

**L'action collective des entreprises sur la
réglementation : une analyse en termes de pouvoir.**

Jabril Bensedrine

Programme Doctoral ESSEC
et IAE d' Aix-en-Provence

et

Benoît Demil

Programme Doctoral ESSEC
et Université Paris X-Nanterre

Adresse:

Programme Doctoral ESSEC
BP. 105
95021 Cergy Pontoise cedex

Tel dom. : (1) 47.73.66.18 / 20.51.41.09

Fax : (1) 34.43.30.01 (à l'attention du Programme Doctoral)

E-mail: « d_bensedrine@ped.essec.fr »

« d_demil@ped.essec.fr »

Statut de la recherche : Aboutie

L'action collective des entreprises sur la réglementation : une analyse en termes de pouvoir.

Quel que soit l'intérêt des managers envers la nature, ils ne peuvent ignorer la place croissante de l'écologie dans les politiques publiques et dans la stratégie de certaines firmes pionnières. Pour un manager comme pour un chercheur, la question n'est donc pas d'être favorable ou hostile à l'écologie, mais de trouver les moyens de gérer cette nouvelle variable aussi efficacement que possible. L'enjeu n'est pas seulement éthique. Il consiste souvent à réduire des coûts dénoncés comme prohibitifs par les entreprises, du fait des investissements importants qu'engendrent les réglementations environnementales. Les décisions en la matière sont donc devenues stratégiques. Du fait des enjeux, nous avons choisi d'étudier dans cet article les stratégies envisageables face à l'une de ces réglementations. Nous considérons ces dernières comme un ensemble de « règles du jeu » imposées aux entreprises. Cela ne signifie pas toutefois, qu'elles leur soient transcendantes. En effet, le rôle d'un manager ne consiste pas seulement à se demander « *comment puis-je optimiser mon comportement, compte tenu des règles qui me sont imposées ?* », mais aussi, « *ces règles sont-elles immuables et comment puis-je les manipuler à mon avantage ?* ».

Parmi les comportements les plus répandus face aux réglementations environnementales, figurent les regroupements d'entreprises (e.g. Viardot, 1993; Roy et Whelan, 1992). Certaines entreprises s'unissent pour saisir les opportunités de nouveaux marchés ou pour développer de nouvelles technologies. Dans ce cas, les entreprises se préoccupent surtout de tirer parti des nouvelles règles imposées. D'autres s'unissent pour faire pression sur les pouvoirs publics afin d'influencer la définition des futures réglementations environnementales. Les entreprises cherchent alors à manipuler les règles à leur avantage. Ces structures collectives d'action politique permettent aux entreprises d'influencer les réglementations environnementales en participant aux débats publics. Bien sûr, il existe une voie médiane. Elle mêle une alliance à but technologique à une approche politique. Elle consiste par exemple, à développer de nouvelles technologies, puis à les faire entériner par les pouvoirs publics sous la forme de nouvelles normes qui s'imposeront aux concurrents.

Nous avons choisi de concentrer notre attention sur les regroupements à but politique, pour deux raisons. D'une part, ils nous semblent relativement ignorés parmi les thèmes d'études classiques en management stratégique. D'autre part, les entreprises sont de plus en plus nombreuses à s'unir au sein d'associations visant à influencer les décisions politiques, notamment en matière de réglementations environnementales. Nous sommes donc devant un phénomène en pleine croissance. Ainsi, le programme Responsible Care regroupe et défend les intérêts de centaines d'entreprises chimiques à travers le monde depuis le début des années 80. Le Business Council for Sustainable Development, émanation de la Chambre de Commerce Internationale, a également envoyé une délégation de chefs d'entreprises à la conférence mondiale de Rio en 1992 (Sommet de la Terre) pour y représenter le point de vue des industriels.

Le cas que nous étudions dans cet article, concerne la stratégie de l'association française des Entreprises Pour l'Environnement (EPE). Nous avons particulièrement analysé son rôle dans l'élaboration des réglementations sur les déchets industriels et sur

les sites industriels pollués, afin de répondre aux questions suivantes : Quelle a été la stratégie de cette association - et de ses membres - face à ces réglementations ? Comment a-t-elle participé à leur élaboration ? Dans quelle mesure en a-t-elle influencé le contenu ?

Dans les pages suivantes, nous commencerons par présenter notre cadre théorique, essentiellement fondé sur les notions de pouvoir et de légitimité. Puis, nous exposerons rapidement le cas de l'association EPE. Enfin, nous consacrerons le reste de notre article à l'interprétation théorique des faits observés. Avant de développer notre exposé, nous voudrions préciser la démarche employée. Le recours à l'analyse d'un cas se justifie selon nous, par le fait que l'élaboration d'une réglementation s'apparente à un processus s'étalant sur plusieurs années et dans lequel interviennent de nombreux acteurs. Cependant, à la différence d'une démarche purement inductive ou déductive, nous avons plutôt cherché à établir des liens entre les données observées et un cadre d'analyse en continuelle construction. Nous avons donc procédé à d'incessants allers et retours entre données collectées et cadre théorique afin d'arriver à ce que Louart (1996) appelle un « précipité ». Cependant, pour la clareté de l'exposé, nous garderons la distinction classique entre partie théorique et partie empirique, bien qu'elle ne reflète pas la démarche intellectuelle réellement suivie.

Cadre théorique

Une organisation qui cherche à influencer une réglementation environnementale doit d'abord être en mesure de participer aux débats qui la précèdent, c'est à dire participer à son élaboration. Cependant, pour être admise à la table des négociations par ses interlocuteurs, l'organisation doit leur apparaître comme un partenaire légitime. Une fois admise à la table des négociations, l'organisation peut alors espérer influencer le débat. Pendant cette période, les normes sont en effet encore mal établies et malléables (Ackerman, Bauer, 1976). Mais pour cela, elle doit nécessairement exercer une certaine forme de pouvoir sur ses interlocuteurs puisqu'elle doit les amener à accepter des propositions qu'ils n'auraient pas envisagées sans son intervention. A cette occasion, elle peut faire appel à deux types d'exercice du pouvoir (Bourgeois et Nizet, 1995). Le premier est une stratégie de pression. Elle permet à une entreprise détenant certaines ressources d'exercer une forme de chantage, à condition que ces ressources soient rares et importantes pour d'autres acteurs dans le contexte considéré. Le second est une stratégie de légitimation qui vise à convaincre ses interlocuteurs. L'entreprise cherche alors à prouver la légitimité des propositions qu'elle cherche à faire accepter par ses interlocuteurs.

Les pages suivantes reprennent le processus qui vient d'être évoqué, en approfondissant les concepts auxquels nous faisons appel. Nous commencerons par définir la légitimité, avant d'étudier les moyens d'influencer les débats. Nous exposerons alors les stratégies de légitimation qui permettent à l'entreprise de se faire accepter à la table des négociations puis de faire accepter ses propositions. Nous aborderons ensuite l'autre forme d'exercice du pouvoir, à savoir la stratégie de pression. Enfin, après avoir exposé ces deux moyens d'influencer les futures réglementations, nous discuterons des enjeux liés à l'exercice d'un tel pouvoir.

Le concept de légitimité dans la littérature managériale

Les chercheurs en management stratégique reconnaissent l'importance, pour une entreprise, de gérer sa légitimité (e.g. Koenig, 1990 : 136-137; Martinet, 1984). Une organisation qui ne prêterait pas attention à celle-ci, risquerait en effet de disparaître rapidement ou tout au moins plus vite que les organisations qui se seraient assurées les soutiens extérieurs, nécessaires à leur survie (Singh, Tucker et House, 1986). Ces chercheurs considèrent que la survie et l'efficacité d'une organisation ne dépendent pas uniquement de sa gestion interne, mais également des relations qu'elle entretient avec ses différents environnements. À côté des aspects technico-économiques traditionnels, les entreprises doivent donc se soucier du regard que portent sur elles les autres acteurs. Ces considérations sont notamment présentes dans une optique interprétative de la stratégie (Chaffee, 1985). En effet, cette conception accorde la priorité au management des symboles et des significations, que l'on retrouve dans la définition de la légitimité :

"Legitimacy is a generalized perception or assumption that the actions of an entity are desirable, proper or appropriate within some socially constructed system of norms, values, beliefs, and definitions" (Suchman, 1995 : 574).

Nous pouvons faire trois remarques sur cette définition. Tout d'abord, pour que la question de la légitimité se pose, il est nécessaire qu'il y ait une relation entre deux acteurs ou plus. Nous entendons ici par relation sociale, toute situation dans laquelle un acteur prend en compte d'autres acteurs pour la réalisation de ses propres projets. C'est à ce titre que dans tout acteur social s'insère une dimension de stratège (Padioleau, 1982: 18). Le deuxième point à souligner est que la légitimité n'est pas un attribut objectif et unique, car elle est le produit de perceptions. En effet, différents acteurs peuvent avoir différentes perceptions. Une organisation peut ainsi sembler légitime à une partie de son environnement et pas à une autre. L'important pour cette organisation est de choisir les environnements pour lesquels il est essentiel d'apparaître légitime, c'est à dire ses environnements pertinents (Elsbach et Sutton, 1992). Pour Pfeffer et Salancik (1978: 26), l'organisation doit s'assurer d'une forte légitimité auprès des acteurs qui assurent sa survie, du fait qu'ils détiennent des ressources qui lui sont nécessaires ou parce qu'ils peuvent entraver l'accès à ces ressources. Enfin, la troisième remarque sur la définition proposée est que le concept de légitimité peut se concevoir sous deux formes différentes qui ne sont, cependant, pas inconciliables (Oliver, 1991). D'une part, la légitimité peut être considérée comme une variable extérieure à l'organisation, qui lui est attribuée par son environnement. Elle s'exerce alors comme une pression sur l'organisation et lui est transcendante. Cette conception prévaut notamment dans la plupart des travaux néo-institutionnalistes (e.g. Powell et DiMaggio, 1991). D'autre part, la légitimité peut être abordée dans une optique managériale. Dans ce cas, une organisation peut gérer sa légitimité, la manipuler et en faire une utilisation stratégique. Il est clair que dans cette perspective, qu'utilisent par exemple Pfeffer et Salancik (1978), on ne retient de la légitimité que sa valeur instrumentale, c'est à dire son utilité pour l'organisation. Il s'agit d'une conception pragmatique de la légitimité (Suchman, 1995), dans laquelle un acteur agit légitimement ou utilise sa légitimité pour obtenir le soutien des acteurs externes dont il a besoin. Nous avons choisi de retenir cette dernière conception de la légitimité, car elle correspond le plus à la situation observée.

De la légitimité à la légitimation

Bien qu'adoptant une conception managériale de la légitimité, nous considérons toujours celle-ci comme un statut qui ne peut être auto-proclamé. Elle n'est accordée que par ses parties prenantes¹ (Freeman, 1984). La conception managériale implique simplement qu'une organisation peut employer une stratégie de légitimation pour amener ses interlocuteurs à la considérer comme légitime. Il existe donc un lien entre les deux concepts, qu'il convient d'éclairer maintenant.

La conception de la légitimité que nous adoptons a pour caractéristique d'être évolutive. Elle n'est pas un statut accordé une fois pour toutes. Au contraire, elle peut être créée, renforcée, réduite ou retirée. En effet, la perception des acteurs peut évoluer dans le temps, notamment quand celui qui est évalué change volontairement de comportement. C'est cette action volontaire d'un acteur en vue d'améliorer sa légitimité, que nous appelons légitimation. Il s'agit de l'ensemble des actions mises en oeuvre par une organisation pour créer, renforcer, gérer ou restaurer sa légitimité. Cependant, si les deux concepts sont bien liés, ils restent bien distincts. D'une part, la légitimité désigne le fait qu'un acteur A soit accepté par un autre B. Elle correspond donc à l'image renvoyée par les autres acteurs, à un instant *t* d'une relation. D'autre part, la légitimation est le processus qui permet à A de se faire accepter ou de faire accepter ses actions, par B. Elle agit donc de l'acteur émetteur vers ses cibles, à l'inverse de la légitimité. Pour nous résumer, le processus de légitimation fait correspondre la décision de A à une norme de B, alors que la légitimité désigne la correspondance entre les normes de A et B, du point de vue de B.

Ce processus de légitimation revêt différentes formes. La plus évidente d'entre elles consiste pour une organisation, à s'adapter aux valeurs et aux buts de ses interlocuteurs. Elle adopte alors leurs buts et leurs valeurs pour qu'ils jugent son comportement comme juste et utile (Pfeffer et Salancik, 1978 : 195). Ce mécanisme général est illustré par une étude d'Elsbach (1994) sur la communication d'entreprises en proie à des problèmes de légitimité. L'auteur y montre que la tactique la plus efficace vis-à-vis de ses environnements consiste à reconnaître les faits reprochés et à faire référence à des normes sociales. Cette étude illustre donc l'efficacité d'une stratégie qui adopte les valeurs de ses parties prenantes pour leur paraître légitime.

De la légitimation au pouvoir

Les pages précédentes présentent la légitimité comme une condition nécessaire à la survie et au développement des organisations. Toute organisation considérée comme illégitime par les acteurs dont elle dépend serait amenée à disparaître, faute de leur soutien. L'organisation a donc intérêt à employer une stratégie de légitimation pour être acceptée et soutenue, au moins par ses principaux interlocuteurs. Cette légitimation se définit comme :

"[...] the process whereby an organization justifies to a peer or superordinate system its right to exist, that is, to continue to import,

¹Traduction du terme Stakeholders. Nous emploierons aussi le terme d'interlocuteurs.

transform, and export energy, material, or information" (Pfeffer et Salancik, 1978: 193)

Bourgeois et Nizet (1995) proposent une approche différente de la légitimation, qui n'est pas incompatible avec la définition précédente. En effet, pour eux la légitimation est un processus permettant à une organisation ou un individu A d'en influencer une ou un autre B, en la ou le convainquant du bien-fondé de ce qu'elle lui demande de faire ou d'accepter. La définition est la même que celle de Pfeffer et Salancik, mais Bourgeois et Nizet y voient en plus un moyen d'influencer d'autres acteurs. Pour cela, l'organisation A dispose de trois mécanismes. Premièrement, elle peut montrer la conformité de ses actions aux normes de B : c'est la conformité des actions, que nous avons déjà évoquée dans la partie précédente. Deuxièmement, elle peut montrer sa conformité aux normes de B, en tant qu'organisation même, et pas simplement du fait de ses actions : c'est la conformité de l'acteur. Par exemple, elle peut coopter des acteurs déjà légitimes, ce qui la protège d'une remise en cause (Meyer et Rowan, 1991). Enfin, troisièmement, l'organisation peut montrer la conformité de ses procédés aux normes de B : c'est la conformité des procédures. Un président élu n'est par exemple légitime aux yeux des démocrates que si la procédure électorale a été respectée.

Ces trois mécanismes font de la légitimation une forme d'exercice du pouvoir puisqu'ils permettent "à un acteur A d'obtenir de B un comportement que ce dernier n'aurait pas adopté autrement" (Bourgeois et Nizet, 1995; Dahl, 1957). Cette forme d'influence, fondée sur la conviction, a été rarement étudiée dans la littérature en gestion au contraire du mécanisme de pression. Cette dernière permet à un acteur A de forcer B à agir contre sa volonté. C'est généralement le cas lorsque A détient les ressources nécessaires à l'exécution des objectifs de B, c'est à dire que B est dépendant de A (Pfeffer et Salancik, 1978).

Cette analyse du pouvoir nous amène finalement à considérer que les organisations ont le choix entre deux stratégies pour influencer les processus réglementaires : d'une part, la légitimation; d'autre part, la pression. Cependant, les réflexions de Weber (1921) sur le pouvoir montrent que la pression ne peut se passer d'un minimum de légitimation. Même un dictateur ne peut maintenir sa population sous son pouvoir sans satisfaire aux attentes de ceux qui le soutiennent, par exemple son système répressif. C'est pourquoi la stratégie de pression se trouve rarement à l'état pur et exige toujours un minimum de légitimité. Et inversement, la stratégie de légitimation est souvent renforcée par une stratégie de pression. Les deux stratégies sont donc le plus souvent imbriquées étroitement. Cependant, leurs coûts de mise en place sont différents. Bourgeois et Nizet (1995 : 52) remarquent que la stratégie de pression nécessite la mise en place de systèmes coercitifs et de contrôle. Elle est donc plus coûteuse que la légitimation. Un autre facteur limite le recours à la pression. En effet, les relations entre acteurs s'inscrivent en général dans la durée. Or, l'exercice d'une pression peut entraver les relations futures entre deux acteurs. Celui qui subit la pression peut chercher à se venger ou simplement refuser toute autre relation à l'avenir. Cependant, le recours à une stratégie de légitimation de la part d'une nouvelle organisation (comme dans notre cas) ne semble pas évident, et peut se révéler coûteux. En effet, elle n'est pas encore connue par ses interlocuteurs. Aucune expérience antérieure ne lui permet d'assurer d'emblée une relation de confiance avec eux. Elle doit donc mettre en oeuvre une

communication intense vers ses parties prenantes, pour leur faire comprendre son activité, leur montrer sa conformité aux normes établies, se rendre familière et gagner leur confiance (Aldrich et Fiol, 1994).

Du pouvoir pour quoi faire?

Jusqu'à présent, nous avons parlé de relations de pouvoir entre acteurs autour d'une table de négociation, lors de situations de négociations et d'interactions. Pour Friedberg (1993), toute relation d'échange entre acteurs se double en fait d'une relation de pouvoir. L'exercice du pouvoir, par la légitimation ou la pression, n'est donc pas un but en soi. Ce n'est qu'un moyen pour les acteurs de manipuler les termes de leurs échanges, de servir leurs intérêts. L'exercice du pouvoir ne peut donc s'exprimer en dehors de l'échange :

"Le pouvoir peut et doit donc être défini comme la capacité d'un acteur à structurer des processus d'échange plus ou moins durables en sa faveur, en exploitant les contraintes et opportunités de la situation pour imposer les termes de l'échange favorables à ses intérêts" (Friedberg, 1993: 117-118).

Nous sommes donc amenés à distinguer deux dimensions dans tout échange de ressources. La première est la dimension économique, à laquelle des auteurs comme Pfeffer et Salancik (1978) se sont essentiellement intéressés. Les acteurs échangent alors des ressources. A cette première dimension, on doit cependant ajouter la dimension politique de l'échange. Les joueurs échangent certes des ressources, mais essaient également de manipuler en leur faveur les termes de l'échange. Ces règles doivent donc être considérées comme des variables manipulables, elles-mêmes objets de stratégies. Leur définition et leur application présentent donc des enjeux autonomes (Reynaud, 1989) parce qu'elles structurent l'échange. Pour résumer notre propos, les joueurs exercent un pouvoir à l'intérieur d'un espace défini par des règles du jeu. Espace qui en même temps est objet de stratégies de ces mêmes joueurs. Pour paraphraser Reynaud (1989), les acteurs jouent dans et avec le système de règles.

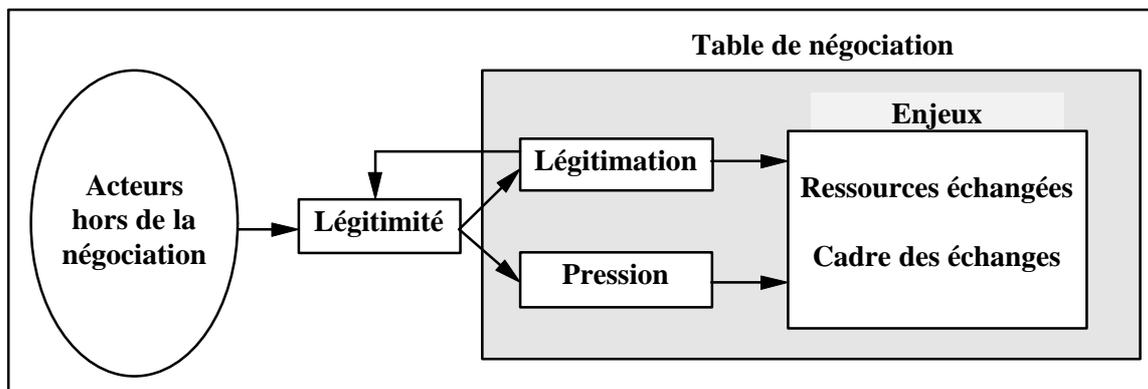
Or, nous avons avancé que la réglementation est un ensemble de règles. Il apparaît donc que si les entreprises doivent se conformer aux normes et pratiques de la société comme dans les approches néo-institutionnalistes, elles ne se cantonnent pas pour autant à un rôle passif de réceptacle des normes extérieures. Les organisations sont en même temps créatrices de ces normes et pratiques, ne serait-ce que par le fait de les interpréter et de les appliquer (Jarniou, 1981). Elles ont ce que Jarniou appelle une capacité instituante, c'est à dire la capacité d'instiller leurs propres normes et pratiques dans la société. Cependant, pour instiller ces normes ou règles il faut que celles-ci ou que l'organisation qui les émet, paraissent légitimes. Nous retrouvons ici le concept de légitimité des actions et/ou de l'acteur, que nous avons évoqués précédemment. Dans ce sens, comme le résume Laufer :

"Être un locuteur légitime (connu, apprécié, et avec lequel on accepte d'interagir) est devenu une condition déterminante pour le développement de l'action de tout acteur social. Cela lui permet d'intervenir au niveau de la constitution des normes auxquelles il sera soumis, cela lui permet également, en cas de crise de pouvoir assurer

sa propre défense avec de bonnes chances de succès" (Laufer, 1993: 227).

Nous résumons l'ensemble de notre discussion théorique dans la figure 1.

Figure 1 : Synthèse du cadre théorique²



Dans les pages suivantes, nous utiliserons les différentes notions exposées précédemment pour tenter de comprendre le comportement des industriels vis-à-vis d'un processus réglementaire. Nous verrons que ce processus n'est pas transcendant aux acteurs-entreprises et qu'au contraire, ces derniers ont la possibilité de négocier les futures règles qui leur seront ensuite imposées. Nous illustrerons ainsi une conception de l'Etat comme organisation recouvrant des agents individuels ou collectifs en interactions avec les acteurs de leur environnement, c'est-à-dire une vision de "l'Etat au concret" (Padioleau, 1982).

Application empirique

Nous avons choisi d'appliquer notre cadre théorique à l'analyse de deux processus réglementaires connexes : d'une part, celui des anciens sites industriels pollués, dits sites orphelins; d'autre part, celui des déchets industriels spéciaux (DIS). Nous avons d'abord dressé un panorama de ces processus à l'aide de données secondaires telles que des articles de journaux, des livres, des rapports officiels ou des textes de lois. Puis, nous avons mené des entretiens semi-directifs au sein des deux principales organisations concernées que sont l'association Entreprises Pour l'Environnement (EPE) et l'Agence Nationale de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (Ademe). Ces informations nous ont permis de rédiger un cas d'une vingtaine de pages que nous avons fait commenter par les personnes interrogées. Nous avons notamment tenu à confronter les témoignages des deux parties en présence, pour améliorer la validité de notre étude.

² Sur le schéma, nous avons considéré la légitimité comme précédant les actions de légitimation. La relation est cependant en boucle, aucun terme ne venant a priori avant l'autre. Pour exercer une action de légitimation, l'organisation doit être légitime, cette dernière étant elle-même issue d'actions antérieures de légitimation !

Dans les pages suivantes, nous commencerons par présenter un résumé du cas que nous avons rédigé. Puis nous en ferons l'interprétation théorique. D'abord, nous analyserons les objectifs de l'association EPE. Nous verrons notamment que les industriels qui ont fondé cette association avaient des intérêts à défendre vis-à-vis du processus réglementaire étudié : il s'agissait d'un environnement pertinent pour eux. Ensuite, nous examinerons les stratégies employées par l'association EPE pour participer à l'élaboration des futures réglementations. Nous tenterons notamment d'identifier les tactiques de légitimation et de pression vis-à-vis des pouvoirs publics. Pour finir, nous étudierons l'impact de ces stratégies sur les réglementations concernées.

La réglementation des déchets industriels spéciaux et des sites orphelins : Un bref rappel historique

Le processus politique que nous retraçons ici démarre véritablement en 1980, avec la découverte d'une ancienne décharge de produits chimiques sous un quartier d'habitations américain³. Cette découverte et l'évacuation de la population qui s'en suit, poussent les pouvoirs publics américains à instaurer une loi pour réhabiliter les sites industriels pollués abandonnés. Celle-ci est mise en oeuvre grâce à des dotations importantes venant des pouvoirs publics mais surtout à une taxe sur les activités industrielles. Ce programme, appelé Superfund, recevra 8,5 milliards de dollars entre 1986 et 1991. En plus d'une taxation importante, la loi rend également juridiquement responsable tout industriel qui abandonne ou a abandonné un terrain pollué. Cette évolution impressionnante de la réglementation sur les sols pollués n'est pas l'apanage des seuls Etats-Unis. Une affaire similaire éclate aux Pays-Bas dans les années 80, et mène également à un inventaire des sites pollués et à une réglementation sévère.

En France, jusqu'au début des années 90, la réglementation sur les déchets est peu contraignante. Quelques signes montrent cependant l'intérêt croissant de l'administration et du législateur pour ce problème. En 1991, un rapport parlementaire propose ainsi de suivre le modèle américain Superfund, pour réhabiliter les anciens sites industriels pollués (Destot, 1993). Les pouvoirs publics renforcent et centralisent également les structures administratives en instituant l'Ademe en 1990, une sorte de « super agence » de l'environnement⁴. D'autre part, une ébauche de réglementation voit le jour avec Brice Lalonde, bien qu'elle reste sans conséquences immédiates pour les industriels. L'amorce d'une réflexion se concrétisera simplement par un début de recensement des sols pollués sans propriétaire. Cette tâche est poursuivie à partir de 1992 par Ségolène Royal. Le recensement rendu public le 31/12/1992, dénombrera 553 sites pollués à réhabiliter. Le nouveau ministre de l'environnement semble particulièrement attachée à la question des déchets. Elle fera ainsi rédiger en 1992, un projet de loi-cadre qui concerne tous les types de déchets, aussi bien ménagers qu'industriels et dangereux qu'inertes. Elle prévoit l'instauration d'une taxe sur les déchets pour financer la fermeture progressive des décharges et le traitement des sols pollués qui n'ont plus de propriétaires connus - « les

³Connue sous le nom d'affaire Love Canal.

⁴Elle regroupe trois anciennes administrations: l'AQA (Agence pour la Qualité de l'Air), l'ANRED (Agence Nationale pour la Revalorisation et l'Elimination des Déchets) et l'AFME (Agence Française pour la Maîtrise de l'Energie).

sites orphelins » -. Ségolène Royal envisage notamment de financer la réhabilitation de ces sites par une taxe sur les déchets industriels spéciaux (DIS).

C'est alors que certaines entreprises françaises décident d'intervenir pour dissuader les pouvoirs publics de les taxer. Dans ce but, le président de Rhône-Poulenc, Jean-René Fourtou, annonce le 5 mars 1992 la création de l'association Entreprises Pour l'Environnement (EPE) qui regroupe quatorze autres grands patrons français⁵. Ils affichent deux buts officiels : d'une part, promouvoir le progrès des entreprises en matière d'environnement; d'autre part, verser à l'Ademe une contribution financière⁶ pour la réhabilitation des terrains pollués recensés en 1992 dont le propriétaire est inconnu ou insolvable. En contrepartie de leur engagement en faveur de la protection de l'environnement, ils souhaitent l'abandon de la taxe sur les déchets industriels spéciaux prévue par le projet de loi cité précédemment.

Cet objectif est atteint puisque le 5 mai 1992, Ségolène Royal présente en Conseil des Ministres un projet de loi qui taxe tous les types de déchets, à l'exception des DIS. Mais le succès de l'association s'avère très vite n'être qu'un sursis fragile. En effet, dès le mois de mai, Ségolène Royal menace de taxer également les DIS si les industriels ne renforcent pas rapidement leur contribution financière à l'Ademe. En effet, les besoins de cette dernière ne cessent d'augmenter, au fur et à mesure que de nouveaux sites pollués sont recensés à travers la France. Le recensement de décembre 1994 comptera par exemple 669 sites à réhabiliter, soit cent de plus que deux ans plus tôt. De plus, à partir de 1994, l'Ademe s'aperçoit -avec l'expérience- que ses estimations du coût de la dépollution des sols sont insuffisantes. Ces évolutions soulèvent des problèmes techniques et financiers et suscitent de nouveaux débats politiques.

EPE réussit à faire entendre sa voix dans ces débats. L'association y alimente son argumentation en organisant plusieurs groupes de réflexion, auxquels elle convie des représentants de diverses organisations (associations d'écologistes, représentants de l'Ademe, sociétés de dépollution des sites ...). Grâce à ses initiatives, EPE collabore avec le ministère de l'Environnement et l'Ademe au sein d'un groupe national d'étude des sites pollués. Ce groupe met au point des méthodologies d'analyse des sols pollués qui servira aux futurs inventaires.

Malgré les efforts d'EPE, le ministre de l'Environnement, Michel Barnier, envisage en 1994 d'appliquer les recommandations du rapport présenté en 1991 à l'Assemblée Nationale. En effet, le manque de moyens du programme de réhabilitation apparaît de plus en plus clairement aux différents acteurs. Et une taxation des DIS semble désormais inexorable. Fidèle aux objectifs et aux valeurs qu'elle défend, EPE tente de convaincre les pouvoirs publics de ne pas financer les besoins de l'Ademe par une taxe sur les déchets industriels spéciaux, mais plutôt de s'en remettre au volontarisme des entreprises. La solution fiscale sera pourtant retenue par Michel Barnier. La loi publiée le 3 février 1995 au Journal Officiel institue une taxe sur les DIS, pour financer la réhabilitation des sites pollués. Cette taxe est fixée à 25 francs par

⁵Air Liquide, CIBA, Compagnie Générale des Eaux, EDF, Elf-Aquitaine, EMC, Hydro-Azote, Lafarge-Coppée, Lyonnaise des Eaux, Péchiney, Renault, Solvay S.A., Total, Usinor-Sacilor.

⁶Chaque membre fondateur verse 600 000 F de cotisation à l'association dont 350 000 F sont reversés à l'Ademe. Le reste permet le fonctionnement des diverses commissions qui la composent et l'édition des publications issues des travaux de ces commissions.

tonne de déchets au 1er janvier 1995, et passera progressivement à 40 francs en 1998. Elle fournira à l'Ademe un revenu de 35 millions de francs dès 1995 et de 100 millions à partir de 1998.

Discussion théorique du cas

Pourquoi les entreprises se sont-elles engagées dans une telle action collective ?

Quelle que soit leur sensibilité réelle à l'écologie, les fondateurs de l'association EPE ne semblent pas avoir agi de manière totalement désintéressée. Analysée à travers le cadre théorique présenté plus haut, leur initiative environnementale peut plutôt être interprétée comme une tactique destinée à acquérir une légitimité suffisante auprès des pouvoirs publics, afin d'être admis à la table des négociations. Cette interprétation repose sur l'analyse de la composition de l'association (cf. tableaux 1 et 2). Elle révèle que les fondateurs sont tous concernés par les éventuelles réglementations sur les déchets industriels spéciaux et sur les sites pollués. Cette analyse nous inspire trois remarques.

La première concerne la taille très importante des entreprises membres. Les PMI seraient-elles moins touchées par les problèmes d'environnement, ou seraient-elles moins citoyennes, pour employer un terme à la mode ? Une autre explication émerge lorsqu'on considère le cadre théorique de l'action collective. La situation que nous décrivons illustre en fait la question du passager clandestin face à la création d'un bien collectif. Olson (1975 : chap.1) a montré que dans une population donnée, le comportement rationnel de chaque membre - qui cherche à maximiser ses gains en minimisant ses coûts - empêche l'apparition d'une action collective. Dans le cas d'EPE, tous les industriels bénéficient du report de la taxe sur les DIS, et seuls les membres de l'association ont un coût à supporter, sous forme de cotisations et de temps consacré par leurs managers. La création même d'EPE paraît donc « contre rationnelle ». Cependant, d'après Olson (1975 : 28-29), les organisations peuvent rationnellement participer à l'action collective lorsque leur taille est largement supérieure à la moyenne de la population, car elles bénéficient alors plus du bien collectif qu'un participant plus modeste.

La deuxième remarque à faire sur la composition de l'association est que ses quinze fondateurs sont des industriels. Or, les problèmes de pollution et particulièrement de déchets sont plus aigus dans l'industrie que dans les autres types d'activités⁷. Cela renforce l'idée que les entreprises se sont engagées dans l'action collective pour défendre leurs intérêts face aux projets de réglementations.

La troisième remarque concernant la composition de l'association est que les fondateurs d'EPE sont non seulement des industriels, mais qu'ils appartiennent en plus à des secteurs fortement concernés par la question des déchets spéciaux, comme le montre le tableau ci-dessous.

⁷ Par la suite, des organisations qui appartiennent au secteur des services rejoindront l'association, notamment AXA et la Caisse des Dépôts et Consignations

Tableau 1 : Secteurs les plus producteurs de déchets toxiques en France

Secteurs	Déchets (Mns tonnes) ⁸	Membres d'EPE ⁹
Combustibles et énergie	960	Air Liquide; EDF; Elf-Aquitaine; Total
Métal, mécanique, électrique	5655	Usinor-Sacilor
Chimie/parachimie	990	CIBA; EMC; Hydro-Azote; Rhône-Poulenc Solvay SA
Agro-alimentaire ¹⁰	2068	-
Construction, verre	462	Lafarge-Coppée

Ainsi, les fondateurs d'EPE sont fréquemment des industriels appartenant aux secteurs les plus producteurs de déchets toxiques. Ce sont donc les plus concernés par la taxe sur les déchets industriels spéciaux envisagée par le gouvernement. De plus, la plupart d'entre eux sont aussi fortement concernés par le problème des sites pollués, comme le montre le tableau 2 suivant.

Tableau 2 : L'origine des sites orphelins recensés en France en 1994

Secteurs comptant le plus de sites	En % du total de sites ¹¹	Fondateurs d'EPE appartenant à ces secteurs
Chimie et parachimie	19,5%	CIBA; EMC; Hydro-Azote; Rhône-Poulenc; Solvay
Métaux ferreux	18%	Usinor Sacilor
Déchets (traitement)	14,3%	Cie. Générale des Eaux; Lyonnaise des Eaux
Pétrole et gaz naturel	10,6%	EDF; Elf-Aquitaine; Total; Air Liquide

Ainsi, douze des quinze fondateurs d'EPE appartiennent aux quatre secteurs qui ont généré le plus de sites pollués en France. A titre d'exemple, Rhône-Poulenc avec 30 sites pollués sur les 669 recensés en 1994, figure parmi les groupes les plus représentés dans les sites à réhabiliter.

Finalement, la composition de l'association corrobore l'idée que ses membres y ont adhéré pour défendre leurs intérêts communs en participant à l'élaboration de la réglementation. Dans la section suivante, nous abordons les stratégies employées par EPE pour participer à ce processus.

⁸Source : Enquête 1979 cité in Destot M., « Déchets industriels », Annexes.

⁹Nous tenons compte d'au moins une activité de l'entreprise (l'entreprise appartient souvent à plusieurs secteurs)

¹⁰Assimilés aux déchets agricoles et donc non assimilés aux DIS; d'où selon nous, l'absence totale d'entreprises du secteur agro-alimentaire

¹¹Ministère de l'Environnement (1994)

La stratégie de légitimation

Dans la présentation de notre cadre théorique, nous avons suggéré que les nouvelles organisations doivent faire encore plus d'efforts que les autres pour paraître légitimes auprès des acteurs dont elles ont besoin pour survivre et se développer. En tant que nouvelle organisation, EPE a été confrontée à ce problème. Avant d'être acceptée à la table des négociations et obtenir quoi que ce soit de la part de ses interlocuteurs, elle a dû leur prouver sa légitimité. Dans cette section, nous verrons qu'elle a eu recours à deux tactiques principales de légitimation.

La première tactique se retrouve clairement dans les objectifs affichés par EPE lors de sa création. L'association a proclamé haut et fort qu'elle regroupait des patrons volontaires et innovant dans le domaine de l'environnement pour le bien-être général (Nollet, 1993: 18). Elle rappelle aussi qu'elle verse chaque année 15 millions de francs au programme de l'Ademe et que ses fondateurs consacrent chaque année 14,3 milliards de francs à l'environnement (Nollet, 1993: 28). Enfin, elle s'est attribuée comme objectif de diffuser les compétences environnementales de ses membres auprès des PMI. L'association a édité à cet effet un guide spécial pour les sensibiliser, leur a fourni un outil d'auto-évaluation et leur a procuré quelques pistes en matière de réglementations et d'informations. Ces objectifs étant entièrement conformes à ceux de l'administration, celle-ci ne pouvait voir que d'un oeil favorable les initiatives d'EPE.

Ces objectifs sont cependant accompagnés d'exigences de la part des industriels. Ils ont d'abord négocié avec les pouvoirs publics l'exemption de la taxe sur les DIS en contrepartie de leur contribution au programme de l'Ademe. Cet échange « donnant-donnant » n'aurait certainement pas pu avoir lieu si EPE n'avait pas accompagné son lobbying par des objectifs volontaristes. D'une façon plus générale, la position légitime que se construit EPE lui permet de diffuser sa propre conception d'une politique de l'environnement en France. Cette conception vise à réduire l'intervention de l'Etat dans les affaires des entreprises et à éviter la prolifération des lois. Elle est de ce fait très proche de la conception prônée par le CNPF. L'association souligne souvent que « trop de lois tue la loi », que l'Etat doit instaurer « un véritable dialogue avec ceux du terrain qui connaissent les contraintes économiques techniques et humaines », que « l'environnement n'a rien à gagner à un centralisme technocratique stérilisant » (Nollet, 1993). Comme le résumera une revue professionnelle, l'association « a le pied sur le frein et l'accélérateur ». Et selon nous, c'est parce qu'elle « accélère » certaines questions qu'elle peut en « freiner » d'autres.

Parallèlement à la position adoptée vis-à-vis de l'administration, EPE n'oublie pas qu'elle représente le patronat. Elle doit donc aussi gérer sa légitimité vis-à-vis du CNPF qui, jusqu'à la création de l'association, était la seule voix officielle des industriels auprès des pouvoirs publics en matière d'environnement¹². Le risque qu'encourait l'association à sa création était d'apparaître trop progressiste par rapport à la Commission Environnement du CNPF. Elle a donc adopté les objectifs généraux du CNPF en matière d'environnement, notamment celui de limiter les lois et l'immixtion

¹² Or, celui-ci rassemble l'ensemble des fédérations patronales tous secteurs confondus (services compris). Il doit trouver un consensus parmi des intérêts très divergents (les industries du commerce ne sont pas a priori intéressées par la pollution des sols).

des pouvoirs publics dans la gestion interne des entreprises. Il était d'ailleurs impensable pour les deux organisations qu'elles ne forment pas un front uni face aux pouvoirs publics. L'association a donc cherché le maximum de concordance avec le CNPF, même si elle cherchait en parallèle à paraître plus progressiste. En fait, il existe bien quelques divergences d'opinions entre les deux organisations mais dans la majorité des cas elles parviennent à se coordonner. La dualité des objectifs d'EPE lui permet ainsi de se légitimer auprès de ses deux principaux partenaires-adversaires, et lui donne un positionnement original.

La deuxième tactique de légitimation tient à la structure de l'association. D'une part, son statut juridique associatif lui donne une image désintéressée auprès des pouvoirs publics. Même si dans les faits, ces derniers ne sont pas dupes et savent que l'association défend les intérêts des industriels. D'autre part, EPE a inscrit son action dans un cadre plus large, en adhérant à la Charte pour le Développement Durable établie en 1991 par la Chambre de Commerce Internationale. Ainsi, EPE s'est engagée à mettre en place parmi ses membres, les seize principes généraux de la Charte. En se liant à une structure reconnue internationalement, elle s'est crédibilisée auprès des pouvoirs publics.

Ce mécanisme de légitimation par la structure (Bourgeois et Nizet, 1995) est aussi illustré par les liens avec le CNPF. Par quels mécanismes EPE s'est-elle structurellement légitimée vis-à-vis du CNPF ? Dès le départ, l'association a tissé des liens formels et étroits avec l'organisation patronale. Ainsi, Patrick Nollet, le délégué général d'EPE, est un ancien membre de la Commission Environnement du CNPF. Et il assiste à des réunions de la DG XI à Bruxelles (Commission Environnement) au nom du CNPF, pour lequel il est encore conseiller environnement. Réciproquement, le président de la commission environnement du CNPF est vice-président du bureau d'EPE. Ces rapports étroits permettent donc à l'association de se légitimer et de se coordonner avec l'organe patronal. Cette forme de relations formelles par échange de membres entre différentes organisations s'assimile aux échanges de sièges entre les conseils d'administration d'organisations interdépendantes (Pfeffer et Salancik, 1978).

Finalement, l'association a pu s'engager dans le débat public sur la question des déchets grâce à deux tactiques de légitimation. D'une part, elle a adopté en partie les objectifs de l'administration et en partie ceux du CNPF. D'autre part, elle a intégré dans sa structure des éléments de son environnement. Mais les stratégies de légitimation sont rarement employées seules et sont souvent renforcées par une stratégie de pression (voir notre discussion théorique).

Les stratégies de pression

Les stratégies de pression nous semblent plus difficiles à mettre en lumière. En effet, elles ont souvent un caractère officieux, caché, implicite alors qu'au contraire la légitimation s'effectue par une activité de communication importante, au grand jour. Les acteurs rechignent en général à brandir ouvertement des menaces, surtout quand ils ressentent la nécessité d'entretenir une relation avec l'autre.

Officiellement, l'association dépend des pouvoirs publics qui détiennent la "ressource" réglementaire. D'ailleurs, l'administration a rappelé à plusieurs reprises dans la presse, qu'elle était bien le seul maître d'oeuvre des recensements de sites orphelins. De plus, elle a brandi de façon récurrente la menace d'une taxe sur les DIS à

l'encontre des industriels. Brice Lalonde l'avait fait en 1991 et, même après la création d'EPE, Ségolène Royal continuera à brandir cette menace en 1992 : « Tous les industriels ne sont pas engagés (...) et les sommes qu'ils comptent consacrer au curetage des anciennes décharges me paraissent fort insuffisantes » (Le Monde, mai 1992). Ces quelques signes montrent que les pouvoirs publics ont concentré leur pression sur les industriels pour qu'ils accroissent leurs versements au programme de réhabilitation.

Face au pouvoir détenu par l'Etat, les industriels détiennent également certaines ressources qui leur permettent d'exercer une stratégie de pression. De par leur contribution, ils estiment avoir leur mot à dire sur l'élaboration de la réglementation et la façon de mener l'action sur les sites orphelins. Dans les faits, EPE finance en effet près de la moitié du programme mené par l'Ademe, ce qui crée bien un rapport de dépendance évident de cette administration vis-à-vis des industriels (voir le tableau 3).

Tableau 3 : Financement du programme de réhabilitation des sites orphelins

(En millions de francs)	1990	1991	1992	1993	1994
Budget de l'Ademe	10-15 ¹³	10-15	25	65 ¹⁴	29
Dont versements d'EPE	-	-	15	15	15
Part d'EPE dans le budget de l'Ademe	-	-	60%	23%	52%

Dans cette optique de dépendance des ressources, on peut interpréter la taxation finale des DIS en 1995 comme une tentative de l'Ademe de briser sa dépendance vis-à-vis des industriels. Cela illustrerait une des hypothèses importantes de Pfeffer et Salancik (1978). Selon eux, toute organisation cherche à être la plus autonome possible par rapport à son environnement, en limitant l'incertitude de ses approvisionnements en ressources. Dans le cas de l'Ademe, c'est un changement de dirigeant qui a engendré une nouvelle stratégie visant à garantir les ressources de l'agence. En effet, peu de temps après l'arrivée de Jacques Vernier à la tête de l'Ademe au début de 1994, la nouvelle taxe sur les DIS était instaurée¹⁵.

Comment peut-on supposer qu'une telle stratégie de pression a bien été utilisée, en l'absence de déclaration ouverte d'EPE ? Nous avons dit précédemment que l'exercice d'un pouvoir signifiait qu'un acteur A influençait l'action d'un acteur B, dans un sens que celui-ci n'aurait pas choisi autrement. Or, les industriels ont bien convaincu temporairement les pouvoirs publics de ne pas taxer les DIS, ce qu'ils auraient fait sans l'action d'EPE. En effet, Ségolène Royal déclarera lors d'une conférence de presse le 15 mars 1993, après que lui ait succédé Michel Barnier : "Lors de mon passage au Ministère de l'Environnement, mon principal regret est de ne pas avoir établi de taxe sur les déchets industriels" (Meyronneinc, 1993: 151). Il semble donc bien évident

¹³Les dotations initialement prévues sont en fait inférieures à 10 millions.

¹⁴L'accroissement est dû à une dotation exceptionnelle de 40 millions de francs au titre de la relance du plan de réhabilitation.

¹⁵A son arrivée, il se rend compte que l'origine actuelle de son budget ne lui permet pas d'augmenter ses ressources. Il cherche donc à s'affranchir de sa dépendance financière envers EPE et à reposer sur la fiscalité.

qu'elle n'aurait pas épargné les DIS si EPE n'avait pas exercé une pression pour éviter le plus longtemps possible la taxe.

Finalement, il nous semble clair que l'association EPE a bien employé les deux types de stratégies de légitimation et de pression pour participer à l'élaboration de la réglementation. Dans les pages suivantes, nous tenterons d'examiner les résultats de ces stratégies. Certes, elles se sont soldées par la taxation des DIS en 1995 et donc par un échec relatif concernant l'un des objectifs principaux d'EPE. Cependant, nous verrons que l'association a également obtenu certains résultats favorables.

Un semi-échec, mais des résultats quand même

Dans notre discussion théorique préliminaire, nous avons insisté sur les deux dimensions qui caractérisent les échanges. La première est celle de l'échange en lui-même. Dans notre cas, c'est une contribution de quinze millions de francs d'EPE contre l'exemption d'une taxe sur les DIS. Mais une dimension politique est également présente dans l'échange. Elle concerne les termes de cet échange, c'est à dire les règles qui le régissent. Ces termes définissent le cadre dans lequel la relation entre les acteurs va se dérouler. Dans notre cas, il est d'un intérêt stratégique pour chacun des acteurs d'imposer son propre cadre à l'analyse des problèmes et des solutions à y apporter (Friedberg, 1993; Laufer, 1993; Reynaud, 1989). Dans les pages suivantes, nous mettons en lumière trois questions autour desquelles d'après discussions ont eu lieu entre EPE et l'administration. Sur certaines d'entre elles, EPE a réussi à imposer son point de vue alors que sur d'autres, l'administration l'a emporté.

La définition d'un site orphelin

Le premier enjeu porte sur la définition même de ce qu'est un site orphelin pollué. En effet, EPE considère que la définition qu'en donne le Ministère de l'Environnement est trop floue, ce qui accroît le nombre potentiels de sites à réhabiliter et donc à financer. Elle demande donc aux pouvoirs publics de préciser les seuils de référence qui permettent de désigner un sol comme pollué.

Comment EPE est-elle intervenue dans ce débat ? Pendant toute la préparation du recensement des sites pollués de 1994, l'association a travaillé sur des problèmes de méthodologie pour l'inventaire, l'étude et le traitement des sols pollués, en collaboration avec l'Ademe. Cette collaboration a abouti à l'élaboration d'un guide technique d'étude des sols et à la définition d'une méthode d'analyse des risques, en partenariat avec l'administration. A la fin de 1994, le Ministère de l'Environnement se servira d'ailleurs de ces travaux pour lancer un nouvel inventaire plus complet. On peut donc penser que l'action d'EPE a contribué à limiter le nombre de sites recensés, du fait de l'expertise technique qu'elle détenait.

L'association a aussi obtenu gain de cause sur le degré de décontamination des sols. En effet, elle a convaincu les pouvoirs publics que les sols devaient être nettoyés à des degrés différents selon l'utilisation qui devait en être faite ultérieurement. Par exemple, les terrains voués à rester en friche ne devraient pas être dépollués autant que ceux destinés à la construction d'une école. Grâce à cette distinction, l'association a pu limiter fortement les besoins du programme de l'Ademe, et donc le montant de la taxe.

Le financement du programme de réhabilitation

Les débats ont également concerné le financement du programme de l'Ademe. On a assisté à une opposition idéologique entre un patronat qui demandait de laisser agir les mécanismes économiques et de compter sur le volontarisme des industriels, et une administration sans cesse tentée de recourir à l'outil fiscal.

Au-delà des raisons financières, il semble que les industriels ont cherché à éviter la taxe sur les DIS pour une raison plus profonde. Leur objectif était d'éviter le recours systématique à l'instrument fiscal. Comme le dit Patrick Nollet : « ... c'est pour casser ce mouvement qui consiste à dire, dès qu'il y a un problème, on rajoute une taxe pour le financer » (Nollet, 1994: 35). Les industriels refusent aussi le principe de la taxe car son montant peut être modifié dans le futur au gré des besoins qui apparaîtront, et qui sont par définition incertains. Pour défendre son point de vue et combattre la solution fiscale, l'association a employé une tactique de légitimation qui a consisté à faire référence aux grands principes fondateurs du droit de l'environnement. D'après elle, la solution fiscale rentre en contradiction avec le principe fondamental du "pollueur-payeur", selon lequel le coût de chaque pollution doit être assumé par celui qui l'a créée. Mais l'administration adoptera une position fort différente et avancera toujours des solutions fiscales.

Les différents acteurs se sont aussi opposés sur le montant global des ressources à mobiliser pour le programme de réhabilitation des sites pollués. Au début des années 90 le budget destiné à réhabiliter les sites orphelins apparaît insuffisant pour un certain nombre d'acteurs. Les moyens sont structurellement insuffisants par rapport aux besoins. Une circulaire adressée aux préfets est à ce titre révélatrice. Elle leur demande de ne recourir au budget de réhabilitation qu'en cas de réels besoins. Après 1992, diverses estimations du budget nécessaire sont faites et une controverse se développe autour du chiffrage de la dépollution. Les industriels tenteront évidemment de minimiser les sommes nécessaires, alors que l'administration les estimera plus importantes. Mais des deux côtés, les estimations convergent vers une hausse inévitable du budget de réhabilitation de l'Ademe. D'ailleurs, le CNPF reconnaîtra définitivement en 1994 l'insuffisance des versements d'EPE.

Sur la question du budget de réhabilitation, EPE aura eu un rôle modérateur vis-à-vis de toutes les estimations apparues pendant la période 1992-1995. La taxe prévue dans la loi de 1995 ne devrait pas rapporter plus de 100 millions aux pouvoirs publics, soit une somme relativement modeste comparée à certaines estimations - jusqu'à un milliard -, avancées par exemple par les industriels de la dépollution. En ce sens, l'action d'EPE aura sans doute eu un effet positif pour les industriels comme lors des débats sur la définition d'un point noir. Cependant, l'échec d'EPE est patent en ce qui concerne le mode de financement du programme. Elle aura cherché par tous les moyens à empêcher l'utilisation de l'outil fiscal, mais en vain.

La rétroaction

Le troisième enjeu dont nous discutons rapidement ici concerne la rétroaction de la loi sur les sols pollués. Il s'agissait de définir jusqu'à quelle date les pouvoirs publics pouvaient se retourner contre un propriétaire pour exiger qu'il remette en état un sol pollué. Ce problème fait peser sur les exploitants ou les propriétaires actuels d'un site

pollué par des activités antérieures, une responsabilité jugée excessive par les industriels. EPE s'est donc penchée sur le problème de la rétroaction.

L'association propose que la réhabilitation ne soit pas financièrement à la charge de l'entreprise, si la pollution est antérieure à la première grande loi française sur l'environnement de 1976. En effet, EPE avance qu'avant cette loi, ni les pouvoirs publics, ni l'opinion, n'avaient conscience des pollutions des sols. Selon l'association, ces pollutions représentent ainsi un passé collectif que la collectivité nationale dans son entier doit assumer. Cette proposition ayant été acceptée, EPE est là encore parvenue à limiter le coût de la dépollution pour les entreprises.

Conclusion

Le cas de l'association EPE nous a permis d'illustrer le pouvoir explicatif de notre cadre théorique. Il permet selon nous, d'analyser des phénomènes relativement courants dans le domaine du management, tel que le lobbying. En effet, ce cadre suggère qu'une nouvelle organisation comme EPE doit acquérir une légitimité vis-à-vis de ses environnements pertinents afin de survivre. Cette légitimité lui permet de s'insérer dans les débats publics. Par exemple, elle permet à EPE de participer à l'élaboration de la réglementation sur les déchets. Un débat s'engage alors entre les participants. Dans le cadre de ce débat, ceux-ci négocient et échangent des ressources. Et, comme toute relation d'échange se double d'une relation de pouvoir (Friedberg, 1993), ce débat donne lieu à des pressions et à des confrontations d'idées. Dans ce cadre, EPE a surtout employé une stratégie de légitimation afin d'adhérer le plus possible aux normes de l'administration et faire reconnaître ses propres normes. Cette stratégie permet à une organisation qui subit une assymétrie initiale des ressources, c'est à dire qui est en position de faiblesse, d'exercer tout de même une influence sur le problème débattu. Dans notre cas, EPE a pu s'accaparer une partie de la « ressource réglementaire », alors que celle-ci était au départ entièrement maîtrisée par les pouvoirs publics et le CNPF. Par contre, l'administration, forte de son pouvoir réglementaire, semble avoir plutôt utilisé une stratégie de pression sous la forme de menaces récurrentes de taxation, pour influencer le comportement d'EPE.

L'issue du processus que nous avons étudié montre que la stratégie de pression des pouvoirs publics l'a finalement emporté sur celle de légitimation employée par EPE. Nous pouvons alors suggérer que la stratégie de légitimation est certes importante mais ne permet pas toujours de se soustraire à la stratégie de pression d'autres acteurs. Cependant, si son succès n'est pas garanti, elle n'en constitue pas moins un prérequis nécessaire.

Par ailleurs, ce cas illustre le rôle de la légitimité dans la survie des organisations. En effet, si EPE a survécu à son échec partiel, c'est grâce à sa double légitimité : d'une part, auprès des pouvoirs publics; d'autre part, auprès de ses adhérents. Si l'association n'a pas été dissoute, c'est vraisemblablement parce que les industriels l'ont considérée comme une tribune qui leur permettrait des interventions ultérieures auprès des pouvoirs publics. D'ailleurs, EPE n'a pas seulement servi à défendre les intérêts de ses membres en matière de déchets, même si elle trouve là son origine. En 1993, par exemple, elle a participé à la mise en place de l'Eco-audit en France. Ainsi, il est intéressant de noter que l'association a vraisemblablement gardé la confiance de ses

adhérents parce qu'elle était restée légitime auprès des pouvoirs publics et pouvait donc leur servir ultérieurement. On peut finalement penser qu'EPE représente pour chacun de ses membres, un actif intangible, une ressource, qui peut être exploitée pour faire face aux menaces futures issues de l'environnement socio-politique.

Bibliographie

- Ackerman R.W., Bauer, R.A., « The social Dilemma », Pitman Publishing, 1976
- Aldrich H.E., Fiol C.M., « Fools rush in? The institutional context of industry creation », *Academy of Management Review*, Vol.19, n°4, 1994, p 645-670.
- Bellon B., Burmeister A., « Impacts industriels et gestion publique - Heurs et malheurs du programme « Superfund » », *Gérer et Comprendre, Annales des Mines*, mars 1995, p 39-52.
- Bourgeois E., Nizet J., « Pression et légitimation », PUF, Collection Sociologies, 1995.
- Chaffee E.E., « Three models of strategy », *Academy of Management Review*, Vol.10, n°1, 1985, p 89-98.
- Destot M., « Déchets industriels », Office Parlementaire des Choix Scientifiques et Technologiques, Economica, 1993.
- Elsbach K.D., Sutton R.I., « Acquiring organizational legitimacy through illegitimate actions : a marriage of institutional and impression management theories », *Academy of Management Journal*, Vol. 35, n°4, 1992, p 699-738.
- Elsbach K.D., « Managing organizational legitimacy in the California cattle industry : the construction and effectiveness of verbal accounts », *Administrative Science Quarterly*, 39, 1994, p 57-88.
- Freeman, R.E. « Strategic Management: A Stakeholder Approach ». Boston: Pitman, 1984.
- Friedberg E., « Le pouvoir et la règle - Dynamiques de l'action organisée », Editions du Seuil, 1993.
- Jarniou P., « L'entreprise comme système politique », PUF, 1981.
- Koenig G., « Management stratégique - vision, manoeuvres et tactiques », Nathan, 1990.
- Lauffer R., « L'entreprise face aux risques majeurs », *Logiques sociales*, L'Harmattan, 1993.
- Louart P., « Derrière le miroir des sciences de gestion, Alice au pays des méthodologies » in « Méthodes qualitatives et gestion des ressources humaines », IAE de Lille, 28 mars 1996.
- Martinet A.-C., « Management stratégique : organisation et politique », Mac Graw Hill, 1984.
- Meyer J.W., Rowan B., « Institutionalized organizations : formal structure as myth and ceremony », in Powell W.W., Di Maggio P.J. (Eds.), « The new institutionalism in organizational analysis », University of Chicago Press, 1991, p 41-62.
- Meyronneinc J.P., "Plaidoyer pour les déchets", Editions Apogée, 1983
- Ministère de l'Environnement, « Recensement des sites et des sols pollués 1994 », Direction de la Prévention des pollutions et des risques - Service de l'environnement industriel, 1994.
- Nollet P., « Pour des entreprises partenaires », *Revue Française du Marketing*, n°147, 1994/2, p 35-39.
- Nollet P. (sous la direction de), « Pour mieux gérer l'environnement », Les Editions de l'Environnement, 1993.
- Oliver C., « Strategic responses to institutional processes », *Academy of Management Review*, Vol. 16, n°1, 1991, p 145-179.
- Olson M., « The logic of collective action - Public goods and the theory of groups », Harvard University Press, Fifth printing, 1975.
- Pfeffer J., Salancik G., « The external control of organizations : a resource dependence perspective », Harper & Row, 1978.
- Powell W.W., DiMaggio P.J. (Eds.), « The new institutionalism in organizational analysis », University of Chicago Press, 1991.
- Reynaud J.-D., « Les règles du jeu - L'action collective et la régulation sociale », Armand Colin, 1989.

Roy R., Whelan R.C., « Successful recycling through value-chain collaboration », Long Range Planning, Vol.25, n°4, 1992.

Singh J.V., Tucker D.J., House R.J., « Organizational legitimacy and the liability of newness », Administrative Science Quarterly, 31, 1986, p 171-193.

Suchman M.C., « Managing legitimacy : strategic and institutional approaches », Academy of Management Review, Vol. 20, n°3, 1995, p 571-610.

Viardot E., « L'intégration des contraintes de l'environnement naturel dans les choix stratégiques des grandes entreprises chimiques », Thèse de doctorat en Sciences de Gestion, Version abrégée, avril 1993.

Weber M., « Economie et société », traduction française Plon (1971), 1921.

Yin, R.K., « Case Study: Design and Methods », Sage Publications, Applied Social Research Methods Series, vol.5, revised edition, 1989.