montré Lascoumes (1990). En matière d'environnement, les procédures formelles et les processus informels sont perçus comme complémentaires par les acteurs institutionnels eux-mêmes (Directions départementales, Ministère). Les règlements sanitaires ou les arrêtés d'autorisation d'installa-

tions classées, par exemple, sont fixés en anticipant les comportements de contournement. Les politiques engagées comptent autant sur leur effet d'annonce, c'est-à-dire sur la prévision de comportements anticipés de la part des acteurs concernés, que sur l'effet mécanique de leur mise en place³.

Des logiques en conflit

La décision en matière de pollution fait intervenir un ensemble d'acteurs sociaux plus large que les seules institutions. Elle est considérée ici comme le résultat de l'imbrication entre plusieurs logiques pouvant se trouver en conflit sur le terrain de la gestion collective des pollutions. La figure 1 en donne des exemples. Elle illustre aussi l'idée que les logiques qui s'appliquent à la gestion des pollutions sont d'abord extérieures au problème objectif que posent celles-ci. Ce terrain est donc en même temps un support pour discuter sur un champ plus large d'intérêts.

Mais au-delà de logiques fondamentalement en conflit sur le terrain de la gestion des pollutions (pollueur contre pollué), les intérêts des uns et des autres sont interdépendants à d'autres niveaux (rapports économiques et sociaux, gestion collective). Ainsi, les acteurs en viennent à composer ensemble afin d'aboutir à des solutions acceptables pour la collectivité. Ils entrent en relation, se confrontent, négocient, et les rôles des uns et des autres se répartissent en fonction de leur pouvoir relatif. Il s'établit ainsi une sorte d'équilibre dynamique de la prise de décision.

1. En témoignent l'ampleur de la jurisprudence et l'abondance des exemples démonstratifs de pratiques polluantes, dont on ne sait s'ils sont la règle ou l'exception.

2. Indoor : à l'intérieur des habitations.

3. Certains effets d'annonce de politiques sont considérés comme "contra-réalisateurs", d'autres sont considérés comme "autoréalisateurs". Ce thème des anticipations a été développé en théorie économique, notamment dans un cadre élargi par Walliser (1982).

Figure 1 – La régulation des pollutions : des logiques en conflit

Source : Galle, 1989.

Un système qui règle les interactions

Quels sont concrètement les acteurs du système de décision, et quels sont leurs rôles ? La pollution implique, de près ou de loin, tous les membres de la société. Mais la confusion n'est qu'apparente : on peut classer les différents acteurs sociaux en groupes d'intérêts homogènes face aux problèmes de pollution. Quatre "univers" peuvent être distingués, et leurs rôles sont, schématiquement, les suivants :

- L'État et les pouvoirs publics sont porteurs des limites de légalité dans lesquelles s'exercent les négociations.

- L'entreprise (individuelle, publique ou privée) maîtrise les aspects économiques et la faisabilité technique des décisions.

- Les experts donnent une rationalité technique ou scientifique aux décisions.

- Le public détient le jugement social et l'acceptabilité finale des décisions.

Ces quatre groupes d'intérêt sont constitués en réseaux d'action structurés, et tiennent une place différente dans le processus de décision (figure 2).

Dans cette représentation fonctionnelle :

- Le cadre institutionnel donne une enveloppe formelle au débat décisionnel.

- Les entreprises, les représentants du public et les autorités légales débattent dans ce cadre.

- Les experts interviennent à la demande de l'un ou l'autre des groupes en négociation.

- Le public général reçoit, par le biais des médias (ou d'un autre support d'information), une image de cette négociation et il en retransmet sa perception par diverses voies (sondages, élections, comportements vis-à-vis des autorités locales, émergence de mouvements de défense...).

- Les relais sont des vecteurs de communication indispensables entre les éléments du système.

À partir de ce tableau, l'accent peut être mis sur certaines caractéristiques du système de décision en matière de pollution.

En premier lieu, le système de décision représenté en figure 2 est un schéma général.

En cela, il reflète plutôt le niveau national, où les particularités et les déséquilibres sont lissés. À ce niveau, tous les acteurs ont leurs experts, le politique n'intervient pas de manière déterminante dans le débat, le public apparaît sous sa réalité de "masse", c'est-à-dire indifférenciée, extérieure au débat et avec pour seul relais les mass-média.

Localement, les situations et les positions des acteurs varient. Certains rôles peuvent ne pas être joués ou bien l'être par d'autres acteurs de la vie locale. Par exemple, les notables locaux, le "bouche à oreille" et la presse locale tiennent une place déterminante dans le rôle de transmission au public des décisions qui les concernent. Le public intervient différemment lorsqu'il se mobilise contre un risque proche de pollution : localement il n'est pas spectateur, mais participe directement au débat entre les acteurs. Au niveau local encore, le pouvoir politique intervient de manière active, mais pas nécessairement dans le sens de la prévention des pollutions : il est aussi aménageur ou pollueur.

Ainsi suivant le niveau territorial de décision, les différentes cases du schéma prennent plus ou moins d'importance et l'identité des personnes qui les composent change, mais sa logique reste la même.

En second lieu, le cadre institutionnel donne aux différents acteurs qui y sont soumis des limites. Mais celles-ci ne sont pas fixes : elles sont elles-mêmes négociables et périodiquement redéfinies.

La nature des compétences institutionnelles change : par exemple, l'implication active des DRIR⁴ dans la résolution négociée des problèmes de pollutions industrielles s'est peu à peu officialisée, et en particulier leur rôle dans l'information et l'organisation du débat public sur ces questions. La négociation est en fait à l'ordre du jour depuis plus de dix ans dans ces services, comme en témoigne une note adressée par le directeur du Service de l'Environnement Industriel⁵ à ses services territoriaux, en 1978. Les agents y sont appelés à être plus que des techniciens ou des gendarmes : on leur demande d'être conciliateurs, médiateurs, négociateurs. Et le contrôle des pollutions y est considéré non comme

une affaire de police, mais comme "une affaire d'arbitrage social". Quant au rôle d'information active et de "relation publique", il y a peu encore, considéré comme sortant des attributions du service, il apparaît aujourd'hui explicitement dans les textes comme l'une de ses missions officielles.

Les modalités du contrôle sont également redéfinies : des procédures préalables (avertissement, mise en demeure, recherche de solutions de financement avec d'autres partenaires) sont désormais prévues par les textes avant la condamnation d'un industriel pollueur.

Le niveau des normes varie lui aussi avec l'évolution des pratiques. Certaines normes de rejet industriel ont tendance à être de plus en plus sévères, notamment au niveau européen du fait de l'amélioration des capacités techniques à les respecter et du rôle qu'elles tiennent dans le jeu de la concurrence industrielle. D'autres sont, au contraire, révisées à la baisse, comme en témoigne dans un autre domaine (pollutions *indoor*) l'assou-

plissement officiel des normes admissibles d'hygiène d'habitation en 1986⁶. Celui-ci a découlé de la nécessité sociale de légaliser la mise en location d'un nombre important de logements jusque là classés hors-normes, insalubres. Pour proposer une offre légale à la forte demande sociale de logements, la règle s'est alors ajustée à niveau inférieur⁷.

En troisième lieu, les mécanismes de décision apparaissent globalement plutôt stabilisateurs. Les remises en cause de pouvoirs se passent plutôt localement, préservant ainsi l'équilibre des forces posé au sommet. Depuis la décentralisation, lorsque des conflits éclatent au sujet de projets d'aménagement, les pouvoirs locaux sont remis en cause. Le même mécanisme se reproduit au niveau local, mais avec des acteurs différents: entre un chef-lieu de canton et les petites communes qui l'entourent par exemple, ou encore dans l'entreprise entre le siège qui communique une image exemplaire et les unités de production qui portent la responsabilité d'une gestion parfois douteuse. Ainsi, tout se passe comme s'il se

Figure 2 –
Position des
acteurs.
Source : Galle,
1989.

4. Directions Régionales de l'Industrie et de la Recherche.

5. Note interne de M. Vesseron aux DRIR.

6. Article 25, loi sur le logement du 23 Décembre 1986.

7. On voit ici à quel point le niveau de pollution considéré comme socialement acceptable peut diverger du niveau effectivement souhaitable du point de vue de la santé publique.

mettait en place, dans chaque processus de décision, les "fusibles" nécessaires pour que les équilibres principaux ne soient pas menacés.

Dans la gestion des conflits relatifs aux pollutions et à l'hygiène, l'État tient en fait un rôle stabilisateur. Il apparaît localement comme un médiateur, alors que les collectivités locales sont un groupe de pression dans le débat. L'omniprésence de l'État à tous les niveaux (du "bureau des plaintes" de la DDASS à la mise au point des politiques au Ministère) et son organisation hiérarchique et pyramidale apparaissent nécessaires pour mettre en relation des univers qui, eux, sont organisés en réseaux plus ou moins informels. La machine institutionnelle acquiert ainsi une nouvelle légitimité. Cette cohérence structurelle entre État pyramidal et société en réseau s'établit sans véritable contrôle ou intention au sommet : l'État s'est adapté à des évolutions locales et son autorité s'en trouve restaurée et stabilisée.

122

L'ÉCONOMIE DU CONFLIT

Après la présentation de ce système organisé de décision, abordons maintenant son interprétation. Pour cela, on a choisi d'appréhender la régulation des pollutions comme une "économie". Cette métaphore est justifiée par l'analogie qui peut être établie entre la régulation des pollutions et l'échange économique, de trois points de vue : le système *se régule*, le système *se reproduit*, le système *produit*. Ses mécanismes d'ajustement seront tour à tour envisagés sous ces trois aspects.

Le système se régule : un échange multidimensionnel

L'analogie du marché

On a dressé précédemment le tableau d'un système en équilibre dynamique, où les acteurs s'ajustent entre eux au sein du système (figure 2) et où le système se réajuste en fonction des pressions du public et de l'environnement. Le résultat de l'ajustement entre les acteurs est fonction des conditions particulières dans lesquelles se pose chaque problème de pollution, et des enjeux locaux :

comme un prix sur un marché, il varie avec l'évolution du "rapport d'échange" entre les acteurs impliqués. Pour la fixation des normes de rejet industriel par exemple, cet échange prend la forme de négociations au cas par cas plus ou moins transparentes entre l'administration et l'industrie.

Même si l'échange prend diverses formes (négociations privées, débat public, plaintes...) et s'appuie sur différents critères (dommage écologique, coûts économiques, valeurs sociales), on peut cependant faire le rapprochement suggéré par Pagès (1988) avec le fonctionnement de l'économie de marché : l'information, support de l'échange dans le système de décision, retrouve les mêmes propriétés régulatrices que l'échange de monnaie sur le marché économique.

En suivant cette idée :

- Le débat reflète la concurrence entre les acteurs (producteurs).
- Les acteurs produisent des rôles et des décisions (offre).
- Le public se positionne par rapport au débat et aux décisions, et le positionnement des individus permet leur différenciation sociale (consommateurs).
- Les attentes du public rétroagissent sur le débat décisionnel (demande).

Il en résulte une harmonisation, locale et temporaire, entre les attentes du public et les décisions des acteurs, qui correspond à un certain niveau de pollution. Ce "niveau de pollution acceptable" auquel l'échange aboutit peut être comparé à un prix.

Il existe plusieurs niveaux de pollution acceptables, comme il existe plusieurs prix d'équilibre sur les différents marchés. Ces niveaux se fixent dans des contextes décisionnels particuliers, en des lieux et à des moments spécifiques : c'est pourquoi ils peuvent varier considérablement pour les mêmes règles institutionnelles.

C'est par exemple le cas de la même inspection des installations classées, qui tolère mieux une forte pollution provenant d'un établissement obsolète et en voie de fermeture, qu'une faible pollution provenant d'une nouvelle installation dans un lieu non pollué.

Cet arbitrage d'apparence inégal si l'on se réfère à la quantité comparée de rejet, répond à un ajustement autour d'un niveau d'acceptabilité négocié localement et qui tient compte d'autres dimensions (histoire locale, prospective industrielle, valeur localement attribuée à l'environnement) que la seule quantité de rejet à l'instant t.

De même, le niveau d'acceptabilité sociale d'une pollution varie suivant que la pollution intervient dans un lieu traditionnellement pollué ou non comme le montre l'enquête sur la perception des risques dans différentes zones à risque menée par Lalo (1991), ou suivant qu'il est survenu ou non un problème grave de pollution dans les semaines précédentes comme le montre le suivi des opinions sur le nucléaire avant et après Tchernobyl (Bastide, Khellaf et Rousseau, 1987).

Sur quelles bases se règle l'échange ?

L'échange décisionnel en matière de pollution ne saurait être réduit à la seule dimension fonctionnelle du marché. Il met en jeu différentes natures d'intérêts et se règle autour de bases de compromis dont les fondements échappent à la seule sphère d'intérêt des pollutions. De même, l'échange marchand se règle sur des bases de compromis d'autres natures que purement marchandes, comme le développe le courant théorique de l'économie des conventions et en particulier Thévenot (1989, pp.175-193), dans un domaine bien plus étendu que la seule régulation des pollutions.

En ce qui concerne les pollutions, les bases de compromis qui permettent à l'échange d'aboutir interviennent à tous les niveaux de débat : technique, scientifique, social...

Certaines bases sont assez pragmatiques : le critère retenu par le service des installations classées pour réglementer des autorisations de rejet industriel est « le meilleur coût, compte tenu des techniques disponibles » (principe d'action explicitement retenu à la fois au Ministère et sur le terrain par les Inspecteurs des Installations Classées). Les termes du débat décisionnel

sont ici clairement délimités, ils sont techniques et économiques.

Les scientifiques en contexte décisionnel, sont également amenés à faire des compromis (Moatti, 1986). Une convention de prudence, dans un contexte d'incertitude sur les effets des rayonnements aux faibles doses, préside par exemple à la définition par les scientifiques des normes limites de radioprotection (principes d'optimisation de la CIPR⁹). C'est le même principe de prudence qui conduit les experts scientifiques à affecter des "facteurs de sécurité" aux valeurs limites d'expositions préconisées pour certains produits chimiques : un facteur 100 est généralement retenu sans justification biologique précise (Bonvalot, 1984).

Des bases de compromis règlent aussi l'échange avec le public. Dans la région du Tricastin, où est implanté un important complexe nucléaire, la base de compromis sur laquelle repose l'équilibre décisionnel est la confiance implicitement accordée à l'entreprise qui a permis le développement d'une vie sociale dans des conditions économiques privilégiées à l'ensemble de la population locale. Cette dernière ne s'interroge pas sur la nature des activités du site nucléaire et les risques d'accident ou de pollution sont ou bien niés ou bien considérés comme un prix légitime à payer pour le bien-être économique.

À un niveau plus général, il semble que le progrès technologique apparaisse à travers les débats sur le risque et sur les pollutions comme le choix central autour duquel toutes les parties peuvent trouver un champ de compromis :

■ Le scientifique trouve dans la croissance une source durable pour le développement de ses recherches.

■ L'individu y voit les moyens d'acquiescer le bien-être matériel et une certaine autonomie individuelle (le progrès technologique est partie intégrante des modes de vie actuels).

■ L'État y trouve un élément de sa stabilité (économie, position internationale,...).

■ L'industriel y trouve des gains de productivité.

■ Le défenseur de la nature doit se mettre en cohérence avec cet intérêt convergent faute d'être exclu du débat décisionnel. Par exemple, il peut s'appuyer désormais sur la thèse du *sustainable development* préconisée par le rapport mondial Brundtland (1987) sur l'environnement et le développement. Cette thèse, à la différence de celle du Club de Rome quinze ans plus tôt (Meadows, 1972) qui préconisait la "croissance zéro", intègre le progrès technologique comme une finalité sociale d'intérêt général qu'il convient de satisfaire.

La réorientation du débat décisionnel sur le risque technologique est une expression de cette primauté technologique. On est passé dans les années quatre-vingt d'un débat de fond sur l'opportunité du risque, qui remet en cause les technologies, à un débat technique sur sa gestion qui au contraire renforce ces technologies.

Un espace élargi de discussion

L'analogie avec un marché économique monodimensionnel trouve encore ses limites lorsqu'en matière de pollution, comme dans d'autres domaines de gestion collective, le débat décisionnel devient le support d'une discussion sur d'autres enjeux. La participation au processus de décision d'acteurs ayant d'autres intérêts principaux que celui de la pollution conduit à élargir le champ du débat.

Au niveau local, lorsqu'il s'agit de gérer la décharge locale ou de prévoir les réseaux d'assainissement d'une commune, les personnalités municipales pèsent de tout leur poids sur la décision. Les membres du conseil municipal, les notables locaux (par exemple le curé faisant autorité morale, l'"ancien" rappelant l'identité locale, l'instituteur faisant autorité laïque et culturelle, l'entrepreneur faisant autorité économique, le directeur de la Maison des jeunes et de la culture,...), interprètent le problème sur leur terrain particulier et influent à la fois sur l'opinion locale et sur les termes du débat décisionnel. En discutant apparemment épuration ou déchets, on discute aussi des orientations morales et politiques de la commune.

8. Direction Départementale de l'Action Sanitaire et Sociale.

9. Commission Internationale de Protection Radiologique.

Au niveau national, c'est le caractère public du débat sur la pollution qui conduit à élargir le champ. Dès qu'un thème prend de l'importance et devient un enjeu de pouvoir politique, il est "pris en charge" non seulement par les parties directement intéressées, mais aussi par tous les acteurs qui comptent au niveau national. C'est ainsi que le problème de pollution initial se retrouve problème de société, sur la "scène" médiatique. L'aspect écologique ou sanitaire du problème n'occupe là encore qu'une place dans un espace de discussion dont l'élargissement va contribuer à transformer le débat. Prise comme un problème parmi d'autres, la pollution devient moyen pour rassembler et donc outil électoral, valeur sociale, valeur morale.

Ainsi les transformateurs au PCB¹⁰ sont-ils devenus socialement inacceptables suite au scandale des fûts de Seveso (Denis-Lempereur, 1983). C'est bien la dimension du scandale qui a pesé dans la décision d'interdire l'utilisation des transformateurs, plus que les aspects environnementaux liés à l'utilisation du PCB, notamment ceux posés par leur interdiction brusque : danger du retraitement, risques des produits de substitution. De même, dans le conflit relatif au choix des sites de stockage de déchets nucléaires à faible radioactivité de 1987 à 1991, les critères purement géophysiques défendus par l'ANDRA¹¹ n'ont eu, d'après le suivi de la presse locale autour des sites concernés pendant cette période (SEGP, 1991) qu'un poids limité parmi les autres critères : sociaux, économiques et politiques défendus par la population locale (Galle et Pagès, 1991). Il semblerait même au vu de la presse locale, que ce débat public fût l'occasion d'un renforcement de la cohésion sociale et des identités territoriales dans les régions concernées : quelque chose de plus que le risque nucléaire s'est régulé.

Le système se reproduit

Le fil de la métaphore économique nous amène, après l'analogie du marché, à aborder la reproduction du système de décision, comme en économie on aborde la reproduction du système de production.

La gestion des pollutions est à la fois l'objet et le produit d'une organisation. Les

acteurs acquièrent un statut spécifique dans cette organisation, qu'elle soit formelle ou informelle. C'est ainsi que les acteurs par ailleurs en conflit peuvent trouver un nouveau terrain de compromis dans leur intérêt commun à faire vivre l'organisation. Les acteurs jouant un rôle de relais, créés par l'organisation, sont typiquement dans cette situation.

Les relais sont les porte-voix des différents groupes, ils communiquent en leur nom. Ils transmettent à la fois plus (puisqu'ils sont relativement autonomes) et moins (puisqu'ils transmettent un message précis), que l'ensemble du groupe qu'ils représentent. Ils constituent l'organe de transmission, semi-autonome et sélectif, dont a besoin un système complexe pour fonctionner (Passet, 1981).

À la différence des groupes d'acteurs principaux : industriels, particuliers, scientifiques, administrations, qui ont d'autres rôles, les relais que sont l'association de défense de l'environnement, le service de communication d'une entreprise, certains services administratifs ou les notables locaux, n'ont pas de raison d'exister sans leur rattachement à l'un au moins de ces groupes (Crozier et Friedberg, 1977). Facteurs de liaison, ils disparaissent avec l'inutilité de cette liaison : cela signifie que l'accomplissement de leur tâche, faire passer un message, tend à diminuer leur importance une fois le message passé. On comprend dès lors le conflit qui peut exister entre leur mission d'intérêt collectif, qui tend à leur donner un statut instable et leur intérêt dans l'organisation, qui les incite à rechercher un statut stable et reproductible : les deux intérêts sont contradictoires.

Un savant dosage entre l'intérêt personnel des relais et leur devoir fonctionnel engendre leurs diverses formes qui vont d'un extrême à l'autre. Certains sont institutionnalisés et acquièrent une autonomie. C'est le cas de services publics dont c'est la vocation, comme les Associations Permanentes d'Éducation Sanitaire liées à certaines DDASS, ou des associations de défense de l'environnement agréées qui ont un rôle prévu dans les procédures. D'autres n'ont pas d'organisation permanente, ils n'apparaissent que lorsque le besoin s'en ressent : c'est le

cas du service de communication-environnement ou des "cellules de crise" en entreprise. Il existe néanmoins aujourd'hui des délégués permanents à la communication sur l'environnement dans quelques grandes entreprises à risque.

Le relais acquiert de l'autonomie lorsqu'il arrive à négocier un compromis entre sa fonction de représentation et sa vie propre dans l'organisation. Pour cela, l'institutionnalisation n'est pas toujours la meilleure stratégie. L'exemple le plus immédiat est celui de l'association de défense de l'environnement qui risque de perdre son soutien public si elle ne se pose pas, en tant que contre-pouvoir, en conflit avec l'autorité. Elle ne peut donc accepter d'être intégrée trop institutionnellement aux décisions.

Ce biais organisationnel vaut, à des degrés variables, pour les autres acteurs de la gestion de l'environnement. En fait, tous les acteurs se trouvent de près ou de loin en situation de relais, c'est-à-dire dans une double logique. Chacun a besoin des autres et tous ont besoin d'entretenir une relation conflictuelle pour avoir une raison d'être dans l'organisation. C'est par exemple le cas de scientifiques qui, en érigeant l'objet de leur discipline en "péril environnemental majeur" (Fabiani, 1987), peuvent lui trouver une justification sociale et un financement.

Dans cette situation d'interdépendance, on voit qu'il ne s'agit pas tant d'une lutte de pouvoirs que d'un partage des pouvoirs entre les acteurs du débat. Ce partage s'organise autour de règles implicites de gestion.

Ceux qui refusent ces règles implicites ne peuvent plus jouer. Ils sont d'emblée exclus de la négociation. Ce sont les associations qui refusent les bases de compromis sur lesquelles s'établit le débat ou, dans le secteur institutionnel, les Directions Régionales de l'Architecture et de l'Environnement qui n'abordent pas les problèmes de pollution dans les mêmes termes que les Directions Régionales de l'Industrie et de la Recherche, comme on a pu l'observer dans les trois régions Sud-Est de la France. Ce sont aussi les syndi-

cats ou les élus locaux dont la doctrine rigide n'a pas suivi l'évolution du groupe qu'ils représentent ... Ou encore les industries manifestement polluantes. Cet ensemble des "hors-jeu" (figure 2) est hétérogène.

Les discours tenus au public ne reflètent pas toujours les règles implicites entre les acteurs du débat. L'association qui s'indigne de ne pas être écoutée par les pouvoirs publics ou par l'exploitant ou l'élu qui se déclare opposé à l'autorisation d'une installation polluante – alors qu'il y est favorable pour des raisons économiques, mais sait que le Préfet passera outre son opposition – montrent au public un conflit "fabriqué". En fait, l'association trouve avantage à garder une base d'opposition, l'exploitant trouve avantage à gérer lui-même ses pollutions (principe de l'autosurveillance), l'élu trouve avantage à percevoir la taxe professionnelle de l'installation. Le public ne connaissant pas les termes du débat réel entre les acteurs, il est difficile pour lui d'utiliser des règles qui restent invisibles : il est maintenu extérieur au débat décisionnel.

En reprenant une distinction que fait Mermet (1992) entre les différents types de "jeux de société" appliqués à la gestion de la nature, le public et les acteurs exclus du débat (figure 2) sont en situation de "jeu d'aventure" : ils ne connaissent pas les règles du système sur lequel ils veulent agir, tandis que les acteurs du débat sont en situation de "jeu de stratégie" : ils connaissent ces règles.

Le système produit une certaine qualité d'environnement

Le processus a été décrit ci-dessus comme s'il fonctionnait en circuit fermé. Or, de même qu'une économie produit des richesses, le système de décision en matière de pollution doit produire un gain net en termes réels pour la collectivité, ce gain s'exprimant en santé, en sécurité, en environnement, voire en paix sociale. À ce niveau, le conflit n'est plus une fin en soi, mais une situation à gérer, la finalité étant l'utilité collective. La poursuite de cette finalité pourrait paraître évidente, elle ne l'est pas dans la mesure où la

gestion des pollutions n'est pas le souci prioritaire des acteurs qui y participent. Cependant le système, indépendamment des volontés particulières, se réorganise et s'ajuste à l'évolution de la demande sociale.

Alors que les structures actuelles de gestion des pollutions se sont adaptées aux problèmes traditionnels, les types de pollution ont changé et de nouveaux problèmes ont émergé comme les risques technologiques majeurs ou les micro-pollutions (Theys, 1987) : les conflits se renouvellent perpétuellement, les problèmes se déplacent, des décalages nouveaux se créent à mesure que s'ajustent les anciens.

L'idée d'un ajustement à long terme n'est pas contradictoire avec le constat de blocages décisionnels et de décalages à plus court terme.

Les décalages entre la prise de conscience de problèmes et leur gestion, entre les discours et les actes, sont souvent dénoncés par les spécialistes : « Les mentalités ne sont pas encore suffisamment matures, la population pas suffisamment sensibilisée à l'environnement pour que des programmes de recherche et d'action sérieux soient engagés », ou à l'inverse : « La recherche scientifique continue d'être dominée par les valeurs déterministes du début du siècle, alors que l'évolution des systèmes naturels et sociaux montre que ces valeurs sont dépassées », ou encore : « L'organisation de l'administration est restée hiérarchique et cloisonnée alors que les mentalités et la connaissance des problèmes ont évolué ». Ces commentaires révèlent des décalages, et reflètent aussi des positions d'acteurs.

Les décalages dans les rythmes de réaction décisionnels se font parfois gravement ressentir, comme en témoignent les véritables "bourbiers décisionnels" (Lagadec, 1986) qui ont suivi certaines pollutions accidentelles. Lagadec compare les mécanismes de contrôle face aux risques technologiques à une 2 CV que l'on ferait rouler avec un moteur de formule 1 (Lagadec, 1987, p. 9). Au niveau des politiques locales, une enquête dans certaines municipalités de l'Hérault montrait en 1986 une prise en charge de l'environnement

10. Poly-chloro-biphényles.

11. Agence Nationale de gestion des Déchets Radioactifs.

Figure 3 –
Évolution des
valeurs sociales
et problématiques de
l'environnement.
Source : Galle,
1989.

bien en deçà du niveau de conscience des problèmes exprimé dans les discours des élus concernés (Galle, 1990, p. 269). Ces résultats convergent avec ceux d'enquêtes plus complètes menées sur les politiques d'environnement des villes (Barraqué, 1985 ; Minerovicz, 1991)¹².

Mais s'ils sont facteurs de blocages ou déclenchent des crises, ces décalages confèrent aussi une certaine cohérence à plus long terme entre valeurs, rationalités et structures d'organisation. Une mise en parallèle de l'histoire de la problématique des chercheurs sur l'environnement (Kalaora, 1987; Mormont, 1987) et celle de la demande sociale en la matière (Theys, 1985, pp. 41-46) montre bien que les représentations sociales et les représentations scientifiques de l'environnement sont décalées, mais pas cloisonnées. L'étude faite par Weber (1992) des interinfluences entre l'évolution des connaissances sur la mer et l'évolution de sa gestion depuis le début du siècle va également dans ce sens. La perspective historique montre que la formation des valeurs sociales, la rationalité scientifique et les structures de gestion de la société évoluent en interdépendance (figure 3).

Cette figure illustre l'idée selon laquelle dans notre société de communication, l'évolution des valeurs sociales redéfinit pério-

diquement la problématique de l'environnement, que les experts assoient par un discours cohérent. Ce discours devient la référence de rationalité dans le processus de décision... jusqu'à une nouvelle évolution des valeurs et de la demande sociale en environnement.

Ce schéma pourrait se comprendre comme un schéma d'apprentissage global. Chacun fonctionne dans une logique d'apprentissage : l'individu intuitivement, ainsi que l'ont montré les travaux convergents en psychologie et en psychosociologie (Carde, 1984), le gestionnaire des pollutions dans des procédures intégrant explicitement le retour d'expérience. L'évaluation des politiques publiques (Monnier, 1988), la procédure classique "Identification-Modélisation-Évaluation-Contrôle" en gestion des risques industriels, relèvent de cette logique. Le produit du jeu des acteurs : la décision, est elle-même le résultat d'un apprentissage général sur le système qui a redéfini les rapports de force, remis en cause ses alliances. Le système de décision, complexe, est donc capable d'adapter ses structures de fonctionnement à l'évolution de la demande exprimée d'environnement.

Cette capacité d'adaptation contribue à expliquer sa durabilité, malgré la per-

sistance de problèmes et de conflits de pollution non gérés. Le niveau global de gestion des pollutions est maintenu à un niveau "acceptable" pour les valeurs et les critères d'évaluation du moment, mais pas nécessairement souhaitable du point de vue de l'égalité sociale face aux pollutions comme l'a montré l'exemple des normes sanitaires, ni du point de vue de l'état du milieu naturel comme on peut le craindre avec la multiplication des pollutions diffuses, ou avec le mouvement d'exportation des industries polluantes par exemple. Ainsi la capacité d'adaptation semble ne garantir qu'une qualité "minimum" ou temporairement acceptable aux décisions obtenues.

On a tenté de montrer qu'il existe, entre deux configurations extrêmes du processus de décision qui sont soit le contrôle total (planification), soit l'autorégulation (marché), un niveau intermédiaire où des décisions exprimant une volonté de réguler les pollutions sont prises de manière organisée, mais pas totalement maîtrisée.

Après avoir traité des mécanismes d'ajustement de cette organisation et montré sa fonctionnalité, quelques conclusions peuvent être tirées autour d'une question qui reste ouverte : celle de l'action pour une gestion plus efficace des pollutions.

Dans une perspective d'aide à la décision, il apparaît erroné de considérer le jeu des rapports de forces comme arbitraire, comme une source d'incohérences et d'inefficacité décisionnelle en matière de gestion des pollutions. Préconiser par exemple un système de gestion des pollutions fondé sur l'optimisation des ressources de protection est une solution cohérente d'un point de vue technocratique, mais qui nie l'existence et la capacité régulatrice de ces rapports de forces.

Ceux-ci sont l'expression du débat social. On espère avoir montré qu'ils sont organisés : les acteurs ne luttent pas, mais passent des accords entre eux. La décision qui en résulte n'est pas aléatoire, elle est le produit de l'engagement des différents acteurs.

Ainsi, loin de poser que les pollutions sont l'objet d'une régulation subie et qu'une action volontariste n'y trouverait pas sa place,

l'analyse justifierait plutôt ici l'engagement ou le positionnement clair des acteurs dans le débat décisionnel. Cet engagement ne concerne pas seulement le citoyen : il s'agit aussi du positionnement de l'expertise scientifique en environnement, qui ne peut éviter son implication dans le débat. ■

Références

- Aigueperse J., Anguenot F. et Hardy S. (1990). *Evaluation des risques au niveau régional, Rapport de synthèse Grand Delta*, CCE DG XI-CEDHYS.
- Barraqué B. (1985). L'environnement dans la gestion locale, *Metropolis* n° 66.
- Bastide S., Khellaf Y. et Rousseau F. (1987). *L'opinion et l'environnement de 1977 à 1986*. AGORAMETRIE, CEA/IPSN, ministère de l'Environnement.
- Bonvalot Y. (1988). L'évaluation quantitative des risques associés aux substances potentiellement cancérogènes : l'extrapolation des données expérimentales. *Risque et prévention*, n° 4, Février.
- Carde C. (1984). *Sur la communication et l'apprentissage : quelques idées à travers des éléments bibliographiques*. EDF/GRETS.
- Commission Mondiale sur l'Environnement et le Développement (1987). *Our common future*, Oxford, Oxford University Press.
- Crozier M. et Friedberg E. (1977). *L'acteur et le système*, Paris.
- Denis-Lempereur J. (1983). *Sciences et vie*, n° 787, Avril.
- Fabiani J.-L. (1987). "Un exemple de construction du risque forestier : les forêts péri-urbaines". In : *La société vulnérable*, Presses de l'ENS, 219-223.
- Galle M. (1989). La gestion des pollutions. 2 - le système de décision, *Préventique* n° 29, Octobre.
- Galle M. (1990). *Le processus de décision en matière de pollution. Une étude du jeu conflictuel comme mode de régulation*, Thèse de doctorat en sciences économiques, Université de Paris I Panthéon-Sorbonne.
- Galle M. et Pagès J.-P. (1991). *La presse locale et le nucléaire : une étude de cas*, Séminaire du groupe de recherches SORISTEC, Médias et risques technologiques. 7-8 Mars, Chantilly.
- Galle M. et Pagès J.-P. (1991). *La presse locale et le nucléaire : une étude de cas*, Séminaire du groupe de recherche SORISTEC-CNRS, 7-8 Mars, Chantilly.
- Kalaora B. (1987). *Les demandes institutionnelles de recherche en sciences sociales sur l'environnement*, Sessions carrefour : environnement-pédagogie-évaluation, Avril, Orléans, ministère de l'Environnement.
- Lagadec P. (1986). *Stratégies de communication en situation de crise*, Evaluer et maîtriser les risques, Chantilly, ministère de l'Environnement.
- Lagadec P. (1987). Peut-on être expert en catastrophes ? *Annales des mines*, n° 7, Juin, 4-13.
- Lalo A. (1991). *Comment la population construit-elle le risque ? Résultats d'une enquête d'opinion dans différentes régions à risque*, Séminaire du groupe de recherche SORISTEC-CNRS, 7-8 Mars, Chantilly.
- Lascombes P. (1990). Règles juridiques et mise en oeuvre des politiques publiques, *L'année sociologique*, 40-71.
- Meadows D. et al. (1972). *The limits of growth. A report for the Club de Rome's project on the predicament of mankind*, London, Earth Islands.
- Mermet L. (1992). *Stratégies pour la gestion de l'environnement. La nature comme jeu de société ?* L'Harmattan, collection "environnement".
- Minerowicz dir. (1991). *L'environnement urbain : bilan et perspectives*, GERPA.
- Moatti J.-P. (1986). *La gestion collective des risques sanitaires*, Thèse de doctorat, Université Paris 1.
- Monnier E. (1988). *Evaluation de l'action des pouvoirs publics : du projet au bilan*, Economica TPE.
- Mormont M. (1987). *Définir l'environnement : obstacles sociaux et pédagogie*, Sessions carrefour : environnement-pédagogie-évaluation, Avril, Orléans, ministère de l'Environnement.
- Pagès J.-P. (1988). *Navette spatiale et opinion. Une illustration d'analyse statistique d'un système dynamique en sciences sociales*, Colloque de Cerisy, Praxis et cognition, 20-27 Septembre.
- Passet R. (1981). *L'économie et le vivant*, Payot.
- SEGP/LSEES 91/03 (1991). *Sur les problèmes politiques et sociaux posés par le stockage des déchets radioactifs de haute activité. Les controverses locales entre 1987 et 1990*, CEN FAR.
- Theys J. (1985). L'environnement entre la crise et la modernisation, *Futuribles*, n° 89, 23-50.
- Theys J. (1987). L'environnement et les ressources au XXI^e siècle, *Futuribles*, n° 115, 3-25.
- Thévenot L. (1989). Equilibre et rationalité dans un univers complexe, *Revue Economique*, 40 (2).
- Walliser B. (1982). Equilibres et anticipations. *Revue Economique*, 33 (4), 594-638.
- Weber J. (1992). *Environnement, développement et propriété*, à paraître éd. José Prades.

12. Des évolutions sont néanmoins perceptibles depuis 1989 (percée écologiste aux élections municipales). Il semble que davantage de collectivités locales tentent de mettre en place des politiques effectives en la matière.