

Décider en situation de crise : gestion des déchets, conflits et concertations (France, Italie, Mexique)

Malgré la montée de « l'impératif participatif », la gestion des déchets et les décisions d'implantation d'équipement de traitement de déchets restent fortement marquées par les conflits locaux. Pour comprendre ce qui se joue sur le terrain, l'équipe de recherche a étudié neuf conflits sur le temps long dans trois pays différents, la France, l'Italie et le Mexique. Elle cherchait à répondre aux questions suivantes :

- Comment les conflits naissent-ils et évoluent-ils sur la durée ?
- Comment les porteurs du projet tentent-ils de gérer les conflits ?
- Qui sont les protagonistes ? Quelles coalitions s'affrontent ?
- Quelles sont les conséquences de ces mobilisations sur la conduite du projet et plus largement sur l'action publique en matière d'équipement ?

Liste des cas d'études analysés par l'équipe de recherche

Pays	Lieu du conflit	Période considérée	Equipement	Enjeu	Résultat
FRANCE	Vienne (Isère)	2002-2011	Décharge pour déchets ménagers	Elargissement d'un équipement existant	Décharge fermée
	Izeaux (Isère)	1989-2011	Décharge pour déchets industriels banals	Nouvel établissement	Décision annulée
	Agglomération de Tours (Indre-et-Loire)	2003-2011	Incinérateur pour déchets ménagers	Nouvel établissement	Décision annulée
MEXIQUE	Zimapán (Etat de Hidalgo)	2003-2011	Centre de stockage pour déchets toxiques	Nouvel établissement	Décision annulée, après que l'équipement avait été presque complètement bâti
	Tláhuac (Ville de Mexico)	2008-2009	Centre intégral de recyclage et d'énergie pour déchets ménagers	Nouvel établissement	Décision annulée
	Cuernavaca (Etat de Morelos)	2005-2012	Décharge pour déchets ménagers	Nouvel établissement	Equipement installé, mais avec encore des conflits
ITALIE	Ville de Gêne	1992-2011	Incinérateur ou gazéificateur pour déchets ménagers	Nouvel établissement	Décision en train d'avancer
	Province de Turin	1998-2010	Incinérateur pour déchets ménagers	Nouvel établissement	Décision suspendue
	Ville de Palerme	2001-2009	Incinérateur pour déchets ménagers	Nouvel établissement	Décision annulée

En amont d'un conflit : la difficile constitution d'une coalition restreinte pour porter le projet

Les projets d'implantation d'équipement de traitement des déchets naissent lors d'une négociation au sein d'un cercle plus ou moins large constitué d'élus, de techniciens, des entreprises et d'opérateurs pressentis, des acteurs publics chargés de la protection de l'environnement et éventuellement de certaines associations de protection de l'environnement.

Les cas d'étude montrent cependant que ces coalitions ne résistent généralement pas à la pression du conflit ou à des changements liés aux alternances politiques. Ces coalitions en effet sont fragiles et variables dans le temps. Une raison centrale de cette fragilité est la position délicate des élus locaux, qui constituent souvent le maillon faible de ces coalitions. Ceux-ci ne restent en effet pas longtemps partisans des projets face à l'émergence des oppositions. Cela explique que les acteurs institutionnels ne forment pas un front commun

dans ces coalitions : les maires et élus locaux peuvent se mobiliser contre des solutions soutenues ou autorisées par les services de l'Etat.

Conscients de cette fragilité, les porteurs de projet investissent beaucoup de temps en amont d'un projet pour construire et stabiliser cette coalition. Cela peut par exemple prendre la forme de négociations à comité restreint ou d'échanges plus ouverts dans des commissions spécifiques (parfois en marge des processus de planification). Cette démarche vise à élaborer un référentiel local partagé par les représentants de l'Etat, les élus locaux et les intervenants techniques et, dans certains cas, des associations portant la valeur environnementale.

Cette difficulté à constituer des coalitions explique en partie l'énergie et le temps qui y est consacré, au détriment de procédures de discussion plus larges. Plus généralement, dans ces processus et dans les négociations en amont d'un choix de localisation, les échanges avec les instances locales semblent remplacer la mise en place de procédures d'information ou de concertation avec les résidents et les acteurs locaux. L'accord d'un maire semble pouvoir assurer l'acceptabilité territoriale des projets ; alors même que dans de nombreux cas, l'instance locale n'est pas en mesure de jouer ce rôle d'ancrage local du projet. Dans la conception des porteurs des projets, les dispositifs d'information du public doivent être mis en place dans un deuxième temps, lorsqu'un accord entre les principaux partenaires semble stabilisé, lorsqu'il est possible de sortir de la phase de décision pensée comme relevant d'échanges au sein d'un groupe fermé. Ceux-ci peuvent être complétés par la suite par une nouvelle phase de négociation liée à l'émergence d'oppositions. Ces dispositifs sont pensés comme devant permettre d'assurer l'acceptabilité sociale en négociant des compensations et éventuellement en réduisant les impacts négatifs des choix de localisation. Il en découle une absence de mise en débat des projets avant l'apparition des oppositions.

Quel rôle pour la planification départementale ?

Les processus de planification départementale [de gestion des déchets] ont permis de mobiliser les acteurs locaux sur la nécessité d'une gestion [...] dans la proximité, de construire un débat entre les acteurs locaux et les services de l'Etat. Ils peuvent aussi être analysés à la fois comme des moments de diffusion des évolutions des politiques publiques nationales auprès des acteurs locaux et comme des épreuves pour l'acceptabilité politique de certaines solutions. Néanmoins, les cas de l'Isère et de l'Indre-et-Loire soulignent la déconnexion qui persiste entre ces processus réalisés à l'échelle départementale et la programmation des infrastructures qui reste de la responsabilité des établissements publics de coopération intercommunale dont l'échelle est fortement marquée par les accords politiques. Néanmoins si ces dispositifs n'ont pas permis d'éviter les oppositions, ils rendront possible après ou pendant le conflit l'ouverture d'un espace d'échange entre acteurs dont l'objectif est la (re)construction d'un référentiel local sur la gestion des déchets.

Le cas de Tours est assez représentatif de la difficulté de prise des processus de planification sur la question de la localisation des infrastructures. La révision du plan d'élimination des déchets était présentée en 2003, lors de sa publication par un acteur central de la gestion des déchets comme un « cadre de référence consensuel pour tous les acteurs de la gestion des déchets » en Indre-et-Loire qui avait permis le choix concerté d'un procédé et d'un site de valorisation énergétique. [...] La solution choisie bénéficiait d'une légitimation croisée entre le processus de planification et le portage du projet par un syndicat intercommunal. Le conflit a néanmoins eut la capacité de remettre en cause ce cadre.

On constate en effet une déconnexion entre un effort de planification et de rationalisation issu d'une concertation et des choix de gestion qui découlent d'autres logiques. Les choix ponctuels de localisation sont pris par des procédures techniques, souvent très sophistiquées, qui évaluent les aspects géologiques, hydrologiques, environnementaux, économiques et logistiques de sites candidats, mais qui ne prennent pas en compte le problème de leur acceptabilité sociale. Les projets de localisation suivent une logique de type industriel où les seuls critères considérés sont la rentabilité et les aspects techniques.

Avec le Décret du 11 juillet 2011, les plans départementaux doivent [désormais] recenser et entériner les projets des collectivités locales, alors qu'auparavant cet inventaire portait sur les nouveaux équipements dont la réalisation était à un stade davantage avancé puisque la demande d'autorisation d'exploiter devait avoir été déposée. Avec cette disposition, le législateur prend acte de la difficulté d'articulation entre décisions locales et planification et modifie substantiellement la hiérarchie entre ces deux niveaux.

L'apparition des oppositions

Les coalitions d'opposants sont composées d'acteurs locaux (riverains) et d'acteurs agissant à des échelles territoriales plus larges (associations environnementales, universitaires...). Ces deux catégories d'acteurs n'ont pas forcément les mêmes objectifs. Dans certains cas, on constate une collaboration étroite entre ces groupes, qui élaborent des propositions précises de gestion des déchets. Dans d'autres, les relations sont plus instrumentales, voire opportunistes. Pour les groupes locaux, les associations apportent des éléments d'argumentation précieux pour la montée en généralité. L'alliance avec des groupes locaux permet de leur côté aux associations écologistes plus « généralistes » se s'appuyer sur la force de frappe de ces riverains, dont les élus locaux ont peur, pour faire avancer leurs idées sur un système de gestion des déchets sans incinération.

En écho à la composition de ces coalitions d'opposants, deux raisons de s'opposer ressortent principalement des cas étudiés :

- **Contestation du choix de la localisation de l'équipement (« pourquoi ici précisément ? ») :** refus des nuisances apportées par l'équipement, mais également crainte des conséquences immatérielles (déclassement symbolique du territoire exprimée, « violation du territoire de vie », « poubelle du département »). Le dosage entre la crainte des conséquences immatérielles et celle des nuisances matérielles n'est pas aisé à établir, et c'est aussi pour cela que les porteurs de projet n'arrivent pas à rassurer les riverains avec des études qui produisent des données objectives. Au total, dans les conflits étudiés la « riveraineté » reste l'atout fondamental pour l'opposition aux équipements et c'est bien l'ancrage territorial des mobilisations qui les rend redoutables.
- **Contestation du choix technique (« pourquoi ceci précisément ? ») :** aspect souvent décrit comme le phénomène de « montée en généralité ». Cette montée n'est pas totale dans tous les cas : par exemple, à Cuernavaca (Mexique), les riverains ont sélectionné soigneusement les arguments qui justifiaient d'éloigner l'équipement de chez eux, mais ils n'ont pas affronté les problèmes qui en découlaient pour la gestion des déchets. L'opposition à la nouvelle décharge a continué de façon très dure même si les ordures risquaient de s'accumuler dans les rues. Par ailleurs, le concept de montée en généralité implique que les opposants « montent » peu à peu d'arguments locaux à des arguments de portée générale. Or, dans plusieurs cas étudiés, tous les arguments (particuliers et généraux) sont présents dès le début. Les oppositions aux équipements sont le résultat d'une alliance entre acteurs (locaux, associatifs, politiques etc) ayant différents degrés de généralité. Il n'y a pas toujours une montée, mais plutôt une juxtaposition de positions différentes, qui interagissent entre elles au sein des coalitions.

Des stratégies de gestion de conflits ambiguës

L'apparition des oppositions va obliger les porteurs de projet à réagir. Les stratégies mises en place sont ambiguës : les porteurs de projet jouent en même temps l'ouverture, en proposant des arènes de concertation ou le recours à des expertises « indépendantes », et la fermeture, notamment en renforçant la consistance juridique des décisions pour ne pas donner prise aux opposants qui font une utilisation massive du droit (*cf encadré*). La certitude d'avoir à affronter des oppositions ne se traduit pas par une posture d'ouverture mais par un raidissement sur le contrôle de la communication, par la volonté d'aller le plus loin possible dans des cercles fermés. Il s'agit donc de stratégies qui visent à « ne pas réveiller le chien qui dort » et qui reposent sur la croyance de la possibilité de créer de l'irréversibilité, des situations dans lesquelles « il est impossible de revenir en arrière ».

Quel rôle pour le droit dans les conflits ?

On peut distinguer quatre manières d'avoir recours au droit lors des conflits :

- **Classique :** faire valoir la violation d'une norme environnementale devant un organisme compétent. Les opposants n'hésitent pas à exploiter les contradictions qui existent au sein d'un système juridique déterminé ;

- Recourir à des dispositifs juridiques qui ne sont pas liés au droit de l'environnement (recours sur les appels d'offre) ;
- Mobiliser des arguments juridiques dans l'espace public même lorsque les acteurs ne recourent pas aux organes compétents et ne démarrent pas une procédure du modèle « classique » ;
- L'exercice du pouvoir qui permet de modifier une décision et parfois même une norme, lorsque un acteur a accès à une position politique qui lui donne cette possibilité.

Les espaces de dialogue ouverts par les porteurs de projets ont pour objectif, de leur point de vue, de mieux informer, de négocier l'adaptation des projets, d'envisager des compensations. Ces espaces peuvent prendre des formes plus ou moins institutionnalisées. Dans les cas étudiés, ces tentatives se sont traduites par des échecs dans la mesure où les opposants privilégient le contentieux et l'affrontement politique ou symbolique et refusent le plus souvent d'entrer dans des processus de négociation sur les modalités de mise en place des nouvelles infrastructures. Par ailleurs, dans tous les contextes les arguments techniques en faveur des projets semblent inaudibles et sans capacité de prise sur les situations.

Des facteurs externes viennent compliquer l'ouverture d'espaces de dialogue :

- Les porteurs de projet soulignent la difficulté à ouvrir un espace pacifié de débat au niveau local lorsque la question de l'incinération est marquée par la mémoire d'affaires nationales qui les dépassent. Ils souhaiteraient le renforcement d'un référentiel national en faveur de l'incinération, ayant la capacité de cadrer les relations entre acteurs au niveau local, de peser sur la situation par un traitement national des questions sanitaires. Or, ils décrivent leur confrontation avec les opposants comme marquée par une défiance fondamentale, par des dénonciations et des imputations très dures de responsabilités sur des questions sanitaires.
- Alors que les décideurs et les gestionnaires travaillent le processus décisionnel pour produire un cadre rassurant sur les conditions de gestion des sites, de traitement et sur les risques potentiels associés, celui-ci est mis à mal par l'évolution rapide du cadre juridique et des techniques, qui viennent remettre en cause les accords. De son côté, l'évolution rapide du cadre juridique ne permet pas d'instaurer un régime parfaitement « ajusté », lequel permettrait de stabiliser les attentes de l'ensemble des acteurs des déchets. Les opérateurs se trouvent placés devant le paradoxe de devoir construire l'acceptabilité d'équipements qui dans un laps de temps assez court ont de grandes chances d'être juridiquement et techniquement obsolètes. Cela se traduit notamment par une résistance des élus à l'innovation et aux procédés qui n'auraient pas suffisamment fait leurs preuves.

Les conséquences des conflits ne sont pas toujours négatives

Quelles sont les conséquences à court et moyen terme de ces conflits ? Dans la majorité des cas (7 cas sur 9), ils ont conduit au blocage du projet (non réalisation de la nouvelle infrastructure ou fermeture de l'équipement contesté). Il est difficile de déterminer si l'abandon du projet est du à la seule mobilisation des opposants ou si d'autres raisons (coût de l'infrastructure, crise économique, évolution de la législation...) ont joué. Néanmoins, dans la plupart des études de cas, il est indéniable que la mobilisation des opposants a joué un rôle décisif. C'est notamment la dimension locale qui rend les coalitions des porteurs de projet si fragiles et les coalitions d'opposants si puissantes.

Ce blocage peut avoir des conséquences négatives en termes de gestion des déchets : certaines infrastructures obsolètes vont continuer à recevoir des déchets qui auraient dû être acheminés vers les nouveaux projets, aggravant les nuisances pour leurs propres riverains.

Dans des cas plus rares, les parties en présence trouvent un terrain d'entente, soit en renonçant à certaines de leurs positions de départ, soit en reconnaissant les bonnes raisons de la partie adverse et en construisant ensemble une solution hybride. A Tours, par exemple, l'échec du premier projet d'incinérateur a produit un déplacement des discussions en amont du problème, de la question de l'équipement à celle de la réduction des déchets. A Gênes, le blocage a conduit la municipalité à proposer un plan pour améliorer le recyclage et expérimenter un nouveau système de collecte avant d'étudier la faisabilité d'un procédé d'incinération

compatible avec des taux de recyclage élevés. Ces résultats positifs n'apparaissent donc pas directement dans le conflit, mais ensuite, une fois le conflit passé et le projet controversé abandonné.

Reprendre la discussion après un premier blocage : le cas de l'Indre et Loire

A Tours, pour rétablir le dialogue après l'abandon du projet, se saisir du dossier et ouvrir un « débat public » qui prend la forme d'une série de réunions publiques en amont de la révision du plan départemental, le conseil général affirme qu'il faut prendre le temps d'un large échange avant d'envisager une quelconque décision. Les débats ne visent pas à choisir un nouvel équipement, mais à relancer le dialogue avec l'ensemble des groupes engagés dans une réflexion sur le traitement des déchets y compris les opposants que se sont constitués comme interlocuteurs au moment du conflit. Les conclusions de cette phase de débat, tout en rappelant que l'instance politique qui organise les échanges n'a pas de position arrêtée, tentent de promouvoir une orientation « multifilière » sans exclusion d'aucun procédé – c'est-à-dire de rendre possible un débat dépassionné sur l'incinération - soulignent la nécessité d'éviter, y compris dans les modalités d'échanges, les positions « dogmatiques » et proclament qu'une décision collective devra être prise. Ces moments d'indécisions permettent d'instaurer un débat local et d'espérer reconstruire des conditions d'échanges marqués par un climat de confiance tout en pesant sur la construction de la gestion des déchets comme problème public à gérer dans la proximité. Quelle que soit la productivité de ces stratégies d'indécisions sur la qualité des échanges, il est bien difficile de construire des pronostics sur les effets opérationnels de cette phase de débat lorsque la question de la localisation des nouvelles infrastructures devra être reposée.

Comment expliquer que certains conflits produisent des résultats positifs et d'autres non ? Il semble que le facteur principal soit la capacité des autorités et des porteurs de projet qui ont connu un premier blocage sur la location d'un équipement à apprendre de leurs erreurs. Cet apprentissage est loin d'être systématique, comme le montrent des exemples comme Naples, où la crise des déchets dure depuis 20 ans.

Toutefois, sur le plus long terme, les conflits ne seraient-ils pas le ressort principal de l'évolution de la politique déchets et d'amélioration de la gestion des déchets (incitation au recyclage et à la prévention) ?

Pistes de réflexion

En conclusion, il apparaît que les conflits autour des déchets restent forts tandis que les processus de concertation apparaissent timides, aléatoires, peu structurés. Cette situation est le résultat d'une double déconnexion :

- Entre les plans généraux de gestion des déchets et les choix particuliers de localisation des infrastructures, qui répondent à d'autres logiques ;
- Entre les décisions concrètes d'implantation des infrastructures et les populations concernées.

Décider en situation de crise : gestion des déchets, conflits et concertation (France, Italie, Mexique). La recherche a été coordonnée par Patrice Melé, de l'UMR CITERES/CoST, CNRS, Université de Tours. Elle a eu lieu dans le cadre du programme de recherche *Concertation, Décision, Environnement*. Autres chercheurs ayant participé à cette recherche : Antonio Azuela, Luigi Bobbio, Claudia Cirelli, Egidio Dansero, Matteo Girolamo Puttilli, Analorena Gurza, Jade Latargère, Fabrizio Maccaglia, Gianfranco Pomatto, Laurence Rocher, Nadia Tecco; Vicente Ugalde.

Concertation, Décision, Environnement est un programme de recherche du MEDDE. Cette recherche a été financée par l'ADEME. Synthèse des résultats de recherche réalisée par l'ADEME