

*Impact du risque technologique sur la stabilité institutionnelle d'un
système organisationnel :*

le rôle de l'incinération dans la gestion des déchets ménagers et assimilés

Dominique Bourg CREIDD-UTT

Nicolas Buclet CREIDD-UTT

Laurent Gilotte CIRED-SMASH

Direction scientifique : Nicolas Buclet

Rapport final pour le Ministère de l'Ecologie

et du Développement Durable :

Programme « Evaluation et Prise en Compte des Risques Naturels et
Technologiques »

EPR 3

Octobre 2003

Table des matières

| | |
|--|------------------------------------|
| Introduction | 4 |
| Partie I: La place de l'incinération au sein du régime institutionnel français de gestion des déchets ménagers et assimilés | 8 |
| A. Législation européenne et internationale | 8 |
| A.1. La Directive sur l'incinération des déchets (2000/76/CE) | 9 |
| A.2. La Convention sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination (Convention de Bâle) | 10 |
| B. Législation française | 11 |
| B.1. Textes portant sur la gestion des déchets ménagers et assimilés dans leur ensemble | 11 |
| B.2. Textes portant spécifiquement sur la technique de l'incinération | 13 |
| C. Observations sur l'institutionnalisation de la question de l'incinération des déchets ménagers et assimilés en France et hypothèses de recherche | 18 |
| Partie II: Illustration des différences de perception de l'incinération des déchets en Europe | 21 |
| A. L'incinération dans l'Union Européenne | 21 |
| A.1. Etat des lieux | 21 |
| A.2. Premiers éléments sur les différences entre pays européens | 22 |
| A.3. La France comparée aux autres pays ayant un large recours à l'incinération | 23 |
| B. Les pays européens face à la montée des préoccupations environnementales autour de l'objet incinération | 24 |
| B.1. La situation aux Pays-Bas | 24 |
| B.2. La situation au Danemark | 29 |
| B.3. Leçons à retenir du cas danois | 33 |
| C. Conclusion | 34 |
| Partie III: Acceptabilité sociale de l'incinération des déchets ménagers et assimilés : cas d'études | 38 |
| A. Les Cas d'étude | 39 |
| A.1. La Communauté Urbaine de Dunkerque (CUD) | 39 |
| A.2. La Communauté Urbaine de Strasbourg (CUS) | Erreur ! Signet non défini. |
| A.3. Le Sycatom de l'agglomération parisienne | 59 |
| B. Rapprochement avec l'étude ASCA (2000) | 69 |
| B.1. Acceptation ou refus du projet de la part des municipalités concernées | 69 |
| B.2. Les relations avec les associations | 70 |
| B.3. Reproches formulés par les opposants | 70 |
| C. Conclusion | 71 |
| Partie IV: Gestion publique des risques liés à l'incinération : la question des dioxines | 74 |
| A. Emergence de la question des dioxines | 75 |
| A.1. Les premiers frémissements | 76 |
| A.2. Les dioxines s'emparent de l'actualité dans les quotidiens | 77 |
| A.3. Les premières fermetures d'incinérateurs | 78 |
| B. La crise des dioxines | 80 |
| B.1. Extension géographique de la crise | 80 |
| B.2. La controverse et sa gestion publique en 1998 | 81 |
| B.3. La crise s'intensifie... | 83 |

| | |
|--|------------|
| B.4. ... puis retombe | 84 |
| C. La deuxième vague | 84 |
| C.1. Constat sur la situation début 2000 | 84 |
| C.2. Rapports et polémiques | 85 |
| D. La controverse se déplace au niveau local | 87 |
| D.1. Gilly sur Isère | 87 |
| D.2. Autres pollutions aux dioxines | 92 |
| E. L'état du débat local et national sur le futur de l'incinération | 96 |
| E.1. Les projets contestés de nouvelles unités d'incinération | 97 |
| E.2. Les projets aboutis de gestion des déchets ménagers et assimilés | 101 |
| F. Conclusion | 104 |
| Conclusions et propositions | 107 |

Introduction

L'objectif de ce travail, effectué de janvier 2002 à octobre 2003, est de comprendre, en fonction des risques sanitaires et environnementaux identifiés, le rôle que peut jouer dans le futur l'incinération avec récupération d'énergie. Ces risques, la perception qu'en ont certains acteurs de la société, sont en effet un facteur de déstabilisation pour l'ensemble du système français de gestion des déchets.

Notre travail s'est donc attaché à analyser les éléments porteurs d'instabilité institutionnelle, en identifiant notamment les éléments responsables de la défiance envers l'incinération, technique au cœur de la gestion des déchets et de laquelle, de l'avis de nombreux acteurs économiques et institutionnels, il serait difficile de se passer entièrement.

Parmi nos hypothèses de départ, nous avons considéré que la mauvaise acceptabilité sociale de l'incinération n'était pas une constante dans le temps, ni dans l'espace. Cette hypothèse ayant été confirmée tant par une enquête de la situation de la gestion des déchets ailleurs en Europe (cf. partie II), que par une revue des événements au cours des dix dernières années en France (cf. partie IV), nous avons orienté notre travail vers l'identification des problèmes rencontrés ces dernières années par tout porteur d'un projet d'usine d'incinération, problèmes encore d'actualité aujourd'hui.

Il apparaît, à travers notre recherche, que ces problèmes se situent tant à un niveau national (niveau institutionnel) qu'à un niveau strictement local. La **partie I** de ce travail détaille et analyse la réglementation de la gestion des déchets en général, avec un accent mis sur les textes réglementaires spécifiquement dédiés à l'incinération. Nous mettons ainsi en évidence l'évolution réglementaire en la matière, ce qu'elle clarifie et au contraire ce qu'elle laisse dans le flou. Il est important de noter que la question spécifique des émissions de dioxines reste pendant longtemps hors du champ réglementaire. Ce n'est qu'en février 1997 que les dioxines apparaissent pour la première fois *explicitement* dans un texte réglementaire, et encore, par le biais d'une circulaire demandant aux préfets de faire appliquer aux nouvelles installations les normes applicables aux incinérateurs de déchets industriels spéciaux. Par ailleurs, nous avons également noté que les délais impartis aux collectivités locales pour se conformer à la réglementation, bien que considérablement longs (cinq ans) n'ont été que bien rarement respectés. En ce sens, cette première partie de notre travail nous indique dans la réglementation et sa faible mise en œuvre, un premier point faible du régime institutionnel français de gestion des déchets ménagers et assimilés.

La **partie II** est quant à elle consacrée à une revue de la place de l'incinération dans les pays d'Europe occidentale. Après avoir constaté que cette place est extrêmement variable d'un pays à l'autre, nous nous sommes attachés à comparer la situation française avec les pays pour lesquels l'incinération occupe une place importante. Deux de ces pays (Pays-Bas, Danemark) nous ont particulièrement intéressés en ce que l'incinération semble aujourd'hui maintenir une place que peu d'acteurs lui contestent. Suivant des stratégies pourtant différentes d'un pays à l'autre, les pouvoirs publics ont su conserver la confiance du public et des acteurs impliqués. Point commun entre ces pays, la volonté affichée, à travers des objectifs chiffrés, de réduire les flux de déchets. En d'autres termes, il semble qu'une politique ambitieuse de prévention quantitative et qualitative soit un point essentiel de stabilisation d'un régime conventionnel national de gestion des déchets. Jusqu'à très récemment, et en attendant une nouvelle loi prévue pour 2004, il est difficile d'en dire autant pour la France.

Par ailleurs, l'exemple des Pays-Bas est particulièrement éclairant en ce qui concerne l'aspect spécifique des émissions de dioxines. Il n'a fallu que six ans, entre 1988 et 1994, pour que les prémisses d'une crise sanitaire soient sérieusement traitées et que la question soit considérée comme totalement résolue. Entre 1988 et 1991, les pouvoirs publics néerlandais ont défini une politique claire de réduction des émissions, les exploitants d'incinérateurs se conformant rapidement à des normes qui, aujourd'hui encore, sont plus strictes que ce que réclame la directive européenne adoptée en 2000. Cette deuxième partie de notre travail nous a donc permis de montrer qu'une politique publique menée suffisamment en amont d'une future crise sanitaire, était en mesure d'éviter la déstabilisation d'un régime de gestion des déchets.

Revenant au contexte français, nous nous sommes ensuite penchés (**partie III**) sur des exemples précis de collectivités locales confrontées, à des degrés divers, à une remise en cause de leur recours à l'incinération. L'analyse des cas des agglomérations parisiennes, strasbourgeoise et dunkerquoise, nous a permis de comprendre où se situaient certains enjeux en terme d'acceptabilité sociale de l'incinération. Dans le cas de la CUS

(Strasbourg), une véritable stratégie proactive a été définie récemment dans le but de réduire l'utilisation de l'usine d'incinération, usine disproportionnée eu égard aux besoins réels de la CUS, d'autant que celle-ci s'attache à accroître la part recyclée des déchets. Dans un tel contexte, il existe actuellement peu d'opposition directe à la façon dont la collectivité locale mène sa politique de gestion des déchets, et y intègre l'incinération comme méthode complémentaire et non prioritaire.

Dans les deux autres cas, nous nous sommes confrontés à des réalités plus conflictuelles, car impliquant non pas des installations existantes, mais des projets d'incinérateurs. Si, à Dunkerque, il semble que la CUD ait souhaité dialoguer avec les associations a priori opposées au projet, et si l'usine devrait être construite sans opposition massive, nous avons néanmoins constaté que les associations se sentent mal entendues. Surtout, elles regrettent d'être informées au coup par coup, de ne pas être associées à une démarche globale concernant le futur de la gestion des déchets de la CUD. Dès lors, ces associations ne disposent pas d'une vision claire de la stratégie définie par la collectivité locale, et se retrouvent en quelque sorte presque « condamnées » à s'opposer à des projets, faute de pouvoir comprendre s'il s'agit ou non de la meilleure solution envisageable. Les associations ont surtout la sensation, que l'on retrouve ailleurs en France, que l'on investit dans l'incinération avant d'avoir fait le tour des possibilités de recyclage. Il en ressort que l'un des arguments contre le projet est celui de la disproportion de la capacité de l'usine, vue comme un frein (rentabilité oblige) au développement de modes de gestion plus « environnementaux ».

Enfin, nous nous sommes intéressés au cas du Syctom de l'agglomération parisienne, afin de comprendre les causes de l'échec du projet de Vitry-sur-Seine. Il s'est avéré que l'opposition au projet a été menée essentiellement par des élus de la région, notamment d'une commune riveraine mais non incluse dans le périmètre du Syctom, mais aussi par le ministère de l'Environnement. Après plusieurs études et hésitations dont nous rendons compte, le projet a été supprimé du plan départemental du Val-de-Marne au motif que les besoins en incinération du Syctom avaient été surestimés au détriment du recyclage. L'échec de ce projet, ainsi qu'une tension persistante entre départements fortement urbanisés en quête d'installations de traitement et départements davantage ruraux, ces derniers souhaitant mettre fin à l'exportation massive des déchets de l'agglomération parisienne vers les décharges de leur responsabilité (au nom du principe de proximité), ont abouti à un constat : la situation particulière de l'Ile-de-France, son découpage départemental, rendent nécessaire une planification régionale de la gestion des déchets. L'étude de la politique élaborée par le Syctom de l'agglomération parisienne nous a également permis de constater à quel point le problème de l'acceptabilité sociale de toute installation (usine d'incinération, centre de tri,...) est pris au sérieux. La politique de communication est particulièrement soignée et des chartes environnementales et de qualité sont élaborées, qui engagent le Syctom à faire respecter un cahier des charges exigeant. Il reste néanmoins que, comme dans le cas de la CUD, les associations et le public ne sont pas associés à la réflexion générale sur la stratégie à suivre dans les années à venir.

Enfin, la **partie IV** de ce travail est consacrée à la question des émissions de dioxines, de son émergence en tant qu'affaire parfois comparée par les médias à celle de la contamination à l'amiante, et de sa gestion par les pouvoirs publics et par les élus locaux. Nous nous sommes essentiellement (mais non exclusivement) reposés sur une analyse de l'affaire, à travers la presse écrite de ces dix dernières années. De cette analyse il ressort notamment que l'administration publique n'a pas fait preuve de suffisamment d'autorité pour faire respecter les normes existantes (et n'impliquant pas pendant longtemps la question spécifique des dioxines), qu'une plus grande attention des pouvoirs publics sur ce qui se passait ailleurs en Europe, mais aussi en France, où certains acteurs dénonçaient la pollution aux dioxines dès la première moitié des années 1990, leur aurait évité de se trouver confrontés à une véritable crise.

A un niveau plus local, il ressort en particulier que, à quelques exceptions près, les collectivités locales dans leur ensemble ont attendu le plus possible avant de se sentir contraintes à agir, qu'elles ont plutôt été hermétiques aux demandes de dialogue et de concertation de la part des associations de défense de l'environnement, et que plusieurs procès sont actuellement instruits contre préfets, élus locaux et exploitants, pour mise en danger de la vie d'autrui. Des cas aussi exemplaires que Gilly-sur-Isère, cas le plus important et le plus spectaculaire en France de pollution aux dioxines, ont fait terriblement de mal à l'image de l'incinération. Depuis deux ans Gilly-sur-Isère est régulièrement évoquée ailleurs en France pour illustrer les dangers de l'incinération.

Nous nous sommes enfin penchés sur plusieurs projets de nouvelles usines d'incinération en France, afin de comprendre ce qui caractérise les situations difficiles, ou au contraire facilite l'acceptabilité des projets. Il est nettement apparu que la capacité des élus locaux à impliquer le public et les associations dans le processus de réflexion sur les options techniques à retenir, constituait la meilleure façon de débloquer la situation et d'aboutir à une planification opérationnelle de la gestion des déchets. Un dialogue amorcé en amont du processus décisionnel a par exemple permis à la commune de Douarnenez de débloquer une situation compromise au départ, le projet d'incinérateur ayant été adopté sans dialogue préalable avec les acteurs locaux. C'est sur ce constat, étayé par de nombreux exemples, que nous avons souhaité conclure ce travail, en insistant sur cet aspect

Impact du risque technologique sur la stabilité institutionnelle d'un système organisationnel : le rôle de l'incinération dans la gestion des déchets ménagers et assimilés

primordial de la planification concertée de la gestion des déchets, et considérant qu'en ratifiant la Convention de Aarhus, la France s'est officiellement engagée en faveur d'une information transparente et d'une participation du public aux processus décisionnels en matière d'environnement.

Partie I

La place de l'incinération au sein du régime institutionnel français de gestion des déchets ménagers et assimilés

La place de l'incinération au sein du régime institutionnel français de gestion des déchets ménagers et assimilés

Depuis 1975, l'adoption de la Directive européenne du Conseil sur les déchets du 15 juillet (75/442/CEE) ainsi que de la loi n°75-633 du même jour sur l'élimination des déchets et la récupération des matériaux, la législation française et européenne en matière de déchets n'a cessé de s'étoffer, suivant en cela l'accroissement de la perception par nombre d'acteurs de la société, d'un lien fort entre la gestion des déchets et ses impacts sur l'environnement et la santé.

Les premiers textes avaient pour objet de mettre fin aux pratiques d'élimination peu respectueuses de l'environnement. On en est ensuite arrivé, à partir de la fin des années 80, à progressivement définir une politique de gestion des déchets organisée autour du concept de valorisation, et notamment de la valorisation matière (recyclage et compostage).

A travers cette évolution des politiques de gestion des déchets, en particulier des déchets ménagers, l'incinération semble avoir gardé sa place. Initialement technique d'élimination, elle a su se recycler en technique de valorisation énergétique. Aujourd'hui comme en 1975, l'incinération garde donc toute sa place dans le cadre de la gestion des déchets ménagers et assimilés. Les législations qui s'y appliquent aujourd'hui sont donc toutes fondées sur une préoccupation : établir des normes environnementales et sanitaires satisfaisantes et permettant d'envisager le recours à l'incinération avec récupération d'énergie comme mode de valorisation en complément de la valorisation matière.

C'est dans ce contexte que doivent être compris les divers textes de loi portant spécifiquement sur l'incinération, tant au niveau français qu'europpéen. Nous allons nous pencher sur ces divers textes de loi, établir un panorama législatif qui, sans se vouloir exhaustif n'en est pas moins détaillé. Avec ce travail nous mettons en évidence l'évolution du contexte très brièvement décrit ci-dessus, et retirons quelques éléments contextuels qui sont autant d'hypothèses de recherche sur la question qui nous importe, celle des facteurs jouant sur l'acceptabilité sociale des incinérateurs et sur la stabilité de l'ensemble du régime français de gestion des déchets ménagers et assimilés.

A. Législation européenne et internationale

Le cadre général de la législation européenne se compose de la Directive Cadre sur les Déchets de 1975 (75/442/CEE), de la Directive (91/689/CEE) sur les déchets spéciaux, et de la Directive (259/93/CEE) sur le transport des déchets. Les grands principes qui ressortent de ces trois Directives sont les suivants :

- la hiérarchie entre modes de gestion des déchets, de la prévention en haut de l'échelle des préférences à l'élimination (par incinération simple ou mise en décharge) en bas de cette échelle, en passant par la valorisation matière (recyclage et compostage) et/ou énergétique;
- le principe d'auto-suffisance de capacités de traitement au niveau de l'UE et, si possible, au niveau des Etats membres;
- l'utilisation de la BATNEEC (Best Available Technique Not Entailing Excessive Costs, i.e. la meilleure technique disponible utilisable à un coût raisonnable), ceci afin de réduire au mieux les émissions polluantes des installations de traitement;
- le principe de proximité, tout déchet devant être traité aussi près que possible du lieu où il est généré;
- le principe de responsabilité, les acteurs économiques à l'origine notamment de produits manufacturés, doivent être impliqués dans la gestion du cycle de vie des substances, composants et produits issus de leur activité et devenus déchets en fin d'utilisation.

Outre ces grands principes, il est important de souligner également certains objectifs poursuivis par les institutions européennes :

- une définition commune des déchets. La Directive 75/442/CEE a donné une définition des déchets, sans toutefois parvenir à entièrement concilier les différentes interprétations adoptées par les Etats membres;
- l'encouragement aux technologies propres à l'aide de l'analyse de cycle de vie ou de systèmes de labels;
- l'utilisation d'instruments économiques;
- réguler le transport des déchets
- concilier protection de l'environnement et marché unique

Suite à cette énumération de principes et d'objectifs, nous pouvons nous interroger sur la place de l'incinération avec récupération d'énergie dans la politique européenne de gestion des déchets. Bien sûr, il nous faut commencer par la Directive 2000/76/CE traitant spécifiquement de l'incinération des déchets (et qui abroge les Directives précédentes de 1989 et de 1994 qui ne s'occupaient pas d'installations dédiées aux déchets ménagers). Il est cependant nécessaire de ne pas oublier d'autres éléments concernant moins directement l'incinération, mais influençant la politique nationale française de gestion des déchets dans laquelle s'inscrit cette technique de traitement. C'est pour cela que nous évoquerons brièvement la Convention de Bâle de 1989.

A.1. La Directive sur l'incinération des déchets (2000/76/CE)

Cette Directive se fonde sur les éléments suivants :

- les objectifs du cinquième programme communautaire de politique et d'action en matière d'environnement et de développement durable : non-dépassement des charges et seuils critiques des oxydes d'azote (NO_x), du dioxyde de soufre SO₂, des métaux lourds et des dioxines, afin de préserver la qualité de l'air et protéger la santé de toute personne; réduction de 90% des émissions de dioxines et de 70% des émissions de cadmium (Cd), de mercure (Hg) et de plomb (Pb) par rapport à 1995.
- le protocole sur les substances polluantes organiques persistantes signé par la Communauté Européenne dans le cadre de la Convention relative à la pollution atmosphérique transfrontière à grande distance, élaborée par la Commission économique pour l'Europe des nations unies : valeur limite juridiquement obligatoire pour les émissions de dioxines et de furannes à 0,1 ng/m³ TE (Toxicity Equivalents) pour les installations où l'on incinère plus de trois tonnes de déchets municipaux solide par heure; valeur limite juridiquement obligatoire de 0,08 mg/m³ pour les émissions de mercure résultant de l'incinération des déchets municipaux.
- les premiers résultats, obtenus en Europe suite à l'adoption des directives 89/369/CEE et 89/429/CEE du Conseil, concernant la prévention et la réduction de la pollution atmosphérique en provenance des installations d'incinération de déchets municipaux. L'application des mesures comprises dans ces directives ont contribué à réduire et à maîtriser les émissions atmosphériques produites par les installations d'incinération. La directive adoptée en 2000 vise donc à aller plus loin.

De cette Directive, nous devons en plus retenir les éléments suivants :

- il s'agit de fixer des exigences minimales auxquelles doivent satisfaire les installations d'incinération et de co-incinération. Ceci signifie que les Etats membres ont la possibilité d'aller plus loin dans la sévèrisation des normes environnementales et sanitaires. Ce point est important, et nous y reviendrons en phase d'analyse en terme de stabilité de l'environnement institutionnel des acteurs concernés.
- une installation d'incinération peut se constituer à partir de plusieurs techniques possibles. Outre l'incinération par oxydation (procédé classique), sont cités comme exemples alternatifs la pyrolyse, la gazéification ou le traitement plasmatisque. L'incinération est en ce sens un mode de valorisation énergétique qui ne dépend pas d'un procédé unique et prédéterminé. Loin d'être exclue, l'innovation technique garde toute sa place. Par ailleurs, les institutions européennes se gardent bien d'intervenir dans le débat qui oppose, notamment, l'incinération sous sa forme la plus classique et la pyrolyse.
- la co-incinération a également sa place, qu'elle utilise les déchets comme combustible habituel ou d'appoint et contribue ainsi à leur traitement thermique. Il s'agit là d'une autre option que celles présentées au point précédent.
- Les résidus du traitement, dont les quantités et la nocivité doivent être réduites au minimum, doivent être recyclés. Il sera important par la suite de se pencher sur l'effectivité de cette disposition, le devenir des mâchefers faisant partie des thèmes sujets à controverse autour de la question de l'incinération.
- une grande importance est attribuée à l'information et à la participation du public. Toute personne doit pouvoir accéder suffisamment à l'avance aux demandes de nouveaux permis d'installations d'incinération, afin de pouvoir émettre des observations et ce, avant que l'autorité compétente ne prenne une décision. Cette dernière, accompagnée d'un exemplaire du permis, doit également être mise à disposition du public. Il s'agit bien évidemment, relativement à notre recherche, d'un élément crucial en termes de problèmes d'acceptabilité sociale.
- l'importance de l'information du public se reflète également au niveau de la mise à disposition des rapports d'exploitation des installations (avec une capacité nominale égale ou supérieure à deux tonnes par heure), concernant la surveillance de leur bon fonctionnement, au regard des normes d'émissions et de pollutions. Pour les installations plus petites (moins de deux tonnes par heure), l'autorité compétente est juste tenue à rendre accessible au public la liste de ces installations. Là encore, nous y voyons un aspect d'importance, puisque cette disparité de traitement entre grandes et petites installations se reflète également au niveau des exigences en matière de mesures des émissions.

Cette directive a été transcrite en droit français avec l'arrêté du 20 septembre 2002 relatif aux installations d'incinération et de co-incinération de déchets non dangereux et aux installations incinérant des déchets d'activité de soins à risques infectieux.

A.2. La Convention sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination (Convention de Bâle)

Cette Convention, signée à Bâle le 22 mars 1989, a été intégrée à la législation française en Août 1992 (décret n° 92-883). Sont concernés, au titre de l'Annexe II, les déchets ménagers collectés, ainsi que les résidus provenant de l'incinération des déchets ménagers. Par cette inclusion à la Convention de Bâle, déchets ménagers, mâchefers (résidus solides provenant de leur incinération) et REFIOM (résidu de fumée d'incinération d'ordures ménagères) ne peuvent circuler librement. Les Etats signataires de la Convention peuvent en effet en interdire l'importation, tandis qu'il est demandé à chacun d'entre eux de mettre en place des installations adéquates d'élimination qui devront, dans la mesure du possible, être situées à l'intérieur du pays (Article 4-2-b). Les mouvements transfrontières de déchets dangereux et d'autres déchets doivent quant à eux être réduits à un minimum compatible avec une gestion efficace et écologiquement rationnelle (Article 4-2-d). Les déchets en question sont donc potentiellement soumis au principe de proximité. Le recours à l'incinération implique donc pour un pays d'être en mesure de traiter autant que possible les mâchefers et les REFIOM ainsi générés, ce point venant se rajouter à l'un des points mis en évidence de la Directive "incinération".

B. Législation française

Les grands principes à la base de la législation française en matière de déchets se retrouvent avant tout dans la Loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement. Il s'agit notamment du principe de précaution, du principe d'action préventive et de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement par l'emploi des meilleures technologies disponibles à un coût économiquement acceptable, le principe pollueur-payeur, et le principe de participation, selon lequel chaque citoyen doit avoir accès aux informations relatives à l'environnement. Nous retrouvons bien certains éléments présents dans la législation européenne.

Enumérons à présent, outre la Directive "incinération" dont ci-dessus, la partie de la législation française sur la gestion des déchets ménagers et assimilés avec un impact sur le choix des techniques de traitement. Il s'agit :

- de la Directive du 20 décembre 1994 (94/62/CE) relative aux emballages et aux déchets d'emballages;
- du Décret n° 96-1008 du 18 novembre 1996 relatif aux plans d'élimination des déchets ménagers et assimilés;
- de la Circulaire du 28 avril 1998 concernant la mise en œuvre et l'évolution des plans départementaux d'élimination des déchets ménagers et assimilés;
- du Décret n° 95-1027 du 18 septembre 1995 relatif à la taxe sur le traitement et le stockage de déchets

Il nous reste à voir les implications de ces textes de lois sur la place de l'incinération avec récupération d'énergie dans la gestion française des déchets ménagers et assimilés. Nous traiterons dans un dernier temps des textes législatifs ayant trait plus spécifiquement à la technique même de l'incinération et aux contraintes environnementales et sanitaires qui se sont élaborées entre 1989 et aujourd'hui.

B.1. Textes portant sur la gestion des déchets ménagers et assimilés dans leur ensemble

➤ *Directive du 20 décembre 1994 (94/62/CE) relative aux emballages et aux déchets d'emballages*

Outre la hiérarchie entre modes de gestion des déchets, telle qu'établie au niveau européen et définie plus haut, il nous faut simplement rappeler les objectifs fixés en matière de gestion des déchets d'emballages : valorisation de 50% au minimum et de 65% au maximum en poids des déchets d'emballages (soit par recyclage, soit par valorisation énergétique); recyclage de 25% au minimum et de 45% au maximum en poids de l'ensemble des matériaux d'emballages, avec un minimum de 15% en poids pour chaque matériau d'emballages.

➤ *Décret n° 96-1008 du 18 novembre 1996 relatif aux plans d'élimination des déchets ménagers et assimilés*

Ce décret vient remplacer le décret n° 93-139 du 3 février 1993 qui introduisait ces mêmes plans départementaux. Les plans départementaux (ou inter-départementaux si plusieurs départements limitrophes s'accordent sur l'élaboration d'un plan commun), tels que définis par le législateur français, sont la clef de voûte de l'organisation de la gestion des déchets ménagers et assimilés. Ils ont en effet pour objet de coordonner l'ensemble des actions à mener tant par les pouvoirs publics que par des organismes privés en vue d'assurer la réalisation des objectifs fixés. Pour ce faire, ils fixent pour les différentes catégories de déchets qu'ils définissent en quelles proportions elles doivent être valorisées (réemploi, recyclage, obtention de matières réutilisables ou d'énergie) ou incinérées sans récupération d'énergie, ou détruites par tout autre moyen ne conduisant pas à une valorisation, soit stockées.

Autres tâches confiées aux services du préfet ou au Conseil Général (si celui-ci en fait la demande) chargés d'élaborer un projet de plan : le recensement des installations d'élimination des déchets en service, ainsi que l'énumération, compte tenu des priorités retenues, des installations nouvelles nécessaires.

La Commission consultative, à qui est adressé le projet de plan ainsi qu'un rapport annuel de mise en œuvre du plan, est composée : du préfet ou de son représentant; du président du Conseil Général ou de son représentant; de représentants du Conseil Général désignés par le président de cette assemblée; des chefs de services déconcentrés de l'Etat intéressés; d'un représentant de l'Ademe, des chambres de commerce et d'industrie, des chambres d'agriculture, des chambres des métiers, de représentants des communes de la zone du plan, de représentants des organisations professionnelles concourant à la production et à l'élimination des déchets, et de représentants d'associations agréées de protection de l'environnement concernées.

Par ailleurs, le projet de plan est soumis à enquête publique, le dossier étant composé : d'une notice explicative sur l'objet de l'enquête, la portée du projet de plan et les justifications des principales mesures de ce projet; du projet de plan lui-même.

C'est donc au niveau de ces plans départementaux que s'élabore concrètement la stratégie opérationnelle de la gestion des déchets. Tout y est fait pour orienter l'action de chaque acteur concerné, tandis que, point important au regard de leur acceptabilité sociale, l'ensemble des catégories d'acteurs de la société est représenté au sein de la Commission consultative. Autre point important dans cette même optique, l'existence d'une enquête publique, qui laisse la possibilité à tout citoyen se sentant concerné d'être informé et de donner son avis sur les projets de plans. Il pourrait donc sembler, a priori, que les procédures d'adoption des plans départementaux soient suffisantes pour apporter aux choix organisationnels et techniques une acceptabilité sociale suffisante. Or, et c'est une des raisons d'être de cette recherche, il ne semble pas que cela soit le cas, ce qui nous amène à rechercher les causes de cette faiblesse.

➤ ***Circulaire du 28 avril 1998 concernant la mise en œuvre et l'évolution des plans départementaux d'élimination des déchets ménagers et assimilés***

L'adoption de plans départementaux a posé et pose encore en 2002 des problèmes, dont certains sont directement liés à la question des installations d'incinération. En 1998, face aux difficultés rencontrées et aux retards dans l'élaboration des plans, la ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement a ressenti la nécessité d'établir une Circulaire à destination des préfets de région et de départements.

Parmi les corrections demandées par la ministre, il y a notamment celle d'un recours moins massif à l'incinération. En moyenne, les plans départementaux déjà disponibles à cette époque tablaient sur 65% d'incinération avec récupération d'énergie, laissant une part trop faible à la valorisation matière. "L'examen des plans adoptés [...] a montré que le recours à l'incinération était [...] à la fois presque systématique et important, et pouvait, dans ces conditions, obérer les possibilités de développement du recyclage et de la valorisation-matière" (Circulaire du 28 avril 1998).

Selon la Circulaire, une juste mesure doit être trouvée. "L'incinération avec récupération d'énergie et correctement dépolluée est un mode de traitement et de valorisation des déchets qui a sa place dans une approche multi-filières d'élimination. Elle peut parfois se révéler incontournable, comme pour les grandes agglomérations ou les régions ayant des débouchés limités pour la récupération matière ou organique." Nous voyons là l'importance que revêt l'incinération dans l'organisation de la gestion des déchets de la responsabilité des collectivités locales. C'est pourquoi la Circulaire s'attarde également sur :

- la nécessité, dans le cadre de la modernisation de la gestion des déchets, d'une application stricte de la réglementation en vigueur que ce soit pour la création ou pour la mise en conformité des installations d'incinération ou de stockage de déchets. Ceci sous-entend que les normes en vigueur ne sont pas toujours respectées. Notons d'ailleurs que cette circulaire arrive alors que la polémique sur les dioxines dégagées par les incinérateurs est particulièrement vive. C'est ce que souligne la Circulaire puisqu' "une large part des difficultés rencontrées, pour l'implantation de nouvelles unités de collecte ou de traitement, tient aussi aux difficultés passées et parfois persistantes à faire appliquer les règles prévues au plan national et local".
- la maîtrise des coûts d'élimination des déchets à prendre en compte en phase d'élaboration mais aussi d'évaluation des plans. Il s'agit notamment de veiller à ce que les investissements lourds comme les installations d'incinération ne soient pas surdimensionnés. Il est conseillé de réfléchir sur les besoins en capacité d'incinération après la mise en place des filières de collecte sélective. Les besoins peuvent apparaître alors comme moins importants et nécessiter un élargissement du périmètre d'action de l'incinérateur. "Cette perspective est préférable, du point de vue environnemental mais aussi économique, au fait de réduire la part consacrée au recyclage, sous prétexte d'assurer un approvisionnement suffisant aux unités d'incinération ou de stockage". Elargir le périmètre de la zone desservie par un incinérateur "peut ainsi constituer une application raisonnable du principe de proximité" selon la ministre de l'Environnement. La Circulaire se veut particulièrement claire sur les préférences des pouvoirs publics nationaux en matière d'investissements. Tout en notant que tant le sur-dimensionnement que le sous-dimensionnement d'un incinérateur peut coûter cher à la collectivité (ce qui suppose des études préalables fiables sur les flux de déchets à y traiter dans le temps), la Circulaire indique la règle de prudence donnant la préférence à une situation de sous-capacité susceptible d'être compensée en jouant sur la modularité de l'installation (construction d'un four supplémentaire). Il est réitéré que, dans l'incertitude, il vaut mieux s'interroger sur les risques de sur-capacité et, si nécessaire, différer une tranche du projet d'investissement "en attendant le retour des premiers résultats sur les opérations amont (collecte sélective, tri) pour valider son dimensionnement". De l'avis des pouvoirs publics, il faut surtout éviter de réduire la part consacrée au recyclage, sous prétexte d'assurer un approvisionnement suffisant aux unités d'incinération ou de stockage.

La Circulaire met également l'accent sur d'autres aspects qui nous intéressent dans le cadre de cette recherche, et notamment sur l'implication des acteurs locaux. Pour faire suite à certaines critiques essuyées par les plans

départementaux, et provenant de certaines municipalités s'estimant lésées (voir Buclet et Hommel, 1999), la Circulaire précise qu'un "plan départemental de qualité ne peut donc être qu'un plan porté par les collectivités et non un plan subi par ces dernières. L'élaboration et la mise en œuvre d'un plan ne se conçoivent ainsi qu'avec une forte implication des collectivités et une réelle et constructive concertation de leurs partenaires socio-économiques locaux". Et d'ajouter ("Je vous demande d'y veiller tout particulièrement") une mention spéciale en faveur d'une concertation approfondie avec les mouvements associatifs.

Dans le même ordre d'idées, la Circulaire souligne la nécessité de la mise en place d'actions de communication et d'information permanente au niveau des collectivités locales. Ce serait là l'une des conditions indispensables à la réussite de la mise en œuvre d'un plan départemental, comme c'est le cas pour le retour d'expérience dans la réussite mais aussi dans l'échec. Car le plan départemental "doit être un outil vivant qui évolue, à intervalles réguliers, en fonction de sa mise en œuvre". Conçu de la sorte, un plan, fondé sur des prévisions quantitatives et qualitatives sur le gisement des déchets, pourra tenir compte avec souplesse tant de l'évolution de ce gisement que de la finesse des études prévisionnelles.

Nous retrouvons les ingrédients qui nous avaient amené à parler de plans départementaux en tant qu'investissements de forme (Buclet, 2001). Il s'agit par cette notion d'étendre l'acception classique de l'investissement matériel et immatériel en caractérisant l'investissement "comme l'établissement, coûteux, d'une relation stable, pour une certaine durée" (Thévenot, 1986, p.26). Le rendement de l'investissement de forme étant ici "attaché à la stabilité, ou encore à la certitude à laquelle il donne accès en réduisant l'espace des possibles" (Thévenot, 1986, p.28). Les investissements de forme, en tant que mécanismes de coordination reconnus, sont à la base des repères conventionnels qui, en recevant l'adhésion générale des agents quant à leur validité, ont "pour but de bloquer la quête de demandes de garanties, qui est à la limite indécidable, et d'assurer la compatibilité en une même action ensemble d'une foule d'actions locales, d'échanges particuliers" (Livet, Thévenot, 1994, p.161). Or le respect de cette adhésion ne peut être garanti. Ce n'est qu'en raison de sa capacité à amener à une situation de coordination profitable à l'ensemble des agents, que chacun va trouver un motif de confiance dans la pérennisation de l'adhésion générale. C'est pour cette raison, afin d'assurer la stabilité dynamique (Aglietta, 1991; Buclet, Hommel, 1999) de la gestion française des déchets ménagers et assimilés, qu'il est important de recueillir l'adhésion aux plans départementaux de l'ensemble des acteurs impliqués, autant d'éléments qu'invoque la Circulaire.

➤ **Décret n° 95-1027 du 18 septembre 1995 relatif à la taxe sur le traitement et le stockage de déchets**

Ce décret est de moindre importance en ce qui nous concerne, mais mérite malgré tout d'être mentionné. Sont notamment assujetties à la taxe instaurée par ce décret, les installations de stockage de déchets ménagers et assimilés, le reste du décret s'intéressant aux déchets industriels spéciaux. Cette taxe ne peut pas être sans conséquences sur les choix techniques de traitement des déchets par les collectivités locales, avec un niveau aujourd'hui de 9,15 Euros par tonne.

B.2. Textes portant spécifiquement sur la technique de l'incinération

Il s'agit pour l'essentiel d'arrêtés et de circulaires, dans un domaine essentiellement régi par les Directives européennes de 1989, 1994 et 2000. Leur passage en revue nous apparaît nécessaire, en ce qu'il permet notamment de comprendre les aléas du régime français et ses difficultés chroniques à faire appliquer les normes établies.

➤ **Arrêté du 23 août 1989 (et Circulaire du 23 août 1989) relatif à l'incinération de déchets contaminés dans une usine d'incinération de résidus urbains**

Les produits chimiques employés en photographie, produits chimiques explosifs et à haut pouvoir oxydant, déchets mercuriels, radioactifs, ainsi que cadavres (humains et animaux) ne peuvent en aucun cas être incinérés dans ce type d'installation. Quant aux autres déchets contaminés, si leur traitement dans une usine d'incinération de plus de trois tonnes par heure est consenti (excepté en phase de démarrage et d'extinction du four), une autorisation spéciale, délivrée par le *Conseil supérieur des installations classées*, est requise pour les usines à fonctionnement discontinu d'une capacité totale inférieure à 3 tonnes par heure.

Néanmoins, même dans les cas où ces déchets pourraient être traités, ne sont acceptés que les déchets conditionnés dans des récipients étanches pouvant assurer une bonne résistance, à usage unique et facilement incinérables, en bon état, et avec un marquage indiquant la nature des déchets et leur provenance. Leur incinération doit advenir dans les 24 heures de leur arrivée sur le site et, pendant ce court laps de temps, doivent être stockés dans un local fermé prévu à cet effet. Leur présence dans un four à un moment donné ne peut excéder 10% du total, ce pour éviter des sautes de niveau du PCI (Pouvoir Calorifique Inférieur) en deçà de 850°C.

L'installation doit en outre disposer d'appareils de mesure, afin de s'assurer d'une teneur en CO (monoxyde de carbone) inférieure à 80 mg/Nm³ sur gaz humide et à 7% de CO₂, ou bien inférieure à 100 mg/Nm³ sur gaz sec et à 9% de CO₂ (ou 11% de O₂). La teneur en imbrûlés dans les mâchefers est limitée en permanence à 3% (vérification trimestrielle).

D'autres mesures doivent être prises afin de disposer d'une traçabilité de la provenance des déchets contaminés, de leur élimination et de ce qu'il advient des récipients. En cas d'accident, ou d'arrêt soudain des fours moins de deux heures après l'introduction de déchets contaminés, des procédures sont à mettre en place.

➤ **Arrêté du 25 janvier 1991 relatif aux installations d'incinération de résidus urbains**

L'arrêté en question s'applique à l'incinération des ordures ménagères, des déchets de commerce et d'industrie assimilables, ainsi qu'aux déchets non contaminés provenant d'établissements sanitaires et assimilés. Il vise notamment (article 8 de l'annexe) à établir les conditions de déchargement des résidus urbains et de stockage provisoire visant à prévenir toute gêne olfactive pour le voisinage. Cet aspect technique, apparemment anodin comparé aux questions d'émissions polluantes, est de fait particulièrement important dans une logique de construction de l'acceptabilité sociale des usines d'incinération.

L'article 9 réitère quant à lui l'obligation (cf. arrêté d'août 1989) de porter les gaz de combustion au-delà de 850°C pendant au moins 2 secondes (et en présence d'au moins 6% d'oxygène). Pour éviter de descendre sous cette température, toute nouvelle installation devra être dotée de brûleurs d'appoint, entrant automatiquement en fonction dès que la température des gaz de combustion descend sous les 850°C. Toutes ces mesures doivent permettre de ne pas dépasser une teneur en monoxyde de carbone de 100 mg/Nm³.

D'autres normes concernent la forme et le calcul, très précis selon les conditions locales, de la hauteur minimale des conduits de cheminée. Cela donne comme normes d'émission (en mg/Nm³) :

| | Inf. à 1t/h | De 1t/h à moins de 3t/h | Plus de 3t/h |
|---|-------------|-------------------------|--------------|
| Vitesse verticale des gaz de combustion en sortie de cheminée | >8m/s | >8m/s | >12m/s |
| Poussières totales | 200 | 100 | 30 |
| Acide chlorhydrique (HCl) | 250 | 100 | 50 |
| Composés organiques exprimés en carbone total | 20 | 20 | 20 |
| Métaux lourds (Pb, Cr, Cu, Mn) | - | 5 | 5 |
| Métaux lourds (Ni, As) | - | 1 | 1 |
| Métaux lourds (Cd, Hg) particuliers et gazeux | - | 0,2 | 0,2 |
| Acide fluorhydrique (HF) | - | 4 | 2 |
| Anhydride sulfureux (SO ₂) | - | 300 | 300 |

Le contrôle du respect de ces normes est fondé sur le principe de l'auto surveillance. Concernant la combustion, la température des gaz doit être enregistrée en continu et un rapport mensuel de ces enregistrements doit être adressé mensuellement à l'inspecteur des installations. Concernant la nature des gaz rejetés, notons que pour les installations d'une capacité nominale inférieure à 1t/h, les émissions peuvent n'être mesurées qu'une fois par an (sauf modalité contraire précisée dans l'arrêté d'autorisation), alors que pour de plus grandes installations, les émissions en poussières totales, en monoxyde de carbone, en oxygène et en acide chlorhydrique doivent être mesurées et enregistrées en continu.

D'autres normes sont établies par l'arrêté, concernant le stockage le transport, l'élimination, voire la valorisation (pour les mâchefers en particulier) des résidus solides de l'incinération, la prévention de la pollution des eaux, des risques liés aux installations électriques, des risques d'incendie, des nuisances auditives pour le voisinage.

Tout cet ensemble de mesures se montre relativement complet. Il semble que dès le début des années 1990, les pouvoirs publics aient eu le souci de prendre en compte l'ensemble des éléments liés à l'incinération susceptibles de nuire à la santé et à l'environnement. Point positif de cet arrêté, le fait qu'il s'applique à toute installation, y compris celles dont la première autorisation a été délivrée avant sa publication. En revanche, l'on peut constater que rien n'est dit **explicitement** quant aux émissions de dioxines et de NOx, alors même que d'autres pays (voir

le cas des Pays-Bas) ont déjà établi à cette date des normes sévères concernant ces polluants. Nous insistons sur le terme « **explicitement** » car, à partir du 1^{er} décembre 1996, date ultime pour le respect des prescriptions de l'arrêté, le ministère de l'Environnement se fondera sur ce même arrêté pour mettre en cause les incinérateurs émettant trop de dioxines. Il faut comprendre en effet que certaines des prescriptions ici présentes, et notamment la mise en place d'un dépoussiéreur, ont pour effet de réduire la formation de dioxines. Nous pouvons néanmoins regretter que la question des dioxines n'apparaisse que de façon implicite, un non-dit qui ne peut en rien favoriser une mobilisation des acteurs concernés (y compris les collectivités locales) autour de la question. Soulignons par ailleurs que ce reproche doit avant tout être adressé aux institutions européennes, l'arrêté étant la transcription en droit français de la Directive du Conseil n° 89/369 du 8 juin 1989 concernant la prévention de la pollution atmosphérique en provenance des installations nouvelles d'incinération des déchets municipaux.

Enfin, comme cela arrive fréquemment lors de la publication de semblables arrêtés, les temps accordés aux exploitants pour la mise en conformité des installations, peuvent parfois être étendus. A l'exception des normes sur les résidus solides, les installations d'une capacité nominale de moins de 6 tonnes par heure avaient jusqu'au 1^{er} décembre 1996 pour se conformer aux exigences de l'arrêté, soit presque six années complètes. Bien que des délais d'application soient compréhensibles, il faut se poser la question de l'influence d'un tel décalage dans le temps entre l'adoption de normes et leur mise en application, sur la remise en cause de l'incinération en tant que mode de gestion extrêmement polluant.

➤ ***Circulaire DPPR/SEI/BPSIED n° 94-IV-1 du 9 mai 1994 relative à l'élimination des mâchefers d'incinération des résidus urbains***

Cette circulaire a pour objet de fixer des règles précises d'élimination et de valorisation des mâchefers, ceux-ci devant être impérativement séparés des REFIOM (résidus des fumées d'épuration). La circulaire, en particulier, se fonde sur des études approfondies sur les caractéristiques des mâchefers issus des unités d'incinération les plus performantes, et établit de la sorte des critères de valorisation. Le ministre de l'Environnement précise néanmoins que les études sur l'emploi des mâchefers comme matériau de simple remblai ou de comblement sont encore insuffisantes. Les mâchefers sont classés en trois catégories, à faible fraction lixiviable, intermédiaires et à forte fraction lixiviable, les premiers étant valorisables, les deuxièmes soumis à une période dite de maturation (et éventuellement soumis à un prétraitement) et les troisièmes devant être stockés. Il appartient aux analyses d'établir l'appartenance des mâchefers produits par les usines d'incinération à l'une ou l'autre des catégories.

Le ministre de l'Environnement a souhaité souligner, dans cette circulaire, que les tests de potentiel polluant des mâchefers, reposant sur trois lixiviations successives (afin d'évaluer l'impact de lessivages consécutifs et d'estimer la tenue dans le temps), étaient bien plus rigoureux que les méthodes employées dans d'autres pays. De nombreuses mesures sont établies par ailleurs dans le but d'éviter tout risque de pollution de l'eau. La preuve du respect de ces mesures est à la charge des exploitants d'usines d'incinération.

Concernant les mâchefers de catégorie intermédiaire, le ministre de l'Environnement insiste sur le grand intérêt de définir une procédure de suivi de la qualité très rigoureuse, ceci bien évidemment afin d'instaurer une relation de confiance avec les entreprises souhaitant valoriser ces sous-produits initialement non valorisables. Lorsqu'une procédure de suivi de la qualité existe, l'inspection des installations classées doit en connaître les éléments.

Si des procédés autres que la simple maturation peuvent être employés pour les mâchefers de catégorie intermédiaire, afin d'en réduire le potentiel polluant et les stabiliser (i.e. les rendre valorisables), la circulaire n'en prévoit pas pour l'instant l'extension aux mâchefers avec forte fraction lixiviable. L'éventualité de viser à terme à la valorisation de l'ensemble des mâchefers n'est cependant pas exclue.

➤ ***Arrêté du 31 mai 1994 relatif aux installations intercommunales de traitement des déchets ménagers et assimilés***

Cet arrêté établit le principe d'aides financières aux communes accueillant des installations intercommunales de traitement des déchets ménagers et assimilés, pourvu que ces installations classées (mises en service après le 13 juillet 1992) respectent la réglementation en matière de protection de l'environnement et qu'elles s'inscrivent dans le cadre du plan départemental (ou éventuellement interdépartemental). Parmi ces installations, outre certaines stations de transit, les centres de tri ou de traitement biologique, l'on trouve les installations de traitement thermique avec valorisation de l'énergie récupérée, et les installations de valorisation de résidus de traitements thermiques.

Dans un contexte où il devient difficile de faire accepter par une population l'établissement de certaines installations sur le territoire de leur commune, de possibles aides financières peuvent parfois faciliter l'installation de certains équipements liés à la gestion des déchets ménagers et assimilés.

➤ ***Circulaire DPPR/SDPD du 10 janvier 1996 relative aux résidus de l'incinération des déchets ménagers et assimilés dans des fours à lits fluidisés***

Cette circulaire a pour objet de permettre aux préfets de statuer sur les demandes d'autorisations concernant un nouveau type de fours. Il s'agit donc d'un ajustement face aux évolutions des techniques de combustion des déchets, les fours à lits fluidisés se développant depuis environ 1995 en France. Il s'agit d'une évolution qui modifie sensiblement l'attitude à adopter face aux polluants. Les lits fluidisés présentent en effet la caractéristique de répartir les métaux lourds dans les différents résidus, alors que les fours classiques les concentrent dans les REFIOM. Les fours à lit fluidisé conduisent toutefois à des résidus avant traitement des fumées qui ont un meilleur comportement de lixiviation. Il y a lieu de tenir compte de ces facteurs, notamment en l'attente des résultats d'un programme d'évaluation de la qualité des résidus issus de cette technique par rapport à une technique plus classique.

➤ ***Arrêté du 10 octobre 1996 relatif aux installations spécialisées d'incinération et aux installations de coïncinération de certains déchets industriels spéciaux***

Cet arrêté est la transposition française de la directive européenne du 16 décembre 1994, qui impose une valeur limite à l'émission de $0,1 \text{ ng/m}^3$ en dioxines aux installations d'incinération de déchets industriels spéciaux, valeur immédiatement applicable pour toute nouvelle installation et applicable à compter du 1^{er} juillet 2000 pour les installations existantes. Bien que ne concernant pas les incinérateurs de déchets ménagers et assimilés, une circulaire du 24 février 1997 du ministère de l'Environnement anticipe l'évolution de la réglementation européenne en demandant aux préfets d'appliquer les mêmes règles à l'ensemble des nouvelles installations, que celles-ci concernent les déchets industriels spéciaux ou les déchets ménagers et assimilés. C'est donc avec cette circulaire, que se concrétise « **formellement** » la contrainte faite aux collectivités locales recourant à l'incinération de respecter des normes d'émissions de dioxines pour les nouvelles installations, les installations existantes échappant encore à toute norme explicite d'émission concernant les dioxines.

➤ ***Circulaire du 21 octobre 1996 relative à la mise en conformité des usines d'incinération d'ordures ménagères avec les dispositions de l'arrêté ministériel du 25 janvier 1991***

Cette circulaire part d'un constat peu flatteur. Alors que l'ensemble des installations d'une capacité supérieure ou égale à six tonnes par heure ont jusqu'au 1^{er} décembre 1996 pour se mettre en conformité avec les normes contenues dans l'arrêté ministériel du 25 janvier 1991 (cf. supra), une enquête menée montre que le taux de conformité du parc d'incinérateur fin 1996 ne serait que de 56%, soit 71% de la capacité totale d'incinération. En outre quatre installations (représentant 6,5% du parc) ne réalisaient pas encore en 1995 de séparation entre mâchefers et résidus d'épuration des fumées (les REFIOM), séparation pourtant exigée au 1^{er} décembre 1992.

La circulaire insiste sur le fait que « les exploitants des usines d'incinération connaissaient depuis 1989 l'échéancier qui leur est imposé » et donc que ce délai était suffisant pour leur permettre d'agir en conséquence. Les préfets sont donc invités à faire appliquer avec détermination la réglementation en vigueur et de veiller également à la mise en conformité des usines de plus petite capacité.

➤ ***Circulaire DPPR/SDPD n° 97-0760 du 30 mai 1997 relative au suivi du parc des installations existantes d'incinération d'ordures ménagères d'une capacité supérieure ou égale à 6 tonnes par heure***

Il s'agit de la suite du constat effectué en octobre 1996 (cf. supra), mais aussi d'une circulaire (non publiée au Journal Officiel) envoyée le 3 février 1997 par Corinne Lepage, ministre de l'Environnement, aux préfets de département. Cette circulaire demandait à ceux-ci de lui faire parvenir pour le 28 février 1997 un état précis des installations maintenues en activité et non mises en conformité, ainsi que des actions engagées par les services de la préfecture sur ces installations. Les installations concernées sont au nombre de 64. Le constat est encore plus négatif que celui effectué en octobre 1996 ! Fin 1996, seulement 37% des installations représentant 47,5% de la capacité totale étaient en conformité ou fermées, un résultat « clairement peu satisfaisant même si un certain nombre de mises en conformité ont été effectuées au premier semestre 1997 ». On constate surtout que nombre de collectivités locales et d'exploitants ont cherché à gagner du temps par rapport à leurs engagements. De nombreuses usines, dont celles de Saint Ouen et Rungis en Région Parisienne et l'usine de Dunkerque dans le Nord¹, ont prévu d'achever la remise aux normes de leurs installations en 1997 ou en 1998. Ce sont 19% des usines dont l'achèvement de mise en conformité est prévu avant fin 1997, tandis qu'également 19% ne seront en conformité avec la réglementation qu'après 1997. 5% des usines devraient fermer au cours de l'année 1997, 1% en 1998 et 19% après 1998. Il existe de nombreux cas de fermeture programmés bien après fin 1996 sous prétexte que de nouvelles usines vont voir le jour. Ainsi dans le Nord, c'est le cas pour Wasquehal (entre 1997 et 2000), Sequedin (entre 1999 et 2000), Halluin (2000), et Dunkerque (pas de date annoncée), et dans le Pas-de-

¹ qui nous intéressent au premier chef pour cette étude

Calais pour Hénin, Beaumont et Noyelle sous Lens (dates indéterminées). Cette situation est à rapprocher de la médiatisation en France du problème des dioxines au cours notamment de l'année 1997, médiatisation partie, sans doute n'est ce pas un hasard, de la Région Nord-Pas-de-Calais. Rappelons encore que l'ensemble de ces données recueillies dans cette Circulaire ne sont relatives qu'aux installations de plus de 6 tonnes par heure, généralement plus suivies du point de vue du respect des normes que ne le sont de plus petites installations.

➤ ***Circulaire n°98-0597 du 19 mai 1998 relative au parc des usines d'incinération d'ordures ménagères d'une capacité inférieure à six tonnes par heure***

Dominique Voynet, ministre de l'Environnement, reprend la démarche suivie pour les plus grosses installations, et demande aux préfets de départements un état des lieux précis concernant les petites installations, dont certaines datent d'après 1991. L'état des lieux n'est pas repris dans une circulaire, mais est établi par une note du ministère. Le recensement indique l'existence d'environ 190 incinérateurs d'une capacité inférieure à six tonnes par heure, dont environ les trois quarts ne respectaient pas les dispositions applicables à compter du 1^{er} décembre 1996 ! Face à un tel bilan, les pouvoirs publics ont engagé des actions énergiques. Plus de 70 installations ont ainsi été fermées entre cet état des lieux et fin novembre 2000, tandis que d'autres fermetures étaient encore prévues avant la fin de l'année 2000. Si l'on observe la centaine d'installations encore ouvertes après cette date, seulement 27 respectaient les normes fixées en 1991, une dizaine étaient en phase de mise en conformité et 55 restaient encore en situation totalement illégale ! On constate donc l'extrême difficulté à obliger des exploitants pourtant identifiés à respecter des normes sur le traitement des fumées ou à fermer.

➤ ***Circulaire du 26 août 1998 relative aux usines d'incinération d'ordures ménagères d'une capacité supérieure à six tonnes par heure***

Cette circulaire fait suite au constat quant au nombre élevé d'installations de plus de six tonnes ne respectant pas les normes d'émission. Encore trop d'installations seraient hors normes. Les préfets sont ainsi invités à appliquer les mesures prévues par la loi du 19 juillet 1976 sur les installations classées, soit en suspendant le fonctionnement lorsque des solutions alternatives sont disponibles, soit en procédant à la consignation de la somme répondant à effectuer la mise en conformité.

La question des dioxines et des furannes semble constituer le facteur bloquant par rapport à la mise aux normes des incinérateurs. La ministre de l'Environnement tente de stabiliser le contexte, en rappelant avoir indiqué le 29 avril 1998 « que la réglementation nationale serait stable jusqu'à l'intervention d'un nouveau texte européen. » La ministre fait part de la demande faite à ses collègues européens d'accélérer le processus et de fixer une limite supérieure de 0,1 ng/m³ en ce qui concerne les rejets de dioxine, position que semble vouloir tenir également la Commission Européenne².

Il y a donc un problème de stabilité en dynamique du contexte normatif. Lorsque les choix d'investissement des acteurs portent sur un horizon temporel supérieur au rythme (réel ou perçu comme tel) des modifications législatives ayant potentiellement pour conséquences la remise en cause des dits investissements, le risque économique est trop important. Dans un tel cas de figure il est inévitable que les investissements soient reportés dans le temps, en l'attente d'un cadre institutionnel doté de stabilité dynamique (Buclet, 2001). L'adoption d'une circulaire, telle qu'adoptée le 24 février 1997, ne peut avoir le même poids pour un acteur souhaitant s'appuyer sur un contexte institutionnel fiable, qu'un arrêté ou une norme.

Consciente du problème, la ministre de l'Environnement a fait approuver par l'Ademe le principe d'aides financières pour les exploitants d'installations en conformité avec les normes de 1991 qui prendraient l'initiative de travaux additionnels visant à s'adapter aux futures normes européennes sur les dioxines. Ces aides pouvant atteindre la moitié du coût des investissements, il reste à comprendre si l'incitation économique est suffisante pour restaurer la confiance des collectivités locales concernant le risque économique lié à la remise aux normes de leurs installations.

➤ ***Circulaire DPPR/SDPD/BGTD/CM n° 0862 du 1^{er} juillet 1999 relative aux installations de traitement de déchets et Circulaire du 15 juillet 1999 relative aux installations de traitement des déchets et à la création de commission locales d'information et de surveillance***

Ces deux circulaires introduisent la nécessité de répondre aux exigences d'information du public, telles que prévues par la loi du 13 juillet 1992. Il s'agit notamment d'employer comme moyen privilégié les CLIS (commissions locales d'information et de surveillance), afin de renforcer l'information et la participation des citoyens. Les CLIS doivent faire en sorte que s'établisse un dialogue constructif entre les différents acteurs concernés.

² La circulaire du 24 février 1997 ne s'applique en effet qu'aux nouvelles installations.

Il ne s'agit pas d'une nouveauté puisque un bilan de la situation dressé en 1997 se montre globalement positif quant aux modalités de mise en place et de fonctionnement des CLIS, tel que prévu par le décret n° 93-1410 du 23 décembre 1993. Le bilan souligne cependant l'insuffisante formation des membres des commissions, les moyens financiers dont elle dispose, ainsi que la fréquence des réunions et des visites. La ministre de l'Environnement souligne l'importance de ces aspects, afin de « créer une référence commune » entre membres d'une CLIS et ainsi de faciliter le dialogue.

La ministre souligne avoir été informée à plusieurs reprises par des représentants du monde associatif sur les difficultés liées à la création de CLIS pour certaines installations de traitement de déchets. Ces difficultés semblent avant tout administratives et non liées à une quelconque mauvaise volonté des autorités locales.

C. Observations sur l'institutionnalisation de la question de l'incinération des déchets ménagers et assimilés en France et hypothèses de recherche

Un premier constat s'impose face au régime institutionnel de gestion des déchets ménagers et assimilés qui s'est construit en France à partir de 1975. Que ce soit au niveau des normes environnementales et sanitaires, de la place à accorder à l'incinération dans ce régime, des exigences de transparence ou des modes de concertation avec les acteurs concernés, il semble que tout soit réuni pour engendrer l'acceptabilité sociale de ce régime. Pourtant, nous savons que ce n'est pas entièrement le cas, la place de l'incinération ayant été notamment remise en cause ces dernières années en France (depuis environ 1997) alors que cela n'était pas le cas auparavant. Comment expliquer cela ?

D'abord constatons qu'il ne s'agit pas d'un phénomène aussi universel qu'il pourrait paraître a priori. Nous verrons dans une autre partie de ce travail qu'il existe des pays de l'Union Européenne où l'incinération avec récupération d'énergie ne pose pas autant de problèmes d'acceptabilité sociale. Autre aspect, comment est-on passé d'une situation relativement sereine pour les opérateurs des déchets à une période de forte contestation face aux installations de traitement ? Nous ne pensons pas que le seul phénomène NIMBY (Not In My Back-Yard) tant invoqué et décrié, puisse seul expliquer ce rejet. Les raisons du blocage de certains projets d'investissement doivent être aussi trouvées ailleurs.

Il nous faut formuler certaines hypothèses pour ensuite nous efforcer d'en valider la robustesse. Quelles sont-elles ?

- le recours trop systématique de la part des collectivités locales à l'incinération;
- l'incapacité des pouvoirs publics à anticiper une contestation potentielle autour de l'objet incinérateur; cette incapacité se traduisant par :
 - la lenteur des pouvoirs publics à prendre les mesures salvatrices d'un mode de traitement qui paraît pourtant incontournable,
 - une surveillance trop faible de l'application de normes anti-pollutions, elles-mêmes pendant longtemps insuffisantes,
 - l'insuffisance d'instruments économiques ou réglementaires incitant les acteurs locaux à se retourner vers d'autres modes de traitement des déchets lorsque cela est souhaitable,
 - la trop faible perception que les acteurs ont de se mouvoir dans un contexte institutionnel doté d'une stabilité dynamique satisfaisante. Ce dernier aspect semble en particulier se vérifier si l'on considère le problème récurrent de non respect des normes environnementales concernant les incinérateurs. Cette absence de repères conventionnels suffisamment stables bloque les investissements pourtant nécessaires à l'établissement de relations de confiance entre acteurs impliqués.

Afin d'analyser les points ainsi avancés, nous nous proposons dans un premier temps d'illustrer l'évolution de cette même question de l'incinération dans d'autres pays de l'UE. Ceci nous permettra, dans un deuxième temps, de nous interroger plus précisément sur la situation telle que vécue par les collectivités locales, acteurs qui subissent aujourd'hui pour certains les retombées d'une absence de gestion au niveau collectif de ce que nous avons décidé d'appeler dans cette recherche un *risque institutionnel*.

Références bibliographiques

Aglietta M. 1991. "Stabilité dynamique et transformations des régimes monétaires internationaux", in R.Boyer, B.Chavance, O.Godard (dir.), *Les figures de l'irréversibilité en économie*, Ed. de l'EHESS, Paris, p.311-334.

Buclet N, T.Hommel. 1999."Coordination collective et efficacité : la gestion des déchets ménagers en France". Texte présenté aux *Journées du PIREE*, organisées par le BETA de l'Université Louis Pasteur de Strasbourg les 2 et 3 décembre 1999.

Buclet N. 2001. "Questions of collective co-ordination and efficiency: lessons from municipal waste management in France". *14th Annual Conference of the International Association for Conflict Management*, University of Maryland Department of Psychology, 24-27 Juin 2001 Cergy.

Livet P, Thévenot L. 1994. "Les catégories de l'action collective". In *Analyse économique des conventions*, Orléan A. (ed.); PUF: Paris; pp. 139-167.

Thévenot L. 1986. "Les investissements de forme". *Conventions économiques*: pp. 21-71.

Partie II

Illustration des différences de perception de l'incinération des déchets en Europe

Illustration des différences de perception de l'incinération des déchets en Europe

Une partie de l'opinion française exprime son opposition aux divers projets de construction d'incinérateurs. Pourtant, cela n'a pas toujours été le cas. On pourrait même dater, avec quelque prudence, le début de la crise d'acceptabilité autour de 1997. Pour comprendre ce que recèle d'inéluctable ou au contraire de conjoncturel cette opposition, il nous paraît nécessaire de nous déplacer tant dans l'espace que dans le temps.

Dans l'espace, l'espace européen plus précisément, afin de comprendre si, dans des contextes culturels et institutionnels différents, l'opposition à l'incinération est également présente et suivant quelle forme de contestation. Afin de comprendre également de quelle manière le *risque institutionnel*, que celui-ci ait été réel ou potentiel, a été géré par les pouvoirs publics d'autres pays européens.

Dans le temps, car il est également nécessaire de comprendre comment a pu se développer en France une telle opposition. Était-elle prévisible ? Est-elle au contraire apparue sans qu'il soit possible d'en déceler les prémisses ? C'est à ces questions qu'il nous faut tâcher de répondre, en commençant par une comparaison avec ce qu'il en est de l'incinération ailleurs en Europe.

Nous n'effectuerons pas un panorama exhaustif de la situation en Europe. Après un premier tour d'horizon de la situation dans les divers pays membres de l'Union Européenne, nous nous intéresserons plus particulièrement à deux pays : les Pays-Bas et le Danemark.

A. L'incinération dans l'Union Européenne

Comme dans de nombreux domaines, il est toujours frappant de constater la forte hétérogénéité existant sur une question précise entre pays de l'Union Européenne, quand bien même appartiennent-ils à un ensemble relativement homogène de développement économique.

A.1. Etat des lieux

Il est toujours difficile d'obtenir des statistiques récentes et homogènes entre pays européens. Nous nous appuyerons en particulier sur les chiffres d'une recherche effectuée par le bureau d'études néerlandais TNO de 1993 et qui a servi de référence aux institutions européennes lors de la rédaction de la proposition de la directive européenne sur l'incinération. Cette étude nous indique la place de l'incinération en Europe au début des années 1990. Nous y ajoutons certaines données plus récentes.

Tableau 1 : Incinération de déchets solides municipaux (DSM) en Europe

| Pays | Capacité d'incinération (kt/an) | % de DSM incinérés | Nombre d'incinérateurs DSM | % de DSM incinérés (chiffres de plus récents) |
|-------------|---------------------------------|--------------------|----------------------------|---|
| Autriche | 340 | 11 | 2 | 12 (1997) |
| Belgique | 2240 | 54 | 24 | 30 (1997) |
| Danemark | 2310 | 74 | 31 | 60 (1997) |
| Finlande | 70 | 2 | 1 | |
| France | 11330 | 42 | 225 | 40 (1997) |
| Grèce | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Allemagne | 12020 | 36 | 49 | 34 (1997) |
| Irlande | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Italie | 1900 | 16 | 28 | 6 |
| Luxembourg | 170 | 75 | 1 | |
| Pays-Bas | 3150 | 35 | 10 | 26 (1997) |
| Norvège | 500 | 22 | 18 | 28 (2000) |
| Portugal | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Espagne | 740 | 6 | 14 | 4 (1997) |
| Suède | 1860 | 47 | 21 | 40 (1997) |
| Suisse | 1860 | 47 | 21 | 47 (1997) |
| Royaume-Uni | 3670 | 8 | 31 | 5 (1997) |

Source: TNO (1993) Ademe, Statistics Norway.

Ce tableau illustre bien le fait que l'incinération n'a pas une place également établie en Europe. La Grèce, l'Irlande et le Portugal n'y ont aucunement recours et on peut presque en dire de même pour la Finlande. Se détache un autre groupe de pays où l'incinération n'a qu'un faible poids, de l'Espagne à l'Italie (16% tout de même) en passant par l'Autriche et le Royaume-Uni. Si l'on se limite à l'Europe des quinze, un troisième groupe de pays recourt en grande partie à l'incinération (Belgique, France, Allemagne, Pays-Bas, Suède) tandis que deux pays (Luxembourg, Danemark) y recourent massivement. Au début des années quatre-vingt dix, la France est donc dans la moyenne haute des pays qui incinèrent leurs déchets.

A.2. Premiers éléments sur les différences entre pays européens

Autre indice de comparaison, la taille moyenne des incinérateurs. Ce facteur est important, car il est susceptible de témoigner, approximativement certes, de l'état des infrastructures. En effet, il s'avère que pour des raisons économiques, plus un incinérateur est doté d'une grande capacité et :

- plus il est intéressant de procéder à de la récupération énergétique
- plus il est possible de doter l'installation des équipements dépolluants les plus performants à un coût acceptable (notion par ailleurs à revoir par la suite).

En d'autres termes, l'incinération est typiquement une activité qui bénéficie d'importantes économies d'échelle. Les coûts à l'incinération dépendent en effet des facteurs suivants : ancienneté de l'usine, technologie employée, revenus retirés de la valorisation énergétique, nature des déchets et, surtout, normes environnementales appliquées. Une évaluation des variations des coûts d'incinération indique un coût net total de 119 à 131 Euros pour un incinérateur d'une capacité de 18,7 kt/an, de 92 à 102 Euros pour une capacité de 37.5 kt/an, de 81 à 90 Euros pour une capacité de 75 kt/an et de 66 à 80 Euros pour une capacité de 150 kt/an (SOFRES, 1999). Pour donner une idée de ce qu'impliquent notamment les normes environnementales en terme de surcoût, la SOFRES (1999) indique qu'un passage de la norme de 1989 à celle de 1999 pour une installation

de capacité de 50 kt/an est de 41% en ce qui concerne le traitement des dioxines, et de 64% en y ajoutant le traitement des NOx. Ce surcoût n'est que de 14% et de 27% pour une capacité de 100 kt/an. Autre facteur, le coût du personnel qui est 2,3 fois plus élevé pour une installation de 100 kt/an que pour une installation de 20 kt/an, c'est à dire pour une installation 5 fois plus grande (SOFRES, 1999).

Fort de ces éléments, voyons ce qu'il en est de la taille moyenne des incinérateurs dans les pays de l'UE équipés :

Tableau 2 : Capacité moyenne des incinérateurs en Europe

| Pays | Capacité moyenne en kt/an |
|-------------|---------------------------|
| Autriche | 170 |
| Belgique | 93 |
| Danemark | 75 |
| Finlande | 70 |
| France | 50 |
| Allemagne | 245 |
| Italie | 68 |
| Luxembourg | 170 |
| Pays-Bas | 315 |
| Espagne | 52 |
| Suède | 88 |
| Royaume-Uni | 118 |

Chiffres calculés à partir du tableau 1

La France se situe indubitablement dans le groupe des pays dotés moyennement d'installations de petite à moyenne taille. Elle se retrouve en compagnie de l'Espagne, où l'incinération n'a cependant qu'une faible importance, des pays comme la Finlande, le Royaume-Uni et l'Italie disposant en moyenne d'installations légèrement plus grandes, alors même que ces pays ont également beaucoup moins recours que la France à l'incinération. Les pays avec lesquels comparer la situation française sont les pays recourant de façon importante à l'incinération, la Belgique, le Danemark, l'Allemagne, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Suède. C'est donc vis-à-vis de ceux-ci que nous poursuivrons notre raisonnement.

A.3. La France comparée aux autres pays ayant un large recours à l'incinération

Le constat initial est celui d'une capacité moyenne dans ces pays, assez sensiblement supérieure à ce qu'il est possible d'observer en France. Ce phénomène est particulièrement accentué dans le cas des Pays-Bas (avec 315 kt/an) et de l'Allemagne (245 kt/an). Le Luxembourg ne dispose que d'un incinérateur, de capacité également bien supérieure à ce que l'on rencontre en moyenne en France. Restent la Belgique, le Danemark et la Suède. Ces pays semblent avoir tablé sur des installations capables de traiter des volumes moins importants, en particulier le Danemark.

Comment expliquer ces différences et comment situer la France dans ce contexte européen ? Pour parvenir à une analyse moins grossière de la situation en Europe, il est nécessaire d'ajouter un élément supplémentaire pour comprendre l'intérêt de disposer d'incinérateurs de grande capacité ou au contraire d'équipements moins importants. Tout dépend en fait du type de valorisation énergétique privilégié, à savoir la valorisation thermique, la production d'électricité ou la co-génération qui associe les deux choix précédents (et qui donne les meilleurs résultats). Si en effet l'objectif est de produire de l'électricité ou de procéder à de la co-génération, alors le raisonnement suivi jusqu'ici sur l'intérêt absolu des grandes installations tient toujours autant.

Le Luxembourg, les Pays-Bas et l'Allemagne, trois pays qui ont suivi cette voie, se sont en effet équipés d'incinérateurs de grande taille. La Suède et surtout le Danemark ont opté pour une autre voie dans la

valorisation, combinant l'incinération des déchets avec la production d'énergie thermique essentiellement destinée à des réseaux de chaleur. Or la valorisation thermique est plus aisée pour de petites unités, en raison de la proximité qu'il est possible de combiner entre le lieu de production de chaleur et le lieu de consommation de celle-ci. En Suède, mais surtout au Danemark, cette politique de construction de petits incinérateurs intégrés aux réseaux de chaleur urbains a très vite été mise en œuvre, bien avant qu'il soit question de problèmes environnementaux en matière de gestion des déchets ménagers et assimilés. La situation telle que reflétée dans les tableaux 1 et 2 est donc le produit d'une trajectoire différente au sein de la gestion des déchets ménagers et assimilés.

La Belgique est probablement le pays ayant suivi la trajectoire la plus proche de celle de la France en matière d'incinération des déchets, bien que la capacité moyenne des incinérateurs dans ce pays y soit presque double. Cette différence s'explique non pas par des différences techniques significatives entre incinérateurs belges et français (puisque ces deux pays sont les seuls, parmi les gros utilisateurs d'incinérateurs, à ne pas disposer d'un parc entièrement équipé pour la récupération d'énergie), mais par la proportion de gros et de petits incinérateurs. Depuis 1985 en effet, les nouveaux fours d'incinération construits en Belgique (ou modernisés) étaient tous systématiquement conçus pour traiter des volumes importants de déchets et pour en récupérer l'énergie. Si en France on observe peu ou prou le même phénomène à la même époque, le mouvement est cependant moins systématique et moins profond. La part de petits incinérateurs tend à se réduire plus rapidement en Belgique qu'elle ne le fait en France à la fin des années quatre-vingt, d'où cette différence sur le chiffre de la capacité moyenne entre les deux pays au début des années quatre-vingt dix. Nous verrons d'ailleurs par la suite que ce renouvellement des équipements s'est poursuivi à un rythme plus élevé en Belgique au cours de la décennie quatre-vingt dix qu'elle ne l'a fait en France.

Comme on le voit, il est possible à partir de cette "photographie" en statique du début des années quatre-vingt dix d'identifier certaines particularités de la situation française en matière de pratiques d'incinération. Nous ne chercherons pas ici à remonter aux origines des différences observables, ce n'est pas l'objet de cette recherche, mais nous partirons de ce constat pour exposer comment ont évolué les différents pays gros utilisateurs d'usines d'incinération, afin de tenir compte des contraintes sanitaires et environnementales qui se sont progressivement imposées en Europe. Cette partie nous apparaît d'autant plus importante qu'elle va nous permettre d'apporter des éléments de réponse à la question suivante : **pourquoi l'incinération bénéficie-t-elle d'un degré d'acceptabilité sociale plus importante dans certains pays que dans d'autres et notamment qu'en France ?**

B. Les pays européens face à la montée des préoccupations environnementales autour de l'objet incinération

Il nous paraît intéressant de faire le point sur les politiques suivies par les pays européens les plus concernés par l'incinération, afin de réagir aux problèmes d'acceptabilité sociale de cette technique et notamment la question de la contamination par les dioxines. L'objet de notre étude n'étant cependant pas de procéder à une analyse exhaustive de la question de l'incinération en Europe, nous limiterons notre point de vue aux Pays-Bas, précurseurs en la matière, et au Danemark, pays qui a su éviter la crise d'acceptabilité sociale de l'incinération.

B.1. La situation aux Pays-Bas

C'est en effet aux Pays-Bas que se situe la première réaction politique au problème des dioxines. Rappelons que ce pays fait souvent figure de pionnier en matière de gestion de l'environnement. C'est ainsi que le Mémoire de Lansink de 1978 établissait une hiérarchie entre modes de gestion des déchets, avec la prévention au sommet de l'échelle et la mise en décharge tout en bas, l'incinération avec récupération d'énergie étant juste au-dessus de cette dernière dans l'échelle.

La question des dioxines produites par les incinérateurs n'est apparue que plus tard, bien que la question n'ait pas été entièrement ignorée d'un point de vue scientifique. En 1985, le gouvernement publie une première série de recommandations sur l'incinération où il est question des dioxines, bien que de façon peu alarmante (Kalders, Hafkamp. 2000. p.67). C'est en 1988 que l'affaire explose véritablement aux yeux de l'opinion, avec la découverte de teneurs importantes en dioxines dans le lait des vaches élevées à proximité des usines d'incinération, au nombre de douze à ce moment. La réaction de la part des pouvoirs publics est immédiate, des normes sévères d'émissions sur les dioxines et les furannes étant adoptées dès 1989 (Buclet et al. 1997, p.151), accompagnées d'indemnités accordées par les autorités néerlandaises aux éleveurs afin de compenser leur manque à gagner. Cette prompte réaction, avec des *recommandations* immédiatement applicables par toute installation en fonctionnement, a eu un double mérite : désamorcer la montée de la contestation autour des usines d'incinération, ou tout du moins dégonfler celle-ci ; apporter en des temps brefs des résultats rassurants quant aux émissions de dioxines. Un monitoring continu mené à l'initiative des pouvoirs publics a permis de dater au début

de 1994 le passage des concentrations de dioxines en dessous des normes en vigueur, et à septembre-octobre 1994 la disparition officielle du problème (Buclet et al. 1997, p.151).

Notons cependant que cette prompt réaction ne s'est pas faite sans bouleversements. Sur les douze usines d'incinération alors en service, six ont été fermées, une a été réouverte après modification et une autre a été remplacée, portant le nombre d'usines à huit en 1995 (Djien Liem, Van Zorge, 1995). C'est ce qui explique le chiffre du tableau 1, faisant part d'une régression de la proportion de déchets incinérés aux Pays-Bas de 35% au début des années 90 à 26% en 1997. Un coup d'arrêt est véritablement donné à la progression de l'incinération. Alors que le précédent plan gouvernemental prévoyait de doubler les capacités d'incinération, le gouvernement cède à la pression de l'opinion et annule le projet d'usine d'incinération à Ypenburg près de La Haye, et ferme l'incinérateur de La Haye l'année suivante. Plus tard, et alors que le gouvernement affirme que le problème des dioxines est résolu, il refuse en avril 1995 le projet de construction d'un incinérateur d'une capacité de 200 kt/a, à Maasbracht dans le sud du pays, ainsi que l'agrandissement d'un incinérateur qui pose des problèmes d'acceptabilité sociale près d'Arnhem.

On peut donc se poser des questions sur l'impact de cette politique active visant à restituer à l'incinération la confiance de l'opinion. D'après des associations comme Greenpeace, farouches opposants à l'incinération aux Pays-Bas comme ailleurs, les normes d'émissions ne sont pas toujours respectées et ne suffisent d'ailleurs pas à faire face à la présence de dioxines. Le débat, qui concerne l'ensemble des pays ayant recours à l'incinération, porte sur les points suivants :

- le niveau des normes sur les émissions de dioxines;
- la marge d'erreur des mesures sur les émissions;
- l'opportunité de considérer l'incinération avec récupération d'énergie comme appartenant à la catégorie des énergies renouvelables;
- la corrélation entre la présence d'éléments à base de chlore dans les déchets brûlés et l'émission de dioxines.

Tous ces thèmes sont fortement sujet à controverse, celle-ci s'articulant autour de rapports et d'articles scientifiques soutenant une position plutôt qu'une autre, le WWF et surtout Greenpeace étayant leur position sur nombre de travaux scientifiques qui viennent contredire d'autres travaux scientifiques menés par ailleurs.

La stratégie politique visant à rassurer l'opinion par l'adoption de normes très exigeantes ne permet donc pas de s'assurer la pleine confiance de celle-ci. Pourtant certains éléments caractérisant la situation néerlandaise ces dernières années seraient plutôt de nature rassurante :

- les études menées par TNO (1997) pour le ministère néerlandais de l'Environnement afin d'informer l'UNEP de la situation nationale, montrent que depuis 1997 l'incinération n'est plus la principale source d'émissions de dioxines. Ces dernières seraient plus le fait de certains pesticides ou même des feux de bois générés par des particuliers.
- selon un rapport effectué pour la DG Environnement de la Commission Européenne par North Rhine Westphalia State Environment Agency (2000), les émissions totales de dioxines ont baissé de 618 g I-TEQ/an en 1990 à 484 g I-TEQ/an en 1994, essentiellement en raison des mesures d'abattement concernant les incinérateurs de déchets municipaux (ou ménagers et assimilés). Ce même rapport indique que plus de la moitié des dioxines probablement émises en 2005 par les Pays-Bas proviendront de sources non-industrielles, la part de l'incinération étant réduite dès la fin des années 90 à 2,8 g I-TEQ/an sur un total de 54,7. Enfin, ce rapport indique la présence en 2000 d'environ 1050 g I-TEQ/an captés au niveau des cendres des usines d'incinération.
- les pouvoirs publics n'ont cessé d'affirmer la priorité à la prévention, au réemploi et au recyclage sur l'incinération avec récupération d'énergie. Les incinérateurs ne sont pas remis en cause pour peu qu'ils ne soient qu'un complément au recyclage, en ce qu'ils permettent de récupérer de l'énergie.

Ce dernier point mérite en particulier toute notre attention, en ce qu'il s'agit d'une différence de taille avec la politique suivie par les pouvoirs publics en France. En effet, les Pays-Bas se montrent particulièrement actifs en matière de réflexion sur la gestion des déchets.

B.1.1. La politique de gestion des déchets aux Pays-Bas

Nous avons déjà indiqué l'importance du Mémoire de Lansink de 1978. Dans les années qui suivirent, des incidents ont accru la sensibilité de l'opinion à la question des déchets. Ainsi en 1982 a été trouvée près d'une

nouvelle aire résidentielle une décharge illégale de déchets chimiques (Kalders, Hafkamp, 2000, p.66). Le problème des déchets a donc été abordé à l'aide de *covenants* (ou accords volontaires) comme outil d'une volonté d'agir en impliquant les acteurs responsables. Trente flux de déchets prioritaires donnent lieu à autant de négociations entre les pouvoirs publics et les secteurs d'activité concernés, et aboutissent à la détermination de *covenants* fondés sur des objectifs de réduction quantitative de ces flux. Les objectifs globaux sont les suivants :

Tableau 3
Objectifs de la politique des déchets aux Pays-Bas fixés en 1995
(en millions de tonnes)

| | 1990 | 2000 | 2010 |
|------------------|-----------|-----------|-----------|
| Prévention | 0 | 6 | 5 |
| Recyclage | 30 | 40 | 40 |
| Incinération | 3 | 9 | 11 |
| Mise en décharge | 14 | 5 | 4 |
| Total | 47 | 60 | 60 |

Source: VROM

Plus précisément, les déchets ménagers et assimilés sont concernés par un certain nombre de *covenants*, et en particulier par celui sur les déchets d'emballages. Il est donc important, afin de comprendre la politique néerlandaise de gestion des déchets ménagers et assimilés et de la place accordée à l'incinération, de s'attarder sur cette question de politique de gestion des déchets d'emballages.

B.1.2. La gestion des déchets d'emballages

La gestion des déchets d'emballages s'articule autour de *covenants* spécifiquement dédiés. Un premier *covenant* a été signé en 1991 entre plusieurs ministères, la FPE (Foundation for Packaging and the Environment) en tant que représentante de l'industrie avec ses 250 membres, les associations de consommateurs et de protection de l'environnement. Des objectifs quantitatifs et qualitatifs sont fixés concernant la prévention de pollutions, ainsi que la réutilisation des produits et matériaux récupérés. Les déchets d'emballages ne devraient plus être mis en décharge à partir de 2000, tandis que les quantités de déchets d'emballages générés en 2000 ne devraient pas dépasser celles constatées en 1986 (Kalders, Hafkamp, 2000, p.77) et que les quantités d'emballages introduits sur le marché en 1994 ne doivent pas dépasser celles de 1991. A côté de ces objectifs de prévention quantitative, 60% des matériaux collectés devraient être valorisés en 2000 (avec un objectif spécifique de 80% pour le verre).

Grâce aux rapports annuels de la Commission sur les Emballages et l'Environnement, un suivi de l'évolution de la situation est aisé et accessible à l'ensemble des acteurs concernés. Ainsi, la disparition de la pratique de mise en décharge de déchets d'emballages date de 1995, tandis qu'il est possible d'observer de nombreuses initiatives de prévention, tel par exemple l'abandon d'emballages à usage unique au profit d'emballages réutilisables (Kalders, Hafkamp, 2000, p.78). Le tableau 4 ci-dessous illustre les résultats obtenus au cours des premières années de cette nouvelle politique :

Tableau 4

Quantités de déchets d'emballages générés aux Pays-Bas en 1994
par rapport aux objectifs de 1991 (en milliers de tonnes)

| | Plastique | Papier/carton | Verre | Métaux ferreux | Aluminium | Total |
|--|-----------|---------------|-------|-------------------|-----------|--------|
| Ménages | 289 | 452 | 441 | 98 | 12 | 1292 |
| Ménages en 1991 | 308 | 381 | 517 | 110 | 18 | 1334 |
| Industrie | 81 | 229 | 7 | 37 | 1 | 355 |
| Industrie en 1991 | 104 | 423 | 16 | 78 | 9 | 631 |
| Tertiaire et distribution | 189 | 734 | 15 | 54 | 6 | 998 |
| Tertiaire et distribution en 1991 | 179 | 884 | 25 | 75 | 19 | 1182 |
| Total 1994 | 613 | 1415 | 463 | 189 | 19 | 2699 |
| Objectifs pour 1994 | < 645 | < 1688 | < 558 | < 263 | < 46 | < 3201 |

Source : National Institute of Public Health and the Environment, "Analyse Verpakkingsafval 1994", report n°776201021.

Les objectifs sont donc atteints, le seul point faible concernant la réduction de déchets d'emballages en papier/carton générés par les ménages et les déchets d'emballages plastiques générés dans le tertiaire. Néanmoins, et bien que le plus gros effort ait été accompli par l'industrie, il est difficile de nier l'impact important de tels résultats, surtout si l'on compare avec la France où, en ce qui concerne les ménages, l'augmentation quantitative annuelle est de l'ordre de 2%.

Pourtant le système est critiqué sur plusieurs points et notamment, pour ce qui nous concerne, en raison du risque de sous-emploi des incinérateurs existants. Le coût à la tonne de l'incinération supporté par les collectivités locales tendrait ainsi à augmenter, alors même que les plus vieux incinérateurs ne fonctionnent correctement qu'à plein régime. Cet aspect, couplé à d'autres points critiques, pousse les pouvoirs publics à amorcer une deuxième phase de débats sur la politique de gestion des déchets d'emballages autour de 1995. Ces débats sont d'autant plus importants que l'adoption de la Directive 94/62/CE rend nécessaire certaines adaptations du *Covenant* au cadre institutionnel européen. On passe d'un *Covenant* dédié à l'ensemble des emballages à un *Covenant* articulé en plusieurs sous-covenants, un par grande catégorie de matériaux d'emballages. Ces sous-covenants sont signés en juillet 1997 en complément d'une réglementation (**packaging waste regulation** de juillet 1997) rendue nécessaire pour établir les obligations des acteurs (rares) ne souhaitant pas participer aux covenants. De la réglementation, il faut notamment retenir qu'elle s'occupe également des "last minute packaging" que l'on peut traduire par emballages à la vente. Les producteurs de ces emballages, qui ne sont employés qu'au moment de la vente au détail, sont également soumis à des contraintes de résultat en terme de recyclage. Il nous paraît important de souligner ce point, en ce qu'il s'agit d'une partie du gisement qui, en France, ne connaît pas d'autres destinations que l'incinération ou la mise en décharge. On comprend là qu'il s'agit aux Pays-Bas d'un autre facteur de moindre pression en faveur de la construction de nouveaux incinérateurs.

La réglementation de juillet 1997 établit également de nouveaux objectifs de recyclage des emballages portant, comme auparavant, sur l'ensemble du gisement d'emballages et pas seulement sur les emballages ménagers comme en France. Ces objectifs sont les suivants :

| Matériaux | 1995 | | 2001 |
|--------------------|----------------------|----------------|----------------|
| | Quantités en Ktonnes | % de recyclage | % de recyclage |
| Verre | 455 | 74 | 90 |
| Papier-carton | 1366 | 62 | 85 |
| Plastiques (1) | 601 | 11 | 35 |
| Métaux ferreux (2) | 199 | 56 | 80 |
| Autres métaux | 20 | 20 | |
| Total | 2645 | 51 | >65 |

(1) y compris le recyclage chimique

(2) y compris le recyclage après passage en incinérateur

Même si le recyclage chimique ne s'éloigne pas, en principe, de l'incinération (le but étant in fine de récupérer de l'énergie par combustion), il s'agit là aussi d'une partie du gisement potentiellement incinérable qui est "distrain" du flux envoyé à l'incinération, ce qui a pour effet de réduire d'autant les besoins en capacités d'incinération.

Autre élément intéressant de la politique néerlandaise de gestion des déchets, le coût de la collecte des déchets d'emballages ménagers reste à la charge des municipalités. Raison invoquée, les municipalités seraient les mieux à même d'effectuer ce service au moindre coût, des coûts qui devraient être compensés par un moindre recours à l'incinération (particulièrement onéreux selon les standards néerlandais) ainsi que par les recettes liées à la vente des matériaux collectés.

Le covenant lui-même, tel que signé en décembre 1997, modifie également certains des objectifs établis en 1991. Il est notamment établi :

- que la quantité de déchets d'emballages mise en décharge ou incinérée ne devra pas dépasser 940 kilotonnes en 2001;
- que la quantité d'emballages introduits sur le marché en 2001 devra être inférieure de 10% à la quantité introduite en 1986, après corrections liées à la croissance du PIB et à l'utilisation de matières premières secondaires, lorsque cela se traduit par des emballages plus lourds qu'en cas d'utilisation de matière première vierge.

Ces modifications montrent que les pouvoirs publics maintiennent des objectifs ambitieux en matière de moindre recours à l'incinération et à la mise en décharge, tandis que les objectifs de prévention qualitative sont corrigés afin de tenir compte de certaines réalités fortes, telles que la croissance économique comme facteur de frein à la prévention. La mesure de la prévention ne se fait plus en absolu, au risque de constituer un frein à la croissance, mais en termes d'intensité d'emballages consommés par rapport à la richesse du pays, à l'instar de ce qui se fait dans le secteur de l'énergie lorsque l'on compare l'évolution de la consommation en terme d'intensité énergétique.

Le rapport annuel 2000 de la Commission sur les Emballages, chargée de surveiller les résultats atteints, expose des résultats globalement satisfaisants. 957 kilotonnes de déchets d'emballages ont été incinérées (71%) ou mises en décharge (29%) en 2000, pour un objectif pour 2001 de 940 kilotonnes. Il faut noter, afin de comprendre l'entité des progrès accomplis, que les quantités incinérées ou mises en décharge en 1997 étaient encore de 1180 kilotonnes. La prévention (telle que définie dans le Covenant II) aboutit à une baisse de 27% des volumes par rapport à 1986, alors que l'objectif était d'une baisse de 10%. Enfin, le pourcentage de recyclage est de 62%, soit seulement 3 points en dessous de l'objectif fixé pour 2001.

B.1.3. Leçons à retenir du cas néerlandais

Les Pays-Bas ont été très tôt touchés par des problèmes de santé et d'acceptabilité sociale des incinérateurs. Ils y ont réagi au plus tôt, s'engageant dans une double voie. Ils ont tout d'abord traité la question des dioxines en appliquant aux incinérateurs des normes extrêmement sévères. Le résultat s'en est vite ressenti. Si la question des dioxines, prise globalement, n'est pas encore résolue, l'impact des incinérateurs est à présent négligeable, eu égard à la contribution d'autres sources aux taux de dioxines présentes dans l'environnement. Les pouvoirs publics se sont ensuite engagés dans une politique extrêmement active afin de désamorcer les problèmes

structurels en matière de gestion des déchets municipaux. Il s'agissait non seulement de promouvoir le recyclage, mais également de freiner la progression quantitative des flux de déchets, en particulier d'emballages. A ces mesures, le deuxième covenant a ajouté celle de la limitation quantitative des quantités de déchets d'emballages envoyés en décharge ou incinérés.

Les résultats sont globalement positifs et ont contribué à desserrer la pression de l'opinion. Après quelques années mouvementées, le débat sur l'incinération semble redescendu à un niveau où tout le monde s'accorde pour dire qu'il en faut le moins possible, mais qu'il n'est pas non plus raisonnable de condamner totalement cette option technique. En limitant quantitativement les quantités incinérées, il est dès lors possible d'éviter de ranimer les querelles autour de nouveaux projets d'incinérateurs.

Même s'il existe toujours certaines associations mobilisées contre l'incinération (Greenpeace, WWF, mais aussi WECF (Women in Europe for a Common Future)) indissociable dans leur esprit de la question des dioxines, il est intéressant de constater qu'il s'agit d'associations agissant de manière globale et parfois indépendamment des contextes nationaux. Greenpeace en particulier agit davantage comme une multinationale défendant par tous les moyens son intérêt, avec parfois un positionnement radical que ne suivent pas de nombreuses autres ONG environnementalistes. En d'autres termes, l'essentiel de la contestation, à la différence de ce qu'il advient en France, est en quelque sorte importé par ces organisations transnationales qui ont à la fois le mérite de faire circuler mondialement l'information sur l'état de l'environnement et de la connaissance, et l'inconvénient de ne pas toujours faire la part des choses entre contextes nationaux (ce que l'on constate également dans les pays scandinaves où la question de l'incinération est débattue dans un climat relativement serein).

Il est donc possible d'affirmer que les Pays-Bas ont su gérer la crise qui menaçait l'existence même de l'objet "incinération", en désamorçant la question par une prompt réaction et, surtout, une redéfinition des principes conventionnels à la base du régime de gestion des déchets.

B.2. La situation au Danemark

Le Danemark, pays fréquemment à la pointe de la protection de l'environnement, a fortement recours à l'incinération de ses déchets. En 1997, encore 60% de déchets solides municipaux étaient incinérés dans des installations de relativement petite taille (75 kt/an). Cette situation est l'héritage des années 1970. En réaction à la crise énergétique, les pouvoirs publics ont souhaité renforcer la capacité globale des usines d'incinération dans le cadre de réseaux de chaleur, le but étant de réduire la consommation de produits pétroliers et de faire des économies d'énergie. A l'image de Aarhus, deuxième ville du pays et pionnière en la matière (premier plan de réseau de chaleur adopté en 1979 par les pouvoirs publics), de forts investissements ont été accomplis en matière d'incinération. Toujours dans le cas de Aarhus, les objectifs de ce plan ont été atteints en 1995. Dans cette ville de 275 000 habitants, l'économie en produits pétroliers est de 210 000 tonnes par an, chiffre qui correspond à une réduction de 42% de la consommation en fuel pour le chauffage. Surtout, le ministère danois de l'Environnement et de l'Energie n'a accepté la construction des derniers fours prévus, qu'en raison de leur inscription dans un processus de cogénération (production combinée d'électricité et de chaleur) et du respect de normes environnementales plus sévères.

A l'instar de Aarhus, les principales communes danoises se sont dotées de réseaux de chaleur au début des années 1980. Dans un pays où les habitations et bureaux sont chauffés plus de la moitié de l'année, la valorisation énergétique des déchets afin d'alimenter ces réseaux apporte de prime abord une forme de légitimité à ce mode de traitement.

Comme dans le cas des Pays-Bas nous allons ébaucher une présentation du système danois de gestion des déchets, en particulier des déchets ménagers et assimilés. Il s'agit d'un exercice nécessaire afin de mieux comprendre comment s'articulent les différents modes de gestion et, surtout, comment l'incinération parvient à maintenir une place peu contestée au sein d'un système national.

B.2.1. La gestion des déchets au Danemark

Comme la plupart des pays d'Europe Occidentale, les premiers plans relatifs à la gestion des déchets au Danemark (1974-1978) visaient à l'optimisation des infrastructures et de la logistique. Jusqu'alors, chaque municipalité gérait ses propres installations de traitement des déchets, ce qui s'avérait onéreux, notamment en raison des économies d'échelle en matière d'incinération (Bucllet et al. 1997). La formation de regroupements intercommunaux a permis un réajustement entre les capacités de traitement et les aires géographiques correspondantes. Bien que de taille très inférieure à la France, il est intéressant de constater certaines similitudes avec la France. Ainsi, le Danemark a une densité de population à peine supérieure à celle de la France (123 habitants au kilomètre carré contre 108 en France), tandis que Copenhague, comme Paris, regroupe une fraction

importante de la population totale (1 700 000 habitants dans l'agglomération, soit 32% de la population danoise). Là s'arrêtent les similitudes, le Danemark étant un pays sans relief où il est donc facile d'organiser les transports internes.

Il est cependant intéressant de constater que, dès les années 1970, ce pays a compris la nécessité de coordonner les efforts locaux en matière de gestion des déchets. La tâche n'en a été que facilitée par l'organisation administrative du territoire, comptant 14 comtés et 275 municipalités (soit 156 km² par municipalité contre environ 15 km² par municipalité en France).

Trois points nous paraissent importants afin de souligner les traits qui caractérisent la gestion des déchets au Danemark : l'établissement d'objectifs portant sur l'ensemble des flux de déchets ; la compétence élargie des municipalités en matière de déchets ; une ambition en matière de prévention et de recyclage.

B.2.1.1. Des objectifs portant sur l'ensemble du flux de déchets

Depuis la fin des années 1980, les autorités danoises insistent sur la nécessité d'intégrer la politique de gestion des déchets au sein de la problématique plus générale du développement des technologies propres. Cette vision intégrée a permis dès le départ aux autorités de refuser un raisonnement « cloisonné » par type de flux, pratique courante dans des pays comme la France ou l'Allemagne, mais aussi de rapidement considérer la prévention comme élément prioritaire³. C'est pour cette raison que le Danemark a très tôt établi des objectifs de recyclage portant sur l'ensemble du flux des déchets produits au Danemark, soit presque 13 millions de tonnes de déchets par an (12.9 millions en 1997), 22% de ceux-ci étant directement générés par les ménages.

Le plan d'action 1993-1997 fixe ainsi un objectif de 50% de recyclage, **tous déchets confondus** pour l'an 2000. Le compostage et la méthanisation issue des déchets organiques sont considérés comme du recyclage. Cet objectif a rapidement été revu à la hausse, car déjà atteint fin 1993, et est passé à 54% à l'horizon 1997. Avec le plan de gestion des déchets 1998-2004, cet objectif est ensuite passé à 64% et, selon le ministère de l'Environnement et de l'Energie, le taux atteint en 2000 est de 60%.

L'avantage de cette approche (que nous avons appelée « intégrée » (cf. Arnold, 1999)) est de permettre aux acteurs concernés de concentrer leurs efforts en priorité sur les flux de déchets recyclables au moindre coût. Néanmoins, cette approche « intégrée » n'a pas été appliquée de manière absolue, puisque les autorités danoises ont également fixé des sous-objectifs par catégorie de déchets. Les raisons de tels sous-objectifs sont multiples : par souci environnemental de ne laisser aucun flux à l'écart des progrès obtenus en matière de recyclage ; par obligation vis à vis des directives européennes ; et par souci d'informer les acteurs locaux des fractions du gisement sur lesquelles intervenir prioritairement dans un souci d'efficacité.

Ainsi l'objectif de 54% de recyclage pour 1997 était-il assorti d'un sous-objectif de 50% de recyclage concernant les déchets ménagers et assimilés, objectif à atteindre avant 2000. Le plan établi pour la période 1998-2004 est encore plus précis avec les sous-objectifs suivants (en plus des 64% à atteindre pour l'ensemble) :

- 90% de recyclage pour les déchets de construction ;
- 30% de recyclage (soit moins que ce qui avait été fixé précédemment) et 70% d'incinération pour les déchets ménagers ;
 - 55% de recyclage pour les emballages en papier-carton⁴ ;
 - 15% de recyclage pour les emballages plastiques ;
 - 25% pour les emballages métalliques ;
 - 65% pour les emballages en verre ;
- 65% de recyclage, 20% d'incinération et 15% de mise en décharge concernant les déchets industriels ;
- 50% de recyclage, 45% d'incinération et 5% de mise en décharge pour les déchets de bureaux, institutions et commerces ;
- 90% de recyclage de résidus provenant des centrales thermique à charbon ;
- 50% de recyclage pour les boues d'épuration ;
- 70% de recyclage pour les déchets d'incinération ;

³ Sans succès spectaculaire jusqu'à présent.

⁴ Notons que ces objectifs concernent également les emballages de transport.

Le plan national de gestion établit par ailleurs de nombreuses indications quant aux initiatives qui devront être prises après 2004, ainsi qu'un objectif à long terme de 40 à 50% de recyclage concernant les déchets ménagers.

B.2.1.2. Des communes aux compétences élargies

Autre particularité du système danois, celle de confier aux municipalités la responsabilité de l'ensemble des déchets (hors déchets agricoles) aux municipalités. Il ne s'agit pas de charger chaque commune de la gestion de tous les déchets produits sur son territoire, mais de lui conférer, avec les pouvoirs nécessaires, un rôle de coordinateur pour l'ensemble de ces déchets. Chaque municipalité s'organise comme elle le souhaite dans ce cadre de compétences élargies à l'ensemble des déchets. Si les plus grandes villes du pays (Copenhague, Aarhus,...) gèrent directement (ou par l'intermédiaire d'entreprises privées) une grande partie des déchets, les plus petites municipalités établissent des services inter municipaux de gestion des déchets, tandis que la plupart des déchets toxiques sont gérés par un réseau inter municipal de stations de transfert vers les installations adéquates.

Une organisation de ce type est particulièrement efficace, lorsque l'objectif est d'accroître le taux de recyclage au moindre coût. C'est ce que nous avons montré avec O.Arnold en nous fondant sur l'hypothèse selon laquelle un acteur tend à recycler d'abord la fraction du gisement la plus aisée à atteindre, donc au moindre coût. En nous tenant à cette hypothèse rarement remise en cause par les faits, O.Arnold a montré que plus l'objectif de recyclage s'étendait à une fraction importante du gisement (comme au Danemark) et plus l'acteur gérant les déchets pouvait aisément atteindre son objectif à moindre coût. L'exemple de la ville de Aarhus a par ailleurs confirmé l'obtention de résultats plus élevés que les résultats observables en France à un coût globalement équivalent (Arnold, 1999).

Il est important de souligner que, dans un tel cadre, le souci premier est l'optimisation des infrastructures existantes ou projetées, rendant caduque la différence entre incinérateurs pour déchets ménagers et incinérateurs pour DIB. De fait, les municipalités ont davantage de latitude afin d'imposer aux acteurs générant des déchets de recourir à tel traitement plutôt qu'à tel autre et, le cas échéant, de contraindre l'envoi des déchets, vers une installation précise. Conséquence de cette autorité, la possibilité pour une municipalité de coupler sa politique en matière de déchets avec sa politique en matière de chauffage urbain. En systématisant ce lien dans la pratique, les municipalités danoises ont ainsi permis à l'incinération de trouver une place au sein du régime de gestion des déchets et explique que ce pays soit équipé d'unités d'incinération de petite taille en moyenne⁵, ces unités s'intégrant au réseau de chauffage urbain.

B.2.1.3. Une politique ambitieuse en matière de recyclage et de prévention

Ci-dessus nous avons apporté quelques chiffres sur les objectifs de recyclage. Retenons celui de 64%, tous déchets confondus, et de 30% pour les déchets ménagers. Ce deuxième chiffre est plus faible que celui de 50% imposé par la circulaire « Voynet » du 28 avril 1998, mais aussi plus faible que l'objectif fixé au Danemark quelques années plus tôt (également 50%) et qui a été considéré comme excessif, du moins à moyen terme.

Cet objectif serait d'autant plus excessif que le Danemark dispose depuis les années 1960 d'un système de consigne très performant. Ce dispositif avait été renforcé par un arrêté du 2 juillet 1981 (Buclet et al. 1997), en obligeant la réutilisation de l'ensemble des emballages pour liquides alimentaires (à l'exception du vin et du lait) et en excluant l'utilisation de contenants métalliques (les cannettes y compris en aluminium). Ce système a été longtemps dénoncé, tant par la Commission Européenne que par les industriels de l'agro-alimentaire comme une mesure déguisée de protectionnisme. Après près de quinze ans d'affrontement législatif devant la Cour Européenne de Justice et de négociations avec la Commission Européenne, le Danemark a accepté que des boissons alimentaires soient vendues en cannettes métalliques. Depuis le 23 septembre 2002, environ deux mille machines en apport volontaire ont été installées auprès des points de vente pour les bouteilles plastiques et les cannettes métalliques.

Le Danemark met tout en œuvre pour que cette modification de son système, tant attendue par ses voisins européens, ne vienne pas remettre en cause les excellents résultats obtenus jusqu'alors. L'Agence danoise pour l'environnement et le ministère de l'Environnement et de l'Energie donnent en effet les résultats suivants :

- ✓ la part de marché des bouteilles réutilisables se situait entre 96 et 98% du marché des boissons rafraîchissantes et des bières ;

⁵ rappelons que la capacité moyenne des incinérateurs dans ce pays est de 75 kt/an (cf. supra).

- ✓ chaque bouteille est réutilisée en moyenne 35 fois, tandis que le taux de retour est de 99% (chiffres de 1998) ;
- ✓ le système permet d'éviter entre 350 000 et 390 000 tonnes de déchets ménagers par an sur un total de 12,85 millions de tonnes de déchets produits, et près de 20% de l'ensemble des déchets ménagers générés chaque année ;

Ainsi le Danemark s'illustre par sa capacité à obtenir de bons résultats en matière de recyclage mais aussi de prévention (quoique insuffisants pour cette dernière, de l'avis même des pouvoirs publics danois).

B.2.2. La prise en compte de l'environnement au Danemark

L'incinération au Danemark s'inscrit donc dans un contexte bien différent du contexte français. En premier lieu le Danemark développe depuis longtemps une politique proactive face à l'ensemble des questions environnementales. Ce pays est à l'origine de certaines directives européennes ambitieuses, notamment celle concernant la part plus importante à accorder aux énergies renouvelables dans la consommation totale d'énergie (ce pays dispose, grâce à une volonté politique forte, des entreprises leaders dans le secteur des éoliennes et domine de fait le marché mondial). Selon Mme Helle Petersen, de l'agence danoise de protection de l'environnement, les citoyens, bien que très concernés par les questions environnementales, ont confiance (peut-être même trop d'après Mme Petersen) dans l'action de l'Etat et dans les systèmes de régulation publics mis en oeuvre. Bien que la majorité gouvernementale issue des élections de fin 2001 ait décidé de couper le budget du ministère de l'Environnement et de l'Energie de 20%, le Danemark reste l'un des pays phares en matière de prise en compte de l'environnement. Ce n'est pas un hasard si la Convention sur les droits environnementaux des citoyens a été signée à Aarhus en 1998, et se donne pour objet d'accroître la participation du public au débat sur les politiques publiques environnementales⁶. Si cette convention a été signée par 34 pays ainsi que par l'Union Européenne, le Danemark, pourtant déjà bien avancé sur ce thème par rapport à nombre d'autres Etats signataires, tente de déployer les moyens afin que cette convention ne reste pas qu'un « beau texte ». Après avoir sensibilisé l'ensemble des employés des institutions publiques, une étude a été menée afin de comprendre si les citoyens se servaient de cette opportunité de participer au débat public. Devant le très faible chiffre (4 sur 10 000), les pouvoirs publics ont relancé une campagne de sensibilisation du grand public, démontrant ainsi leur attachement à la transparence du débat public, ce qui ne peut qu'accroître la confiance des Danois envers les pouvoirs publics. En revenant sur le terrain d'étude français, nous verrons que ce souci de transparence n'est pas toujours aussi présent.

B.2.3. L'acceptabilité sociale de l'incinération au Danemark

Nous avons illustré précédemment que ce qui est valable pour l'environnement en général au Danemark, l'est également en matière de gestion des déchets, ce qui expliquerait la bonne acceptabilité sociale concernant l'incinération. Celle-ci a été vécue, au cours des années 1970, comme un progrès remarquable par rapport à la mise en décharge, mode de traitement qui générerait des problèmes de pollution des nappes phréatiques. L'ensemble des incinérateurs était relié à des réseaux de chaleur, et constituait en cela une solution bien acceptée. Rappelons ici encore le plan « chaleur » de la ville de Aarhus de 1979. La commune a reçu l'accord du ministère de l'Environnement et de l'Energie de construire deux nouveaux fours, à condition que l'usine fasse de la cogénération et que l'ensemble de la chaleur produite alimente le réseau de chaleur de la ville. On voit là le rôle du ministère, qui n'accepte de nouvelles constructions qu'à partir du moment où elles s'inscrivent dans un plan ambitieux en matière de cogénération et d'optimisation de la valorisation de la chaleur produite⁷.

A la fin des années 1980 et au début de la décennie suivante, la question des émissions de dioxines n'était toujours pas perçue comme un problème majeur par l'opinion danoise, alors même que plus de la moitié des déchets ménagers étaient envoyés dans des incinérateurs rarement équipés de filtres à dioxines. Il est intéressant de constater que, même dans des pays à la pointe de la protection environnementale, certaines questions demeurent cantonnées hors de l'agenda politique alors qu'au même moment, d'autres pays assez proches (Allemagne, Pays-Bas) se mobilisent afin de résoudre ce qui apparaît comme un problème de premier ordre. Une enquête plus précise ne serait pas sans intérêt afin de mieux comprendre cette différence de traitement. La

⁶ Convention sur l'accès à l'information, la participation citoyenne aux processus de décisions publiques et l'accès à la justice en matière environnementale, signée à Aarhus en juin 1998.

⁷ L'usine, d'une capacité de 130 000 tonnes par an, génère jusqu'à 455 MWh, les fours 3 et 4 générant à eux seuls 350 MWh. Le réseau de chaleur (à eau surchauffée) s'étend sur plus de 100 km et dispose de 45 stations d'échange (www.ens.dk/pub/chp/CASE1.HTM).

confiance dans l'action des pouvoirs publics peut-elle suffire ? Peut-on voir un lien entre la mise sur agenda du problème des dioxines et la grande taille des incinérateurs dans ces pays ?

Une étude menée pour le compte des autorités danoises indique que le traitement des déchets (principalement l'incinération) est la principale source de formation de dioxines dans le pays (Hansen, 2000), soit environ 70% du total de la dioxine générée par les activités nationales (mais l'étude indique l'existence de zones d'ombre et de chiffres approximatifs concernant plusieurs sources d'émissions). Grâce aux efforts en matière de dépollution, l'étude affirme que la plus grande partie des dioxines formées par incinération des déchets ménagers et assimilés sont arrêtées avant d'être émises dans l'environnement. Ces efforts ont cependant été aussi tardifs que dans bien des cas en France, des travaux de mise aux normes étant encore prévus en 2000, tandis que les mesures effectuées n'étaient pas assez nombreuses pour permettre de généraliser les résultats, obtenus sur quelques installations seulement. Sur les 31 incinérateurs de déchets municipaux fonctionnant au Danemark, seules sept installations représentant 31% des déchets incinérés, étaient spécifiquement équipés de filtres à dioxines, tandis que près de la moitié de la capacité nationale en incinération employait un processus humide de nettoyage des fumées, la moins bonne des solutions en terme d'émissions de dioxines. En 2000 l'incinération de déchets ménagers représentait donc encore, de l'avis de l'étude, la principale source d'émission de dioxines.

Bien qu'ayant réduit le nombre d'incinérateurs sur son territoire, le Danemark ne s'apprête pourtant pas à se passer de ce mode de traitement. La pression de la demande concernant ce mode de traitement s'est même accrue avec l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 1997, de l'interdiction absolue d'envoyer en décharge tout déchet valorisable en incinérateur. L'effort fourni dans ce domaine a ainsi été couplé aux efforts des collectivités locales disposant d'une usine d'incinération, afin de généraliser la pratique de la cogénération. Un rapport de l'agence danoise de protection de l'environnement (Miljøstyrelsen, 2001) indique qu'en 2004 la capacité en incinération du pays sera de 2 800 000 tonnes dont 85 à 90% de cogénération, la capacité restante produisant simplement de la chaleur. En 2008, la capacité montera à 2 900 000 tonnes dont 95% de cogénération.

En revanche, le Danemark pousse la Commission Européenne à agir de façon décisive afin que les déchets en PVC (source important de chlore à l'origine des dioxines émises) ne soient plus incinérés. Les autorités danoises sont elles-mêmes mobilisées en interne pour résoudre ce problème et, malgré ses efforts, estime qu'environ 53 à 60% des déchets en PVC sont envoyés à l'incinération⁸. Depuis avril 2001 les municipalités ont dû introduire un tri sélectif concernant le PVC, afin de le destiner au recyclage ou, lorsque cela se révèle difficile, à la mise en décharge (solution qui ne pourrait être que provisoire et à condition que les décharges respectent les normes introduites par la Directive Européenne). Cependant, en raison du coût du tri et de la difficulté technique que cela représente, le gouvernement danois souhaite la disparition de produits en PVC, soit en imposant des taxes, soit en interdisant la vente, afin que des substituts en prennent la place sur le marché.

B.3. Leçons à retenir du cas danois

Contrairement aux Pays-Bas, à l'Allemagne et, plus tardivement, à la France, le Danemark n'a pas connu de problème d'acceptabilité sociale vis-à-vis de l'incinération, mode de traitement auquel ce pays fait d'ailleurs très largement recours (environ 60% pour les déchets solides ménagers). Même s'il paraît difficile de déceler l'ensemble des raisons de cette situation, il est néanmoins possible de constater certains points :

- ✓ le Danemark est non seulement l'un des Etats au monde le plus à la pointe de la protection et de la prise en compte de l'environnement, mais également un pays où, culturellement, la transparence et la concertation sont de mise. De ce fait, les pouvoirs publics danois bénéficient d'un capital de confiance élevé, capital qu'ils s'efforcent d'accroître ;
- ✓ au cours des années 1970, le Danemark s'est lancé, à l'instar de la France et des autres pays d'Europe occidentale, dans un plan de modernisation de la gestion de ses déchets. Cependant, ce pays a été plus loin que la France en faisant de l'incinération un moyen systématique de réduire la consommation globale d'énergie, à travers le développement de réseaux de chaleur. L'incinération sans récupération d'énergie a été bannie au Danemark bien avant qu'une telle mesure ne soit adoptée en France ;
- ✓ dès la fin des années 1980, le Danemark a établi un lien fort entre la gestion des déchets, la prévention comme meilleur moyen de résoudre la question, et le développement de technologies propres. Même si les résultats ne sont pas encore très convaincants en matière de prévention (à l'exception notable des emballages pour liquides alimentaires), le développement du recyclage y est soutenu et contribue à

⁸ Letter of 15 December 2000 to the European Commission, Att. Ludwig Krämer (DG ENV) and Reinhard Schulte-Braucks (DG ENTR) from the Danish Ministry of Environment and Energy. Ref n° M 711/17-0104.

donner le sentiment à l'opinion publique du pays, de pouvoirs publics particulièrement attentifs à ne pas tomber dans la solution « de facilité » du tout incinération ;

- ✓ même en l'absence de crise sur l'objet « incinération », des efforts ont été et sont accomplis afin de généraliser la cogénération et de réduire le risque dioxines au plus bas. Le discours des pouvoirs publics est d'ailleurs clair, il cherche à démontrer que le problème n'est pas sous-estimé (voir l'initiative auprès de la Commission Européenne sur le PVC) et ne tend en aucune manière à dissimuler le fait que l'incinération de certains types de déchets est source d'émissions de dioxines, avec tout ce que cela implique pour la santé. Malheureusement l'opinion publique en France (et dans d'autres pays) a souvent la sensation contraire que les pouvoirs publics cherchent à minimiser, voire à dissimuler les problèmes existants.

En même temps, le Danemark, contrairement à l'Allemagne, ne fait pas montre de dogmatisme. Si le recyclage se développe, il se fait en parallèle avec le souci de la maîtrise des coûts que cela implique et en considérant nécessaire de tenir compte de la complémentarité des modes de traitement. En d'autres termes, la question des déchets a été abordée de telle manière par les pouvoirs publics qu'elle ne puisse cristalliser de débats idéologiques forts. Même si, avec la nouvelle majorité gouvernementale, il apparaît qu'une fraction de l'opinion considère que le pays « en fait trop » pour l'environnement, les Danois sont globalement attachés à la politique environnementale développée par les pouvoirs publics, politique qui s'appuie fréquemment sur l'instauration de taxes d'un niveau tel que l'on puisse véritablement parler d'instruments économiques⁹. Tous ces éléments constituent autant de facteurs aptes à contribuer à la stabilité en dynamique du régime danois de gestion des déchets et à éviter certaines situations de crise comme nous en illustrerons à partir de nos cas d'études français.

C. Conclusion

Ce regard porté sur la place de l'incinération en Europe est incomplet. Outre les Pays-Bas et le Danemark, les cas de l'Allemagne, de la Suède et de la Belgique mériteraient d'être abordés. Pourtant, il nous semble possible de tirer quelques éléments utiles à la poursuite de notre recherche. Bien que le Danemark n'ait pas affronté la crise sur la question des dioxines telle qu'elle a été vécue aux Pays-Bas, ces deux pays en sont aujourd'hui dans une situation assez semblable, à savoir :

- ✓ l'incinération garde sa place dans le système national de gestion des déchets, pour peu qu'elle ne constitue qu'un mode complémentaire et non prioritaire, les Pays-Bas insistant également sur le respect de normes d'émission particulièrement sévères, le Danemark davantage sur les économies d'énergie générées ;
- ✓ la prévention constitue un objectif concret pour les acteurs impliqués localement par la question de la gestion des déchets, que ce soit à travers le développement de technologies propres, la substitution de matériaux ou l'existence de systèmes de consigne ;
- ✓ les efforts en matière de recyclage sont élevés et, surtout, donnent le sentiment à l'opinion publique et aux associations que l'emploi de l'incinération ne vient pas freiner les efforts en matière de tri sélectif et de recyclage ;
- ✓ dans le cas du Danemark, en contrepartie d'une responsabilité accrue, le pouvoir accordé aux administrations locales en matière de déchets s'étend à l'ensemble des acteurs générant des déchets sur son territoire ;
- ✓ la concertation est très poussée aux Pays-Bas, la transparence des prises de décision est forte au Danemark. Il s'agit de deux aspects de l'ouverture de l'espace de décision public à l'ensemble des acteurs concernés, ouverture qui génère de la confiance envers le système de gestion des déchets. Il s'agit de deux versions différentes d'un même processus, issues de cultures politiques différentes, le Danemark donnant plus d'importance à la planification par l'administration publique des politiques à mener, les Pays-Bas impliquant davantage le monde des entreprises au processus.

Ce dernier aspect nous paraît capital. Lors de comparaisons internationales, il arrive de mettre en lumière des solutions que l'on souhaiterait importer dans son propre pays. Ce ne sont pas les solutions en tant que telles qui

⁹ Il existe un nombre important de taxes sur certains types d'emballages dont les pouvoirs publics souhaitent dissuader l'emploi, mais aussi et surtout des taxes d'un niveau élevé sur la mise en décharge (50,4 Euros par tonne) et l'incinération (44,34 Euros par tonne, réduite à 37,63 Euros par tonne en cas de cogénération), afin de favoriser le développement du recyclage.

sont exportables, mais l'état d'esprit avec lequel il faut aborder la question qu'elles traitent. Les opposants à des pistes innovantes provenant d'autres pays ont toujours beau jeu d'invoquer les particularismes culturels pour arrêter net le débat sur ce qu'il est possible d'apprendre de ce que font d'autres pays.

L'opposition à de nouvelles idées provenant d'autres réalités, paraissent d'autant plus facile que l'on a affaire ici à des pays bien plus petits. L'argument récurrent est que dans ces pays tout est plus facile en raison de leur moindre taille. Cet argument nous paraît facile et nous ne nous y arrêterons pas, car il nous faudrait passer au-delà des océans, au Canada, en Australie ou dans certains Etats des Etats-Unis tel que l'Oregon pour démontrer que la taille importe moins que ce que l'on veut laisser croire. Quant aux particularismes culturels, la comparaison entre les politiques publiques néerlandaises et danoises nous montre qu'un même objectif, tel que celui de la recherche de consensus autour de questions politiques délicates, peut parfaitement se décliner en tenant compte de ces particularismes. Si l'on commettrait une erreur en important telles quelles des idées qui ont fait leur preuve ailleurs, une autre erreur serait de se fermer aux idées provenant des systèmes voisins, aux conventions qui sous-tendent l'architecture observée et en favorisent l'équilibre en dynamique.

De ce fait, nous allons par la suite nous interroger afin de comprendre ce qu'il en est en France de ces facteurs mis en évidence ci-dessus. Mais cela ne pourra passer qu'après une analyse de la contestation des incinérateurs en France ces dernières années, en général d'abord, à travers divers cas d'étude enfin.

Références bibliographiques

- Arnold O. 1999 *L'Efficacité de la gestion intégrée des déchets: analyse théorique et étude du cas du Danemark*; Mémoire de DEA, CIRED.
- Buclet N. Defeuilley C. Godard O. (dir.) Serret Y. 1997. *La gestion des déchets ménagers en France et en Europe: régimes nationaux, besoins de coordination européenne, et enjeux de compétitivité pour l'industrie française*. Rapport pour le CNRS, l'Ademe et club CRIN "Environnement".
- Djien Liem A. van Zorge J. 1995. « Dioxins and Related Compounds: Status and Regulatory Aspects ». *Environment Science and Pollution Research*. vol.2.
- Hansen E. 2000. "Substance Flow Analysis for dioxins in Denmark". *Environmental Project*. N°570. Miljøstyrelsen. Copenhague.
- Kalders P. Hafkamp W. 2000. « Waste Management in the Netherlands », in N.Buclet O.Godard. *Municipal Waste Management in Europe: A comparative study in building regimes*. Kluwer Academic Publishers. p. 63-86.
- Miljø & Energi Ministeriet. 2002. « Packaging for soft drinks, beer, wine and spirits », in *Faktuelt*. http://www.mex.dk/uk/default_uk.asp.
- Miljøstyrelsen. 2001. "Waste Incineration 2004 and 2008 – Volumes and capacities". *Orientering fra Miljøstyrelsen* Nr. 11.
- North Rhine Westphalia State Environment Agency. 2000. *The European Dioxin Emission Inventory. Stage II*. Rapport pour la Commission Européenne, DG Environnement.
- SOFRES. 1999. *L'analyse des coûts de gestion des déchets municipaux*. Rapport pour l'Ademe et l'AMF.
- TNO. 1997. *POPS Profile Information Reporting Form*. UNEP Chemicals. Genève.
- TNO. 1993. *L'impact d'une modification de la législation communautaire sur la combustion des déchets municipaux solides*. Rapport pour la Commission Européenne. TNO 93-312.

Partie III

Acceptabilité sociale de l'incinération des déchets ménagers et assimilés : cas d'études

Acceptabilité sociale de l'incinération des déchets ménagers et assimilés : cas d'études

Cette partie vise avant tout à faire le point sur l'ampleur du rejet, ou au contraire de l'acceptabilité sociale d'une technique appliquée aux déchets ménagers et aujourd'hui controversée : l'incinération. Comme nous l'avons explicité dans les parties précédentes de cette recherche, la contestation de l'incinération n'est ni une constante dans le temps, ni un phénomène universel ou même commun aux pays d'Europe occidentale. Le rejet par une partie de l'opinion de ce mode de gestion est un phénomène relativement récent en France, et que l'on ne retrouve pas, tout du moins à une échelle comparable dans d'autres pays, comme par exemple au Danemark, pays dont la population est pourtant réputée pour son souci de la protection de l'environnement et de la santé.

Un phénomène récent et national, se faisant l'écho de ce qu'il advient dans d'autres pays, notamment en Allemagne, référence habituelle de nos politiques environnementales ? Il paraît difficile d'affirmer cela sans en vérifier la teneur. Pour ce faire, nous nous sommes proposés plusieurs cas d'études, situations locales pouvant traduire la diversité des approches de la question de l'incinération en France. Les sites choisis sont au nombre de trois : la Communauté Urbaine de Dunkerque, la Communauté Urbaine de Strasbourg et le Syctom de l'agglomération parisienne. A ces sites, nous ajouterons les apports d'une autre recherche menée pour le compte de l'Ademe par l'ASCA (Laurans & Dubien, 2000). Cette recherche s'est employée à analyser les phases de négociation préalables à l'implantation d'un nouvel incinérateur, à partir des cas de Bellegarde (Ain), de Lisses et Vert-Le-Grand (Essonne) et de Lunel-Viel (Hérault). L'historique de ces négociations, certaines conclusions tirées de ce travail, pourront venir compléter les résultats obtenus pour notre part sur le terrain. Notons simplement une première différence entre notre recherche et celle de l'ASCA. Bien que la négociation inter-acteurs tournant autour de l'implantation d'une usine d'incinération fasse partie de notre sujet, nous avons choisi d'aller au-delà de cet aspect pour embrasser l'ensemble des cas de figure de ce que peut constituer une éventuelle contestation de l'incinération. En d'autres termes, nous nous intéressons également à ce qu'il advient dans le cas d'incinérateurs déjà construits, de leur évolution, de comment les décideurs locaux et/ou les services techniques municipaux élaborent leurs choix techniques, et cherchent à anticiper l'ensemble des problèmes d'acceptabilité sociale susceptibles d'émerger dans les années à venir.

Concernant les trois sites étudiés, leur choix prend en compte ce besoin d'embrasser la différence qu'il peut y avoir entre l'implantation d'une nouvelle installation et la gestion d'une installation existante. Notons cependant que nous ne nous sommes intéressés qu'à des usines de moyenne - grande taille, c'est-à-dire dépassant le seuil à partir duquel il devient intéressant économiquement de développer de l'incinération tout en respectant les normes d'émission. Comme nous l'avons vu dans une partie précédente, et à moins de disposer comme au Danemark d'usines de relativement petite taille mais étroitement imbriquées à un réseau de chaleur, une usine d'incinération avec récupération d'énergie aux fins de production d'électricité gagne à disposer d'une certaine dimension que certains fixent autour de 75 kt/an. Elle ne s'adresse donc, à notre avis, qu'à des agglomérations d'une certaine taille ou à des régions densément peuplées. Nous reviendrons sur cet aspect de la dimension des usines et de l'intérêt de l'incinération selon la densité de peuplement.

L'usine d'incinération de la CUS (Communauté Urbaine de Strasbourg) est la plus grande usine de ce type en France hors Région Parisienne. Elle existe depuis les années 1970 et a connu des évolutions techniques et de capacité qui n'ont cependant pas empêché son exploitation continue. Il est intéressant de se pencher sur le cas d'une usine déjà bien rodée et dont la capacité ne peut que conditionner la politique de gestion des déchets ménagers dans son ensemble. Dans ce contexte de forte utilisation de l'incinération, quels sont les enjeux du point de vue des acteurs locaux ?

Le cas de la Communauté Urbaine de Dunkerque est différent. Si, comme Strasbourg, Dunkerque et son agglomération disposent depuis les années 1970 d'un incinérateur, celui-ci a été fermé pour cause d'obsolescence au regard de la réglementation en vigueur. Un nouvel incinérateur devrait voir le jour et nous incite à nous intéresser au processus de décision et aux questions soulevées par la population locale. Il s'agit d'un cas où l'incinération parvient à trouver sa place, exemple intéressant pour illustrer l'absence de blocage

complet de la situation en France (et ce bien qu'il existe une contestation locale du projet) dans une région pourtant particulièrement touchée par la contestation autour des incinérateurs¹⁰.

Avec le SYCTOM de l'agglomération parisienne nous nous penchons enfin sur un poids lourd en matière de gestion des déchets ménagers en France. Le choix s'est tout d'abord porté sur ce SYCTOM car, au moment de rédiger notre projet, il était question d'un projet de nouvel incinérateur à Vitry sur Seine, projet particulièrement contesté. Entre-temps le projet a capoté pour des raisons qu'il nous faut analyser. Mais le SYCTOM de Paris dispose d'autres incinérateurs (Issy les Moulineaux, St Ouen) en état de marche et qui, pour l'un d'entre eux, devrait être prochainement reconstruit (Issy les Moulineaux). Leur situation mérite également d'être étudiée, ne serait-ce qu'en raison de l'impact du futur de l'incinération sur la stabilité de l'ensemble de la politique de gestion des déchets pour Paris et la petite couronne.

A. Les cas d'étude

Comme introduit ci-dessus, nos cas d'étude mettent en jeu des collectivités locales d'une certaine taille. En conséquence, les incinérateurs en état de marche ou en projet dépassent tous la capacité horaire de 6 tonnes de déchets traités. De ce fait, ils appartiennent tous à la catégorie qui, la première, a été remise en question et à laquelle les normes environnementales les plus strictes se sont imposées. Issus de la première vague de mise aux normes, ces incinérateurs en marche ou à venir font donc partie, aujourd'hui, des bons élèves de la classe. Ils pourraient, en conséquence, être davantage que d'autres installations à l'abri de la contestation. Nous verrons que cela n'est pas aussi évident qu'il n'y paraît et tâcherons d'en comprendre les raisons. Raisons inhérentes à l'objet « incinération » ou liées à des erreurs locales de gestion de la question ?

A.1. La Communauté Urbaine de Dunkerque (CUD)

Il s'agit d'une agglomération de 210 000 habitants et s'étendant sur 25 478 ha, avec la particularité de disposer d'une zone d'activité industrielle importante. Ce contexte de forte industrialisation n'est pas sans conséquences sur les relations qu'entretient la population avec les acteurs responsables d'activités polluantes, et explique que le souci de dialogue soit apparu très tôt dans le Dunkerquois. De fait, avant de nous intéresser de manière détaillée à la gestion des déchets ménagers de la CUD et de la place tenue par l'incinération, il nous paraît opportun de présenter le contexte plus général de Dunkerque et de ses environs, en insistant sur la place du dialogue et de l'information.

A.1.1. Industrialisation du Dunkerquois et instruments de dialogue entre acteurs

Les destructions considérables de la seconde guerre mondiale, ainsi que l'effondrement du textile et de l'industrie navale dans les années 1970, ont dévasté l'économie locale. La fermeture des chantiers navals de Dunkerque en particulier, a été vécue comme un choc pour une population touchée par le chômage. Seule l'entreprise Sollac (acier) semblait en mesure de résister et d'offrir un nombre important d'emplois directs ou indirects. Il a alors été décidé politiquement de favoriser l'implantation d'industries lourdes le long du littoral encore vierge de Dunkerque (vocation par ailleurs réaffirmée récemment par le président de la CUD, Michel Delebarre).

De nombreux grands groupes industriels se sont ainsi installés, sans que la population ne soit au courant de ce qui se faisait dans ces installations. L'emploi était la priorité, le retour à une économie compétitive se faisant parfois au détriment de préoccupation en rapport avec le cadre de vie des habitants. D'où un regard assez faible de la population sur la nature des activités créées et sur les nuisances générées. A la fin des années 1980, la multiplication de sites sensibles, « classés Seveso » (21 établissements présentant un risque technologique majeur), a progressivement généré une certaine inquiétude auprès de la population riveraine. « Que se passe-t-il dans ces usines ? ».

A.1.1.1. La mobilisation de l'opinion et la création du SPPPI

Se rendant compte avec inquiétude du climat se développant autour de ces sites sensibles, à l'initiative de la DRIRE, et avec le soutien d'élus locaux et industriels, un SPPPI (secrétariat permanent pour la prévention des pollutions industrielles) a été mis en place sur le modèle de celui qui avait vu le jour pour la première fois à Fos-sur-Mer dès 1971. La décision, prise en 1988-1989, a abouti à sa mise en place en 1990, dans le cadre d'un premier Projet d'Agglomération (1990-1994) engageant la CUD, la Région et l'Etat dans une démarche globale

¹⁰ La première crise médiatique autour de l'incinération a pour point de départ, fin 1997 début 1998, nombre de petits incinérateurs hors normes, en particulier dans la région Nord-Pas-de-Calais.

de développement durable. Au départ, ce SPPPI a été mis en place autour des agglomérations de Dunkerque et de Calais (ce qui n'était pas chose facile en raison de l'existence d'une concurrence de fait entre ces deux ports), puis, sur décision préfectorale du 9 mars 1998, c'est tout le territoire alentour et l'ensemble de la côte de la Région Nord-Pas-de-Calais qui se sont trouvés concernés par le SPPPI. Rappelons que les SPPPI réunissent l'ensemble des parties intéressées (élus, administrations, industriels, experts, associations de protection de la nature) et permettent de définir les orientations de la politique locale de prévention des pollutions industrielles et des risques. Des réunions régulières de diverses commissions (eau, air, risques industriels, information) permettent de faire le point sur la situation des installations concernées, d'établir des programmes visant à réduire les pollutions et d'en suivre le déroulement.

Lorsque Dupont de Nemours a souhaité s'installer à son tour, en 1992, l'entreprise américaine a rencontré une opposition particulièrement aiguë. Des associations telles que l'APPE (Association pour la Protection du Patrimoine et de l'Environnement), créée en 1988, se sont spécialisées sur la question de la pollution de l'air. L'idée est venue d'organiser une réunion d'information afin que les personnes présentes s'expliquent une bonne fois pour toutes, l'espoir étant que cela permette de régler les différents et de mettre fin à certaines incompréhensions. Les résultats de cette réunion, à laquelle participèrent environ 120 personnes (y compris les médias, qui seront généralement présents aux réunions du SPPPI), allèrent au-delà des espérances, les différents entre acteurs étant tant et si bien réglés qu'il n'y eut plus de griefs exprimés envers Dupont de Nemours et son installation, jusqu'à ce que l'entreprise ne décide d'abandonner le site, dix ans après.

Une telle démarche de dialogue en amont de la phase de demande d'exploitation et de construction d'un nouveau site industriel a été généralisée. Une Commission « nouveaux projets » a ainsi été constituée au sein du SPPPI en plus des Commissions plus « classiques » sur les risques liés aux déchets, à l'eau ou à l'air. Lors des réunions de cette Commission, une présentation est faite par le porteur du projet. Bien que sans moyen coercitif, le SPPPI et les autres acteurs présents espèrent que les remarques émises (par exemple sur les questions de transport (nombre de camions en plus sur les routes, emploi du ferré ou du fluvial)) soient prises en compte par le porteur de projet et notées par les services de la DRIRE présents aux réunions.

A.1.1.2. Le monde associatif

Affiliée à Nord Nature Environnement, l'ADELFA (Assemblée de Défense de l'Environnement du Littoral Flandre-Artois) regroupe plusieurs associations en son sein (de cinq en 1974, date de sa création, à 32 en 2002). Huit de celles-ci s'occupent de la question des déchets, les plus dynamiques étant l'Association Intercommunale de Défense du Nieuwland¹¹, et le MNLE (Mouvement National de Lutte pour l'Environnement), mouvement partenaire de l'ADELFA. Il faut également ajouter à la liste des associations impliquées sur la question des déchets ménagers, la CLCV (Confédération Consommation Logement et Cadre de Vie). L'ADELFA a vu le jour en 1974 autour de problèmes de pollution maritime entre Dunkerque et Boulogne, pour étendre ses préoccupations avec l'adhésion de nouvelles associations. Bien que chaque association demeure indépendante, l'ADELFA a pour objectif « de constituer une force commune, efficace, susceptible de se faire entendre tant des Pouvoirs Publics et des administrations qui en dépendent, que des élus décideurs et des industriels dont l'activité peut poser problème » (ADELFA, 2002b). C'est ainsi qu'en avril 2002 les associations se sont mobilisées contre une pollution au dioxyde de soufre de la raffinerie Total¹².

A quelques exceptions près, le monde associatif de la région de Dunkerque s'est avant tout construit à partir de préoccupations spécifiquement locales liées au cadre de vie mis à mal ces dernières décennies. M. Séname, actuel président de l'ADELFA, tout comme c'était le cas de M. Choquet, son prédécesseur, ne se positionne pas de façon idéologique face à l'incinération ou face à l'industrie lourde, mais veut contribuer à ce que toutes ces activités polluantes aient un impact minimum pour les habitants de la région. Plutôt que de suivre une simple logique d'opposition, l'ADELFA aspire à être associée à un processus décisionnel se fondant sur la concertation, afin que les projets tiennent compte des souhaits de la population.

¹¹ créée en 1994 afin de s'opposer, avec succès pour l'instant, à l'implantation d'une décharge de classe I au lieu-dit « Le Nieuwland ».

¹² dont la direction semble omettre de prévenir les autorités locales compétentes, laissant passer 18 heures entre l'incident et l'alerte auprès des pouvoirs publics, sous la pression de la DRIRE. La Préfecture a engagé des poursuites pénales contre Total pour défaut d'information, tandis que l'ADELFA a obtenu la réunion des instances régionales en charge de l'environnement afin que cessent de tels comportements. Le PPA (Plan de Protection de l'Atmosphère) adopté en Octobre 2002 indique notamment que Opal'air, le réseau de surveillance de la pollution de l'air, doit fonctionner de jour comme de nuit et pas seulement de jour comme c'était le cas jusqu'alors.

A.1.1.3. *Le Schéma d'Environnement Industriel*

Suite à l'installation de Dupont de Nemours, la CUD, la CCI et le Port Autonome ont ressenti le besoin de donner plus de cohérence en matière d'aménagement des activités industrielles, d'élaborer un cahier des charges à respecter en la matière. Il s'agissait notamment de surmonter le morcellement des collectivités locales, facteur de concurrences et de surenchères. Pour ce faire, un mécanisme régulateur de la taxe professionnelle a été instauré sur le périmètre de la CUD. Il fallait ensuite élaborer un projet d'aménagement et d'implantations industriels cohérent permettant d'optimiser les investissements et de clarifier l'offre foncière industrielle (Lesort, 1996). Cela a donné naissance, le 21 Juin 1993, au SEI (Schéma d'Environnement Industriel), l'un des premiers en Europe et le premier en France. Les acteurs concernés ont été conviés à son élaboration, sous l'autorité d'un comité de pilotage dirigé par la CUD, la CCI et le Port Autonome.

L'ensemble du site industriel est l'objet d'un schéma d'organisation visant à :

- définir un parcours d'accueil de l'entreprise en associant en amont les responsables locaux. Dans cette phase, le schéma renvoie au SPPPI et à sa Commission « Nouveaux projets ».
- rendre plus facile, et surtout plus transparente, l'application des normes environnementales et de sécurité en vigueur. « L'une des dispositions les plus originales concerne l'implantation des industries facteurs de risques, pour lesquelles sont instituées des « zones de vigilance » qui visent à la fois à apporter des garanties aux populations mais aussi à aider les industriels dans le choix de leur implantation » (Lesort, 1996). A l'exception des installations déjà implantées, toute entreprise souhaitant implanter une installation à risque devra tenir compte de l'existence d'un périmètre de 800 m autour du site envisagé. Si des habitations sont situées à l'intérieur de ce périmètre, le projet pourra être refusé. De même, une fois installée, l'entreprise sera assurée que des habitations ne pourront être bâties dans le périmètre, un dispositif qui a notamment fait défaut à Toulouse, autour de l'usine AZF.
- faire appliquer des principes établis de traitement paysager.

La Commission « Nouveaux Projets » du SPPPI se retrouve donc en amont de toute acceptation de projets d'activité, les projets étant présentés aux membres de la Commission avant toute démarche administrative d'obtention de permis. Les travaux de la Commission s'appuient notamment sur les spécifications environnementales prévues par le SEI, des spécifications plus ambitieuses que ce que prévoit la réglementation en vigueur.

Aujourd'hui, le schéma a vieilli, et M. Delebarre, président de la CUD, en a demandé la révision, tout en espérant qu'il n'en sorte pas des contraintes susceptibles de décourager l'implantation de nouveaux industriels. Malgré ces craintes, le SEI constitue un outil plutôt attractif pour les investisseurs étrangers, notamment américains, qui aiment disposer d'un cadre bien établi de contraintes, ce qui les rassure quant aux chances d'acceptabilité sociale de leur projet d'implantation et leur apporte une sorte de garantie quant à la non remise en cause ultérieure de leur activité. Ce sont ces mêmes industriels (ainsi que la DRIRE) qui sont souvent demandeurs de réunions de la Commission « Nouveaux Projets ». Ainsi de l'entreprise TERIS qui souhaite reprendre à son compte l'incinérateur existant sur les anciennes installations de Dupont de Nemours. Cet incinérateur pouvant notamment traiter des solvants.

A.1.1.4. *L'importance du SPPPI*

Un regret est régulièrement exprimé tant par le SPPPI que par les associations, sur le fait qu'entre la réunion organisée pour informer et dialoguer sur un nouveau projet industriel (porté par une entreprise ou une municipalité dans le cas par exemple de la gestion des déchets) et la réalisation des travaux, il ne se passe rien au niveau du SPPPI. Il existe un « vide » entre la démarche d'information et de dialogue effectuée en amont, et tout ce qui peut advenir par la suite, à l'exception de l'enquête publique dont on connaît généralement le faible impact. M. Dubuis, secrétaire général du SPPPI, espère que les choses puissent changer, notamment dans le cadre de la loi sur les risques en phase de gestation. De nombreux acteurs souhaitent également que l'on attribue plus de pouvoir au SPPPI. Ainsi, un nouveau projet préalablement discuté en Commission du SPPPI, va être repris par le Conseil Départemental d'Hygiène, basé à Arras. Selon les acteurs locaux, le CDH serait moins au fait de la situation locale. C'est pourtant cette institution qui va devoir décider quant à l'opportunité de donner suite au projet. Certains se demandent pourquoi ce rôle ne serait-il pas dévolu au SPPPI qui connaît davantage la situation locale. Pourtant, attribuer de telles compétences au SPPPI ne comporterait pas que des avantages, avec le risque que cette institution ne perde ce rôle d'organisme non partie prenante dans le jeu entre acteurs.

Malgré l'absence de pouvoir coercitif, les industriels tiennent souvent compte de l'avis exprimé lors d'une réunion de la Commission « Nouveaux projets ». Certains projets ont ainsi été retirés suite à un avis négatif exprimé dans ce cadre.

Le mérite du SPPPI est notamment celui de la connaissance réciproque avec le monde des associations, ce qui a permis d'instaurer un climat de confiance partagée. Il en est de même vis-à-vis des élus locaux, même si ces derniers se montrent moins assidus aux réunions. Si, dans les débuts, lors des réunions les associations avaient tendance à être très polémiques et à monopoliser de fait la parole, les débats partant un peu dans tous les sens, elles ont par la suite appris à être plus constructives. C'est en particulier vrai depuis un certain temps pour l'ADELFA. M. Séname, son président, a des relations assez suivies avec le SPPPI. Il s'agit là d'un organisme de discussion qui lui paraît utile pour permettre le dialogue entre parties impliquées. Le MNLE, après avoir pris ses distances avec le SPPPI pendant de nombreuses années, a souhaité en réintégrer la structure, et se montre plutôt constructif. Le succès de la structure est tel qu'il couvre depuis 1998 tout le littoral de la côte d'Opale. D'après M. Dubuis, les mentalités ont évolué depuis sa mise en place. « En 1991, lors de la première campagne d'information sur les risques et les conduites à tenir en cas d'accident, les industriels étaient timides, avaient peur d'affoler. La dernière fois, ils ont voulu une diffusion plus large de la plaquette et ont cherché la façon la plus efficace pour que les gens retiennent les consignes » (Marie, 2000). Ainsi la plaquette d'information sur les risques encourus et sur les consignes à respecter a été distribuée à 150 000 exemplaires en Novembre 1999, puis à 160 000 exemplaires en Avril 2002.

Soulignons dans ce registre le rôle important de la presse dans ce processus. Le SPPPI organise d'ailleurs des stages pour les journalistes de la télévision afin de les former aux questions des Risques et de l'Environnement. Outre des cours, ces stages comportent des visites de terrain sur des sites à risque (comme le tunnel sous la manche) ainsi que la projection aux journalistes de leurs propres prestations, afin de leur expliquer ce qu'ils devraient corriger ou éviter. De même, des interviews du préfet ou de responsables de la DRIRE sont projetées, les journalistes critiquant à leur tour ces prestations.

Bien que le SPPPI soit en partie adossé au niveau des moyens à la DRIRE, M. Dubuis insiste sur son indépendance, facteur important pour son bon fonctionnement et son acceptabilité sociale. Cette indépendance n'a été acquise que progressivement, et n'a donc été admise et comprise que ces dernières années par les associations. Pour son fonctionnement, le SPPPI reçoit des subventions de la part des industriels et des collectivités locales, l'Etat mettant à disposition de l'institution un agent de l'Etat (M. Thierry Dubuis) ainsi que le téléphone et autres moyens nécessaires. Le SPPPI fonctionne en tant qu'association régie par la loi de 1901, et a embauché contractuellement deux personnes.

D'après Thierry Dubuis, la spécificité du SPPPI par rapport à d'autres structures d'information, tient notamment à la mise en scène de la discussion. Le SPPPI est un lieu de rencontre entre acteurs différents. Ce n'est qu'à la demande de ces membres qu'une réunion peut mettre à son ordre du jour la présentation d'un compte-rendu de la situation d'une installation précise (par exemple de son impact sur l'environnement). Le débat mis en scène au sein d'une CLI, CLIS ou CLIC ressemble davantage à un débat de tribunal, un lieu de confrontation entre l'entité responsable de l'installation d'un côté, les autres acteurs de l'autre. Ces derniers attendent que l'autre partie leur rende des comptes sur la situation des risques. Il est dès lors plus difficile d'instaurer un climat de dialogue constructif. D'après certains acteurs locaux à Dunkerque tout comme dans d'autres contextes (par exemple le CLIS de Bar-le-Duc qui s'occupe du laboratoire souterrain de l'ANDRA de Bure-Saudron (Bourg et al. 2002)), il est gênant que ces institutions agissent sous la présidence du préfet de Région ou de Département, qui est également partie prenante. Il semble plus difficile dans ce cadre, et en présence du préfet, de dire que l'on fait de la concertation.

L'existence et le rôle joué par le SPPPI, la mise en place d'un Schéma d'Environnement Industriel, sont autant d'éléments favorisant un contexte d'ouverture et de dialogue entre acteurs locaux concernés. Les associations ont la possibilité de donner leur avis. Ce qu'ils disent lors des réunions de Commissions du SPPPI est parfois pris en compte par les porteurs de projets industriels. Beaucoup d'éléments positifs dont il nous faut à présent voir l'impact concernant la question plus précise de la gestion des déchets ménagers et assimilés de la CUD.

A.1.2. Le projet d'incinérateur et son inscription dans la gestion des déchets de la CUD

Concernant la gestion des déchets ménagers, il paraît également opportun d'établir un rapide historique, à commencer par le début des années 1970 (la CUD a été créée en 1969), avant de nous occuper de la situation présente.

A.1.2.1. Contexte historique de la gestion des déchets ménagers

La CUD recourt à l'incinération depuis le début des années 1970. L'usine d'incinération, basée à Petite Synthe (commune de Grande-Synthe), a été construite en deux temps. Une première unité date de 1970 et est constituée de deux fours d'une capacité de 4t/h chacun. La deuxième unité a été construite en 1974. Elle dispose d'un four

d'une capacité de 5t/h et d'un emplacement pour un autre four éventuel. Cette construction en deux temps n'a pas été sans poser de problèmes d'économies d'échelle, car cela revient dans les faits à gérer non pas une mais deux usines d'incinération, notamment en matière de maintenance.

Si ces fours (à grille, non refroidis) ne récupèrent pas l'énergie dégagée par la combustion, des électrofiltres ont été posés dès le départ. L'installation d'un process d'injection de soude a en revanche échoué. Cette injection aurait permis une meilleure maîtrise des fumées d'incinération et des polluants rejetés.

En parallèle à l'exploitation de cette usine, la fraction restante du gisement de déchets ménagers était envoyée en décharge. A partir de 1987 cependant, la CUD commence à s'interroger sur des alternatives au « tout élimination », voire au « tout incinération ». La CUD envisage divers projets, dont la méthanisation industrielle des déchets ménagers en solution alternative à l'extension de l'usine d'incinération de Petite Synthe. Le projet, n'intégrant pas de collecte sélective à la source n'a cependant pas vu le jour, substitué dès 1989 par l'opération TRISELEC.

Avec TRISELEC, Dunkerque acquiert le statut de pionnier dans le domaine de la gestion des déchets ménagers. Il s'agit en effet du premier centre de tri à l'échelle industrielle en France. La collecte sélective s'organise en porte à porte, les habitants disposant de plusieurs poubelles, à un moment où la société Eco-Emballages n'est pas encore conçue.

Dans la lancée de TRISELEC, d'autres projets sont élaborés sous l'impulsion de la CUD. Ainsi la société STED envisage le tri des DIB, déchets de chantier et encombrants, tandis que l'on commence à parler de la valorisation organique des déchets végétaux par compostage. Seuls les produits non valorisables seraient alors enfouis. L'ensemble de ces projets, au nom d'Ecopole, n'a cependant pas abouti car considéré comme trop précurseur, trop large et trop coûteux.

L'ensemble des idées brassées par Ecopole n'est cependant pas abandonné. Des discussions sont encore menées concernant la valorisation organique des déchets verts et des déchets fermentescibles ou le tri des DIB. En 1995 est lancée la collecte sélective des déchets alimentaires issus de la restauration collective. Mais la plus grande question concerne la place de l'incinération. En 1996 un variateur de puissance est installé sur l'usine, tandis que les mâchefers et REFIOM sont séparés à partir de 1997, ces derniers étant acheminés en décharge de classe I.

A.1.2.2. La remise en cause de l'incinérateur

L'incinérateur de la CUD, construit dans les années 1970, ne pouvait surmonter l'épreuve de normes toujours plus restrictives concernant les rejets dans l'atmosphère. En 1996, en accord avec les normes nationales adoptées par les pouvoirs publics en 1991, la CUD se devait de reconsidérer le statut de ses infrastructures de traitement des déchets. Une réflexion s'est engagée, avec l'aide notamment d'un bureau d'études, sur les choix à envisager. Néanmoins, aucun choix ferme ne s'est dessiné avant 1998.

Si la décharge de classe II de Coudekerque est restée ouverte jusqu'en 1999 (un golf est actuellement en construction, ce projet tenant compte des précautions liées à l'ancien usage du terrain), les événements se sont précipités concernant l'usine d'incinération. En décembre 1997 est sortie la circulaire du Ministère de l'Environnement imposant la mesure des émissions de dioxines contenues dans les fumées d'incinération. En avril 1998, les résultats d'analyse ont montré un net dépassement des émissions avec 117 ng/m³ (contre 0,1 ng/m³ comme préconisé par la circulaire Lepage du 27 février 1997 pour les nouvelles installations). La CUD s'est alors demandée (et a demandé leur avis à des experts) s'il fallait se hâter ou pas pour modifier les infrastructures existantes. En janvier 1998, l'affaire des dioxines¹³ a explosé dans la région Nord-Pas-de-Calais. La fermeture de trois incinérateurs de l'agglomération lilloise en février 1998, ainsi que la mise en cause, dans un rapport transmis au ministre de l'Environnement, de huit incinérateurs de la région, ont précipité les événements, rendant caduque la réflexion amorcée. La décision a été prise, en juin 1998, d'arrêter définitivement les fours, ce qui fut fait dès le début du mois suivant. L'usine d'incinération a alors été transformée en centre de transfert des déchets vers d'autres installations hors du périmètre de la CUD.

A.1.2.3. Le nouveau projet d'usine d'incinération et la réorganisation de la gestion des déchets ménagers et assimilés

La transformation de l'usine d'incinération en centre de transfert a modifié la nature des contraintes à court terme de la CUD. Le transport est devenu un enjeu plus important que par le passé. La CUD a opté pour le transport multimodal (train-route) pour les deux tiers de ses déchets, le tiers restant étant acheminé par route afin de garder suffisamment de flexibilité face aux aléas liés au transport ferroviaire. Cette organisation a fonctionné jusqu'en

¹³ Nous reviendrons dans la partie IV sur les détails de cette affaire, ainsi que sur l'ensemble de la problématique des dioxines.

juin 2001. Un fort mouvement de contestation des riverains de la zone de déchargement SNCF a cependant poussé la CUD à ne plus recourir au transport multimodal. Cette solution n'est pas définitivement abandonnée, la SNCF ayant à l'étude une nouvelle gare de transit multimodale, éloignée de zones habitées.

Privée d'usine d'incinération, la CUD a par ailleurs demandé au préfet l'autorisation d'un délai supplémentaire de mise en décharge de ses déchets hors de son territoire, les investissements nécessaires ne pouvant tous être accomplis avant la fin 2002. Concernant l'incinération, à laquelle la CUD pense difficilement pouvoir renoncer, il devenait urgent de réagir. Il est vite apparu que la réhabilitation du site ne permettrait pas de respecter les ambitions de la collectivité. Des orientations ont donc été définies concernant non seulement l'incinération, mais l'ensemble de la gestion des déchets ménagers et assimilés :

- construction d'une nouvelle usine d'incinération,
- construction d'une unité de valorisation des déchets verts et fermentescibles,
- nouvelles modalités de traitement des encombrants et des combustibles.

Concernant l'incinération, une étude d'implantation a été menée, aboutissant à un choix manifeste en faveur de Petite Synthe, sur un terrain contigu à celui de l'ancienne usine d'incinération et appartenant à la CUD depuis 1996.

➤ *Les critères du choix du site*

Selon la CUD, ce site est idéal non pour des raisons d'obtention de permis d'exploitation (ce que l'on aurait pu supposer en raison de la présence de l'ancienne usine à immédiate proximité), mais pour des raisons fondées sur des critères techniques :

- la situation géographique, au confluent des infrastructures routières, ferroviaires et fluviales, mais aussi au barycentre de la CUD. Cette situation devrait permettre de minimiser le nombre de camions passant à proximité de lieux habités;
- l'existence d'une canalisation entre le site et la STEP (station d'épuration), ce qui permet d'envoyer de l'eau retraitée de la STEP à l'usine et de retourner l'eau usée, après un pré traitement, vers la STEP. C'est un avantage de taille qui permet de faciliter le traitement des fumées par voie humide, procédé plus performant et évolutif que le traitement par voie sèche;
- l'éloignement des autres sites pressentis par rapport au réseau de chaleur de la CUD.

En outre, la CUD considère que la zone est une zone industrielle sans gros problème de revendications de la part des rares riverains, ce qui tombe plutôt bien si l'on considère qu'un projet de nouvel incinérateur est généralement contesté, selon le mécanisme habituel du syndrome NIMBY (Not In My BackYard). Il est ainsi difficile de défendre le fait que l'ancienne usine n'ait jamais fait l'objet de revendications particulières de la part des riverains, soit neutre quant au choix final. Les riverains de la future usine ne sont que quelques dizaines, tandis que rares sont les mouvements qui ont contesté l'emplacement de l'ancienne usine d'incinération. En outre, dès 1998, au moment de la fermeture des fours, Michel Delebarre, président de la CUD, avait déclaré aux médias qu'une nouvelle usine d'incinération verrait le jour au même endroit. Les riverains savaient dès lors à quoi s'attendre, informés par ailleurs du fait que les rejets provenant de la nouvelle usine feraient mieux que respecter les nouvelles normes environnementales. Nous reviendrons cependant sur cet aspect, puisque certaines associations se font les porte-parole de ces riverains et contestent le site choisi.

➤ *La nouvelle usine*

La nouvelle usine sera vraisemblablement mise en route en 2004. Elle sera dotée d'un seul four à grille d'une capacité nominale de 10,7 t/h. Grâce à l'étude préalable de l'ensemble des choix possibles, la CUD a établi un cahier des charges extrêmement précis. Ce cahier des charges spécifie de nombreux critères propres aux souhaits de la CUD, critères élaborés en compagnie du maître d'œuvre et d'un expert en incinération. Outre le traitement des fumées humides, le choix s'est porté également vers une chaudière horizontale, qui a l'avantage de faciliter le dégrassage des tubes verticaux. Ces tubes s'encrassant par ailleurs moins vite, le rendement s'en trouve bien meilleur, bien que d'un investissement plus élevé que dans le cas d'une chaudière verticale.

Il s'agissait donc d'un appel d'offre sur performances, et non d'un appel d'offre générique qui permet habituellement à tout constructeur d'incinérateurs de se présenter avec les projets qu'il juge favorable pour sa structure parfois au détriment de l'intérêt de la collectivité.

Au sein de l'appel d'offre, le choix a également été fait en faveur de normes environnementales plus strictes que les normes actuellement en vigueur, tant pour les dioxines et furannes que pour les NOx et autres substances.

Enfin, si le choix a été fait de ne pas relier le four au réseau de chaleur pour des raisons d'engagement économique avec l'exploitant délégataire du réseau, la CUD s'est réservée la possibilité technique de réaliser le raccordement d'ici une dizaine d'années, lorsque les conditions contractuelles et économiques seront éventuellement plus favorables.

➤ **Le réseau de chaleur**

Ce réseau couvre une partie des communes de Dunkerque et de St Pol sur Mer, essentiellement le long du littoral. Ce réseau puise son énergie à partir du site de SOLLAC, grâce à des hottes de captation de la chaleur dégagée. Ce réseau est mal développé car géré à partir d'une chaufferie centrale. Le raccordement de l'usine d'incinération au réseau n'a pas été fait, car l'exploitant voulait un raccordement direct à cette chaufferie centrale, à 6,5 km de l'usine d'incinération, sans en assumer le coût. La CUD aurait préféré, pour des raisons économiques (chaque mètre de canalisation coûtant entre 75 et 90 Euros), relier l'incinérateur au bout de réseau le plus proche, à 2,5 km seulement. Cela aurait entraîné pour l'exploitant des complications de gestion. Le raccord direct à la chaufferie centrale ne serait quant à lui pas rentable pour la CUD, en raison notamment du faible prix de rachat par l'exploitant de la chaleur dégagée. Il devenait dès lors plus rentable de ne produire que de l'électricité à partir de l'usine d'incinération.

A signaler que, pour qu'un réseau soit rentable, il est préférable qu'il soit classé, afin que les nouveaux bâtiments (bureaux, HLM) soient contraints de s'y raccorder. Il s'agit de notre point de vue d'un enjeu de taille, surtout en référence au point développé dans la partie II de ce travail concernant l'acceptabilité sociale de l'incinération au Danemark.

A.1.2.4. *La politique de communication et de concertation de la CUD et des autorités territoriales*

Plusieurs initiatives ont été prises par la CUD concernant l'information du public. Depuis 1997, la commission déchets est élargie à l'ensemble des conseillers municipaux de l'agglomération. Parallèlement, et à la suite de la fermeture de l'incinérateur de Petite Synthe, en 1998, la population a été régulièrement informée du projet intégré de la CUD (incinérateur plus plate-forme de compostage plus plate-forme de transport multi-modal (fluvial, ferroviaire et routier)).

➤ **La CLI**

Le 4 octobre 1999 est organisée en sous-préfecture la première réunion de la Commission Locale d'Information (CLI), à laquelle participaient outre les personnes de la CUD aptes à renseigner les autres participants, trois élus (dont M. Ragazzo, vice-président de la CUD), un représentant du monde associatif, un représentant de la DDE, un représentant de la DIREN et un consultant. L'objet de la réunion était de présenter les deux projets d'infrastructures lourdes, le CVE (Centre de Valorisation Energétique) d'une capacité de 90 000 tonnes, et le CVO (Centre de Valorisation Organique). Outre les points critiques énumérés plus bas, M. Choquet, à l'époque président de l'Adelfa (Assemblée de Défense de l'Environnement du Littoral Flandre-Artois), déplore que la concertation n'ait pas été ouverte plus tôt, plus en amont par rapport à la redéfinition du schéma global de gestion des déchets. Les débats au sein de la CLI ont cependant poussé les élus à accroître l'information de la population, notamment par un affichage régulier dans le Bâtiment d'Accueil du Public, des valeurs d'émission mesurées lors des contrôles effectués.

Concernant l'implication des associations au sein de la CLI, il faut cependant souligner que, suite à la première réunion, ses membres n'en ont pas sollicité de nouvelles¹⁴.

➤ **Le Forum sur la gestion des déchets**

En juin 2000 la CUD a organisé un forum sur la gestion des déchets, auquel ont notamment participé les associations environnementalistes et de riverains. En ouverture de ce forum, Roméo Ragazzo, vice-président de la CUD, déclarait : « Il est primordial que le public ait toutes les informations nécessaires afin qu'il adhère au mieux à ce schéma. Nous n'avons rien à cacher ! Plus ce schéma sera compris et partagé, et mieux il réussira... » La transparence est ainsi clairement affichée d'emblée par la CUD, ce qui n'empêche les associations de critiquer l'absence de concertation. Ainsi, l'intervention de Marie-Paule Hocquet, du CFCV Grande-Synthe : « Comment entrer dans un projet quand tout est bouclé ? ». Cet aspect est primordial. En effet, si le site de Petite-Synthe, jouxtant le site de l'ancien incinérateur, dispose de nombre d'arguments techniques, économiques et environnementaux en sa faveur, il est présenté lors de ce forum comme le seul site envisagé, ce qui fait dire à un habitant de Grande-Synthe : « Si on n'a plus aucun moyen de se faire entendre, il y aura forcément une levée de bouclier ». En réponse, M. Ragazzo avoue implicitement que la crainte de la CUD est avant tout le

¹⁴ Les réunions sont organisées à la demande du préfet ou de la majorité des membres de la CLI.

phénomène NIMBY. C'est sans doute en raison de ce point que la CUD a cru bon de n'informer la population qu'après avoir déterminé le site le plus adéquat.

Roland Choquet, président de l'ADELFA, intervient comme au cours de la réunion de la CLI, pour déplorer l'absence de transparence et de n'avoir eu accès à aucun document sur le schéma (pourtant présentés au sein de la CLI). En réponse, Michel Delebarre, président de la CUD, en s'adressant lors de ce forum au monde associatif, exprime son point de vue : « Les associations ne doivent pas fonctionner que dans le sens de l'observation. Elles doivent aussi faire de la pédagogie. Leur manière d'agir n'est pas perçue de la même manière que la pédagogie institutionnelle. Il faut aller plus loin, travailler avec nos concitoyens. Les associations sont partie prenante de ma conception de la démocratie. Nous avons une année à peu près pour lancer ces opérations. Le temps doit devenir un allié pour l'information, la sensibilisation collective. Nous sommes mûrs, je pense, pour des débats transparents ».

➤ *Le SPPPI*

Le SPPPI, placé sous l'égide de la DRIRE, a également joué un rôle. Ainsi la Commission « Nouveaux Projets » s'est réunie en Juin 2001 afin de permettre à la CUD de présenter le projet d'incinérateur à Petite Synthe. A cette occasion, M. Ragazzo de la CUD et M. Séname de l'ADELFA ont pu poursuivre le débat déjà commencé en d'autres lieux, les associations regrettant toujours que la CUD ait choisi le site de Petite Synthe ainsi que la taille de l'incinérateur. M. Séname a notamment demandé, lors de cette réunion : « Pourquoi cette capacité de 86 000 tonnes ? Parce qu'en dessous, un incinérateur n'est pas rentable ? Pourquoi ne pas avoir tablé plus encore sur une politique volontariste d'incitation au tri et à la limitation des emballages pour réduire les volumes de déchets ? » (La Voix du Nord – Dunkerque, 2001).

Que ce soit au sein du SPPPI, de la CLI (Commission Locale d'Information) lors de son unique réunion en octobre 1999, du forum « déchets » ou par les différents organes de presse locale, la population par le biais des associations environnementalistes et de riverains a donc été informée de l'évolution des réflexions concernant le projet d'incinération et, plus globalement, la réorganisation de la gestion des déchets ménagers et assimilés au sein de la CUD. Bien que ressenti comme insuffisante dans un contexte de développement de la démocratie participative dont on parle tant, la CUD semble s'être néanmoins ouverte en faveur de plus de transparence quant aux décisions prises. Eu égard au contexte local, au-delà de la simple question des déchets ménagers, le contraire aurait été surprenant. Il nous semble intéressant de souligner le point suivant : **là où les associations réclament de la concertation et d'être associées aux processus de décision, la CUD répond en offrant de la transparence à travers débats et informations transmises par divers biais.** Par ailleurs, insistons encore sur le fait que cette information ne parvient que lorsque le projet ne semble plus susceptible d'être modifié.

A.1.3. Nature des controverses autour du projet d'incinérateur

Avant de nous pencher plus précisément sur le fond des controverses suscitées par le projet d'incinérateur, résumons les points sur lesquels ont portés les débats, au sein des institutions et événements présentés ci-dessus :

- la capacité nominale de l'incinérateur : les associations auraient souhaité une capacité inférieure à 86 000 tonnes par an, afin d'être sûres que la collecte sélective et le recyclage demeurent une priorité de la politique locale de gestion des déchets. Selon Jean Séname, actuel président de l'ADELFA, il faut prendre les problèmes en amont : « Etre dans le vent, c'est récupérer, recycler et valoriser. Sinon on va entrer dans l'histoire à reculons. » Il semblerait cependant sur ce point que la CUD n'ait pas misé sur une capacité disproportionnée au regard des besoins actuels, la marge de manœuvre n'étant que de 8% soit une marge de manœuvre qui pourrait être assez vite comblée en fonction des perspectives démographiques et de l'évolution tendancielle des modes de vie;
- la question des mâchefers : cet élément est venu en appui de la position de certaines associations, souhaitant défendre l'idée que l'incinération est loin d'être la solution la plus satisfaisante d'un point de vue environnemental. Les mâchefers qui seront issus du nouvel incinérateur devraient faire mieux que respecter les normes environnementales auxquels ils sont soumis, afin de ne pas poser de problème lors de leur utilisation comme sous couche routière.
- la question des REFIOM n'a également été abordée par les associations que pour souligner qu'il s'agissait là d'un autre inconvénient inhérent à l'incinération, et qu'il ne fallait pas oublier de développer la collecte sélective et le recyclage. D'un point de vue technique, le dépôt des REFIOM en décharge de classe I semble rassurer l'ensemble de la population.

- la question de l'emplacement qui, de prime abord, ne semblait pas un enjeu de taille (les remarques portant surtout sur le fait qu'aucune alternative n'était présentée), a progressivement pris de l'importance.

A.1.3.1. *Les positions du monde associatif face à l'incinérateur*

➤ **Le MNLE**

Face à l'incinérateur, c'est le MNLE qui est en première ligne d'opposition au projet. Parmi les actions du MNLE, signalons une lettre ouverte à la population, et envoyée aux élus de la CUD, au préfet du Nord et de Région, ainsi qu'à Madame Voynet en tant que ministre de l'Environnement. Cette lettre avait pour objet d'informer la population et les autorités de leur opposition au projet d'incinérateur et de compostage sur le site retenu, à proximité d'un Lycée et du hameau des Deux-Synthe, « ceci en vertu du principe de précaution applicable aux installations classées pour la protection de l'environnement » (MNLE, 2001). Le MNLE indique également dans cette lettre la création d'un comité de lutte contre le lieu d'implantation choisi. Autres actions desquelles le MNLE informe les autorités du « dépôt d'un recours en annulation de l'enquête publique pour non-conformité de l'avis d'information du public dans l'insertion d'un quotidien tendant à minimiser l'impact de l'information sur l'implantation d'un Centre de Traitement de Déchets » (MNLE, 2001).

Le MNLE se positionne donc dernièrement surtout autour de la question du site choisi. Pour étayer sa position, le MNLE évoque la disponibilité de 3000 ha en zone Industrielle et Portuaire, là où de telles installations de traitement des déchets ne côtoieraient aucun habitat ni installation scolaire. Ce qui est dénoncé, également, est l'organisation de l'enquête publique du 20 juin au 20 juillet, période moins propice aux débats citoyens. Selon le MNLE, « dix jours en juin seulement pour nous faire croire qu'ici la démocratie existe » (MNLE, 2001).

➤ **L'ADELFA**

L'ADELFA se déclare non contraire par principe à l'incinération, mais émet néanmoins de sérieuses réserves sur la nécessité d'un nouvel incinérateur, alors que des efforts restent à faire en matière de tri sélectif. M. Séname, son président, trouve qu'il y a un certain flou, voire des contradictions, autour de la question de la capacité de l'incinérateur. Les 86 000 tonnes par an du projet représentent déjà ce qui serait traité actuellement. Or, il existe d'autres projets en parallèle, le CVT pour sécher les boues de la station d'épuration, le CVO pour les déchets organiques. Par ailleurs, la CUD, qui trie actuellement 20 000 t/an de déchets ménagers, ambitionne d'en trier 30 000 t/an. Tous ces projets auront comme probable conséquence de retirer une partie du flux de déchets qui autrement serait destiné à l'incinération. M. Séname s'interroge : "Qu'est-ce que cela veut dire ? Que la CUD pense incinérer des déchets provenant de communes proches, comme par exemple les déchets de la Communauté de Communes de Bergues juste à côté ?" L'ADELFA n'est pas contre une solution de ce type, mais M. Séname considère que rien n'est clair en la matière, que rien n'a été dit sur ce point du côté de la CUD. Le sentiment de l'association est que la CUD n'apporte pas d'éléments concrets d'information aux associations pour que celles-ci comprennent ses intentions et la cohérence du schéma global de gestion des déchets municipaux.

Le reproche adressé à la CUD par l'ADELFA et les autres associations en matière de gestion des déchets, concerne donc le morcellement des projets. Ceux-ci sont présentés l'un après l'autre aux citoyens et aux associations, mais sans qu'une vue d'ensemble soit explicitée, démontrant la cohérence du tout. Ce morcellement ne permet donc pas vraiment aux associations de s'approprier le dossier et de formuler des critiques constructives concernant la politique de gestion des déchets dans son ensemble, mais aussi les installations plus particulièrement.

Mais le problème principal, aux yeux de l'ADELFA, est lié au site choisi par la CUD pour y construire le nouvel incinérateur. Premier élément de critique, la CUD va reconstruire une usine sur un site dont on peut supposer qu'il a été pollué par l'incinérateur précédent, notoire émetteur de dioxines et autres polluants. Or, rien n'est prévu si ce n'est un nettoyage de surface dont l'ADELFA craint la superficialité. Par ailleurs, si l'ADELFA ne nie en rien les avantages du site du point de vue logistique, elle considère que ces mêmes avantages se retrouvent également sur d'autres emplacements qui, eux, ont le mérite d'être davantage éloignés de toute zone habitée que ne l'est le site retenu. Des sites sont disponibles en zone portuaire, qui pourraient combiner les mêmes avantages du point de vue du transport. Sont en revanche directement concernés par le site actuel, outre la cité des Deux Synthes (essentiellement habitée par des retraités) et le LEP, le quartier du Moulin. Au cours de l'enquête publique, des habitants de ces deux quartiers, ainsi que des enseignants du LEP, ont exprimé leur inquiétude liée à la future usine d'incinération.

Par ailleurs, si la CUD avait vraiment l'intention, même à terme, de relier l'incinérateur au réseau de chaleur, de l'avis de M. Séname (avis confirmé par M. Dubuis) il aurait fallu choisir un site bien plus proche de Sollac et du réseau dont, manifestement, seule une branche isolée passe à 2,5 kilomètres du site choisi, l'essentiel se

déployant plus au nord. L'ADELFA avait d'ailleurs demandé ce raccordement, mais n'avait pas reçu de réponse positive de la part de la CUD. L'association est d'ailleurs plus que sceptique quant à la volonté de la CUD de raisonner en terme de synergie des équipements proposés. Elle note (ADELFA, 2001) que les trois nouveaux équipements (incinérateur ou CVE, CVO ou plate-forme de compostage, CVT ou centre de séchage des boues) qui auraient pu être regroupés, ne le sont pas, le CVT étant éloigné de quelques centaines de mètres des CVE et CVO. « Alors que le CVT aurait pu, pour sécher les boues, récupérer la vapeur produite par le CVE, on le branchera sur une conduite de gaz. [...] On utilisera donc de l'énergie pour sécher les boues. Or il est dit dans les documents communautaires que si les boues séchées ne trouvent pas preneurs comme engrais en agriculture, on les acheminera vers les fours du CVE [...]. Puisque le CVE va produire de la vapeur, on aurait pu supposer que cette vapeur serait insufflée dans le réseau de chaleur (chauffage urbain) qui aurait pu ainsi être étendu à d'autres quartiers d'habitat collectif, à d'autres équipements. Pas possible, répond-on : la vapeur va être produite à Petite-Synthe et la tête de pont du réseau de chauffage urbain se situe vers St Pol » (ADELFA, 2001).

A.1.4. Les projets de la CUD et le plan départemental de gestion des déchets ménagers et assimilés du département Nord

Le département du Nord s'est retrouvé longtemps sans plan départemental. C'est ce que pouvait souligner, en octobre 1999, lors de la réunion de la CLI, M. Choquet, le président de l'ADELFA de l'époque. Cette remarque met en évidence un des problèmes récurrents dans le cadre de la politique française de gestion des déchets ménagers et assimilés. En effet, si la loi du 13 juillet 1992 demande que chaque département adopte un plan de gestion au plus tard en février 1996, une minorité de départements en étaient pourvus à cette date. L'on constate que de nombreuses communes n'ont pas attendu l'adoption d'un plan pour faire leur choix en matière de mode de traitement des déchets. Dunkerque est donc loin d'être une exception. Les communes dans le cas de Dunkerque devraient-elles attendre avant d'organiser la gestion des déchets dont elles ont la responsabilité ? On pourrait même penser qu'elles ont au contraire intérêt à agir avant l'adoption du plan départemental, puisque ce dernier contraint toute collectivité locale à s'y conformer, ce que souligne la jurisprudence, notamment avec l'annulation de l'arrêté préfectoral de l'usine d'incinération de Lunel (Hérault).

A ceci, il faut ajouter que le projet de plan départemental du Nord, comme grand nombre de plans départementaux, attribuait une part trop importante à l'incinération. Ce constat, mis en évidence par la « circulaire Voynet » du 28 avril 1998, implique pour le département de relancer la réflexion sur le contenu du plan départemental. En outre, l'échec du plan départemental du Nord était aussi lié, selon le SPPPI, à une concertation insuffisante avec les acteurs concernés.

La priorité a donc été redonnée à la valorisation matière, tandis que les déchets assimilés aux déchets ménagers (déchets industriels banals, déchets du bâtiment et des travaux publics, déchets des activités de soins) devaient être mieux pris en compte. Une réflexion s'est également engagée au-delà du simple cadre départemental.

Le projet de plan départemental a été approuvé par la Commission Consultative le 12 novembre 2001, puis présenté à la Commission « Déchets, sites et sols pollués » du SPPPI le 20 mars 2002. Signalons, parmi ses objectifs, la volonté de stabiliser le gisement dès 2005 (mais rien n'est dit sur la méthode à suivre). Au 1^{er} juillet 2010, 50% des déchets en tonnes devaient être effectivement recyclés (et pas seulement collectés).

Concernant les projets d'équipement, le plan préconise, outre le respect du principe de proximité, la multimodalité en matière de transport, que soient menées des études d'opportunité et, surtout, que le dimensionnement de l'équipement soit minimal. Cette dernière préconisation, si elle pourrait paraître étrange à quelqu'un sans connaissance préalable de la question des déchets (on préférerait le terme d'optimal à celui de minimal), n'est pas sans importance dans le débat qui oppose fréquemment les collectivités locales (dont Dunkerque) et les associations, sur la taille de futurs incinérateurs.

Parmi les préconisations, certaines sont particulièrement intéressantes, en ce qu'elles constituent de véritables orientations pour les collectivités locales. Ainsi, il est indiqué :

- qu'un Centre de compostage des déchets verts et fermentescibles n'a de sens que pour l'équivalent de 100 000 habitants, et sur la base d'une collecte séparative des déchets verts, tandis qu'une étude des débouchés est essentielle ;
- qu'une unité de méthanisation n'a de sens que pour l'équivalent de 200 000 habitants, une étude de débouchés étant nécessaire sur les débouchés des digestats et du biogaz.
- qu'un incinérateur avec récupération d'énergie doit être d'une capacité minimale de 70 000 tonnes par an, et organisé pour la valorisation des mâchefers issus du process.

Signalons cependant certaines limites de ce plan départemental. Sur l'ensemble de la Région Nord-Pas-de-Calais, il existe également un projet d'incinérateur à Saint Omer¹⁵, qui desservirait une large partie de l'Ouest du département du Nord, y compris des communes proches de la CUD. Si l'on considère aussi le projet d'incinérateur de Calais, alors qu'un rapprochement sur un projet commun avec Dunkerque aurait pu être une bonne solution (bien qu'il s'agisse de deux départements différents, ce qui ne simplifie pas toujours la démarche) la sensation de certains acteurs est qu'il n'y a pas une grande cohérence en matière de planification de la gestion des déchets ménagers, par défaut notamment de coordination entre départements voisins.

A.1.5. Conclusions sur le cas dunkerquois

Le cas de Dunkerque nous a semblé particulièrement intéressant à plusieurs titres : son inscription dans un contexte industriel de fortes pollutions et à haut risque ; sa situation géographique, dans ce département du Nord d'où est partie la « crise des dioxines » en 1997 ; son rôle de pionnier, avec Triselec, dans la collecte sélective et le tri des déchets d'emballages ménagers.

Nous avons présenté une situation générale où le dialogue entre parties prenantes des questions environnementales et de santé tient une place bien plus importante que dans nombre de régions en France. Cela ne s'est pas fait du jour au lendemain, mais est le produit d'un long processus d'apprentissage, autour notamment du SPPPI voulu et mis en place par la DRIRE. Dans ce contexte, la situation de la CUD est paradoxale. Pionnière en matière de gestion de tri sélectif elle a également poursuivi l'exploitation d'un incinérateur générant de très fortes pollutions, ne faisant pas montre d'anticipation sur la question. D'autre part, si un premier regard sur l'ouverture de la CUD au dialogue et à la transparence peut passer pour extrêmement positive, lorsque comparée à d'autres contextes français¹⁶, cette impression positive est en partie mise à mal lorsque comparée avec ce qui se fait sur place en matière de gestion de projets à risque ou polluants, autour du SPPPI et du SEI.

L'impression est donc que la CUD n'a pas profité pleinement d'un contexte favorable pour aller plus loin, c'est à dire dépasser la seule démarche d'information du public pour adopter une démarche de concertation avec les autres parties prenantes. Au-delà des questions précises soulevées par les opposants au projet d'incinérateur de Petite Synthe, c'est essentiellement ce qui transparait des critiques émises envers la politique de gestion des déchets de la CUD qui, dès lors, ne montrerait pas l'exemple aux industriels.

Pourtant, le projet d'incinérateur est passé sans mobilisation excessive ni véritable obstruction de la part de la population. Plus que des explications, nous pouvons émettre certaines hypothèses, les unes complémentaires des autres : 1) la CUD bénéficierait encore aujourd'hui auprès de la population d'un « crédit de confiance » issu du succès de Triselec et d'autres initiatives ; 2) la CUD bénéficierait également du climat plus constructif généré par le SPPPI et le SEI, climat qui a permis à quelques entreprises de s'installer malgré la nature « à risque » de leurs activités ; 3) la population est habituée à côtoyer des installations de type industriel, ce qui expliquerait le peu de mobilisation, alors même qu'un projet d'incinérateur en Dordogne soulève le tollé de la population qui considère que ce serait une atteinte à la qualité du cadre de vie local.

Début 2003, le chantier de l'usine est à l'arrêt. L'opposition au projet n'y est pour rien mais la crise économique en Allemagne et le dépôt de bilan du groupe allemand Babcock Borsig, dont la filiale CT environnement avait été retenue pour la partie du process de l'usine (la partie construction étant attribuée à la société Dumez). La réponse à l'appel d'offre étant solidaire, Dumez n'ayant pas trouvé de nouvel opérateur, la CUD va devoir relancer la procédure à zéro, avec un nouvel appel d'offre, une nouvelle enquête d'utilité publique et probablement une nouvelle autorisation d'exploitation (Marie, 2002). Il est cependant peu probable que cet épisode fasse plus que retarder le projet.

A.2. La Communauté Urbaine de Strasbourg (CUS)

La CUS a été créée en 1968. En 1999, date du dernier recensement, elle comptait 451 240 habitants (265 000 à Strasbourg). Comme une grande partie de l'Alsace, elle est située dans un couloir relativement étroit, entre le massif des Vosges et le Rhin. La forte activité économique de la Région est responsable d'une circulation dense entre ces deux barrières naturelles. C'est une donnée à ne pas négliger en raison de l'impact des choix en matière de gestion des déchets sur leur transport.

¹⁵ En remplacement d'un incinérateur qui, selon la DRIRE, se singularisait par six non-conformités aux normes requises (Nord Littoral, 2002).

¹⁶ Sur cette question, il est instructif de consulter le site Internet de la CUD (www.dunkerquegrandlittoral.org) et de le comparer avec ceux d'autres agglomérations.

Le cas de la CUS nous a paru particulièrement intéressant, l'agglomération ayant pendant longtemps eu recours exclusivement à l'incinération, situation suffisamment rare pour être soulignée.

A.2.1. Repères historiques sur l'évolution technique de l'usine d'incinération de la CUS

- En 1974 est mis en route un incinérateur doté de 3 fours d'une capacité de 11 t/h chacun. La chaleur produite est vendue sous forme de chaleur aux industriels situés à proximité de l'usine d'incinération.
- En 1977 est mis en route un petit turbo-alternateur qui permet à l'usine de subvenir à ses besoins en électricité.
- Un quatrième four est mis en service en 1984, également d'une capacité de 11t/h. Ce four a été partiellement financé par des fonds provenant d'Allemagne. Sa construction ne se justifie en rien en fonction des besoins de traitement des déchets de la CUS, mais a été notamment décidée dans un contexte où l'Allemagne exportait des quantités importantes de déchets vers l'incinérateur de la CUS¹⁷.
- En 1994 la CUS a dénoncé le contrat de délégation qui la liait avec la « filiale déchets » de la Lyonnaise des Eaux. Le 8 janvier 1995 la CUS s'engage avec un nouvel exploitant.
- En 1997, mise en service d'un turbo-alternateur d'une capacité productive de 130 tonnes par heure de vapeur, soit une puissance de 18 Megawatt/heure. Si l'usine est dès lors équipée d'un turbo-alternateur adapté aux quantités de vapeur générées, la vente d'énergie sous forme électrique est moins satisfaisante que la vente de chaleur, en raison d'un rendement énergétique beaucoup plus faible (26% pour la production d'électricité contre environ 90% en cas de valorisation directe de la chaleur émise). De meilleurs débouchés pour la chaleur produite seraient souhaitables. Le problème vient de l'absence de lien avec un réseau de chaleur destiné au chauffage urbain. Des pistes sont actuellement explorées dans ce sens.

A.2.2. Evolution de la politique de gestion des déchets de la CUS face aux normes environnementales

L'usine d'incinération a pendant longtemps été le seul mode de traitement pour les déchets municipaux de la CUS. Entre la fin des années 1970, lorsque les trois premiers fours de l'usine fonctionnent en phase de régime, et les années 1990, début du tri sélectif, peu de tonnes finissent en décharge, situation exceptionnelle liée à d'occasionnels problèmes techniques liés à l'incinérateur, aujourd'hui éliminés grâce à l'automatisation de l'usine.

La question des polluants émis par l'usine d'incinération a été soulevée à partir de 1989, année d'adoption de la première Directive européenne spécifiquement dédiée à l'incinération et à une meilleure prise en compte de l'environnement. La CUS reconnaît officiellement, sous le mandat de Catherine Trautmann, que l'usine d'incinération n'est absolument pas adaptée aux normes d'émissions édictées par la Directive. Afin de comprendre l'ampleur de l'écart existant alors entre les nouvelles normes et la réalité, il suffit de rappeler que l'usine n'était dotée que d'un système de dépoussiérage des fumées assez peu performant. Au regard des normes, les émissions polluantes étaient environ 100 fois plus élevées !

Cette prise de conscience du problème est également due à la pression exercée par la ville allemande voisine de Kehl, afin que l'incinérateur de la CUS respecte les normes déjà en vigueur en Allemagne concernant les dioxines.

Dès 1988 une réflexion est amorcée, visant à explorer les pistes techniques envisageables pour pallier cette lourde carence. La complexité des problèmes soulevés, la multiplicité des pistes envisageables, retardent la prise de décision jusqu'en 1994, les travaux étant alors effectués en 1995-1996. Pourtant, notons que d'un point de vue strictement légal, l'usine d'incinération n'a jamais été en infraction. La Directive de 1989 n'a été transcrite dans le droit français qu'en 1991, ce qui repoussait la date limite de conformité des installations à 1996. De ce point de vue, et contrairement à d'autres collectivités locales (comme nous l'avons mis en évidence dans la première partie de ce travail), la CUS a su profiter des délais impartis par le législateur pour se mettre en conformité avec les obligations.

C'est à la suite des décisions prises en 1994 que la CUS a demandé à l'exploitant de l'usine de l'époque de prendre en charge les modifications, afin que l'usine soit gérée de façon satisfaisante au regard des normes

¹⁷ Les importations strasbourgeoises de déchets en provenance d'Allemagne sont une réalité historique, certaines datant de 1929. La fin de cette pratique date de 1993.

établies par la Directive de 1989. Les deux parties ne parvenant à se mettre d'accord, la CUS a procédé à l'interruption du contrat d'exploitation cinq ans avant le terme des 25 années d'exploitation contractualisées. La Lyonnaise ne semblait pas prête à s'engager si tôt dans une meilleure gestion des émissions polluantes. Une rupture de contrat de délégation de service public est relativement rare en France pour être signalée. Elle souligne le souci de la CUS de ne pas se départir de ses responsabilités et de maintenir le contrôle des opérations de gestion des déchets sans se fier totalement à l'avis de l'exploitant.

Un appel d'offre pour l'exploitation de l'usine est ainsi lancé en 1994. Cet appel d'offre avait également pour objet de faire financer le projet du turbo-alternateur, ainsi que la plate-forme dédiée à la gestion des mâchefers, par des opérateurs privés. L'appel d'offre porte sur deux contrats, l'un d'exploitation stricto sensu de l'usine, le deuxième concernant la concession des travaux et la gestion de divers aspects liés à l'exploitation de l'usine (valorisation de l'énergie générée, distribution de l'électricité produite, gestion des mâchefers). L'appel d'offre a été remporté par la société PROTIRES (Electricité de Strasbourg et donc indirectement EDF) pour une durée de quinze ans. On estime que l'usine arrivera en fin de vie autour de 2015. Pour en prolonger l'existence, des investissements lourds seront nécessaires. Il n'est pas certain qu'une simple modernisation de l'usine existante sera suffisante, eu égard à l'incertitude concernant les nouvelles générations de fours et à l'espace qu'ils pourraient requérir. Il s'agit donc là d'une question ouverte. En revanche, concernant la structure de béton, celle-ci pourra difficilement avoir une durée de vie dans des conditions satisfaisantes au-delà de 2030.

La gestion des REFIOM est prise en charge par la CUS. Une clause indique que le jour où existera une filière de valorisation des REFIOM que la CUS jugera intéressante d'un point de vue technique et, surtout, économique, la gestion des REFIOM pourrait être concédée à PROTIRES. Aujourd'hui, le coût de mise en décharge de classe I des REFIOM est de 230 Euros par tonne contre environ 380 Euros par tonne pour la vitrification de ces déchets. La CUS disposait jusqu'à récemment de deux décharges de ce type à une distance raisonnable, l'une de ces décharges a cependant été fermée récemment. Si ce n'était pas le cas, le recours à la vitrification deviendrait plus intéressant (comme c'est le cas par exemple pour la Communauté Urbaine de Bordeaux).

Grâce aux travaux de mise aux normes de l'usine, les émissions ont aussitôt été réduites de 95 à 99% selon les substances. Les résultats obtenus étaient même supérieurs aux nouvelles normes comprises par la nouvelle Directive européenne sur l'incinération de 1994. Les normes applicables à l'usine jusqu'à fin 2005 sont respectées, à l'exception notable des dioxines et des NOx.

Autre progrès lié à la tranche de travaux de 1995-1996, l'automatisation de l'usine. C'est un élément important qui permet de bien mieux maîtriser les pics de température à l'intérieur des fours, avec une marge d'erreur de 5% contre 15% auparavant. Il devient dès lors techniquement possible d'augmenter la capacité d'incinération à 350 000 tonnes par an, l'autorisation de pousser jusqu'à ce seuil ayant été obtenue par l'exploitant en 2000.

Comme exposé ci-dessus, la question des dioxines et des NOx n'est pas encore traitée. L'investissement pour la mise aux normes à respecter d'ici décembre 2005 (30 millions d'Euros TTC) devait être lancé courant 2003. Concernant les émissions de NOx, la CUS ira plus loin que la future norme européenne, pour se fixer sur la norme allemande et suisse fixant le taux maximum d'émission à 80 mg/m³ contre 200 mg/m³ comme prévu par la norme européenne à venir. Raison pour aller plus loin invoquée par la CUS : « les Allemands et les Suisses ont adopté ces normes, aussi elles constitueront très probablement les prochains seuils à respecter ».

Outre la question des dioxines et des NOx, il s'agit également de doter l'usine de brûleurs de soutien (essentiels afin de corriger d'éventuelles chutes de températures à l'intérieur d'un four en deçà des températures exigées par la réglementation), d'améliorer l'installation pour le traitement de l'eau utilisée, et d'organiser la rétention des eaux potentiellement polluées pour des raisons de sécurité environnementale. L'appel d'offre est lancé sur performance. Il est demandé aux candidats retenus d'apporter la solution la plus intégrée possible, en évitant de construire de nouveaux bâtiments sur le site.

Il est aussi prévu de construire un digesteur au niveau de la STEP (Station d'Épuration des Eaux Polluées) qui permettra de ne pas construire un deuxième incinérateur spécialisé dans les boues d'épuration. Ainsi, grâce à une connexion par route de 20 kilomètres entre les deux incinérateurs, l'UIOM pourra ponctuellement « soulager » l'incinérateur de boues d'épuration¹⁸ (il est prévu un dépannage sur une moyenne de six semaines par an, ce qui ne justifie pas d'infrastructures de transport ferroviaire ou fluviale). Ces travaux commenceraient en 2004. La décision de construire un digesteur a été voulue au nom du développement durable, par Hugues Geiger, vice-président de la CUS. M. Geiger estime que la situation précédente était très peu satisfaisante, puisque l'on brûlait des boues humides et, pour ce faire, l'on brûlait du fuel en complément. Avec la nouvelle solution, non

¹⁸ Les travaux de modernisation de la station de boues d'épuration, à La Wantzenau, ont par ailleurs été votés le 21 juin 2002

seulement un seul incinérateur est nécessaire, non seulement l'on produit du méthane, mais en plus on économise le fuel auparavant brûlé. La masse des boues est réduite de 30%, ce qui explique le moindre recours à l'incinération. Le méthane produit lors de la « digestion » fournira une partie des besoins en énergie de la station, soit sous forme d'électricité, soit sous forme de chaleur pour accélérer le développement des bactéries des digesteurs ou encore pour sécher les boues. La quantité de fuel utilisée pour cette dernière étape, indispensable avant l'incinération, sera ainsi plus faible. Une partie des boues digérées pourra être proposée aux agriculteurs comme engrais en granulés. Jusqu'à maintenant, ils les refusaient à cause de l'odeur pestilentielle. Désormais, le digesteur élimine la matière organique malodorante contenue dans les boues, des boues dont les analyses auraient démontré l'absence de toxicité.

Concernant la valorisation de la vapeur produite, il existe une piste afin de fournir 30 000 kth en habitats sociaux dans le quartier du Neuhof. Une proposition technico-financière a été faite et les services techniques de la CUS attendent une réponse. L'inconvénient est cependant lié à l'utilisation de ce réseau de chaleur aux seules périodes froides de l'année. C'est une limite qui incite la CUS à creuser d'autres pistes, notamment auprès d'industriels ayant une demande continue tout au long de l'année.

A.2.3. La question des capacités de l'usine et des besoins réels de la CUS

Comme nous l'avons souligné plus haut, la capacité de l'usine est largement supérieure aux besoins de la CUS. La décision d'investir dans un quatrième four est intervenue dans un contexte bien particulier, période marquée par l'importation de quantités importantes de déchets ménagers provenant d'Allemagne.

Selon la CUS, un fonctionnement annuel autour de 300 000 tonnes de déchets incinérés est plus raisonnable qu'un fonctionnement à pleine capacité, notamment si l'on souhaite réduire les risques de dépassement ponctuel des seuils de pollution. Disposer d'une autorisation d'incinérer jusqu'à 350 000 tonnes par an est cependant important en cas d'urgence.

Par ailleurs la CUS quantifie le gisement total des déchets dont elle a la responsabilité à environ 250 000 tonnes. Sur ce total environ 190 000 tonnes par an sont incinérées. Depuis le début de l'année 2002, ce chiffre est légèrement à la baisse. Ce résultat s'explique par le report d'une partie du flux vers la collecte sélective. Néanmoins, en 2001, ce sont 330 000 tonnes de déchets qui ont été incinérées, permettant la production de 750 GW/h de chaleur, soit 118 GW/h d'électricité (la transformation en courant électrique entraînant de fortes pertes énergétiques) et 300 GW/h d'énergie thermique.

D'un point de vue économique, étant donnée l'importance des charges fixes pesant sur la CUS (4 260 000 Euros/an, soit l'équivalent de 40% des coûts de l'incinération pour une hypothèse de 300 000 tonnes incinérées sur une année), il peut être tentant d'incinérer le plus possible de déchets afin d'accroître les recettes issues de l'utilisation de l'incinérateur.

Pendant longtemps, la principale préoccupation de la CUS concernant l'incinérateur était de parvenir à remplir l'usine en fonction des capacités existantes. La tarification reflétait cette volonté d'attirer des déchets provenant d'en dehors de la CUS, avec des tarifs favorables pour les DIB ainsi que pour des déchets ménagers provenant de l'extérieur de la CUS. Au début des années 1990, la quantité de déchets incinérés provenant d'Allemagne (canton de l'Ortenaukreis) pouvait atteindre 50 000 tonnes. Lors de l'inauguration du turbo-alternateur, le 24 juin 1997, la CUS admettait et regrettait qu'il manquât « entre 70 000 et 100 000 tonnes d'ordures à Strasbourg pour que l'usine fonctionne au mieux de sa capacité de valorisation » (A. Latham, 1997). L'usine avait traité moins de 250 000 tonnes en 1996, une situation récurrente depuis 1993 et qui s'est poursuivie jusqu'en 2000, année où la CUS a reçu des quantités de déchets ménagers hors CUS bien supérieures à ce qu'elle recevait jusqu'alors (114 057 tonnes en 2000 contre 49 200 tonnes en 1999). Selon Claude Kunz, vice-président de la CUS à l'époque, le manque à gagner de cette sous-utilisation des capacités de l'usine était estimé entre 10 et 15 millions de Francs par an. Il s'agissait de son point de vue de quelque chose d'autant plus incompréhensible qu'en 1997, de nombreuses communes du Bas-Rhin continuaient à mettre en décharge des déchets plutôt que de les envoyer à la CUS pour les « traiter et valoriser » (A. Latham, 1997). De nombreuses pistes ont été explorées afin de « remplir » l'incinérateur, tant en Allemagne¹⁹, qu'au Luxembourg, lorsque ce pays a connu des problèmes techniques avec son unique incinérateur autour de 1997-1998. Ces pistes n'ont rien donné et n'auraient de toutes les façons constitué que des solutions d'appoint.

En 2001 ce sont 31 000 tonnes de DIB qui ont été incinérées (contre environ 10 000 t avant 1998), ainsi que 55 000 tonnes de déchets ménagers provenant du reste du Bas-Rhin, le reste provenant du Haut-Rhin.

¹⁹ En 1997, on estimait que la mise en décharge en Allemagne coûtait environ 1 000 francs la tonne contre un tarif de 420 francs la tonne pour l'incinérateur de la CUS (A. Latham, 1997).

L'importation de déchets provenant du Haut-Rhin s'explique par l'importante sous-capacité de ce département en capacité d'incinération, ainsi que par des problèmes techniques au niveau de l'incinérateur de Mulhouse, achevé en 1999. Ce département, qui a encore massivement recours à la mise en décharge, sera équipé à terme de davantage d'incinérateurs. Ainsi, un incinérateur d'une capacité de 80 000 à 100 000 tonnes par an devrait être mis en route en 2007 dans la commune d'Aspach-le-Haut. Cet équipement desservira 207 000 habitants de 150 communes du Haut-Rhin (C. Robischon. 2001).

A.2.3.1. *L'importance du changement de majorité à la CUS*

Avec le changement de majorité au sein de la CUS en 2001, la politique en faveur de l'incinération a été infléchie. Le changement de cap est entièrement lié, selon M. Geiger, au changement de majorité à la CUS. Déjà, la campagne électorale avait commencé avec une manifestation de l'opposition (et donc des élus de droite) contre le recours massif à l'incinération tel que pratiqué par la CUS jusqu'en 2000. M. Geiger, écologiste indépendant et conseiller régional d'Alsace, a accepté de rallier l'équipe de Mme Keller, nouvelle Maire de Strasbourg, à certaines conditions en matière de protection de l'environnement.

M. Geiger, médecin de formation et président de l'ASPA (Association pour la Surveillance et l'Etude de la Pollution Atmosphérique en Alsace), nous affirme qu'en matière de pollution atmosphérique il n'y a pas d'effet de seuil quant aux conséquences à terme sur la santé, du fait que même des quantités très faibles s'accumulent dans le temps jusqu'à atteindre des concentrations nuisibles. Donc même la norme la plus exigeante ne permet pas d'éliminer tout impact sur la santé. Elle ne fait que le réduire. La CUS a donc décidé que l'incinération des déchets ne constituerait plus une priorité, mais au contraire la solution de dernier recours après la réduction des flux et les efforts en matière de collecte sélective.

L'usine de la CUS, qui avait été baptisée comme ailleurs en France CVE (Centre de Valorisation Energétique) a été rebaptisée UIOM par M. Geiger. Le vice-président de la CUS trouve en effet hypocrite de parler de Centre de Valorisation Energétique alors que le but premier est bien d'incinérer les déchets et que la valorisation énergétique n'en est qu'une retombée positive et non un objectif premier.

Concernant la capacité de l'UIOM, une décision politique a été prise d'en réduire l'utilisation et, sauf urgence, de ne plus dépasser les 300 000 tonnes incinérées par an. Le contrat entre l'exploitant et la CUS contraint cette dernière, sous peine de pénalité financière, à fournir au moins 240 000 tonnes par an à l'incinérateur. La CUS dispose donc d'une marge appréciable pour réduire le recours à l'incinération, l'objectif de 250 000 tonnes à terme n'étant pas exclu.

A.2.3.2. *Le renforcement de la valorisation matière des déchets*

L'objectif de la nouvelle majorité sur dix ans est de passer de 20% de valorisation matière aujourd'hui (25% si l'on enlève les déchets du tertiaire et l'on garde comme seule base les déchets ménagers) à 50% sur l'ensemble des déchets ménagers. Comme nous l'avons exposé ci-dessus, avant l'arrivée de la nouvelle équipe municipale, un projet de deuxième incinérateur était prévu, afin de venir en renfort auprès de l'incinérateur de boues déjà existant à La Wantzenau. M. Geiger a dit non à ce deuxième incinérateur, lui préférant la méthanisation des boues, les boues sèches étant ensuite brûlées dans l'incinérateur existant de La Wantzenau, sans problème de surcapacité étant donnée la forte réduction de volume obtenue après séchage.

Afin de promouvoir la valorisation matière, la CUS fournit des efforts en matière de collecte sélective. Le nombre de déchetteries passera d'ici 2005 de 4 à 8, tandis qu'une déchetterie mobile pour déchets verts va être mise en place, en plus de la déchetterie mobile déjà existante pour les communes périphériques. Autre initiative, la mise en place, au sein même des déchetteries, de « recycleries », c'est à dire d'espaces dédiés à des prestataires associatifs pouvant installer des bennes afin de récupérer les déchets qu'ils entendent recycler. M. Geiger insiste d'ailleurs sur le fort accroissement de l'offre de travail pour des personnes peu qualifiées et/ou en difficulté sociale, ceci dans une logique de développement durable.

Des expérimentations sont par ailleurs menées concernant les modalités et la fréquence de la collecte sélective, plusieurs formules étant testées sur des zones géographiques couvrant environ 50 000 personnes chacune. La CUS cherche en particulier à récupérer à la source aciers et aluminium qui, auparavant, passaient d'abord par l'incinération avant d'être recyclés. Par ailleurs, un travail de sensibilisation est effectué auprès du personnel, afin que celui-ci considère la collecte sélective comme aussi importante que la collecte du « tout venant », ce qui culturellement n'était pas évident.

En ce qui concerne les artisans – commerçants, la CUS, en collaboration avec la CCI, souhaite mettre en place, sur le modèle de la filière pneu, des filières thématiques avec la création, à côté des déchetteries pour particuliers, de déchetteries pour artisans. La CCI serait en charge de la gestion économique et organisationnelle de ces déchetteries dédiées.

Enfin, la CUS met en place un ambitieux plan de communication sur le développement durable et, plus particulièrement sur la question des déchets, des quantités d'emballages générés et de l'incinération dont il faudrait réduire la part.

En terme d'investissements, si l'offre de collecte sélective en porte à porte sera essentiellement renforcée à partir d'une réorganisation des équipes de collecte, le surcoût total lié à l'ensemble des efforts et des initiatives décrites ci-dessus est estimé par la CUS à 900 000 Euros. Une enquête de l'ADEME (2002), menée sur 28 sites en France, montre que la CUS fait partie des sites où le coût de la collecte sélective et du tri est peu onéreux, ceci grâce notamment aux bonnes performances de l'entreprise Schroll, prestataire pour le tri des déchets collectés sélectivement par la CUS.

Notons qu'il existe un système d'abonnement commercial pour les déchets assimilables aux déchets ménagers produits par les activités commerciales. Par ailleurs, toute entreprise dont l'activité est localisée sur le territoire de la CUS est soumise pour une part de la taxe professionnelle à la TEOM, sauf à démontrer que ses déchets sont pris en charge par une entreprise privée. Comme partout en France il reste néanmoins extrêmement difficile pour une collectivité locale de répercuter le coût de la gestion des DIB assimilés aux déchets ménagers sur les acteurs concernés. La volonté de la CUS est d'évaluer statistiquement la part des DIB dans le flux total des déchets municipaux, ceci afin de pouvoir établir des tarifs correspondant davantage au service rendu.

A.2.4. Le débat autour de l'incinération et de la politique de gestion des déchets de la CUS

S'il faut compter sur certaines formes de pression venant d'Allemagne (un à deux courrier par an ayant pour objet de s'informer de l'évolution de la situation, en plus des demandes passées de mise aux normes allemandes qui provenaient de Kehl), l'essentiel du dialogue et des affrontements avec le monde associatif reste logiquement confiné à l'Alsace. Certaines associations se montrent vigilantes face à la question de l'incinération, Alsace Nature Environnement étant l'une des plus représentatives en la matière.

A.2.4.1. Le dialogue avec le monde associatif : l'avis d'Alsace Nature Environnement

La position d'Alsace Nature Environnement est calquée sur la position nationale, telle qu'exprimée par France Nature Environnement. Dès l'instant où un incinérateur existant respecte de façon satisfaisante les normes, il est socialement accepté. FNE lutte davantage contre l'accroissement des capacités d'incinération, et notamment en Alsace, relativement dépourvue en décharges contrôlées (que déclare préférer France Nature Environnement lorsqu'elles respectent la réglementation (cf. FNE, 2002)). En d'autres termes, l'existant doit être aux normes, alors que les nouveaux projets devraient être minimisés. Quant aux petits incinérateurs, d'une capacité de moins de 1 tonne par heure et donc soumis à de bien moindres contraintes, s'il n'en existe plus en Alsace, ce n'est pas le cas dans d'autres régions. FNE demande leur disparition.

D'après Jean-Jacques Spiess, d'Alsace Nature Environnement, à chaque fois que FNE a approché les responsables techniques des incinérateurs, y compris de petite taille, pour les inciter à modifier les équipements en fonction des normes environnementales, les réponses étaient plutôt favorables. De fait, FNE estime que ses relations avec les services techniques des municipalités sont généralement bonnes, voire constructives. C'est par la suite au niveau du Conseil municipal que les choses se gâtent, les élus trouvant régulièrement que les modifications préconisées sont trop coûteuses. Ainsi, malgré des discussions constructives et, parfois pour les petites communes, un rôle de soutien technique de la part d'une association comme FNE, le blocage est essentiellement politique.

Au niveau de Strasbourg, bien que les informations ne lui parviennent pas toujours très vite, M. Spiess considère que la CUS, et notamment les services techniques, rendent suffisamment transparente la situation de l'incinérateur.

La CLIS représente un lieu de communication important en temps normal. A titre d'illustration, le document préparé pour la réunion de la CLIS du 22 juin 2001 apporte des données précises, tant au niveau du bilan d'exploitation de l'incinérateur, qu'au niveau du bilan des rejets, de l'analyse des lixiviats et de la composition des mâchefers, ou encore concernant la présentation des objectifs en matière de mise aux normes. Des mesures d'émission sont notamment présentées concernant les HAP (Hydrocarbures Aromatiques Polycycliques), mesures qui avaient été demandées lors de la précédente réunion de la CLIS par Alsace Nature Environnement, **preuve que la CUS tient compte des demandes venant du monde associatif.**

Mais c'est surtout dans le cadre du SPPPI que les représentants du Service Propreté de la CUS ainsi que de l'exploitant de l'usine d'incinération ont des contacts fréquents et des échanges d'information avec le monde associatif. Ainsi en 2000, la Commission « Eau et déchets » s'est réunie quatre fois, chiffre auquel il faut ajouter celui des sept réunions de groupes de projet au sein de cette même Commission. Lors de ces réunions, la participation moyenne était de 35 personnes entre représentants des services de l'Etat, des collectivités locales (élus et services) organismes à caractère industriel, associatifs, experts et scientifiques. D'après les services techniques de la CUS (affirmation confirmée par les compte-rendus de Commission du SPPPI), il y a cependant peu d'interpellations sur le sujet spécifique de l'incinération.

A.2.4.2. *Points d'opposition soulevés par le monde associatif et interrogations au niveau de la population*

Selon M. Spiess, l'usine de Strasbourg est peu remise en cause par la population, notamment parce que les courants dominants poussent les émissions en sortie de cheminée vers Kehl, en Allemagne, pendant une grande partie de l'année. C'est ce qui explique d'ailleurs le souci de la CUS de vouloir se doter d'équipements respectant les normes en matières d'émissions de NOx telles que définies en Allemagne. Ce souci n'a pas toujours été d'actualité au niveau de la CUS. Selon M. Spiess, lors des premiers travaux d'amélioration du traitement des fumées, travaux effectués entre 1995 et 1996, l'entreprise chargée des travaux aurait proposé de traiter également la question des dioxines et des poussières. La CUS a refusé, estimant que les normes françaises de l'époque n'en réclamaient pas tant. Il était pourtant fort prévisible que les normes évolueraient assez vite dans ce sens. Ce regret exprimé par les associations est renforcé par le sentiment que, même à présent que la décision est prise de traiter également ces sources de pollution, les études techniques s'éternisent.

Selon M. Spiess c'est, comme souvent, au niveau politique que cela bloque. Néanmoins les associations ont une grande confiance en M. Geiger, vice-président de la CUS chargé de l'environnement, et surtout lui-même impliqué pendant longtemps en tant que militant sur les questions d'environnement. Le capital confiance de la CUS, y compris au niveau politique, en sort ainsi accru.

Il semble que l'enjeu des dioxines, pourtant pas encore réglé, ne fasse pas partie des soucis majeurs des associations environnementalistes, dans un cadre plus général extrêmement critique en matière de transports (asphyxie de la vallée) et de pollution des nappes phréatiques. Pour cette raison les associations restent vigilantes sans pour autant se mobiliser fortement. M. Spiess considère qu'en matière d'émissions, l'incinérateur de la CUS est aujourd'hui très bon, à l'exception des NOx et des dioxines (et furannes)²⁰, ce qui devrait être traité d'ici décembre 2005, date limite pour la mise aux normes. L'usine est donc réputée bien fonctionner depuis le changement d'exploitant en 1994.

Les associations expriment en revanche des doutes quant à l'innocuité des mâchefers en sortie d'incinérateur. Scientifiquement, la qualité des mâchefers serait douteuse. Son mode d'utilisation, en tant que matériau pour les travaux routiers²¹, limite fortement les risques. Tout irait bien si la CUS ne faisait pas face à une grande difficulté à écouler ses stocks de mâchefers.

C'est en fait sur les quantités de déchets incinérés que se cristallise l'essentiel des critiques. Si l'objectif affiché par la CUS de se limiter à l'incinération de 300 000 tonnes par an (contre une capacité nominale de 350 000 tonnes par an) est une bonne idée de l'avis des associations, celle-ci serait appliquée de façon abrupte. Ainsi M. Spiess prône l'utilisation de 3 fours sur 4 par rotation, ceci afin de permettre la maintenance en situation de non urgence du four provisoirement éteint. Dans cette logique, il faudrait limiter à 250 000 tonnes les quantités incinérées chaque année. M. Jordan, des services techniques de la CUS ne considère cependant pas qu'il s'agisse d'une bonne idée, arguant du fait que les principaux pics de pollution sont obtenus en phase de démarrage et d'arrêt d'un four.

Malgré certains points de détail d'importance relative, la CUS bénéficie, grâce notamment à M. Geiger, d'un soutien de l'opinion à sa politique de gestion des déchets, les associations félicitant les services de la CUS pour les progrès accomplis.

A.2.4.3. *Questions environnementales autour de l'incinération des déchets*

La connexion au rail serait techniquement et économiquement possible, l'usine étant située à proximité de voies ferrées déjà exploitées par des industries toutes proches (Général Motors). La SNCF annonce un coût de 230 000 Euros d'investissement pour mettre en place ce mode de transport. Il pourrait être question en particulier d'utiliser le rail pour transporter les déchets collectés au nord de l'agglomération vers l'usine qui se situe au sud

²⁰ Le taux d'émission de dioxines est de 4,59 ng/m³ contre moins de 0,1 ng/m³ à respecter d'ici décembre 2005.

²¹ La première utilisation des mâchefers pour les couches de forme routière en Alsace s'est effectuée en 2000 près de Haguenau. Habituellement les mâchefers n'étaient utilisés que pour les remblais routiers (L. Miguet. 2000)

de l'agglomération. Pour rendre le projet intéressant, il faudrait également inciter les communes hors CUS du nord du département à transporter leurs déchets vers l'incinérateur par voie ferrée. Mais il ne semble pas y avoir de débat sur la question. La SNCF préfère privilégier le fret de marchandises sur de longues distances. La compétence du transport régional de marchandises dans ce cas gagnerait peut-être à être transférée au niveau des instances régionales qui pourraient, davantage, être sensibilisées sur la question. Quant aux élus, pour l'heure ils ne souhaitent pas de propositions de transport vers l'UIOM par train ou par barge, car l'objectif est de réduire les « déchets hors CUS ». Notons cependant une contradiction tant que le centre de tri, situé à côté de l'UIOM, accueillera également des déchets en provenance de communes situées au nord de la CUS (par exemple Molsheim à 25 km au nord).

Dans l'hypothèse où le transport ferré intéresserait la CUS, il subsiste par ailleurs un problème qui rend l'opération économiquement moins intéressante qu'elle ne pourrait l'être. *Tout stockage de déchets sur voie ferrée est interdit pour une durée supérieure à 24 heures*. Il y a donc une obligation de charger et décharger les déchets chaque jour, alors qu'une rationalisation dans le but de réduire les coûts pencherait plutôt pour des convois qui ne seraient déchargés que tous les trois jours. La question de l'aspect essentiel de ces normes sur l'interdiction de stockage sur voies au-delà de 24 heures pourrait mériter d'être posée. Tout en préservant le souci de mesures de prévention des risques de pollution, cette règle ne pourrait-elle pas être infléchie moyennant le respect d'autres conditions techniques ?

L'eau employée pour le refroidissement et le nettoyage par procédé humide des fumées est pompée directement à partir d'une nappe phréatique. La partie non évaporée et polluée est directement envoyée à la petite station de traitement interne puis rejoint le réseau public d'assainissement depuis 1997. Le cycle de l'eau au niveau de l'incinérateur se fait donc à circuit ouvert, alors que la Directive européenne demande que soit optimisée la consommation en eau (sans toutefois établir d'objectifs chiffrés). Cependant, l'équilibre de la nappe phréatique ainsi exploitée ne semble en aucune manière remis en cause. Il ne s'agit dès lors pas, pour l'heure, d'une question prioritaire.

A.2.5. L'influence de la politique de gestion des déchets de la CUS au sein de la Région Alsace

Avec la décision de réduire l'emploi de son incinérateur, la CUS est passée d'une logique de recherche active de clients pour ses fours à une politique radicalement autre, misant sur la réduction des flux envoyés en décharge et la volonté de faire appliquer le principe de proximité non seulement au niveau du département du Bas Rhin mais également au niveau de l'ensemble de la région Alsace. Comme précédemment, il nous faut distinguer les événements en matière de gestion des déchets à partir du changement de majorité au sein de la CUS.

A.2.5.1. Le plan départemental de gestion des déchets ménagers et assimilés du département du Bas-Rhin

Le département du Bas-Rhin a adopté un premier plan en mai 1996, soit très peu de temps après l'échéance fixée de février 1996. La révision de ce plan a été engagée en 2001 et le projet de révision a été adopté par la Commission Consultative le 18 septembre 2001. Après consultations diverses, des modifications ont été apportées début 2002. Finalement, le plan révisé a été adopté le 13 septembre 2002. Parmi les remarques faites sur le contenu du projet au cours des consultations, nous pouvons noter que :

- de nombreux acteurs locaux ont déploré une insuffisante prise en compte de l'impact du transport des déchets. Si le transport des déchets intra-CUS par la route ne semble pas remis en cause, il existe une forte demande en faveur de raccordements fluviaux et ferrés pour les déchets provenant de l'extérieur de la CUS vers les installations de la CUS. Le plan ne répondrait pas à cette demande. Pourtant, la question de transports alternatifs à la route a fait l'objet de travaux spécifiques dans le cadre de la révision du plan départemental, et notamment d'une réunion le 13 mars 2001 organisée par les services de l'Etat. Lors de cette réunion, les représentants du SICTOM du Nord du Bas-Rhin ont souligné que le ferroutage était d'actualité, le recours au transport fluvial paraissant pour l'heure plus compliqué. Les discussions ont été jusqu'à aborder des questions d'ordre technique tel que le type de conteneur à employer, ou le type de quais de transfert à mettre en place. Cependant, les participants à la réunion ont surtout conclu à la nécessité d'études plus précises à effectuer au cas par cas, et à la nécessité d'établir une politique des transports à un niveau régional plus encore que départemental. Ainsi, face aux demandes adressées sur la question des transports par le monde associatif, des réponses et solutions pourraient arriver dans un cadre régional, mais n'ont effectivement pas été élaborées au sein du plan départemental de gestion des déchets ;
- Alsace Nature Environnement et l'association Air (de Soufflenheim) sont hostiles à un projet de plan qu'elles jugent trop peu ambitieux, ne prévoyant que deux collectes sélectives en porte à porte par semaine (contre trois par semaine que souhaiterait Alsace Nature Environnement) et évoquant à peine la question de

la prévention. Ces associations considèrent que davantage d'efforts pourraient être faits en faveur du tri, auprès des ménages mais surtout du secteur tertiaire où la notion de tri reste parfaitement abstraite. Alsace Nature Environnement souhaiterait en particulier que la création d'une toute nouvelle ZAC aille de pair avec l'obligation de collecte sélective pour le papier-carton ;

- le maire de Haguenau a également évoqué la faiblesse du plan concernant les DIB ;
- l'association Mutzig Cité Nature considère que les délais de mise en place des mesures établies par le plan ne sont pas assez contraignants. Autres aspects du plan que critique cette association, son insuffisance concernant le développement du compostage individuel en zone rurale, le trop fort recours à l'incinération et au fret routier ;
- l'association pour la Sauvegarde de la Vallée de l'Isch, outre les critiques concernant l'absence de prévention quantitative et un recours croissant à l'incinération, met en évidence un problème à venir : la faible capacité en matière de décharge ;

Sur l'ensemble du département, c'est surtout le projet d'agrandissement de l'usine d'incinération d'Haguenau, pour passer d'une capacité de 75 000 t/an à une capacité de 120 000 t/an, qui est critiqué par les associations. Celles-ci considèrent, notamment en raison des fortes capacités d'incinération existant dans le département ou dans des régions limitrophes (Allemagne, Luxembourg), que cet agrandissement est superflu et n'encourage pas une politique plus volontariste en matière de collecte sélective des déchets. Par ailleurs, cette question du 3^{ème} four de Haguenau est liée, selon les associations, à celle de la gestion des DIB. Selon M. Spiess d'Alsace Nature Environnement, les DIB ne sont pas le problème des collectivités territoriales, mais des CCI et des industriels. Ceux-ci devraient trier davantage et prendre à leur charge la construction d'un deuxième centre de tri de DIB. Cela permettrait notamment de limiter les quantités de DIB envoyées vers les incinérateurs de déchets municipaux (en 2002 31 000 tonnes vers l'incinérateur de la CUS et 30 000 tonnes vers l'incinérateur de Haguenau).

A.2.5.2. *La demande de révision du plan départemental*

La nouvelle orientation de la politique de gestion des déchets de la CUS implique notamment la réduction des flux envoyés à l'incinération. Cette réduction se fait selon plusieurs axes. Outre les objectifs d'augmentation de la collecte sélective (la population étant d'ailleurs plus motivée à trier en sachant que l'on va moins incinérer (certaines personnes déclarant auparavant : « pourquoi trier alors que l'incinération des déchets augmente ? »)), la CUS cherche à réduire le « tourisme » des déchets, en refusant de continuer à servir de solution ultime pour l'ensemble de la Région.

Si le Haut-Rhin, et en particulier Mulhouse, devraient venir à bout de leurs problèmes de capacité (l'incinérateur de Mulhouse joue de malchance, avec un incendie de ses installations fin mars, mais connaît aussi des problèmes techniques peut-être liés au choix en faveur de la technique du lit fluidisé rotatif), la CUS a demandé au préfet, au printemps 2002, que celui-ci instaure un plan départemental d'urgence concernant la gestion des déchets, ce plan devant prendre en compte le fait que la CUS refuse d'incinérer plus de 300 000 tonnes de déchets contre les 350 000 tonnes prévues dans le plan adopté en 2001. Selon M. Geiger, c'est au préfet de département et non à la CUS d'arbitrer entre les différentes collectivités locales du Bas-Rhin désireuses d'envoyer leurs déchets à l'incinérateur de la CUS. La CUS ne peut décemment décider de privilégier un syndicat de communes plutôt qu'un autre. Sur quels critères objectifs le faire ?

La tendance politique de fond est celle de privilégier le principe de proximité. M. Geiger souhaite en particulier que celui-ci s'applique vis-à-vis des communes du nord du département, que celles-ci soient desservies par l'incinérateur de Haguenau, également dans le nord du département, et non plus celui de Strasbourg. C'est pour cette raison que la CUS a dit non au développement du transport par train des déchets provenant du nord du département et à destination de l'incinérateur de la CUS. Pour louable que soit le développement de modes alternatifs de transport, une telle solution aurait légitimé la pratique d'importation de ces déchets de la part de la CUS.

Ainsi, bien qu'ayant renouvelé tous les contrats d'utilisation de l'UIOM avec les collectivités locales du département, la CUS cherche à les sensibiliser afin qu'elles développent davantage de tri à la source et que, à terme, leurs besoins en capacité d'incinération se réduisent. De même, si précédemment la CUS cherchait à attirer les DIB en pratiquant un tarif dégressif en fonction des quantités apportées à l'incinérateur, le tarif pourrait être fondé sur une base progressive, afin d'inciter les entreprises à réfléchir à d'autres solutions.

De par son action, la CUS est en train de bouleverser l'organisation actuelle de la gestion des déchets dans le Bas-Rhin, avec un sens politique clairement affiché en faveur de davantage de recyclage et en appliquant le plus possible le principe de proximité (« mieux vaut incinérer des DIB d'entreprises proches de l'UIOM que des

déchets ménagers provenant de l'autre bout du département » (entretien avec H. Geiger du 16/04/03). Surtout, la CUS joue un rôle moteur en poussant les autres collectivités locales et la CCI à leur emboîter le pas en matière de collecte sélective et de recyclage.

A.2.6. Conclusions sur le cas strasbourgeois

Comme nous l'avons anticipé en introduction, la CUS et son incinérateur font partie, aujourd'hui, des « bons élèves » dans le panorama national. La situation n'a pas été toujours aussi favorable. Le principal handicap pour Strasbourg est lié à sa situation géographique. En effet, l'incinérateur a été sur-dimensionné dans les années 1980 afin de disposer d'une capacité destinée aux déchets allemands. La CUS ne pouvait prévoir au début des années 1980 que ce traditionnel échange de bons procédés entre voisins immédiats, serait complètement remis en cause. Ce fut d'abord Ségolène Royal, ministre de l'Environnement de l'époque, qui décida d'interdire les importations de déchets en provenance d'Allemagne²². Par la suite, et alors que les pouvoirs publics français avaient assoupli ces mesures d'interdiction à l'importation dans le cas de Strasbourg, ce furent les autorités du canton allemand voisin d'Ortenaukreis qui décidèrent que, l'incinérateur de la CUS n'étant pas aux normes allemandes, ils ne devaient plus lui confier le traitement de leurs déchets.

Ces péripéties ont fortement conditionné la politique de gestion des déchets de la CUS. Entre 1993 et 2000, trouver des déchets pour alimenter l'incinérateur et ainsi en réduire le poids financier sur le budget de la gestion des déchets est devenu la première préoccupation. Pourtant, cette affaire a aussi montré à la CUS qu'elle ne pouvait se satisfaire du seul respect des normes françaises du moment en matière de pollution. Le souhait, formulé encore récemment, d'aller plus loin que les normes françaises concernant les émissions de NOx, illustre bien cette tendance à tenir compte de ce qui se fait en Allemagne ou en Suisse.

Si le « tournant environnemental » date du début des années 1990, nous pouvons remarquer qu'en 1994, la CUS n'a pas souhaité aller au-delà de ce que lui imposaient les pouvoirs publics français, alors même qu'une ultérieure sévèrisation des normes était plus que prévisible (comme nous l'a fait remarquer Jean-Jacques Spiess d'Alsace Nature Environnement). Ce tournant ne s'est donc véritablement effectué qu'en deux temps, le deuxième temps coïncidant avec la nomination par la nouvelle majorité d'un ancien militant environnementaliste, Hugues Geiger, comme vice-président de la CUS chargé du dossier. C'est ce que prouve l'adoption récente du projet de digesteur pour les boues d'épuration et, plus encore, la volonté de réduire les quantités incinérées. Il s'agit d'une décision assez singulière en France pour être signalée, au temps où de nombreuses communes sont confrontées à des difficultés pour se doter de nouvelles capacités d'incinération. Dans ces conditions, et considérant que les associations semblent satisfaites de l'information qu'elles obtiennent auprès de la CUS, comment s'étonner des bons rapports entre ces acteurs ?

Les enjeux futurs, tels qu'ils ressortent de notre étude de terrain, touchent à deux aspects :

- les efforts, jugés encore insuffisants par le monde associatif, en matière de tri sélectif et donc de recyclage. D'ailleurs, même en limitant la capacité de l'incinérateur à 300 000 tonnes par an, la CUS pourrait très bien ne pas accroître ses efforts en matière de tri, tant la marge est grande ;
- la question des transports de déchets. Cependant, comme nous l'avons mise en évidence, cette question est davantage débattue dans un cadre départemental, voire régional. Elle est à l'étude, tout comme est à l'étude une politique générale de logistique à l'échelle départementale.

Face à ces enjeux, la CUS apporte des réponses. La nouvelle majorité a lancé un ambitieux programme d'investissements dans le but d'accroître la part de déchets recyclés. Ces investissements visent non seulement à améliorer les rendements de la collecte sélective sur les flux existants, mais aussi à promouvoir la collecte sélective pour de nouveaux flux de déchets, seul moyen d'atteindre les 50% de recyclage définis en Avril 1998 par le Ministère de l'Environnement.

Concernant la question du transport des déchets, si la CUS considère légitime de transférer les flux vers des modes de transport autres que la route, elle ne souhaite pas avancer sur ce point, considérant que les investissements ferrés ou fluviaux qui seraient accomplis entérineraient une situation que la nouvelle équipe municipale souhaite remettre en cause. La CUS ne veut plus que l'UIOM dont elle dispose serve d'exutoire

²² Mesure prise dans l'urgence afin de répondre à la légitime préoccupation de la filière papier-carton, laminée économiquement par la concurrence allemande. Rappelons qu'à l'époque (1992-1993), les récupérateurs allemands exportaient à des prix dérisoires leurs déchets d'emballages collectés et subventionnés par le DSD, désorganisant les filières de récupération dans de nombreux pays d'Europe, dont la France. La médiatisation de l'affaire avait poussé Mme Royal à prendre une mesure radicale, sans se soucier des cas particuliers comme celui de Strasbourg.

pour l'ensemble des déchets en Alsace, de solution ultime face à l'incapacité des autres acteurs de la Région d'agir afin de réduire leurs propres besoins en capacité d'incinération.

Dès lors, la CUS a remis en cause l'équilibre régional, sans pour autant provoquer de situation de crise en refusant de but en blanc les déchets provenant d'autres parties du département, voire du Haut-Rhin (en cas d'urgence). La demande de révision du plan départemental a vite été prise en compte par le préfet du Bas-Rhin. Le principe de proximité en sort renforcé, puisqu'il s'applique à présent à un niveau intra-départemental. De ce fait, de nombreuses collectivités locales sont dans l'obligation de trouver de nouvelles solutions à la gestion de leurs déchets. Suivant l'exemple de la CUS, certaines d'entre elles comprennent la nécessité d'accroître leurs efforts en matière de collecte sélective.

Ainsi, non seulement la politique mise en œuvre par la CUS devrait lui permettre d'accroître ses résultats en terme de recyclage, tout en bénéficiant d'une acceptabilité sociale élevée quant aux choix accomplis. Non seulement son incinérateur apparaît comme un instrument complémentaire utile, et est bien accepté en tant que tel, mais les conséquences de cette stratégie proactive vont au-delà du périmètre d'action de la CUS, suscitant l'émulation au sein du département. Il s'agit là à notre avis d'une situation très intéressante, voire singulière en France. Elle montre surtout qu'à partir de volontés et d'initiatives locales il est tout à fait possible de renforcer la prise en compte d'aspects environnementaux, et ainsi sortir de cette situation où des collectivités locales doivent régulièrement lutter contre une partie de l'opinion, dans le but d'imposer des solutions qui leur paraissent incontournables.

A.3. Le Sycotom de l'agglomération parisienne

Ce troisième cas d'étude est assez différent des deux précédents. Notre choix s'est porté sur le Sycotom de l'agglomération parisienne en raison des controverses suscitées par le projet de nouvel incinérateur à Vitry sur Seine. Il s'agissait alors d'analyser un cas moins favorable que les cas de Dunkerque et Strasbourg en matière d'acceptabilité sociale. Le projet d'incinérateur a été abandonné et il nous paraissait intéressant de comprendre pourquoi et comment.

Le Sycotom dispose par ailleurs de trois autres incinérateurs en fonctionnement. L'incinérateur d'Issy les Moulineaux va être reconstruit et, dans ce cas, les problèmes d'acceptabilité sociale ne semblent pas insurmontables. Cela ne laisse pas sans interroger sur ce qu'il en est vraiment de la place future de l'incinération en Région parisienne.

Enfin, Paris et l'agglomération parisienne constituent une réalité difficile à assimiler à celle d'une collectivité locale parmi d'autres. De par sa taille, mais surtout en raison de son étendue sur plusieurs départements, le Sycotom est confronté à des problèmes bien particuliers²³. Ainsi, les départements de Seine et Marne et de Val d'Oise, pourtant relativement proches, rechignent de plus en plus à accueillir les déchets de Paris et de la petite couronne, ceci au nom du principe de proximité. Il nous faudra aussi analyser l'impact de ces éléments sur la capacité du Sycotom à planifier la gestion des déchets de sa responsabilité.

A.3.1. Repères historiques

En vue de l'exposition universelle de 1900, du prestige qu'elle confère, le préfet Eugène Poubelle rend obligatoire en 1890 l'utilisation de récipients à ordures afin de rendre plus propres les rues de la ville. Les ordures ménagères collectées sont envoyées sur des terrains appartenant à la ville de Paris et situées dans les communes d'Issy les Moulineaux, de Romainville, d'Ivry sur Seine et de St Ouen. On s'aperçoit vite que cette nouvelle organisation de la collecte des déchets dispose de nombreux avantages, notamment du point de vue de l'hygiène. Ce mode de collecte est donc pérennisé, tandis qu'un débat est ouvert sur le mode de traitement à adopter, les hygiénistes défendant l'incinération et les agronomes le compostage. La première solution l'emporte et 4 incinérateurs sont construits entre 1906 et 1910 sur les quatre sites dont ci-dessus. Il n'est alors nullement question de valorisation mais de simple élimination.

Il faut attendre plus tard, entre 1930 et 1950, pour que soient installées des chaudières afin de produire de la vapeur pouvant être vendue dans un premier temps localement, aux industriels locaux, puis, et notamment à partir de 1950 à la CPCU (Compagnie Parisienne de Chauffage Urbain) disposant d'un important réseau.

Le début des années 1990 marque pour l'agglomération parisienne (et le Sycotom créé en 1984 à la suite de discussions et réflexions engagées à partir de 1977, date du changement de statut de la ville de Paris) un virage concernant la prise en compte de l'environnement. Conformément à la réglementation (transcription en 1991 de

²³ Aujourd'hui étendu à 90 communes, le Sycotom couvre une population de 5,5 millions d'habitants sur 5 départements.

la directive européenne sur l'incinération de 1989) les usines d'incinération avec récupération d'énergie sont mises aux normes pour un coût d'investissement de 600 millions de Francs. La mise aux normes concerne les sites de St Ouen (1990), d'Issy les Moulineaux (1993) et d'Ivry sur Seine (1995) l'usine de Romainville ayant été arrêtée en 1976.

Le site de Romainville n'est cependant pas complètement abandonné, un centre de tri entrant en fonctionnement en septembre 1993 en même temps que démarrait la collecte sélective dans quelques communes du Sycotom. La décision de se lancer dans la collecte sélective a été prise en raison de l'augmentation continue des flux (une progression annuelle de 1% sur les vingt dernières années) et par conséquent de l'accroissement des flux envoyés en décharge. La collecte sélective de papier et de verre est ainsi renforcée, l'objectif fixé étant de 15%, y compris pour les métaux récupérés après incinération.

A.3.2. La politique de gestion des déchets du Sycotom

Bien que le Sycotom dispose de trois incinérateurs, il ne s'agit pas du seul mode de traitement des déchets. Il nous faut exposer ici certains des éléments qui expliquent pourquoi le Sycotom a opté autour de 1992-1993 pour la construction d'un quatrième incinérateur.

A.3.2.1. La collecte sélective

Bien qu'ayant longtemps misé prioritairement sur l'incinération, depuis sa création le Sycotom incite les communes de son périmètre de compétence en faveur de la collecte sélective, en les rétribuant en fonction du tonnage collecté. Denis Penouel, directeur technique du Sycotom, explique que les subventions d'Eco-Emballages ne constituant qu'une maigre recette eu égard au budget du Sycotom, ce système de rétribution a été pérennisé. Chaque tonne collectée donne ainsi droit à 45 Euros par tonne tandis que la commune est exemptée de la redevance qui avoisinait les 60 Euros par tonne en 1993 (environ 67 Euros par tonne aujourd'hui).

A.3.2.2. Éléments en faveur d'une extension de la capacité d'incinération

La réflexion sur un projet de nouvel incinérateur a débuté autour de 1992-1993. A cette époque la mise en décharge était peu coûteuse comparée à l'incinération, mais l'évolution réglementaire permettait de prévoir un rééquilibrage en faveur de l'incinération et au détriment de la mise en décharge, mais aussi en faveur du tri (sachant par ailleurs que, selon Dominique Coutart, directeur de projet du Sycotom, les ferrailleurs préfèrent récupérer des métaux récupérés après incinération). La mise en décharge coûte à présent plus cher que l'incinération, soit 68,28 Euros par tonne HT contre 49,25 Euros par tonne pour l'usine actuelle d'Issy les Moulineaux. Il est prévu que le coût de la mise en décharge dépasse les 70 Euros par tonne tandis que la nouvelle usine d'Issy (sur laquelle nous reviendrons) devrait traiter les déchets au coût de 74,5 Euros par tonne, coûts d'investissement compris. Il faut cependant noter que dans le coût de ces investissements, une partie est constituée de foncier, le terrain ayant coûté 50 millions d'Euros, et est donc récupérable à terme, ce qui n'est pas le cas pour la mise en décharge qui s'effectue hors du périmètre du Sycotom.

En exploitation pure (hors investissements) les coûts de fonctionnement des incinérateurs du Sycotom sont les suivants: Saint Ouen 24 Euros/t; Ivry 36 Euros/t et Issy (l'usine en projet) 11,5 Euros/t. Pour ce dernier, le coût est particulièrement faible en raison d'une part des meilleurs rendements des équipements (chaudières et groupe turbo alternateur) et d'autre part des bonnes opportunités de recettes obtenues par la vente de l'énergie générée.

Malgré les efforts en faveur de la collecte sélective (qui s'est progressivement mise en place, plus lentement dans Paris intra-muros que dans bon nombre d'agglomérations en France, et qui ne touchait encore, en Juin 2000, qu'environ 36% de la population, la collecte sélective étant étendue à l'ensemble de la ville de Paris fin 2002) 500 000 tonnes sont envoyées dans des décharges de Seine et Marne (Claye-Souilly) et du Val d'Oise (Bouqueval) sur un gisement total de 2 500 000 tonnes par an. Au vu des chiffres exposés ci-dessus, il est possible de comprendre la préférence du Sycotom pour davantage d'incinération plutôt que pour le maintien du statu quo.

Il est dès lors devenu de première importance d'appréhender avec sérieux la question de l'incinération. Outre la question du traitement des fumées, le Sycotom s'est aussi penché sur le traitement des eaux et le bruit généré par les centres de valorisation énergétique. Il s'agit là, de la part du Sycotom, de l'adoption d'une approche globale de la prévention des pollutions basée sur le principe d'amélioration continue de ses installations. Autre axe d'importance, celui de réconcilier la population avec les usines. Pour cette raison le Sycotom s'est doté d'un service de communication, tandis que des portes ouvertes sont régulièrement organisées avec succès. Dans cette optique, un effort est accompli concernant l'esthétique des usines, comme c'est le cas avec les usines de St Ouen en 1990, de Romainville en 1993 et d'Ivry sur Seine en 1997.

A.3.3. Le projet de Vitry sur Seine

Ce projet se situe donc dans un contexte où la priorité du Syctom est de trouver une alternative à l'envoi des déchets de sa responsabilité vers des décharges extérieures à son périmètre d'action. Il a donné lieu à de fortes controverses relayées par la presse, controverses non pas tant liées à une forte opposition de la population locale qu'au caractère opportun de la construction d'une telle installation. Les principaux acteurs de cette controverse sont le Syctom de l'agglomération parisienne et le Ministère de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire (dans son appellation de l'époque).

A.3.3.1. L'élaboration du projet

La méthode suivie pour déterminer le site d'implantation de la nouvelle unité d'incinération s'est inspirée d'une procédure déjà éprouvée par le Syctom lors du lancement de l'appel d'offre pour un site de gestion des mâchefers. Au cours de cet appel d'offre, les industriels candidats proposaient eux-mêmes des sites d'exploitation qu'ils considéraient comme adaptés à l'activité pressentie. C'est ainsi que les centres de gestion des mâchefers de Lagny sur Marne, St Ouen l'Aumône et Isle-les-Meldeuses ont été ouverts à partir de 1995 sur des sites proposés par les entreprises retenues.

Le Syctom s'est de la sorte rendu compte que lancer un appel d'offre auprès des industriels était une méthode adaptée en vue de définir un site en l'absence de candidats préalablement déclarés. Pour cette raison il a été choisi de procéder de même pour le choix du site du nouvel incinérateur. Deux réponses sérieuses sont parvenues au Syctom, l'une à Gennevilliers et l'autre à Vitry sur Seine. D'après Denis Penouel, directeur technique du Syctom, et Dominique Coutart, directeur de projet du Syctom, ce dernier site était plus intéressant en raison de nombreux facteurs :

➤ **Le transport des déchets**

L'approvisionnement de l'usine de Vitry par le centre de transfert et de tri de Romainville aurait pu se faire par voie ferrée. Il y avait là la possibilité d'éviter le transport par route d'environ 280 000 tonnes de déchets, ceci bien sûr en considérant l'hypothèse, non vérifiée jusqu'à présent, qu'un quatrième incinérateur sera de toutes les façons construit pour répondre aux besoins du Syctom. Le site était également proche du fleuve. Du transport fluvial était donc également envisageable, à condition cependant de trouver le moyen de passer outre la voie routière rapide située le long du quai de la Seine.

Le projet de Vitry était projeté pour accueillir jusqu'à 415 000 tonnes dont 330 000 tonnes d'ordures ménagères brutes, le reste étant composé de refus de tri. Le projet comprenait également une déchetterie, un centre de tri des collectes sélectives (70 000 tonnes par an), et un centre de tri pour les DIB (100 000 tonnes par an), afin notamment d'éviter aux PME du Val de Marne d'envoyer leurs déchets en décharge, ce qui est la pratique la plus courante. Le Syctom proposait aux PME de reprendre leurs déchets au coût de mise en décharge, ce qui aurait constitué un bon prix pour le Syctom et aurait permis aux PME d'économiser le coût du transport. Aujourd'hui le Syctom ne traite plus les DIB.

➤ **L'exploitation de la chaleur générée par l'incinération**

L'emplacement du site au coeur d'un secteur industriel et à proximité de nombreux réseaux de chaleur était considéré comme un argument fort en faveur de l'implantation à Vitry sur Seine. Outre l'existence de réseaux de chaleur appartenant aux industriels implantés à proximité, le site était également à proximité du réseau de chaleur de la SDCV (Société de Distribution de Chaleur de Vitry) mais aussi situé à environ 500 m du réseau de chaleur de la CPCU (Compagnie Parisienne de Chauffage Urbain), les deux plus importants réseaux urbains en Ile de France. L'usine aurait été raccordée à ces réseaux et aurait en outre permis de les raccorder entre eux, l'un fonctionnant à la vapeur (le réseau de la CPCU) et l'autre avec de l'eau surchauffée. En outre, pour le réseau de la SDCV, le raccordement à l'usine du Syctom aurait permis de réduire les coûts de modernisation de la centrale existante, tandis que, ponctuellement, le réseau aurait pu être alimenté par celui de la CPCU (via l'usine du Syctom).

➤ **L'impact environnemental de l'usine**

Le directeur des services techniques du Syctom nous a rappelé que l'existence d'étude d'impact environnemental, faisant un bilan des émissions polluantes autour de la centrale thermique d'EDF à Vitry sur Seine (Barthélémy, Grimot, 1997). Cette étude, commanditée par le Ministère de l'Environnement, faisait suite à l'inquiétude du sénateur-maire d'Alfortville, M. René Rouquet, quant au surcroît de pollution lié notamment à l'implantation d'une usine d'incinération. L'étude concluait sur le fait que les émissions polluantes d'origine

industrielle suivaient une nette tendance à la baisse. L'usine d'incinération en projet ne contribuerait, selon les rapporteurs, que de façon minimale à la pollution de l'air, le problème étant davantage lié aux polluants d'origine automobile, problème s'aggravant avec le temps.

A.3.3.2. Historique du projet

Au début de la réflexion sur le projet, la mise en décharge étant bien moins onéreuse que l'incinération, certains élus du Syctom pensaient qu'il était possible d'attendre avant d'envisager tout nouvel investissement. En revanche, suite au renchérissement de la mise en décharge, un consensus s'est formé autour du projet. Le principe d'une quatrième usine a été adopté à l'unanimité en décembre 1992.

➤ Le positionnement des acteurs jusqu'en 1997

Si, jusqu'à l'automne 1997, l'ensemble des décisions prises par le Syctom concernant le projet d'un quatrième incinérateur ont été votées à l'unanimité, certains élus n'appartenant pas au SYCTOM se sont immédiatement opposés au projet d'implantation à Vitry sur Seine, tel M. Rouquet (PS), maire d'Alfortville, commune riveraine de Vitry sur Seine et faisant face au site retenu. M. Rouquet déclarait, en Janvier 1996, avoir l'intention de se mettre à la tête de tout mouvement luttant contre l'implantation de l'usine d'incinération (M. Pivois, 1996)

Au niveau du Val de Marne, et contrairement à la Seine-Saint-Denis ou aux Hauts de Seine, il n'existe pas de syndicat « primaire » regroupant les communes du département adhérentes au Syctom. Sans coordination, il devient plus difficile de parvenir à une position commune et cohérente. Ainsi, d'après M. Coutart, la ville de Créteil et son syndicat de gestion des déchets auraient eu peur que d'autres communes n'adhèrent au Syctom de l'agglomération parisienne et, de fait, que leurs déchets ne soient plus dirigés vers l'incinérateur de Créteil, lui-même en projet à cette époque. Il semble que ces craintes aient été infondées, l'incinérateur de Créteil étant aujourd'hui exploité sans soucis de sous-capacité.

La population ne semblait quant à elle pas très intéressée au départ par le projet. Ce n'est que la médiatisation du mouvement de contestation, mené notamment par les Verts lors d'une manifestation regroupant environ 60 personnes, qui a modifié les équilibres en termes d'acceptabilité sociale du projet. S'il existe un collectif opposé au projet, « Recyclons 94 » qui regroupe les Verts, l'UFC-Que Choisir, ainsi qu'une dizaine d'associations locales, le Syctom affirme que la question suscitait peu d'intérêt de la part des riverains. Preuve de ce peu d'intérêt, le Syctom avait installé un lieu d'information implanté auprès du site de Vitry et précédant de six mois l'enquête publique. Ce site n'a drainé que 300 visiteurs environ en six mois, la plupart des inquiétudes concernant le parcours emprunté par les camions rejoignant la future usine, inquiétudes apparemment apaisées par les réponses des permanents chargés d'informer les visiteurs.

➤ 1997-2000: vers le retrait du projet

Le projet d'incinérateur à Vitry sur Seine semblait en bonne voie. Rien ne laissait supposer avant l'automne 1997 que l'usine de Vitry ne serait pas construite. A l'époque de l'étude de faisabilité de l'installation, le Val de Marne élaborait encore son plan départemental. Fin 1996, le projet de plan comprenait l'incinérateur de Vitry. Après le dépôt de la demande de permis de construction en décembre 1996, Francis Idrac, préfet du Val de Marne, avait écrit au Syctom en avril 1997 afin de signifier que le dossier était techniquement recevable. Quant au projet de plan départemental du Val de Marne, il fut refusé par vote au Conseil Général, en raison notamment de l'insuffisance constatée au niveau du tri sélectif et des centres de tri prévus. De nouvelles études paraissaient nécessaires sur ces points.

Dans les premiers mois de 1997, la nouvelle version du plan départemental était élaborée et soumise à enquête publique. Elle contenait toujours le projet d'incinérateur du Syctom. L'enquête publique devait être lancée avant l'été mais, en raison de la dissolution de l'Assemblée Nationale et des élections anticipées de Juin 1997, elle a été repoussée au mois d'octobre.

Au début de l'année 1997, le maire de Vitry sur Seine (Paul Merciéca, PCF), député de la circonscription et favorable au projet, sous réserve de certaines modifications, démissionnait en faveur de son premier adjoint, M. Audoubert (également PCF). M. Merciéca, tout comme son successeur, était favorable au projet bien que considérant « qu'il est surdimensionné par rapport aux besoins et que d'autres solutions existent » (T.Berthemet, 1997). En Juin 1997, aux élections législatives, M. Rouquet, maire d'Alfortville, et depuis le départ hostile au projet de Vitry sur Seine, est élu député du Val de Marne en remplacement de M. Mercieca.

Le basculement eut lieu quatre jours avant le début de l'enquête publique, en septembre 1997. Le nouveau maire de Vitry, M. Audoubert, appelle le président du Syctom afin de lui signifier son opposition au projet d'incinérateur « dans l'état actuel du projet » (C.Henry, 1997). Parmi les raisons invoquées en séance au Conseil municipal de Vitry face à ce retournement de position, la mise en cause par les élus de l'opposition municipale (PS et Verts) de la capacité de la SNCF de transporter les déchets de Romainville à Vitry. Autres questions

soulevées par M. Audoubert : « A quel titre la capitale est-elle dispensée de l'obligation d'adopter un plan²⁴ ? Quid du schéma régional d'élimination des déchets ? » (C.Henry, 1997). Parmi les demandes que M. Audoubert considère comme non satisfaite, celle de la création d'un comité de surveillance de la pollution composée d'élus et d'experts indépendants, ainsi que la priorité à l'embauche de résidents de Vitry sur Seine pour la construction de l'usine. Le maire de Vitry sur Seine considère dès lors que l'enquête publique est prématurée. Dans la foulée, les autres maires PCF du Val de Marne et membres du Sycotom se rangent du côté de M. Audoubert, alors même que le projet avait toujours fait l'unanimité et que le plan départemental du Val de Marne, incluant donc le projet d'incinérateur, avait été approuvé le 22 Août 1997.

La suite est une série d'événements aux résultats contradictoires, en faveur ou contre le projet. Le 7 novembre 1997 la commission d'enquête désignée par le tribunal administratif remettait un avis favorable à l'implantation à Vitry, tandis que le 26 novembre 1997 le préfet refusait le permis de construire au Sycotom et, le 28 novembre 1997, demandait un complément d'études sur le dossier de demande d'autorisation d'exploiter (alors que ce dossier technique lui paraissait recevable en avril !). Francis Idrac, préfet du Val de Marne, reprochait notamment au Sycotom de ne pas prévoir « les travaux rendus nécessaires par le trafic supplémentaire engendré » (T.Berthemet, 1997).

Le Sycotom de l'agglomération parisienne a fait recours contre cette décision et a parallèlement formulé une nouvelle demande de permis de construction. Le 17 décembre 1998 un nouveau permis est obtenu mais, dans le même temps, le préfet décide de prolonger une nouvelle fois le délai d'instruction de l'autorisation d'exploiter et de mettre le plan départemental en révision. Le 6 mai 1999 le tribunal administratif annulait la décision du préfet du 26 novembre 1997. Pourtant, le 20 mars 2000 un arrêté préfectoral approuvait la révision du plan départemental du Val de Marne, révision qui aboutissait d'une part à la suppression de toute mention au projet d'incinérateur et, d'autre part, le 17 avril 2000, au refus par le préfet de l'autorisation d'exploiter. Cette dernière décision marque la fin du projet.

Lors de la non attribution du permis de construire, en Novembre 1997, le préfet du Val de Marne a demandé une étude à la DIREN afin de vérifier si une 4^{ème} usine était nécessaire, dans l'hypothèse d'un taux de 35% de recyclage. La DIREN a conclu sur la possibilité de se limiter à trois usines. Le préfet du Val de Marne, s'appuyant sur cette étude, a procédé à une révision du plan départemental supprimant toute référence à l'usine de Vitry. Le Sycotom en a pris acte, mais a néanmoins porté l'affaire devant le Tribunal Administratif qui a reconnu en première instance la responsabilité sans faute de l'Etat dans cette décision dommageable pour les intérêts du Sycotom. Le Sycotom a estimé que la somme attribuée au titre d'indemnisation des dommages subis et des sommes mobilisées pour mener à bien le projet, était insuffisante. Seules les dépenses liées aux études ont été retenues. Le Sycotom demande également le remboursement du surcoût de traitement lié à l'annulation du projet par l'Etat. Il a donc fait appel et est en attente de la décision judiciaire qui statuera sur sa demande de 150 millions d'Euros. La responsabilité de l'Etat est néanmoins acquise par cette première décision du tribunal administratif. Le Sycotom insiste notamment sur le fait que le rapport commandé à la DIREN par le MATE se fondait sur des hypothèses telles que le résultat souhaité, l'annulation du projet, était dès le départ prévisible.

Une procédure est toujours en cours afin d'établir les indemnités que devra verser l'Etat au Sycotom, procédure suivie, du côté de l'Etat, par le MEDD notamment en la personne de Hervé Van Laer. Le Sycotom et le MEDD discutent sur une base d'indemnisation de 125 millions de francs, ce qui correspond environ au montant dépensé pour les études entre le 6 mai 1994 (1^{ère} réunion concernant le plan départemental du Val de Marne) et le 13 septembre 1999. Le Sycotom voudrait 1 milliard de francs qui correspond en outre aux recettes non obtenues par l'exploitation de l'incinérateur de Vitry et aux surcoûts liés à la mise en décharge. Le MEDD pense quant à lui que sa responsabilité devrait être écourtée, puisque des communications internes au Sycotom dès fin 1997 montraient que certains membres du Sycotom lui-même n'étaient pas sûrs de vouloir l'incinérateur de Vitry.

➤ *Arguments avancés contre le projet*

Si Hervé Van Laer du MEDD nous a confirmé que le motif de rejet de l'incinérateur de Vitry sur Seine est clairement celui de la non nécessité d'un 4^{ème} incinérateur, le collectif « Recyclons 94 » avance également l'argument du non respect du principe de proximité. Ainsi, selon le porte-parole du collectif, Frédéric Quoniam-Barré, « 55% des déchets traités à Vitry proviendront de Seine-Saint-Denis et 27% de Paris. Ivry reçoit déjà plus de 700 000 tonnes du Sycotom. Ce projet fait du Val-de-Marne le déversoir des autres départements » (M.Pivois, 1996).

²⁴ Le plan de gestion des déchets de Paris n'a été adopté que fin 2001.

Quant aux arguments du Maire d'Alfortville, René Rouquet, ils sont liés au fait que le secteur Ivry-Vitry-Alfortville serait déjà un des plus pollués de la région parisienne et que l'usine serait à proximité de milliers d'habitants. Ce serait la troisième usine d'incinération dans un rayon de 3 kilomètres.

Il existe cependant une différence notable entre la position exprimée par le maire d'Alfortville et le collectif « Recyclons 94 ». Pour ces derniers, ce n'est pas qu'une question de site inapproprié, mais une question liée à l'insuffisance du développement du recyclage, argument avancé également par l'étude de la DIREN. Leur président affirme que « si Paris recyclait 17% de ses détritiques, comme le prévoient les autres départements, cela correspondrait exactement à la capacité de cette usine de Vitry : elle deviendrait donc inutile » (M.Pivois, 1996). A l'époque, Paris serait loin du compte puisque, de l'avis de Michel Gineste, secrétaire régional du MEI (Mouvement Ecologiste Indépendant), en 1996 Paris ne trie que 5% de des déchets (8% selon Patrick Trémège, adjoint au maire de Paris chargé de l'environnement) et ne devrait en trier que 7% en 2002 (15% selon le Sycotom et la ville de Paris), ceci alors que les autres départements de l'Ile-de-France ont un objectif approchant les 20% (I.Bollene, 1997). A ces attaques, Philippe Dominati, président du Sycotom à l'époque, répond qu'il s'agissait avant tout d'un problème de délai et de savoir-faire, le Sycotom n'étant pas encore organisé pour traiter les 400 000 tonnes de déchets triés autrement destinées à la mise en décharge et que devrait traiter l'incinérateur projeté de Vitry.

A.3.4. Conséquences du rejet du projet de Vitry sur Seine

La controverse autour du projet d'incinérateur de Vitry sur Seine a très vite alimenté le débat quant à l'alternative envisageable pour gérer les quantités considérables de déchets ménagers de la responsabilité du Sycotom. Le retard de la ville de Paris en matière de collecte sélective a pesé lourd dans l'argumentaire des opposants au projet, que ce soit au niveau des associations, comme nous l'avons vu ci-dessus, ou au niveau du ministère de l'Environnement. Ainsi, fin 1997, Dominique Voynet, ministre de l'époque, a demandé à Joël Thoraval, préfet de la région Ile-de-France et préfet de Paris, « de relancer les discussions sur les schémas départementaux [...] de sorte que la ville de Paris n'échappe plus au sort commun, mais négocie, elle aussi, un schéma d'élimination avec les départements qui l'entourent » (B.Costemaille, 1998). Hervé Van Laer (MEDD) ajoute que, de toutes les façons, il n'y avait pas de consensus en Région parisienne autour du projet de Vitry. L'absence de plan départemental pour la ville de Paris, couplé à la faiblesse des taux de recyclage obtenus à l'époque de la controverse, ainsi qu'à l'objectif, pour 2000, de 85% d'incinération, ont donné aux opposants à ce mode de traitement des arguments de taille, leur permettant de conclure que Paris ne faisait rien pour minimiser le recours à l'incinération, solution de commodité reposant qui plus est sur les populations des sites choisis en banlieue.

Pourtant, les responsables du Sycotom avancent le fait que, même avec des taux de recyclage dans la lignée des taux visés par les autres départements de la région, l'incinération est incontournable, à moins de pérenniser la mise en décharge, ce que ne prévoit aucunement la loi de 1992. Cet argument est également soutenu par Eric Buffo, ingénieur à la délégation régionale de l'Ademe. « Dans l'hypothèse où les objectifs de recyclage matière et de recyclage organique sont atteints, il faudra de toute manière traiter les 60% de déchets restants par incinération. La révision des plans pourra éventuellement conduire à la suppression d'un four, mais sûrement pas de l'usine entière » (B.Costemaille, 1998).

Plus généralement, au-delà du Sycotom, ce sont onze nouveaux incinérateurs qui sont programmés à cette époque sur l'ensemble de l'Ile-de-France afin d'accueillir les 40% du gisement allant jusqu'à présent en décharge (J.Cossardeaux, 1998). Le 30 juin 1998, le Conseil Régional d'Ile-de-France a présenté, lors d'un colloque sur « la politique des déchets en Ile-de-France » un bilan de l'ensemble des plans départementaux d'élimination des déchets. De ce bilan ressort que la capacité régionale d'incinération des déchets ménagers et assimilés (comprenant les incinérateurs en fonctionnement ainsi que l'ensemble des projets de construction) devrait aboutir à une surcapacité des installations de 1,65 millions de tonnes (Le Monde, 01/07/2000). En effet, alors que l'ensemble des projets a été élaboré en prenant pour hypothèse une augmentation de la production de déchets en Ile-de-France de 1,1 millions de tonnes, une enquête de l'ORDIF (Observatoire Régional des déchets) de la même époque montre que le gisement tend à stagner, voire à baisser légèrement pour les ordures ménagères.

On voit que la question dépasse largement le cadre du Sycotom de l'agglomération parisienne. Avec l'abandon du projet de Vitry sur Seine, le Sycotom ne peut se permettre d'attendre et doit trouver de nouvelles solutions techniques afin de gérer les déchets de sa compétence. Ce sont en effet 700 000 tonnes par an de déchets qui continuent à être envoyés en décharge, essentiellement en Seine et Marne, département dont le plan départemental (en cours de révision) devrait établir l'arrêt de toute importation de déchets en provenance d'autres départements.

Dans un climat que Denis Penouel, directeur technique du Sycptom, estime plus apaisé qu'auparavant, les solutions envisagées sont aujourd'hui les suivantes :

- ✓ maintien du parc d'incinération existant, avec comme première étape la reconstruction du site d'Issy les Moulineaux.;
- ✓ création de un ou deux centres de méthanisation (objectif : 200 000 tonnes de déchets méthanisés) ;
- ✓ accroissement du nombre de centres de tri. Après Romainville et Ivry, Nanterre devrait être bientôt ouvert, tandis que des études de faisabilité sont en cours pour d'autres sites ;
- ✓ appel d'offre lancé afin de trouver des unités d'incinération extérieures au Sycptom disposées à accueillir les déchets du Sycptom de l'agglomération parisienne. En additionnant les disponibilités des usines existantes sur l'ensemble de la Région, le Sycptom a identifié une capacité disponible de 120 000 t. Il restera alors à trouver une solution pour les 300 000 à 400 000 tonnes restantes...
- ✓ afin de favoriser le bon fonctionnement des centres de méthanisation, un bon tri sélectif en amont serait souhaitable afin d'assurer, outre la génération de méthane, la production d'un compost de qualité.

A.3.5. Les autres installations du Sycptom

Le problème de l'acceptabilité sociale ne touche pas seulement l'incinération, mais l'ensemble des installations projetées par le Sycptom, y compris les centres de tri et les centres de méthanisation. Les projets de centres de tri dans Paris même et en proche banlieue se heurtent tous à plusieurs problèmes et notamment le refus des riverains de « subir » le passage fréquent de camions vers l'installation. Le problème des transports apparaît ainsi comme l'élément clef dans des zones fortement urbanisées. A ceci s'ajoute un problème de taille pour les projets parisiens : le coût du foncier et celui du bâtiment (en raison de l'effort particulièrement important à fournir au niveau du design et de la « présentabilité » de l'installation).

Si les incinérateurs existants sont tous tour à tour modernisés et remis aux normes, de nouvelles installations voient le jour. De l'ensemble de ces projets menés à bien par le Sycptom, il est possible d'illustrer les efforts accomplis en terme d'acceptabilité sociale, afin qu'Ivry ne soit plus qu'un mauvais souvenir pour le groupement.

A.3.5.1. Isséane : la nouvelle usine d'incinération à Issy les Moulineaux

La capacité de la nouvelle usine sera de 460 000 tonnes contre 560 000 tonnes pour l'usine actuelle. Les recettes augmenteront cependant, ce qui aura pour conséquence de réduire le coût de fonctionnement de l'usine. Un raccordement est prévu au réseau de la CPCU, mais le Sycptom s'est réservé la possibilité de vendre l'énergie produite à EDF.

Par rapport au projet de Vitry sur Seine, il existe une différence de taille en matière d'acceptabilité sociale : il existe déjà une usine. M. Santini, maire d'Issy les Moulineaux (UDF) a accepté d'accueillir la nouvelle usine pourvu qu'elle soit déplacée (sur l'ancien site de Renault) et enterrée. Les discussions ont été plus aisées, notamment du fait que les communes des Hauts de Seine se sont organisées sur la question des déchets au sein d'un Syndicat bien structuré et que les décisions ont été prises en commun.

Tant l'autorisation d'exploitation que le permis de construire ont été aisément obtenus (respectivement en octobre 2000 et en septembre 2000). D'après les services techniques du Sycptom le projet établi dans une très large concertation est d'une qualité architecturale et technique telle qu'aucune association ne s'y est opposée. En revanche l'entreprise *Yves Rocher*, installée à proximité, est parvenue à faire annuler le permis de construire, ceci au prétexte que l'usine nuirait à son image de marque. Une nouvelle demande de permis a été déposée et tenant compte des observations faites par *Yves Rocher*, ainsi qu'un recours en appel en suspension du jugement émis par le tribunal administratif. Le Sycptom espère obtenir très prochainement gain de cause et commencer les travaux. La reconstruction d'une usine à Issy devrait bien avoir lieu, avant que les efforts du Sycptom ne se concentrent sur l'usine de Ivry, dont la fin de vie est programmée pour 2010.

➤ *Information et communication autour du projet*

Suite à l'échec de Vitry, le Sycptom a soigné la communication et l'image du projet d'Issy les Moulineaux. Fait nouveau pour un incinérateur du Sycptom, l'installation dispose d'un véritable nom propre: Isséane²⁵. Ce nom a été choisi plutôt que Syctéane, lors d'un concours organisé par le Sycptom auprès des habitants d'Issy les Moulineaux, de Meudon, de Boulogne-Billancourt, ainsi que des XV^{ème} et XVI^{ème} arrondissements parisiens.

²⁵ D'autres incinérateurs ont déjà pu bénéficier de noms particuliers, tel que l'usine Vesta, inaugurée en juillet 2000 à Rouen, ou l'usine Athanor, à Meylan près de Grenoble, qui date de 1996.

A partir de là, les efforts se sont poursuivis en matière de communication. Une plaquette *En 2004, une usine « verte »* est éditée. La plaquette insiste sur le sérieux du traitement des fumées, l'absence d'eaux usées dans la Seine et de bruits, la maîtrise des transports et la valorisation énergétique. La plaquette invite également à visiter le pavillon d'information.

Mais c'est surtout sur l'impact médiatique de la Charte de Qualité Environnementale que le SYCTOM fait reposer ses espoirs d'améliorer l'acceptabilité sociale du projet et, partant, des projets à suivre. Cette charte, signée entre la ville d'Issy les Moulineaux et le SYCTOM, implique pour ce dernier d'assurer de nombreuses garanties, tant en phase de construction, d'exploitation (prévue jusqu'en 2044) et de déconstruction de l'usine en projet, mais aussi pour la déconstruction de l'usine actuelle. L'objectif est notamment de favoriser le partenariat entre les divers acteurs impliqués afin de répondre au mieux aux exigences liées à l'intégration d'une telle installation dans une zone urbaine dense.

Un comité de suivi des parties prenantes est mis en place, tandis que le SYCTOM devra lui-même veiller à ce que les entreprises qu'il choisira respectent scrupuleusement leur cahier des charges, des sanctions financières étant envisagées dans le cas contraire. Cela ne touche pas seulement la bonne marche technique de l'installation, mais également le respect des conditions d'intégration dans la ville et, notamment, d'information. Des pénalités financières sont ainsi prévues lorsque les délais de transmission des tableaux de bord (qui doivent être régulièrement mis à jour) sont dépassés, ou si des mesures correctives ne sont pas proposées rapidement (dans les deux mois) en cas de dépassement des seuils d'émission établis. Le SYCTOM s'engage également à assurer une veille technologique, juridique et réglementaire afin d'envisager l'adaptation de l'installation aux évolutions constatées. Surtout, dans le cadre de la coordination régionale menée par le Préfet de Région, le SYCTOM s'engage à rechercher les moyens de réduire les tonnages envoyés à la future usine en provenance des départements de Paris et des Yvelines, en application du principe de proximité.

➤ *Actions prévues par la Charte*

Concernant le chantier de construction, de nombreux aspects sont détaillés. Ils concernent l'impact visuel, la circulation, les poussières, la propreté, les bruits et vibrations et odeurs, dont les mesures sont à la charge du SYCTOM qui devra fournir des tableaux de bord facilement compréhensibles pour tout public et mis au point en concertation avec la ville. Le SYCTOM doit par ailleurs limiter la production de déchets de chantier, assurer le recyclage des déchets inertes, sensibiliser le personnel au tri des déchets, rechercher des produits de construction dont la constitution et l'usage sont moins énergivores et étudier la possibilité de réutiliser certains déchets, tels que les déblais de la craie pour produire du ciment ou les alluvions non polluées pour la fabrication de grave. Des mesures salvatrices semblables sont également spécifiées pour l'eau.

Le suivi du chantier est facilité par un site Internet spécialement dédié à l'usine et comportant un espace « questions et observations », par un espace d'information facile d'accès avec la mise à disposition d'un registre d'observations, un registre semblable étant disponible à l'accueil des services techniques, ainsi qu'au Centre Administratif Municipal. Le contenu de ces registres fera annuellement l'objet d'un rapport transmis aux membres de la CLIS. Dans le cadre du fonctionnement de cette dernière, la ville et les associations représentées peuvent demander au SYCTOM les opérations de contrôle qu'elles jugent nécessaire aux travaux. Analyses et contre-expertises pourront être confiées à des experts indépendants.

A noter que la charte prévoit l'engagement du SYCTOM « à privilégier les matériaux de construction qui, dans l'état des connaissances actuelles, produiront le moins de déchets ultimes lors de la déconstruction des bâtiments » (Syctom, 2000), tandis qu'un tableau de bord « consommation » permettra de suivre les dépenses de fluides engagées pour le fonctionnement de l'usine et de faire ressortir l'apport de la composante HQE des bâtiments en gestion énergétiques et pour la gestion des eaux.

➤ *L'insertion paysagère*

Le Syctom et l'exploitant « garantissent que le risque d'apparition du panache de fumée est réduit à zéro » (Syctom, 2000), tandis que « les façades de l'usine devront présenter un aspect végétal fourni tout en respectant les conditions optimales d'âge et de type d'essences de manière à ce que les plantes s'intègrent le mieux possible dans leur nouvel environnement » (Syctom, 2000). Quant aux aménagements portuaires, ceux-ci devront participer à l'amélioration de la qualité paysagère.

L'amélioration de l'impact visuel apparaît donc comme un des éléments phare pour faire accepter l'installation. Tout est fait pour que la population *oublie* la présence même de l'installation, devenue presque invisible. La disparition du panache de fumée, généralement composé pour l'essentiel de vapeur d'eau, est considérée, d'un point de vue technique, comme une mesure inutile et coûteuse. Mais, à l'heure où il devient toujours plus

difficile d'implanter certaines installations à *risque*, le surcoût lié à la *disparition* du panache de fumée, est plus que contrebalancé par le fait même de pouvoir construire l'usine²⁶.

A.3.5.2. *Saint Ouen, Nanterre*

Le Sycotom communique également sur l'amélioration environnementale d'autres sites de gestion des déchets. Parmi les actions à signaler, le programme « fumée propre » en cours au centre de Saint Ouen afin de tenir compte du durcissement des normes européennes en la matière. Le Sycotom tient également à souligner que le transport des mâchefers issus de la combustion des déchets se fait depuis 2001 par train et non plus par camions, le transport *alternatif* (voies d'eau ou ferrées) étant déclaré l'une des priorités du Sycotom. Ainsi, la voie fluviale a été choisie pour le transport de ces mêmes mâchefers vers d'autres centres de traitement en Seine et Marne (Lagny et Isle-les-Meldeuses).

Quant au centre de tri de Nanterre, entièrement dédié au tri du produit de la collecte sélective, il a fait également l'objet de la signature d'une charte, le 14 mai 2003, sur un modèle analogue à celui de la charte relative au projet Isséane. Le premier point sur lequel insiste le Sycotom, lorsqu'il présente ses engagements, est significativement celui des conditions visuelles et sonores améliorées. Là aussi on soigne avant tout les bonnes relations avec les riverains, alors même que le projet en lui-même rentre incontestablement dans une démarche de développement durable, en tant que bâtiment HQE et en raison d'une volonté affichée de développer le transport par voie fluviale (notamment pour le transport des papiers recyclables).

A.3.6. **Evolution de la politique générale de gestion des déchets**

Malgré les efforts accomplis dans le but de faire accepter des installations de moins en moins visibles aux riverains, la gestion des déchets du Sycotom demeure problématique. François Dagnaud, président du Sycotom, soulignait lors de la signature de la charte « qualité environnement » du centre de tri de Nanterre, le 14 mai 2003, que le déficit en capacité de traitement serait encore compris entre 300 000 et 500 000 tonnes, selon que les refus de tri soient ou non traités. Les ouvertures de centres de tri à Nanterre, dans le XV^{ème} arrondissement de Paris et à Sevran en Seine-Saint-Denis, ne suffiraient pas, d'après François Dagnaud, à réduire suffisamment les volumes à traiter à l'aide d'autres modes de traitement. Suite à un exercice de prospective, la Préfecture d'Ile-de-France (1999) considère quant à elle que le déficit de traitement pour le Sycotom devrait être d'environ 200 000 tonnes par an.

Deux types de solutions, complémentaires, sont dès lors envisagées : le développement de la méthanisation de la fraction organique des déchets ; la régionalisation de la gestion des déchets jusqu'à présent organisée par département.

A.3.6.1. *La méthanisation*

Cette option a longtemps été négligée d'un point de vue technique. En France, seul le centre d'Amiens (capacité : 86 000 tonnes par an) expérimentait cette solution, non sans d'ailleurs connaître quelques déboires. Il a fallu longtemps avant que les collectivités locales se convainquent de l'intérêt de ce type de valorisation matière. La circulaire Voynet de 1998 a très probablement incité de nombreuses collectivités locales à s'intéresser à la question. Cela se traduit par la mise en fonctionnement industrielle début 2003 d'un deuxième centre en France (capacité 100 000 tonnes par an) à Varennes Jarcy, centre de méthanisation géré par le SIVOM de la Vallée de l'Yerres et des Sénarts (Ile-de-France). D'après le SIVOM, l'investissement est deux fois moins élevé que pour une usine d'incinération et le coût de la tonne traitée est de 40,5 Euros. Le biogaz produit lors de la digestion sert à produire de l'électricité servant pour 40% à l'autoconsommation de l'usine, le reste étant vendu à EDF. L'utilisation de ce biogaz sous forme de carburant ou de combustible est à l'étude, afin d'accroître l'efficacité énergétique de son emploi.

En France, une dizaine de projets sont à l'étude. Suite à l'abandon du projet de Vitry sur Seine, le Sycotom se devait de réfléchir à une alternative. La réflexion a abouti, le 19 décembre 2001, à l'adoption par les élus du Sycotom d'un projet de réalisation d'un ou deux centres de méthanisation en Seine-Saint-Denis, pour une capacité globale de 215 000 tonnes. L'objectif est de disposer d'unités opérationnelles en 2006.

A.3.6.2. *La régionalisation de la gestion des déchets*

²⁶ Autre exemple, plus extrême, de ce type d'attitude d'un porteur de projet soumis à controverse, une des conclusions du rapport Guillaume, Pellat et Rouvillois sur le bilan et les perspectives du secteur nucléaire civil en France. « Il apparaît de plus en plus que la contrainte principale dans ce domaine est la capacité de la population locale à accepter le principe du site de stockage, beaucoup plus que les avantages techniques relatifs des différents types de sous-sol » (Bocquillon & Cheval, 2002).

Les responsables du Syctom de l'agglomération nous ont souligné qu'une solution au problème de la gestion des déchets de Paris et de la petite couronne était inenvisageable à partir du moment où des départements comme la Seine et Marne et le Val d'Oise, bien moins densément peuplés, souhaitent appliquer le principe de proximité dans son sens le plus administratif, c'est-à-dire en refusant tout déchet en provenance d'autres départements. Une telle application du principe de proximité en Ile-de-France paraît difficilement tenable. Un simple regard sur la configuration géographique de la région nous montre que sa surface totale équivaut à la surface de deux départements français de taille moyenne, tandis que tout lieu de la région est à moins de 100 kilomètres de la capitale. Par ailleurs, Paris et sa petite couronne représentent 37% de la population régionale pour seulement 6,3% de la superficie globale.

Il faut cependant souligner que la nouvelle posture des départements à zone rurale de la région (Seine et Marne et Val d'Oise principalement) a eu pour effet d'inquiéter les décideurs de l'agglomération parisienne. Ceux-ci ont enfin amorcé une réflexion quant aux efforts envisageables en matière de gestion des déchets, afin de limiter le recours aux solutions de facilité, mais de moins en moins bien acceptées par les riverains, telle que la mise en décharge en zone rurale.

Depuis de nombreuses années, il existe donc des partisans pour une régionalisation de la gestion des déchets. D'après Hervé Van Laer (MEDD), cette question est cependant loin de faire l'unanimité. Il ressort en effet d'une étude de la préfecture de Région que la Seine et Marne et, surtout, le Val d'Oise y sont opposés. D'après M. Van Laer, une commune qui accepterait sur son territoire une décharge ou un incinérateur ne bénéficierait que de faibles retombées financières. Le versement d'une taxe professionnelle ne nous semble cependant pas insignifiant dans le budget de petites communes.

Pourtant, l'Ile-de-France est une région particulièrement dynamique en matière de gestion des déchets. En 1993 ont été institués, avec l'aide de l'Ademe et d'Eco-Emballages, des contrats d'aide « **Terres vives** » aux collectivités locales dans leur programme de traitement des déchets. Cette politique a été relancée par le Conseil Régional en Juin 1998, notamment dans le but de réduire la part de déchets destinés à la mise en décharge.

➤ *Les contrats Terres Vives*

Il s'agit donc de contrats signés entre la Région et les syndicats de gestion des déchets municipaux. Par ce biais, et en échange d'aides financières, le Conseil Régional entend participer à la réorientation de la politique en ce domaine. Ainsi, Alain Rist, vice-président de l'exécutif régional chargé de l'environnement : « Nous voulons tenter de coordonner une politique régionale des déchets et infléchir, par un redéploiement de nos financements, les choix qui seront faits » (Le Monde, 01/07/1998).

Ainsi, les aides à l'incinération sont soumises à la condition que les projets présentés tiennent compte de la volonté de développer davantage le recyclage et le compostage. D'autres aides sont déployées pour la mise aux normes des incinérateurs (notamment pour le traitement des dioxines) et pour traiter en urgence les décharges présentant un danger pour l'environnement.

L'exécutif régional tient également à éviter que des installations de traitement (incinérateurs notamment) se côtoient car desservant des départements ou des syndicats de communes distincts. Jean-Paul Huchon, président de la Région, a ainsi appelé le 30 juin 1998 à une vision régionale « transcendant les découpages administratifs » (AFP, 30/06/1998). La régionalisation de la politique des déchets faisait d'ailleurs partie de son programme électoral.

Fin 2001, 23 contrats ont été signés qui concernent environ 96% de la production régionale de déchets, les zones non couvertes représentant des communes indépendantes ou des communautés de communes dont le rapprochement avec des syndicats de traitement devrait se faire (ORDIF, 2002). Ces contrats contribuent ainsi à accélérer le processus de regroupement intercommunal, la mise en conformité réglementaire des communes. Par ailleurs, ils induisent le respect du principe de proximité selon un mode différent que celui du simple découpage administratif, avec la définition de bassins versants de traitement.

Parmi les résultats à signaler pour 2000, si certains comme le taux de valorisation matière (recyclage et compostage) ne représentait que 14,3% du gisement, la mise en décharge ne concernait plus que 20,9% du gisement contre 31,2% en 1998. Les capacités de mise en décharge devraient d'ailleurs être fortement réduites et ne représenter en 2008 qu'environ 300 000 tonnes par an contre 1 114 552 tonnes en 2000 (ORDIF, 2002).

➤ *Vers une loi de régionalisation de la gestion des déchets en Ile-de-France ?*

Le Syctom de l'agglomération parisienne n'est pas le seul syndicat de communes à connaître des problèmes de capacité de traitement. Bien qu'en moindre mesure, les départements de Seine et Marne et de l'Essonne ont également une capacité d'incinération légèrement inférieure aux besoins tels qu'estimés par l'ORDIF (2003). Le

principal problème pour ces départements est issu de l'interdiction à partir de juillet 2002 de mise en décharge de déchets valorisables. En 2000, ce sont environ 1 900 000 tonnes de déchets potentiellement valorisables (y compris les DIB) qui ont fini en décharge. L'ORDIF (2003) signale également qu'à la contrainte légale il faut ajouter la fermeture prévue pour 2006-2007 des deux principales décharges de la région en Seine et Marne, et notamment la décharge de Claye-Souilly capable d'accueillir 1 million de tonnes en une année.

La même étude de l'ORDIF conclut de la façon suivante :

- « le gisement régional de déchets qui restera au minimum à traiter, calculé suivant l'hypothèse d'une priorité donnée à la valorisation matière et organique et d'une mise en décharge des déchets ultimes uniquement, a été évalué à 4,72 millions de tonnes à court terme et 3,97 millions de tonnes (y compris encombrants et déchets de voirie) à moyen terme » (ORDIF, 2003, p.41) ;
- la capacité d'incinération disponible à moyen terme devrait être de 3,7 millions de tonnes ;
- selon que les DIB soient traités ou non par les UIOM, le besoin supplémentaire à moyen terme en capacité d'incinération sera d'environ 600 000 tonnes par an ou de *seulement* 290 000 tonnes par an ;

Ces chiffres, fondés sur une hypothèse de valorisation matière et organique de 29%, indiquent que le développement de la collecte sélective et du tri sera vraisemblablement insuffisant dans les années à venir pour éviter que de nouvelles installations de traitement soient construites.

Ainsi, tant les départements fortement urbanisés que les départements ruraux connaissent ou vont connaître une crise de capacité de traitement. Des solutions doivent être trouvées et, pour le Syctom de l'agglomération parisienne celles-ci passent par une véritable régionalisation de la question. D'après François Dagnaud, mais aussi selon le président de la Région, Jean-Paul Huchon, toujours lors de la signature de la charte qualité environnement l'Etat et la Région ont entendu son appel et une loi devrait être votée pour donner un cadre régional de gestion des déchets, en association avec les conseils généraux.

B. Rapprochement avec l'étude ASCA (2000)

Les cas d'étude ci-dessus nous ont permis d'appréhender trois réalités bien distinctes. D'un climat relativement serein à Strasbourg, aux fortes difficultés rencontrées en agglomération parisienne, nous comprenons déjà que la place même de l'incinération dans un dispositif de gestion des déchets dépend de nombreux facteurs locaux. A défaut de disposer d'une vision exhaustive de la question, il nous paraît dès lors opportun d'observer ce qui se fait également ailleurs en France. Nous nous intéresserons maintenant à une étude de l'Asca effectuée par Laurans et Dubien (2000) portant sur les négociations autour de trois implantations d'incinération. Ce n'est que dans la partie suivante, spécialement dédiée à la gestion de la question des dioxines, que nous évoquerons de véritables situations de crise telle la crise de l'incinérateur de Gilly sur Isère en Savoie.

Yann Laurans et Isabelle Dubien ont étudié le processus d'installation des usines d'incinération suivantes : Bellegarde (Ain), Lisses et Vert-Le-Grand (Essonne) et Lunel-Viel (Hérault). Dans les trois cas, leur construction a été envisagée en raison de la saturation prévisible des décharges disponibles. Ce n'est que dans un deuxième temps que la réglementation adoptée en 1992 (fermeture à prévoir d'ici le 1^{er} juillet 2002) vient renforcer l'impossibilité de poursuivre sur un mode traditionnel de mise en décharge.

A l'origine de ces projets, l'on trouve les syndicats intercommunaux de gestion des déchets dont la tâche première a été d'identifier un site : 1) permettant de limiter au maximum les transports, notamment routiers ; 2) facile d'accès par la route et la voie ferrée ; 3) à proximité des habitations dans le cas de Lisses-Vert-le-Grand en raison d'une valorisation énergétique en chauffage urbain.

B.1. Acceptation ou refus du projet de la part des municipalités concernées

La recherche menée par Laurans et Dubien (2000) met en avant une première source de difficulté potentielle : faire accepter le projet d'incinérateur par la commune susceptible d'accueillir l'installation. Dans ce cas, les facteurs déterminants pour qu'une commune accepte l'installation sont de nature économique, sanitaire et politique. Plus précisément, les avantages économiques liés à la taxe professionnelle, mais aussi aux perspectives d'emploi local, doivent plus que contrebalancer la perception par les élus de l'impact sur la santé et le cadre de vie de leurs administrés et, partant, du risque politique lié à des échéances électorales relativement proches. Il semble (Laurans & Dubien, 2000, p.27) que « chacun des maires était convaincu du faible impact environnemental d'un incinérateur moderne ».

L'arbitrage s'effectue donc essentiellement entre les avantages économiques d'une part et les risques électoraux d'autre part. Il aboutit à un refus lorsque, comme dans le cas de Lisses, la population s'exprime massivement

contre le projet par pétition *et* que les élections municipales sont relativement proches (environ un an plus tard). Dans les autres cas, les retombées économiques prennent le dessus, comme à Bellegarde qui a également exigé le transport des déchets par voie ferrée dans le double but de redynamiser l'activité de la gare de marchandise et de limiter les risques liés à la circulation de poids-lourds. Le projet est également accepté à Vert-Le-Grand où la municipalité, méfiante après l'échec de la commune riveraine de Lisses, ne prend la décision de s'engager qu'après consultation de la population.

En outre, à Bellegarde mais surtout à Vert-Le-Grand, les élus exigent le respect de normes d'émissions allant au-delà des normes françaises alors en vigueur, normes calquées sur ce qui se fait déjà en Allemagne ou aux Pays-Bas, tandis que le transport par route doit être minimisé. Seuls les élus de Lunel-Viel ne vont pas aussi loin, décidant de ne pas investir dans un dispositif plus rigoureux qu'exigé par la réglementation en vigueur, tout en prévoyant l'emplacement au sein du projet (Laurans, Dubien, 2000, p.32).

B.2. Les relations avec les associations

Dans les trois cas étudiés, l'opposition aux projets d'incinérateurs a été principalement menée par des associations de riverains créées pour l'occasion. Les relations entre ces associations et les élus partent dès le départ sur un mode conflictuel, soit lors de réunions publiques avant soumission à enquête publique, soit comme à Lunel-Viel lors de débats électoraux entre listes opposées sur le thème de l'incinération. L'essentiel des échanges se fait par voie indirecte (Laurans, Dubien, 2000, p.42) 1) par courrier ; 2) avec des pétitions ; 3) à travers des articles de presse relatant les prises de positions et les actions des associations ; 4) par échange de dossiers dans le cadre de procédures de recours au tribunal administratif ; 5) enfin par l'intermédiaire du bulletin municipal ou du journal du syndicat comme outil de communication pour les porteurs du projet.

Aucune des deux parties ne semble souhaiter faire le premier pas vers l'autre. Les associations ne sollicitent aucun rendez-vous auprès du Syndicat ou de la Mairie, tandis que ces derniers ne recourent à leur journal pour communiquer sur le thème qu'à partir du moment où le mouvement d'opposition prend de l'ampleur (Laurans, Dubien, 2000, p.42). Dans le cas de Lunel-Viel cette interaction conflictuelle ne s'arrange pas du fait de la réticence du Syndicat à communiquer aux associations les informations demandées par ces dernières, qui n'arrivent à leur fin qu'en saisissant la CADA (Commission d'Accès aux Documents Administratifs), et ce à plusieurs reprises. L'obstacle relationnel est ainsi parfois contourné, les associations interagissant plus directement avec les Préfets, les élus à un niveau national ou avec les ministères.

B.3. Reproches formulés par les opposants

Il s'agit tout d'abord de cette sensation, fort habituelle en France, que la population est mise devant le fait accompli. Ici, les associations considèrent que, tant au niveau du site qu'au niveau du mode de traitement, la décision a déjà été prise sans qu'elles aient été jamais consultées. Cet aspect nuit bien évidemment dès le départ aux relations entre acteurs impliqués, car « l'enjeu de l'ensemble de la négociation qui s'engage alors entre habitants et élus est une remise en discussion du choix du site et du mode de traitement retenu : l'incinération » (Laurans, Dubien, 2000, p.44). Le fait que certains maires considèrent que seules les élections municipales peuvent remettre en cause le choix qu'ils effectuent en faveur de l'incinérateur, la discussion en est extrêmement réduite. Il n'est pas étonnant que, dans les trois cas, les associations aient déposé des recours auprès du tribunal administratif.

Autre reproche formulé par les opposants, celui de la qualité du dispositif de suivi du fonctionnement de l'incinérateur. Malgré la mise en place d'une CLIS, à Vert-Le-Grand les opposants doutent de la fiabilité des données transmises, tandis qu'à Lunel-Viel ils déplorent la transmission chroniquement tardive et incomplète des informations demandées.

Si la question du passage de camions avait déjà été soulevée par les élus, rendant ainsi moins vif le débat sur ce point avec les opposants, à partir de 1996 la question des dioxines est venue en premier plan des arguments de contestation. A Bellegarde, l'association PRE (Pour Réfléchir Ensemble) a mobilisé la population, amenant les commissaires enquêteurs à demander l'expertise du laboratoire CARSO à Lyon, puis à imposer au Syndicat des normes d'émissions de dioxines plus sévères que les normes en vigueur (0,1 ng/m³).

Mais c'est à la suite de la fermeture de trois incinérateurs de la région lilloise que la question des dioxines prend davantage d'ampleur. C'est surtout vrai dans le cas de Lunel-Viel. Le vice-président en charge de l'environnement du Conseil Général de l'Hérault (du parti des Verts) demande publiquement un moratoire en Avril 1998. L'intervention du Commissaire du gouvernement, l'avis de la DDASS, la crainte d'un avis du tribunal administratif allant dans le même sens, autant d'interventions qui poussent le Syndicat Pic et Etang à

décider la mise en place de filtres à dioxines. La décision est prise à l'unanimité le 18 mai 1998, soit deux jours seulement avant l'avis du tribunal administratif saisi par les associations.

Cela ne suffit pas à démobiliser les associations et notamment l'AMIES (Association des Médecins Indépendants pour l'Environnement et la Santé Publique), créée en Septembre 1997. La mobilisation reste forte, bien que le Préfet délivre une autorisation d'exploiter tenant compte du seuil de 0,1 ng/m³ de dioxines à respecter et instaure une CLIS. L'AMIES ne dialogue pas avec le Syndicat mais avec le Préfet de l'Hérault, afin notamment de mettre en place un dispositif renforcé de suivi des éventuels effets sanitaires de l'incinérateur sur la population. Elle continue son action même après la mise en service, le 1^{er} Juin 1999, de l'incinérateur, appelant à boycotter les élections européennes. D'après un article de Midi Libre, les votes de protestation contre l'incinérateur ont concerné entre 15 et 25% des suffrages exprimés. L'impact de la question des dioxines est renforcé par un avenant au contrat fixant à 900 Francs le prix d'une tonne incinérée, soit un tarif 50% plus élevé que dans le contrat initial (mais qui ne prévoyait pas de filtres à dioxines) (Laurans, Dubien, 2000, p.55).

Parmi les reproches que l'on retrouve également dans nos trois cas d'étude, la question de l'absence d'incitation au recyclage, en raison de la concurrence d'un incinérateur que les collectivités locales cherchent à rentabiliser. Le site de Lunel-Viel est, là encore, le plus contesté. Fait souligné par les médias, l'incinérateur est prévu pour une capacité annuelle de 120 000 tonnes alors que le plan départemental estime le volume des déchets à incinérer à 50 000 tonnes par an. De plus, une clause du contrat entre le Syndicat et l'exploitant stipule que si les quantités incinérées sont inférieures à 80 000 tonnes par an, l'exploitant sera indemnisé du manque à gagner (Le Monde, 3 Décembre 1998). Dans ces conditions, expliquent les opposants, comment penser que les collectivités locales appartenant au Syndicat aient un quelconque intérêt à développer la collecte sélective.

A Vert-Le-Grand le thème du « tout-incinération » constitue le principal motif d'opposition (Laurens, Dubien, 2000, p.56). Si l'incinérateur n'est pas contesté dans sa globalité, l'opportunité de construire un troisième four, en sus des deux premiers déjà en construction, n'est pas comprise par les associations qui voient là aussi un frein au développement de la collecte sélective. Leur point de vue est d'ailleurs soutenu par le Conseil Régional d'Ile-de-France. Le vice-président de cette instance chargé de l'environnement décide en effet de geler sa participation financière à l'investissement du troisième four pour ce même motif.

C. Conclusion

L'étude menée par Yann Laurens et Isabelle Dubien porte sur des négociations ayant eu lieu au cours des années 1990, ce qui nous reporte de quelques années en arrière par rapport à ce que nous avons pu étudier dans les cas de Strasbourg, Dunkerque et de l'agglomération parisienne. Quelles différences ou au contraire similitudes observe-t-on ? Quel constat peut-on effectuer de façon globale ?

En premier lieu, si les projets d'incinérateurs tels qu'analysés par Yann Laurans et Isabelle Dubien ont tous abouti, ce ne fut pas le cas à Vitry sur Seine. Or, la raison à l'origine de l'abandon du projet de Vitry est également invoquée par les opposants des incinérateurs de Bellegarde, Lunel-Viel ou Vert-Le-Grand. Simple concours de circonstance lié, comme nous l'avons mis en évidence dans le cas de Vitry, à des divergences politiques ? L'abandon du troisième four à Vert-Le-Grand nous montre qu'il existe un mouvement de fond qui touche au moins la Région d'Ile-de-France. Le poids du parti des Verts ou d'autres tendances écologistes semble en jeu à chaque fois qu'est prise une décision moins favorable à l'incinération. C'est vrai en Ile-de-France, mais c'est aussi en partie vrai dans l'Hérault et, de manière plus nette, à Strasbourg où la CUS réduit de façon volontaire son propre recours à l'incinération sous l'impulsion d'un élu « Ecologiste indépendant ». Surtout, fait remarquable, à Strasbourg le moindre recours à l'incinération est soutenu par la majorité de droite, ce qui paraît déjà moins évident ailleurs.

En second lieu, si des progrès semblent avoir été accomplis en matière de communication, il n'en reste pas moins que l'on reste dans un schéma où la communication ne sert pas tant à alimenter un débat constructif et d'égal à égal entre acteurs locaux, qu'à convaincre la population de la justesse de la position des promoteurs d'un projet. De ce point de vue, il n'est pas sûr que cela constitue véritablement un progrès. En revanche, tant la signature de Chartes « Qualité Environnementale » par le Sycotom de l'agglomération parisienne, que la volonté d'offrir davantage de transparence grâce à des instances telles que les SPPPI ou les CLIS, constitue un indéniable progrès. Les Chartes impliquent en particulier un engagement fort des collectivités locales dans une démarche de développement durable. L'usine d'Issy les Moulineaux sera construite en intégrant par avance la nécessité, à terme, de démolir l'installation en fin de vie. De tels éléments étaient jusqu'à présent absents de l'esprit des concepteurs d'usine d'incinération dont la fin de vie doit être gérée par les collectivités locales et non par l'exploitant !

De façon plus générale les arguments évoqués par les associations, principale voix de contre-pouvoir face aux décideurs publics, nous retrouvons pour l'ensemble des cas d'études certains thèmes récurrents :

- la nuisance liée au transport des déchets par camion ;
- les problèmes de santé liés aux émissions de dioxines ;
- la part de traitement des déchets dédiée à l'incinération et le frein potentiel au recyclage que constitue un investissement dans un incinérateur qu'il faut ensuite rentabiliser ;
- l'absence de transparence et de concertation dans les choix à effectuer en matière de gestion des déchets ;

La réponse des collectivités locales est plus ou moins à la hauteur des attentes en fonction des thèmes. Nous reviendrons dans notre quatrième partie sur la question des émissions de dioxine. Pour le reste, si la question des transports est généralement bien intégrée dans tout nouveau projet, les collectivités territoriales sont critiquées par les associations qui ne sont pas associées aux discussions ou, dans le meilleur des cas, ne le sont que lorsque le projet est déjà stabilisé sur de nombreux points. Dès lors, il est difficile pour une collectivité locale de faire comprendre à des acteurs a priori déjà hostiles à l'incinération, que la décision de construire un incinérateur doté d'une capacité déterminée est issue d'une réflexion ayant tenu compte de l'ensemble des contraintes économiques et environnementales. La sensation des associations est plutôt que la collectivité locale a choisi la solution de facilité, celle qui réclame le moins de chamboulement dans les habitudes de fonctionnement.

Pour illustrer nos propos, revenons sur les critiques adressées à la Communauté Urbaine de Dunkerque par M. Séname, président de l'ADELFA. Comme dans d'autres cas, M. Séname s'interroge quant à la nécessité d'un incinérateur d'une capacité d'incinération aussi importante que ne le prévoit la CUD. Il le fait notamment pour une simple raison : chaque nouveau projet est présenté séparément aux associations, sans aucune explication relative à la cohérence d'ensemble de la politique de gestion des déchets de l'agglomération. De notre entretien avec M. Séname il est ressorti qu'une implication des associations à une réflexion d'ensemble sur la question des déchets serait grandement profitable, et notamment pour la collectivité locale. En premier lieu cela permettrait aux associations de comprendre les raisons à l'origine des choix effectués par la collectivité locale, or ce qui est compris est souvent mieux accepté. Bien sûr, cela éliminerait l'argument récurrent des porteurs de projet, qui peuvent facilement reprocher aux associations de ne pas faire preuve de réalisme par manque de connaissance des dossiers. Mais peut-être qu'en second lieu cela éviterait justement que certaines revendications peu réalistes ne voient le jour, et qu'elles ne constituent des points d'achoppement, voire d'affrontements juridiques ou autres. Enfin il ne faut pas négliger le savoir-faire et la connaissance du domaine que certaines associations développent, et qu'elles souhaiteraient sans doute davantage partager avec les pouvoirs publics, pour peu qu'elles y soient invitées. D'une forme d'opposition les associations passeraient à un registre bien différent : celui du partenariat et de la réflexion commune dans le but de résoudre un problème concernant l'ensemble des acteurs locaux. Le cas de la Communauté Urbaine de Strasbourg, et de son vice-président à l'environnement, Hugues Geiger, nous montre comment une politique de gestion des déchets peut évoluer grâce à des personnalités issues du monde « écologiste ». Aujourd'hui la CUS incinère, certes, mais ne donne plus la sensation de chercher avant tout à incinérer, apportant la preuve que, dans un schéma de gestion des déchets intégrant non seulement des contraintes techniques, mais également la demande de protection de l'environnement, l'incinération garde encore une place utile et complémentaire, mais aussi une place acceptée par la population.

Références bibliographiques

- ADELFA (2001). *Grain de Sel*. Bulletin de l'ADELFA. n°6S. Juin.
- ADELFA (2002a). *Grain de Sel*. Bulletin de l'ADELFA. n°8. Mai.
- ADELFA (2002b). *Grain de Sel*. Bulletin de l'ADELFA. n°8. Août.
- ADEME (2002). *Etude des coûts 2001 de la collecte sélective et du tri des ordures ménagères recyclables*. Direction des Déchets municipaux. Décembre.
- Barthélémy F, Grimot M. (1997). *Les problèmes de pollution atmosphérique autour de la Centrale EDF de Vitry sur Seine*. Conseil Général des Ponts et Chaussées. Mission d'Inspection Spécialisée de l'Environnement. Rapport à Madame le Ministre de l'Environnement.
- Berthemet T. 1997. « L'incinérateur de Vitry revoie sa copie ». *Le Figaro*. 4 Décembre.
- Bocquillon B. Cheval C. 2002. « Les déchets nucléaires planent sur Bure ». *L'Etat de la Planète Magazine*. Genève.
- Bollene I. 1997. « Polémique autour de l'usine de Vitry ». *Le Parisien*. 21 Octobre.
- Bourg D. Bouzidi Y. Buclet N. 2002. *Enquête sur les attentes du public relatives au BAP du laboratoire de Bure*. Rapport final pour l'ANDRA. CREIDD. Juillet.
- Cossardeaux J. 1998. « L'Ile-de-France recadre sa politique de traitement des déchets ». *Les Echos*. 1^{er} Juillet.
- Costemall B. 1998. « L'usine de Vitry dans l'œil du cyclone ». *Décision Environnement*. Février.
- France Nature Environnement. 2002. *Actu FNE*. n°82. Octobre.
- Henry C. 1997. « Le projet de Vitry. Mobilisation contre les usines d'incinération ». *Le Parisien-Val de Marne*. 13 Septembre.
- Laurans Y, Dubien I. 2000. *Nature et place des arguments sanitaires dans les négociations autour des implantations d'incinérateurs*. Rapport de synthèse pour l'Ademe. Programme Santé-Déchets. ASCA. Paris.
- Latham. A 1997. « Sous-alimentée, l'usine d'incinération de Strasbourg perd de l'argent ». *Les Echos*. 7 juillet.
- La Voix du Nord – Edition de Dunkerque. 2001. « Les Ebauches de l'incinérateur dévoilées ». 17-18 juin.
- Lesort C. 1996. *Les villes françaises et le développement durable*. Dossier de préparation pour Habitat II. Ministère de l'Environnement.
- Marie M. 2000. « Dix ans de concertation ». *La Voix du Nord – Dunkerque*. 14 Décembre.
- Marie M. 2002. « Le chantier de l'incinérateur à l'arrêt ». *La Voix du Nord*. 26 Septembre.
- Miguet L. 2000. « Des mâchefers dans des couches de forme ». *Le Moniteur des Travaux Publics*. 4 Août.
- MNLE Nord/Pas-de-Calais. 2001. *Un dossier sur la localisation des centres de traitement des déchets de la communauté urbaine de Dunkerque*. <http://assoc.wanadoo.fr/mnle-nord-pas-de-calais/>
- Nord Littoral. « Commission « Déchets, sites et sols pollués » au SPPPI : un ordre du jour contrarié ». 21 Mars.
- ORDIF. 2002. *Etat de la gestion des déchets ménagers en Ile-de-France*. Tableau de bord bisannuel. Mai.
- ORDIF. 2003. *Les capacités en incinération de la Région Ile-de-France : détermination du gisement incinérable et ajustement des capacités*. Avril.
- Pivois M. 1996. « Vitry ne digère pas les déchets : L'usine d'incinération prévue dans le plan départemental hérisse le maire ». *Libération*. 22 Janvier.
- Préfecture d'Ile-de-France. 1999. *Orientation pour une politique d'élimination des déchets ménagers et assimilés en Ile-de-France. Flux 1998. Simulation 2003*.
- Robischon C. 2001. « Alsace. L'incinération des déchets ménagers en mal de capacité ». *La Tribune*. 17 Octobre.
- Syctom de l'agglomération parisienne. 2000. *Charte de qualité environnementale du centre de tri et de valorisation des déchets ménagers d'Issy les Moulineaux*. 20 Décembre.

Partie IV

Gestion publique des risques liés à l'incinération :

la question des dioxines

Gestion publique des risques liés à l'incinération :

la question des dioxines

Les cas d'incinérateurs ou de projets d'incinérateurs étudiés dans la partie précédente nous ont permis de faire un point sur la question de l'acceptabilité sociale de ces installations dans un contexte local dégagé de toute crise environnementale et sanitaire aiguë. Même si les incinérateurs du Sycatom de l'agglomération parisienne ou de la Communauté Urbaine de Strasbourg ont pendant longtemps émis des dioxines à un taux bien supérieur aux normes en vigueur dans des pays voisins, la controverse quant à leur légitimité et à leur raison d'être n'a pas été directement liée à la question *locale* des dioxines. En revanche ce fut le cas pour l'ancien incinérateur de la Communauté Urbaine de Dunkerque, fermé pour cette raison.

La question des dioxines n'a cependant pas un impact strictement local sur l'acceptabilité sociale d'une installation. Ce n'est pas parce qu'un incinérateur n'a pas été source de fortes contestations issues de la pollution aux dioxines que son acceptabilité par la population locale n'est pas liée à cette importante question de santé. C'est ce que nous avons pu constater dans les exemples étudiés. Nos interlocuteurs au sein des différents services techniques se sont tous montrés inquiets pour l'acceptabilité sociale de leurs propres projets d'installation en raison de l'existence en France d'une véritable « crise » des dioxines autour de nombreux sites d'incinération. Ainsi, une mauvaise gestion à un niveau national ou même seulement au niveau de certains sites en France, aurait des répercussions y compris pour les incinérateurs aux normes.

De ce fait, il nous paraît important de nous pencher sur le traitement de la question des dioxines en France, des enjeux mais, surtout, de l'impact sur l'opinion d'une gestion assez « aléatoire » et très peu anticipative du problème. Ce faisant, nous nous attacherons à généraliser notre vision de la question de l'incinération et des problèmes que soulève cette technique. Nous nous pencherons notamment sur le cas de Gilly sur Isère. Ce cas, ainsi que bien d'autres dont nous avons pris connaissance à partir de documents et d'articles de presse collectés ces dix dernières années, nous permettent d'offrir une vision globale, à défaut d'être complète, de la gestion de la question de l'incinération, et de la question des dioxines plus particulièrement. Nous illustrerons, tant à un niveau local que national, les trop nombreux problèmes qui viennent ternir l'image de l'action des institutions publiques ainsi que de l'incinération.

Nos propos sont organisés de façon aussi chronologique que possible, afin d'exposer le cheminement qui nous mène de l'apparition d'un nouveau problème à l'élaboration de réponses à ce problème, avec tous les aléas rencontrés en chemin.

A. Emergence de la question des dioxines

D'un point de vue scientifique, la question des dioxines est connue depuis la fin des années 1960. En 1977 apparaissent des concepts tels que le concept d'équivalent toxique (INSERM, 2000, p.5). La reconnaissance du fait que les incinérateurs génèrent des dioxines date également de 1977 (INSERM, 2000, p.30). Mais ce n'est que dans les années quatre-vingt que les incinérateurs de déchets ménagers ont été rattrapés par la question. Comme nous l'avons illustré dans le cas des Pays-Bas (partie II) la contamination par dioxines du lait des élevages à proximité des incinérateurs a suscité une réaction des pouvoirs publics qui a donné lieu entre 1988 et 1994 à un plan d'action, à la définition de normes d'émission très strictes et à la mise aux normes ou à la fermeture des incinérateurs. Le problème a dès lors été considéré comme résolu dans ce pays.

Qu'en est-il en France ? Malgré des alertes répétées la question n'a pas été résolue avec la même promptitude. Les articles parus autour de 1990 et relatant l'ouverture de toutes nouvelles usines d'incinération « environnementalement à la pointe » n'évoquent à aucun moment l'émission de dioxines²⁷. Rappelons par ailleurs avoir nous même souligné la question en 1995 (Buclet et al. 1997) à des représentants de l'Ademe pour lesquels nous menions un travail sur la question de la gestion des déchets ménagers, sans que cela ait suscité de

²⁷ Voir par exemple le reportage sur l'ouverture de l'usine de La Courly dans *Environnement & Technique* n°92 de Décembre 1989 – Janvier 1990, pp. 29-31.

la part de nos interlocuteurs la moindre réaction particulière. Ce fait est d'autant plus étonnant que l'Ademe menait à la même époque des analyses sur la contamination du lait de vache par les dioxines (voir ci-dessous). Cette absence de réaction est emblématique de ce qu'était la question des dioxines avant que les médias ne s'en emparent. Seuls des représentants du monde scientifique et certaines ONG²⁸ évoquaient la question sans que les pouvoirs publics n'y voient les prodromes d'une situation de crise.

A.1. Les premiers frémissements

Rappelons ici (cf. partie I) qu'une circulaire a été adoptée le 24 février 1997, demandant aux préfets de tenir compte des normes d'émissions applicables aux incinérateurs de déchets industriels spéciaux (arrêté du 10 octobre 1996) pour tout nouvel incinérateur de déchets ménagers et assimilés. Parmi les normes d'émissions que les préfets doivent faire respecter à travers cette circulaire, les dioxines sont pour la première fois **explicitement** citées. Rien n'existe encore, en l'attente d'une directive européenne (qui n'arrivera qu'en 2000) pour les installations existantes. On ne peut donc pas dire que la problématique « dioxines » soit encadrée de manière satisfaisante, une circulaire se référant à un arrêté s'occupant au départ d'autres installations n'est sans doute pas la meilleure façon d'envoyer un message clair aux acteurs impliqués.

C'est donc par une autre porte que la question des dioxines va faire son apparition sur l'agenda politique, via une montée en puissance de sa médiatisation. Au cours de l'année 1996, les dioxines qui, dans l'opinion, demeuraient liées à l'affaire de Seveso, apparaissent pour la première fois dans les médias en lien avec l'incinération des déchets ménagers et assimilés. Ainsi, le mensuel « Décision Environnement » du mois de juin 1996 titre : « La dioxine sur le gril ». Le journal évoque l'opposition massive à l'incinération dans de nombreux pays, dont les Etats-Unis où « trois cent projets et plus d'incinérateurs auraient déjà été repoussés depuis 1985 ». Le même article publie des résultats d'une analyse menée par l'Ademe et le ministère de l'Agriculture entre 1994 et 1995 sur la teneur en dioxines et furannes dans du lait produit dans 14 départements français. Comme l'explique l'article, « les taux sont inférieurs à la valeur française (6 pg/g de matière grasse) mais dépassent les recommandations allemandes (risques au-dessus de 3 pg/g) dans deux départements (Pas-de-Calais et Seine-Maritime).

« Décision Environnement » n'est cependant pas ce que l'on peut considérer comme un journal « grand public ». Trois mois plus tard pourtant, le journal « 60 millions de consommateurs » titrait : « Alerte aux dioxines dans le lait » (septembre 1996), reprenant les résultats des analyses de l'Ademe et du ministère de l'Agriculture. L'incinérateur de Rouen y est indiqué comme le point noir, avec des produits laitiers qui auraient été interdits à la vente en Allemagne. Pourtant, les fonctionnaires du ministère de l'Agriculture déclarent que « les résultats obtenus sont tout à fait satisfaisants et conformes aux valeurs limites actuellement admises dans la plupart des pays ». Le journal « 60 millions de consommateurs » indique que l'étude n'est « même pas transmise à Jean-François Narbonne, spécialiste des dioxines au ministère de la Santé et représentant de la France auprès de Bruxelles sur ces questions, pas davantage qu'au ministère de l'Environnement. ». Le mensuel dénonce également la minimisation de l'affaire, alors que d'autres pays s'en sont préoccupés sérieusement, et regrette que « les leçons de la crise de la vache folle n'étaient toujours pas tirées ».

L'Ademe considère quant à elle que son rôle est d'accroître la connaissance du phénomène, également pour répondre à une demande européenne « que des inventaires soient établis dans chacun des pays membres » (Combat Nature, « Faut-il avoir peur des dioxines », novembre 1996). Plutôt qu'une étude ponctuelle, l'Ademe avance notamment l'idée qu'un suivi dans le temps doit être organisé, afin de « jeter les bases d'un observatoire national des dioxines ». L'Ademe semble donc penser avoir le temps nécessaire pour disposer d'une bonne connaissance de la question, que d'éventuelles décisions pourront attendre la levée des incertitudes concernant l'ampleur d'une éventuelle contamination. Il nous paraît cependant pour le moins surprenant qu'une réflexion ne soit pas amorcée en parallèle concernant les mesures de prévention à adopter concernant un risque dont la gravité a été avérée dans de nombreux pays d'Europe et aux Etats-Unis. De plus, un titre comme celui du numéro de septembre de « 60 millions de consommateurs », clairement alarmiste, devrait faire comprendre qu'il suffit de peu pour que les médias s'emparent de l'affaire.

C'est d'ailleurs ce qui va se passer courant 1997. Le 15 janvier 1997, « Le Canard Enchaîné » titrait : « Quand les élus s'enflamment pour les milliards de l'incinération ». L'article « Que savons-nous de l'incinération des O.M ? » paraît successivement le 23 janvier 1997 dans « La Vie Quercynoise » et « La Voix du Cantal », puis le 24 janvier 1997 dans « La Croix du Midi » et « Le Rouergat ». L'article fait également le rapprochement avec d'autres pays industrialisés où la politique en faveur de l'incinération a été largement infléchie. Le numéro

²⁸ Lors de notre entretien avec Jean-Jacques Spiess d'Alsace Nature Environnement, notre interlocuteur insista sur le fait que les associations dénonçaient déjà la question bien avant que les médias ne s'en occupent.

d'avril 1997 de la revue « Science et Nature » titre « Qui joue avec le feu ? » et enquête autour de l'usine d'incinération de Passy, en Haute-Savoie, « usine d'incinération flambant neuve », dont la construction a été décidée par le Sitom qui regroupe 20 communes depuis 1991. La revue dénonce successivement : le non respect des normes contenues dans l'arrêté du 25 janvier 1991, alors que l'incinérateur a été construit postérieurement à cette date ; l'entreposage des Refioms dans des sacs plastiques laissés à l'extérieur de l'usine ; des métaux lourds émis dans des proportions cinq fois supérieures aux normes ; plus généralement le problème des dioxines dans le lait maternel.

Progressivement, des médias de portée nationale s'emparent de la question. « Le nouvel Observateur » du 19 juin 1997 titre : « Après l'amiante : un nouveau scandale : Alerte aux dioxines », dossier qui dénonce les enjeux économiques et des industriels qui influenceraient les conclusions des rapports officiels pour minimiser le risque sur la santé publique. Le journal nous informe ainsi qu'en février 1997, « le parquet d'Evry a ouvert une information judiciaire pour corruption et trafic d'influence à propos de l'usine d'incinération qui se construit à Vert-le-Grand » (Le Nouvel Observateur, « Les ordures de l'Essonne », 19 juin 1997), mais aussi qu'à Bourgoin (Isère) la construction de l'incinérateur a été attribuée sans le moindre appel d'offre. Des témoignages viennent tous renforcer le sentiment que souhaite donner le journal que l'on a à faire à un futur scandale de type « amiante ». Le professeur André Picot, toxico-chimiste, dénonce la main mise de l'industrie chimique sur le groupe de travail de l'Académie des Sciences à laquelle le gouvernement a demandé un rapport sur la question. Sa contribution et son nom auraient été supprimés du rapport, sans qu'il puisse mentionner son désaccord avec les conclusions. Puis, après un témoignage de Greenpeace, M. Perrin de l'Ademe affirme : « Sans doute faudrait-il attendre une catastrophe écologique, comme la confirmation à une surcontamination du lait maternel pour déterminer une urgence politique ».

Cette dernière intervention nous indique qu'au sein d'une institution comme l'Ademe, il existe une prise de conscience par certains de l'écart entre la gravité du problème perçue à partir de certains éléments tangibles²⁹ et les mesures prises pour éviter de nouveaux « scandales ». C'est comme si il était impossible d'agir politiquement de manière préventive avant que les médias ne s'emparent de l'affaire.

A.2. Les dioxines s'emparent de l'actualité dans les quotidiens

Il en fallait peu pour que les quotidiens considèrent l'affaire comme suffisamment médiatique pour lui accorder de l'importance. Ainsi, le journal « Libération » daté des 25 et 26 juillet 1997 titre : « Excès de dioxines dans l'air : les incinérateurs d'ordures ménagères de quarante communes ne se sont pas mis aux normes légales », tandis que « La Provence » du même jour titre « Incinérateurs : quarante villes françaises dans le rouge ». Ces articles sont immédiatement suivis d'autres articles. Le journal « Les Echos » du 28 juillet 1997 titrait : « Rejet de dioxines : quarante sites d'incinération hors-la-loi » et expliquant qu'il s'agissait là de près de la moitié du parc français d'incinérateurs. Le journal « La Croix » titrait quant à lui : « Les incinérateurs ne sont pas aux normes dans 39 villes ».

C'est l'hebdomadaire « Le Point » qui, en primeur, avait publié courant juillet une liste de villes, liste dressée le 1^{er} décembre 1996 par la Direction de la prévention, des pollutions et des risques (DPPR), dirigée par M. Philippe Vesseron du ministère de l'Environnement. Après un certain nombre de mises en demeure, qui n'ont rien donné, le ministère de l'Environnement a en effet relancé les préfets au mois de juillet 1997. Selon Monsieur Vesseron, « l'arrêté de mise en conformité date du 25 janvier 1991. Cinq ans, c'est un délai légal suffisant. La mise en place d'un dépoussiéreur permet en effet de réduire par dix les émissions de dioxines et par cent les poussières, c'est un objectif de santé publique » (Libération, 25-26 juillet 1997). C'est d'ailleurs ce qu'affirmait la circulaire ministérielle du 21 octobre 1996 (cf. partie I) pour les installations d'une capacité supérieure ou égale à six tonnes par heure. Pourtant, comme nous l'avons écrit dans la partie I de ce travail, les dioxines ne sont jamais explicitement nommées dans l'arrêté du 25 juillet 1991, et ce n'est qu'à travers certaines prescriptions techniques qu'il est « possible » de comprendre qu'un des effets du respect de l'arrêté sera de réduire les émissions de dioxines. Oui, mais dans quelle proportion ? L'arrêté ne dit rien là-dessus et, à l'exception des nouvelles installations concernées par la circulaire du 24 février 1997 (circulaire donc postérieure au 1^{er} décembre 1996 !), aucun texte n'impose de normes d'émissions de dioxines à cette époque.

Avec l'appropriation de la question par les médias, certaines « vérités » sont édictées afin que le public en soit informé. Ainsi, comme le souligne le titre des « Echos » du 28 juillet 1997, quarante incinérateurs seraient hors-la-loi en ce qui concerne les émissions de dioxines, propos conforté par l'entretien avec M. Vesseron, directeur de la PPR. Mais M. Vesseron parle de non conformité avec l'arrêté du 25 janvier 1991, arrêté qui n'évoque

²⁹ M. Perrin précise également dans son interview que les incinérateurs français émettent des dioxines dans des proportions de 1 à 1000 par rapport aux normes allemandes et scandinaves.

même pas les dioxines et n'indique aucune norme d'émissions pour cette catégorie de polluants. Plus loin, l'article souligne également que « le respect de nouvelles normes divise par dix les émissions de dioxines des incinérateurs », autre « vérité » dont l'exactitude laisse à désirer puisque, répétons-le, en 1997 il n'existe aucune norme réglementaire d'émission concernant les dioxines !

Mais les médias s'emparant d'une « affaire » ne s'embarrassent que rarement de tels détails. L'article finit en énonçant les villes dans lesquelles se trouvent ces incinérateurs « hors-la-loi », ce qui est du plus mauvais effet pour leur image (et il faut rappeler par ailleurs qu'il y a bien non respect de la réglementation, même si cela ne touche pas explicitement la question des dioxines).

Ainsi, alors même que les pouvoirs publics français n'ont pas encore établi une réglementation claire sur ce point précis, les incinérateurs sont mis en cause. Il n'empêche que, comme nous l'avons déjà souligné dans ce travail, de l'information circulait à l'étranger et même en France (via les ONG) concernant l'importance des émissions de dioxines issues de l'incinération de déchets ménagers et assimilés. Dès lors, et malgré les inexacitudes mises en évidence ci-dessus, la médiatisation de la question s'avère salutaire, notamment parce que le mouvement ainsi enclenché ne s'interrompt pas avec la fin de l'été.

En septembre 1997, les dioxines réapparaissent dans les journaux d'information : « Certains laits, beurres et fromages produits en France contiennent de la dioxine » (Le Monde du 16 septembre 1997) ; « De la dioxine dans les produits laitiers : cette substance toxique, provenant de l'incinération des déchets, est cancérigène » (Le Parisien du 16 septembre 1997) ; « Résultat de dix ans de laxisme : le scandale du lait contaminé aux dioxines » (L'Événement du Jeudi, 18 septembre 1997) ; « Le lait à la dioxine : toxique à long terme » (France-Soir du 17 septembre 1997). L'article de France-Soir explique que « la dioxine provient surtout des rejets d'incinérateurs d'ordures » et indique que le seuil d'alerte, fixé à 3 picogrammes par gramme de matière grasse est dépassé dans le département du Nord, tandis que des valeurs « relativement élevées » avaient été mesurées en Seine-Maritime et dans le Pas-de-Calais. L'article du Parisien précise quant à lui que le problème se rencontrerait surtout pour « le bétail venant brouter souvent à proximité » des incinérateurs. Ainsi, et même si les mesures indiquent également la présence de dioxines près d'industries métallurgiques et de lieux de combustions industrielles, c'est surtout le lien entre dioxines et incinérateurs qui est retenu.

Il est à noter que le rapport de la Direction Générale de l'Alimentation (DGAL) cité par les journaux, date du 28 mai 1997. Ce rapport a ensuite, selon l'article du Monde, été transmis aux services du ministère de l'Environnement (pour identification des sources d'émission pouvant être à l'origine des valeurs élevées et action éventuelle), mais non officiellement communiqué aux autorités sanitaires. Mais ce n'est que suite à l'intervention du CNIID (Centre National d'Information Indépendante sur les Déchets), association dirigée par un ancien de Greenpeace France, Pierre-Emmanuel Neurohr, que les médias ont été alertés de l'existence dudit rapport. Le ministère de l'Agriculture, qui conduit une série de travaux sur le thème depuis 1994, a plutôt tendance à minimiser l'affaire et à considérer « que les valeurs analysées ne présentent pas de danger a priori » (Le Parisien, 16 septembre 1997). Affirmation qui n'empêche le Réseau national de santé publique de lancer, dans la foulée de l'alerte lancée par le CNIID, « une large enquête nationale visant à situer les taux de dioxine présents dans le lait maternel » (Le Monde, 16 septembre 1997).

A.3. Les premières fermetures d'incinérateurs

Comme nous l'avons souligné ci-dessus, le rapport de la DGAL a été transmis au ministère de l'Environnement pour identification des sources de pollution et pour « action éventuelle ». La mise en cause légale des incinérateurs va donc se faire non pas pour non respect de normes légales d'émissions, dont nous avons suffisamment souligné l'absence concernant la question spécifique des dioxines, mais comme action nécessaire suite au constat qui fait de l'incinération de déchets ménagers la cause première du dépassement important des normes concernant la qualité du lait de vache, et notamment sa teneur en dioxines.

Pourtant, le premier geste spectaculaire ne revient pas au ministère de l'Environnement. Le 26 janvier 1998, en accord avec la préfecture du Nord, Pierre Maurois, sénateur maire de Lille et président de la Communauté Urbaine de Lille (CUDL), décide de fermer les trois usines d'incinération de sa compétence, à Halluin, Wasquehal et Sequedin, fermeture effective « dès qu'un dispositif de substitution sera mis en place » (Agence Reuters, 27 janvier 1998). C'est la conséquence la plus visible de la mise en cause des incinérateurs par le ministère de l'Environnement en juillet 1997 mais non la seule. Sur les quarante incinérateurs d'une capacité supérieure à 6 tonnes par heure remis en cause, une dizaine se sont mis en conformité entre juillet 1997 et janvier 1998 (AFP, 27 janvier 1998). Mais, comme le souligne la dépêche de l'AFP, outre le problème posé par les 30 incinérateurs de forte capacité encore hors normes, ce sont environ 250 incinérateurs d'une capacité inférieure à

6 tonnes par heure qui ne devront fermer qu'en 2000, et qui pourront donc continuer à émettre des quantités importantes de dioxines jusqu'à cette époque sans qu'ils n'aient à faire l'objet de quelque contrôle que ce soit (puisque justement ils doivent de toutes les façons être fermés).

Ainsi, alors même que les médias se concentrent sur l'annonce spectaculaire de M. Maurois (« Trois incinérateurs du Nord vont fermer après une pollution par la dioxine », *Le Monde* du 28 janvier 1998 ; « Polluée par la dioxine, Lille ferme trois incinérateurs de déchets », *La Tribune* du 28 janvier 1998 ; « Les ordures toxiques de Lille », *Le Figaro* du 28 janvier 1998 ; « Usines d'incinération : le nettoyage s'impose », *Le Parisien* du 28 janvier 1998 ; « Dioxines : 30 incinérateurs d'ordures ménagères sont toujours hors-la-loi », *Les Echos*, *L'Humanité* et surtout *Libération* du même jour, relatant de façon bien plus modeste l'événement), le CNIID demande que soit respectée la Dose Journalière Admissible (DJA) fixée par le ministère de la Santé à 1 pg par kilo de poids et par jour, dose maximale qui, selon le CNIID, est loin d'être respectée (AFP, 27 janvier 1998).

Parmi les quotidiens, « *Le Parisien* » et surtout « *Le Monde* » se distinguent par l'importance donnée à l'affaire. L'éditorial du « *Monde* » du 28 janvier 1998, intitulé « La société du tout-jetable », est même consacré à la question. Il souligne ce qui malheureusement a été confirmé par la suite, c'est à dire que « tout laisse à penser qu'avec la dioxine, on est en train de rejouer le « remake » du mauvais film de l'amiante. A savoir que les suspicions de plus en plus sérieuses sur les conséquences nocives d'un produit n'entraînent, du fait de son importance économique, que des décisions administratives tardives, au détriment de la santé publique ». Plus loin l'éditorial, qui avait pris soin de souligner la décision courageuse de fermer les trois incinérateurs de la Communauté Urbaine de Lille, accuse les politiques qui « au lieu d'anticiper sur un danger probable, attendent que la certitude scientifique leur dicte leur conduite. A moins qu'entre-temps, le nombre de victimes ne les oblige à faire leur métier. »

L'éditorial du « *Monde* » constitue une énième mise en cause par un journal de l'attitude des pouvoirs publics concernant la question des dioxines émises par les incinérateurs de déchets ménagers. Quant à la décision prise par la CUDL, elle est lourde de conséquences pour la gestion à court terme des déchets de l'agglomération, les trois incinérateurs en cause disposant d'une capacité totale de 390 000 tonnes par an. Des solutions de rechange doivent être trouvées à court terme, l'ouverture d'un nouvel incinérateur à Halluin d'une capacité de 350 000 tonnes par an étant prévue pour la fin de l'année, installation qui respectera les prescriptions telles que contenues dans l'arrêté du 10 octobre 1996 en matière d'émissions de dioxines. La décision du 26 janvier 1998 est une décision prise dans l'urgence, la CUDL ayant voulu prendre à contre-pied l'administration qui s'était limitée à interdire le lait contaminé. Le journal « *Le Monde* » souligne l'amertume des représentants de la CUDL qui considèrent « que le parc des incinérateurs lillois est aussi obsolète, ni plus ni moins, que celui de la plupart des autres agglomérations françaises », dont nous savons a posteriori que nombre d'entre eux ont encore fonctionné au-delà de l'an 2000. Comme l'explique Michel-Antoine Callens, vice-président de la CUDL et adjoint au maire de Tourcoing, « il y a des années que nous nous battons là-dessus. Tous les incinérateurs de France rejettent de la dioxine et ce que reçoit le sol d'Halluin vient de n'importe où, y compris de Belgique. Les politiques attendent toujours que l'opinion publique les presse. C'est encore ce qui va se passer. » En d'autres termes, encore une décision prise dans l'urgence alors que l'on aurait eu les moyens d'anticiper le problème.

Parmi les quotidiens mentionnés, seul *Le Parisien* du 28 janvier 1998 explique qu'aucun texte n'oblige les quelques 300 usines existantes à s'équiper d'un « filtre à dioxine », obligation faite en revanche à toute nouvelle installation. Le journal s'abstient cependant de tout commentaire. « *La Tribune* » du 4 février 1998, en se situant du point de vue des industriels, s'intéresse davantage à cette question de la réglementation. « Un certain flou dans la réglementation est à l'origine de cette situation paradoxale. Aujourd'hui, il n'existe aucune norme, française ou européenne, réglementant les émissions de dioxine » (*La Tribune*, « Les industriels réclament une norme sur la dioxine », 4 février 1998). L'hebdomadaire *Politis* paru le 19 février 1998 souligne également le problème. « Le mois dernier, trois incinérateurs de la région lilloise, qui recrachaient trop de dioxine, ont été fermés d'autorité, et Dominique Voynet a demandé dans la foulée aux préfets de veiller au respect de la loi. Mais quelle loi ? Les analyses menées autour de l'incinérateur d'Halluin révélaient une concentration de dioxine dans le lait de vache cinq fois plus élevée que le taux d'alerte ! C'est peut-être le cas autour de dizaines d'incinérateurs, mais la moindre recherche sérieuse de dioxine coûte 100 000 francs. Du reste, qui aurait assez de courage pour fermer, disons les deux tiers des incinérateurs ? » (*Politis*, « La dioxine devient un vrai poison : pour incinérer les déchets, on produit de redoutables toxiques », 19 février 1998). L'hebdomadaire souligne d'autres points importants, telle que la future multiplication « d'incinérateurs géants » d'ici à 2002, mais aussi et surtout le fait que l'EPA américaine estime qu'il existe un risque de santé au-dessus de 0,001 picogramme par kilo de poids et par jour, le Conseil supérieur d'hygiène publique en France ayant adopté une tolérance 1 000 fois plus élevée.

Comme on le voit en ce début d'année 1998, de nombreux éléments sont réunis pour que « l'affaire des dioxines » prenne encore de l'ampleur dans les mois ou les années suivantes.

B. La crise des dioxines

Les événements de janvier 1998 constituent en quelque sorte l'élément fondateur d'une situation de crise concernant les incinérateurs. En poursuivant notre récit chronologique nous allons à la fois suivre son extension à d'autres unités d'incinération et comprendre comment la crise a été gérée dans ces premières années de « découverte du problème ».

B.1. Extension géographique de la crise

Suite aux événements de janvier 1998, les quotidiens d'information se font aisément l'écho de toute nouvelle concernant le lien entre incinérateurs de déchets ménagers et dioxines. Cela commence le 11 mars 1998 dans « France-Soir » qui, dans son article « Incinérateurs : danger ? » relate le fait que Pierre-Emmanuel Neurohr, directeur du CNIID, n'a pas pu obtenir, malgré son insistance (en en se fondant sur une directive européenne du 7 juin 1990 sur la liberté d'accès à l'information), le résultat des mesures effectuées par le ministère sur les plus gros incinérateurs. Le journal précise que « officiellement, ces chiffres ne sont pas accessibles, au motif qu'ils ne seraient pas tous parvenus sur le bureau du ministre. Pourtant, ils devaient être envoyés au plus tard le 31 décembre 1997. Au ministère on promet donc de les publier à la fin du mois de mars. Une raison pourrait expliquer ce refus de les communiquer aujourd'hui : les élections régionales et cantonales de dimanche prochain. » (France-Soir, « Incinérateurs : danger ? », 11 mars 1998). D'autres articles paraissent aussitôt après, le 13 mars 1998 dans « Le Figaro » et, surtout, dans « Libération » (« Alertes à la dioxine à Maubeuge et Nancy : cette substance toxique est rejetée par les incinérateurs d'ordures ménagères »). La source des informations est à nouveau le CNIID, qui ne fait que citer les analyses officielles commandées par le ministère de l'Environnement et auxquels résultats l'association semble finalement avoir eu accès. Selon cette source, l'incinérateur de Maubeuge émet 98,99 nanogrammes de dioxines par mètre cube soit, précise le quotidien, « près de mille fois plus que le projet de norme européenne qui est 0,1 ng/m³ ». Aussi inquiétants, car concernant une installation mise en service en 1995, les résultats concernant l'incinérateur de Nancy. Les deux fours, d'une capacité de 7 tonnes par heure chacun, ont été mesurés respectivement à 3,8 et 3,1 ng I-TEQ/m³ (MEDD, 2003). Le 19 mars, le ministère de l'Environnement demande aux préfets de faire réaliser un dosage des dioxines dans le lait collecté dans un rayon de 3 km autour des incinérateurs en cause. Philippe Vesseron, le directeur de la DPPR, explique que « si on trouve dans leur voisinage du lait comportant des quantités de dioxines supérieures à la norme sanitaire, il sera interdit de commercialisation. Et l'installation fermée, le temps de sa mise en conformité ou de son remplacement » (« Les incinérateurs cancérigènes pollueront au moins jusqu'en 1999 : l'Europe leur impose de diviser par 100 les rejets de dioxine », Libération, 4-5 avril 1998).

Mais l'ensemble des acteurs impliqués n'adopte pas une même position. Ainsi le Comité de la Prévention et de la Précaution, présidé par le professeur Alain Grimfeld, se limite à recommander d'améliorer la connaissance des sources d'émission en obligeant les émetteurs industriels à réaliser périodiquement (au moins une fois par an) des mesures. M. Grimfeld souhaite également le lancement d'études visant à quantifier les risques pour la santé, et notamment les teneurs en dioxines du lait maternel (« Le Comité de la prévention et de la précaution estime impossible d'évaluer l'impact sur la santé », Le Monde, 5-6 avril 1998).

Cette position très scientifique tranche avec celle des associations de défense de l'environnement qui réclament la fermeture, au moins provisoire, de l'incinérateur de Maubeuge (« Les associations de défense de l'environnement réclament la fermeture provisoire de l'incinérateur de Maubeuge, Le Monde, 5-6 avril 1998). Dans le cas de Maubeuge en effet, la situation n'est pas simple puisque les premières mesures sur des citernes de lait collecté dans un rayon de 5 km sont inférieures au seuil de 5 picogrammes de matière grasse laitière à partir duquel le lait est retiré de la commercialisation. De ce fait, tant le syndicat intercommunal responsable de l'installation que les agriculteurs sont rassurés. Le syndicat n'envisage aucun arrêt, même provisoire, de l'installation. Pourtant, deux mois plus tard doivent arriver les résultats concernant des prélèvements complémentaires effectués chez des producteurs de lait situés dans un rayon de 3 km autour de l'incinérateur. Un moratoire de deux mois en l'attente de ces résultats aurait indubitablement favorisé une meilleure amorce de dialogue avec les populations inquiètes de la situation. Ceci d'autant plus que huit nouvelles exploitations laitières viennent s'ajouter aux huit premières fermées non loin de là, autour de Halluin, en raison du dépassement des normes sanitaires concernant les dioxines (« Lait contaminé aux dioxines : huit nouvelles fermes du Nord concernées », Le Monde, 2 avril 1998). Mais les autorités locales adopteront une attitude aux antipodes d'une gestion précautionneuse du risque et l'incinérateur de Maubeuge restera encore longtemps ouvert sans que l'Etat n'intervienne autrement que par des mises en demeure.

Tant « Libération » que « Le Monde » parus en ce premier week-end du moins d'avril 1998 publient une carte renseignée par le ministère de l'Environnement, et indiquant les incinérateurs émettant plus de 10 ng/m³ de dioxines dans l'air. Outre Maubeuge, cinq autres incinérateurs sont indiqués dans le même département du Nord,

auxquels il faut ajouter les installations de Rouen, Nogent sur Oise, Blois, Belfort, Dijon, Besançon et Villejust. Cette dernière installation, en particulier, détient le triste record du plus fort taux d'émissions de dioxines pour l'un de ses deux fours avec $107,6 \text{ ng/m}^3$, l'autre four étant quant à lui au niveau requis de $0,1 \text{ ng/m}^3$ par la future directive européenne. Peu de personnes s'interrogent sur ces deux valeurs curieusement aux extrêmes des valeurs mesurées pour ne s'intéresser qu'à la première valeur, si spectaculaire. C'est ce qui advient notamment avec le dossier du journal *Le Parisien* du 8 avril 1998 (« Pollution en Ile-de-France : Alerte aux incinérateurs ») Les élus écologistes de la Région en particulier se mobilisent autour de Villejust, mais aussi autour du site de Rungis dont le taux d'émission est également au-dessus des recommandations européennes (et non des normes européennes, comme s'acharnent à l'écrire les journaux). Ils demandent aux préfets de faire mesurer l'impact sur l'environnement des émissions provenant des usines en question (« Deux incinérateurs polluent beaucoup plus que la norme », *Le Parisien*, 8 avril 1998), tandis qu'Alain Rist, vice-président Vert du Conseil Régional, souhaite étendre les mesures à l'ensemble des incinérateurs, toute capacité confondue.

Pourtant la situation en Ile de France est loin d'être aussi difficile qu'elle ne l'est par exemple dans le Nord-Pas-de-Calais. L'usine de Créteil, fermée, devait être remplacée par la mise en service en 2000 d'un équipement extrêmement performant, des travaux ont été achevés sur l'installation de Saint-Ouen en octobre 1997, tandis que d'autres travaux devaient commencer durant l'été à Rungis. A Villejust, les responsables de l'incinérateur contestent les conclusions du ministère, environ 80% des déchets étant brûlés par le four n'émettant que $0,1 \text{ ng/m}^3$ de dioxines, four extrêmement performant dès avant l'arrêté ministériel du 25 janvier 1991. Quant au four incriminé, il devait faire l'objet de travaux importants dont l'achèvement était prévu en 1999. Comme on le voit, la situation n'est en rien comparable avec ce qui a pu être constaté par exemple dans le cas de Maubeuge.

Ailleurs en France, la question des dioxines ressurgit dans les débats, des articles paraissent dans les journaux locaux. Ainsi, le quotidien « Les nouvelles de Falaise et Coutances » du 8 mai 1998 titre « Usine d'incinération de Colombelles : des tests pour mesurer le taux de dioxine ». L'article relate qu'élus verts et associations de défense de l'environnement interpellent les élus de Basse-Normandie, et plus précisément de l'agglomération de Caen, afin de connaître la situation et son degré de gravité. Si les propos de certains élus se veulent rassurant (ainsi le maire de Caen affirme que « contrairement à la Seine-Maritime et au Pas-de-Calais, les analyses des produits laitiers n'ont pas donné de résultats inquiétants en Basse-Normandie »), les associations regrettent que la plupart des élus restent dans le vague, quand ils se donnent la peine de répondre.

B.2. La controverse et sa gestion publique en 1998

Concernant la gestion de la crise, les propos des journaux reflètent parfois du scepticisme quant à l'action du ministère de l'Environnement. Jean-Luc Porquet, dans « Le Canard Enchaîné » du 8 avril 1998 (« Après l'amiante, la dioxine ? »), dans un style habituel au journal, écrit : La ministre « a donc donné aux préfets – que visiblement les rejets de dioxine préoccupent considérablement – une nouvelle date butoir pour faire respecter la loi : le 1^{er} décembre 2000. Prenons les paris : d'ici là, combien d'usines d'incinération seront-elles aux normes ? ». Indépendamment des imprécisions de l'article, peut-on donner tort à M. Porquet ? Malheureusement, les cas d'installations graciées bien que ne respectant pas les normes, sont pléthore. Il suffit pour cela de rappeler l'écart important constaté au 1^{er} juillet 2002 entre les objectifs de la loi de 1992 (seuls les déchets ultimes iront en décharge) et la réalité de la mise en décharge.

En revanche, comme le souligne le journal « Les Nouvelles de Falaise et Coutances » du 8 mai 1998, « l'Ademe a déjà pris le taureau par les cornes » avec le lancement en février d'une enquête sur la teneur en dioxine du lait maternel. S'il se dégage un climat d'inquiétude générale, lié aux résultats de différentes enquêtes sur l'impact des dioxines, certains journaux soulignent tout de même que les institutions compétentes s'activent afin de mieux cerner la question.

B.2.1. L'enquête du CNIID sur la viande bovine

Deux enquêtes provenant d'acteurs non institutionnels sortent tout à tour entre fin mai et début juin. Avec ces enquêtes, la question des dioxines devient plus concrète pour l'opinion, car elle en vient à toucher des éléments particulièrement sensibles, l'allaitement maternel et la viande vendue en supermarché, alors que, jusqu'à présent, il était souvent question d'une contamination aux dioxines de façon générale, phénomène diffus et peu tangible pour l'opinion publique. Dans ce contexte, la circulaire ministérielle adressée aux préfets le 28 avril 1998 et définissant la nécessité d'une réorientation des plans départementaux de gestion des déchets, passe presque inaperçue dans le débat sur l'incinération³⁰.

³⁰ Même si certains journaux spécialisés en font l'écho, tel « Le Moniteur des T.P. » du 22 mai 1998, qui titre : « Déchets ménagers : accélérer le recyclage et surveiller l'incinération ».

La première enquête a pour origine le CNIID, déjà source d'informations prisées par les médias courant 1997. L'association a demandé au laboratoire Ergo basé à Hambourg, de mesurer la teneur en dioxines de viande bovine vendue dans cinq supermarchés parisiens et portant le label « Viande française ». Face à des résultats qualifiés d'inquiétants (avec des taux de contamination qui dépassent les doses journalières admissibles de l'enfant et de l'adulte) le CNIID souligne que « les chiffres trouvés ne peuvent en aucun cas être considérés comme représentatifs de la diversité des viandes vendues en France » (Le Monde, « Des taux de dioxines élevés ont été découverts dans des viandes vendues en supermarché », 26 mai 1998). L'association demande néanmoins un moratoire sur l'emploi de l'incinération en France.

Bien entendu, les résultats de la mini-enquête du CNIID trouvent un écho important dans les médias. Outre « Le Monde », la plupart des quotidiens s'emparent de la nouvelle. Le traitement en est cependant inégal. Si certains quotidiens ont usé de titres à effet (Le Parisien, « La dioxine est aussi dans la viande », 26 mai 1998 ; France-Soir « La vache affole encore », 26 mai 1998 ; Libération « Steak aux dioxines : la faute aux incinérateurs », 26 mai 1998), d'autres se sont montrés plus mesurés. Ainsi « Le Figaro » du 26 mai 1998 titre : « Dioxines : la vraie-fausse alerte : Une étude indépendante met en garde contre des teneurs excessives dans des viandes commercialisées ». Ce journal, ainsi que « Les Echos » du même jour (« La polémique sur les dioxines rebondit ») insistent sur la controverse soulevée par le CNIID, tandis que « L'Humanité » adoptait une position très mesurée sur la question (« Les autorités rassurent sur la présence de dioxine dans la viande », 26 mai 1998).

De nombreuses voix se font entendre par médias interposés. Louis Orenge, directeur du Centre d'Information des viandes, « estime que les contrôles doivent être effectués par les laboratoires publics pour éviter de tels « dérapages » », puisqu'« il n'existe pas de normes en matière de dioxine dans la viande. Mais si l'on se réfère à celle de 5 pg/g fixée pour le lait, les taux de l'ordre de 0,5 pg/g annoncés par la CNIID restent au dixième de cette limite. Ils ne constituent donc absolument pas un problème sanitaire » (Le Figaro, « Un coup bas », 26 mai 1998). De même, Jacky Le Gosles, sous-directeur à l'hygiène alimentaire du ministère de l'Agriculture se montrait rassurant : « En terme de santé publique, on n'a pas d'inquiétude particulière » puisqu'« on n'est pas du tout dans le même cas que le lait » (L'Humanité, « Les autorités rassurent sur la présence de dioxine dans la viande », 26 mai). Les trois ministères de l'Agriculture, de l'Environnement et de la Santé, dans un communiqué commun, affirment quant à eux que « l'exposition moyenne aux dioxines en France est environ de la moitié de la valeur tolérée ». Ils indiquent par ailleurs que « les résultats publiés par le CNIID restent largement inférieurs à 10 picogrammes par kilo et par jour, seuil recommandé par l'OMS », même si « certaines zones à risques méritent des actions correctives ».

Certes, mais Christian Revessat, médecin président de l'AMIES (Association des Médecins Indépendants pour l'Environnement et la Santé publique), trouve quant à lui qu'une étude comme celle du CNIID, bien qu'incomplète, a « le mérite de donner des indications, de sonner l'alerte. Car jusqu'à présent, la France n'a pas été capable de donner le reflet exact de la contamination des aliments par les dioxines. Dans tous les autres pays qui font de l'incinération, comme l'Allemagne, on surveille régulièrement les taux de dioxines dans le lait humain, les viandes. Notre pays, lui, s'est refusé, probablement pour des questions de coût, à mener des études. » (France-Soir, « Le mérite de sonner l'alerte », 26 mai 1998). L'association de consommateurs UFC-Que Choisir estimait également « qu'il y a un problème réel de dioxine » en France (Le Figaro, « Dioxines : la vraie-fausse alerte : Une étude indépendante met en garde contre des teneurs excessives dans des viandes commercialisées », 26 mai 1998).

Pierre-Emmanuel Neurohr, directeur du CNIID, fort de l'effet causé par sa mini-enquête, a demandé à Mme Voynet « un moratoire de cinq ans sur l'incinération des déchets pour permettre de développer des méthodes d'élimination alternatives », ainsi « qu'une campagne d'analyse de grande ampleur sur la viande vendue en France » (Le Monde, « Des taux de dioxines élevés ont été découverts dans des viandes vendues en supermarché », 26 mai 1998). S'il peut être légitime de poser de telles questions, il est frappant de constater que tant le CNIID que la plupart des médias se focalisent sur l'incinération, alors qu'une dépêche de l'AFP du 25 mai 1998 (« Dioxines dans la viande : incinérateurs et sidérurgie en accusation ») indique que la sidérurgie-métallurgie est responsable de l'émission de 40% des dioxines en France, soit autant que l'incinération.

Cela n'a probablement rien de fortuit, le ministère de l'Environnement ayant présenté le 25 mai, soit le même jour, son dernier recensement sur l'état de marche des incinérateurs d'ordures ménagères. Selon ce recensement, 23 des 71 gros incinérateurs n'étaient pas conformes, s'ajoutant aux précédents ceux du Havre, de Rouen, de Mans, de Chartres, d'Angers, de Limoges, de Pau, d'Antibes et de Nice. Parallèlement, l'Ademe a reçu pour mission de réaliser une campagne de mesures sur les incinérateurs de petite capacité. La concomitance entre les deux événements est donc la bienvenue pour que le débat se focalise essentiellement sur l'incinération.

B.2.2. L'enquête de « Que Choisir » sur le lait maternel

L'enquête sur le lait maternel d'« UFC-Que Choisir », parue dans le numéro de juin 1998, « Dioxines, tous contaminés ! », arrive en plein débat lancé par l'enquête du CNIID. L'enquête de l'association de consommateurs a un impact qui va au-delà des lecteurs du mensuel, puisque des quotidiens comme « Le Figaro » en annoncent les résultats en avant-première (Le Figaro, « Une enquête d'UFC-Que Choisir : De la dioxine dans le lait maternel », 29 mai 1998), soit trois jours après les révélations du CNIID. Si, comme le souligne « Le Figaro », la revue « UFC-Que Choisir » est tout sauf alarmiste, elle n'en dénonce pas moins certains aspects, notamment concernant les études sur les émissions de dioxines et leur teneur chez l'homme ou les animaux³¹. La France est à la traîne, puisque seules trois études sont relevées dans notre pays par le Centre International de Recherche sur le Cancer (CIRC), sur un total de centaines d'études internationales, provenant notamment des Pays-Bas, du Royaume-Uni, d'Allemagne, ou encore du Canada. Surtout, des mesures concernant l'évolution des émissions de dioxines ont cours depuis la fin des années 1980 dans les pays cités ci-dessus, alors qu'aucune mesure de cet ordre n'existe en France. Pays-Bas, Allemagne et Royaume-Uni mettent en évidence une baisse annuelle de 10 à 14% depuis 1988. Que peut-on dire pour la France, s'interroge le journal.

Concernant les résultats de son enquête, la revue « Que Choisir », tout en dénonçant la forte contamination des échantillons de lait maternel analysés, cite des études internationales qui, comme le confirmera plus tard l'étude de l'INSERM (2000), se veulent rassurantes quant aux retombées sur le développement des nourrissons.

L'hebdomadaire « L'Événement du Jeudi » paru le 4 juin 1998 sous le titre « Dioxine, mercure... les empoisonneurs sont là. Bouffe : les vérités cachées dans votre assiette » ne fait que s'engager dans la brèche. L'article insiste surtout, avec à l'appui un sondage accablant pour les responsables politiques en matière de transparence sur les risques alimentaires, sur la « politique de l'autruche à la française », venant conforter cette sensation diffuse que le problème des dioxines est avant tout un problème de mauvaise gestion politique. Le même jour, « Les Echos » indique que le seuil recommandé par l'OMS, qui était de 10 picogrammes par kilo de poids corporel et par jour, est abaissé entre 1 et 4 picogrammes, « pour tenir compte de nouvelles données épidémiologiques sur les effets de la dioxine sur le développement neurologique et endocrinien » (Les Echos, « Dioxines : l'Organisation mondiale de la santé revoit à la baisse les doses admissibles », 4 juin 1998). La décision de l'OMS intervient à un moment particulier dans le débat français, apportant de nouveaux arguments aux acteurs qui dénoncent la situation.

B.3. La crise s'intensifie...

En parallèle aux questionnements sur l'intensité du problème et ses origines, de nouveaux incinérateurs sont touchés par la « crise des dioxines ». Le 5 mai, l'usine de Noyel-sous-Lens (Pas-de-Calais) est mise en demeure par le préfet (France-Soir, « 63 installations sur 72, hors norme européenne », 26 mai 1998). Le mensuel « Science et Vie » du mois de mai 1998 indique qu'à Douai, le groupe Nestlé s'oppose à un projet d'incinération affilié à Renault. Le 5 juin 1998, Michel Delebarre, président de la Communauté Urbaine de Dunkerque, annonce la fermeture prochaine de l'incinérateur de Petite-Synthe (cf. partie III) (« La lettre verte », 15 juin 1998). Les résultats publiés par le ministère de l'Environnement ayant révélé des taux de dioxines « dix fois supérieurs aux normes autorisées par la réglementation européenne » (sic). Le 9 juin, le maire du Havre annonce que l'incinérateur sera fermé au cas où le ministère de l'Environnement confirme que le taux de dioxines émis est dangereux pour la santé publique, au risque de devoir « exporter les déchets auparavant incinérés jusqu'à la mise en service de la nouvelle usine d'incinération, en 2002 (Les Echos, « Le Havre envisage la fermeture de son incinérateur », 10 juin 1998). Le 22 juin, « Les Echos » titre : « Dioxines : information judiciaire ouverte dans les Landes ». En effet, l'installation de Bénesse-Maremmes a battu des records d'émission, rejetant 170 nanogrammes par mètre cube d'air, « soit 1 700 fois la future norme européenne ». La nouvelle est confirmée quelques jours plus tard par le même journal (Les Echos, « Un incinérateur des Landes menacé », 29 juin 1998) qui indique également qu'une procédure « de mise en demeure de respecter la réglementation dans le délai d'un mois » a été lancée contre les incinérateurs de Lens-Liévin et de Hénil-Carvin, dans le Nord-Pas-de-Calais (Les Echos, « Nord-Pas-de-Calais : 2 nouvelles usines d'incinération d'ordures pourraient fermer », 29 juin 1998). « Le délai d'un mois apparaît intenable et conduira soit à un arrêté de fermeture, soit à la consignation autoritaire des sommes nécessaires à la modernisation des usines ». Le président du district de Lens « s'était déjà indigné fin mai de la perspective de fermeture de l'usine [...] alors qu'une procédure de modernisation est engagée » dit encore le journal. Ainsi, un représentant d'une collectivité locale s'indigne de ce que l'administration enjoigne

³¹ Le mensuel « Science et Vie » paru en Mai 1998 (« Un dossier encombrant ») venait également de constater que « à l'inverse de ses voisins européens, la France se préoccupe bien tardivement du problème ».

les contrevenants à respecter des règles, comme si les délais impartis (cinq ans) n'avaient pas été suffisants pour agir. Gageons que si ces délais avaient été de dix ans, la situation aurait été peu ou prou la même.

Dans ce contexte préoccupant pour de nombreuses collectivités locales, l'Ademe décide de soutenir financièrement les projets visant à contenir l'émission de dioxines des incinérateurs en dessous du seuil de 0,1 ng/m³. Comme le souligne le journal « Sud Ouest », les « aides seront de 50% du montant des équipements correspondants et concerneront les usines existantes aussi bien que les nouvelles », pourvu que leur capacité dépasse les 6 tonnes par heure. Comme l'indique le journal, l'usine de traitement de Bénèsse-Maremmes dans les Landes pourrait en bénéficier.

Si d'un côté l'on peut imaginer que, grâce à cette incitation financière, les incinérateurs vont émettre beaucoup moins de dioxines dans des délais plus brefs qu'en l'absence d'incitation, il est néanmoins regrettable de constater que les collectivités locales qui n'ont pas respecté les règles sont « récompensées » de leur manque d'effort au détriment de celles qui se sont conformées à la législation sans bénéficier de subventions.

B.4. ... puis retombe

Après l'intense couverture du sujet des dioxines dans la presse jusqu'en juillet 1998, les médias semblent se désintéresser de la question, comme si celle-ci était désormais résolue. « L'usine nouvelle » du mois de Novembre 1998 (« L'année de la dioxine ») fait le point sur les procédés de mesure et de réduction des émissions. Après cela, sauf erreur de notre part, plus aucun fait nouveau ne vient renouveler l'intérêt de la presse. Les collectivités locales et l'administration publique pourraient dès lors travailler à la résolution du problème de façon plus posée, sans que leur agenda soit à nouveau régulièrement bousculé par les révélations médiatiques. Pourtant, si les collectivités locales en charge des plus gros incinérateurs se sont effectivement mobilisées, comme le montrent nos trois cas d'étude (partie III), on ne peut pas pour autant affirmer la même chose pour l'ensemble du parc d'incinération français. Les événements qui vont suivre vont encore étayer la thèse d'une incapacité chronique des acteurs institutionnels à anticiper une crise sanitaire et d'acceptabilité sociale.

C. La deuxième vague

La controverse repart ainsi de plus belle, au cours de l'année 2000, nourrie par de nouveaux rapports et études sur l'impact des dioxines et sur la situation en France mais, surtout, par de multiples affaires locales de pollution et de soupçons d'intoxication. Nous poursuivons dans cette partie notre historique de la controverse nationale autour des dioxines, telle que relatée par les médias, avant de nous intéresser aux révélations sur les cas de pollution les plus spectaculaires et de leurs conséquences sur l'acceptabilité sociale des projets d'incinérateurs.

C.1. Constat sur la situation début 2000

Un article intitulé « Réduction des émissions de dioxine des incinérateurs » dans la revue « Environnement Magazine » (Février 2000) fait le point sur l'évolution de la situation depuis 1997. Grâce aux aides de l'Ademe (91,5 millions d'Euros) ainsi que de certaines régions, telles l'Ile-de-France, les émissions provenant des incinérateurs d'ordures ménagères en France passent de 500 g à 300 g entre 1997 et 1998. Certaines installations ont été modernisées et équipées de systèmes de traitement des gaz, tandis que 23 fours ont été fermés. De plus, comme le note la revue, si 25 installations de grande taille produisent encore des composés chlorés, il est prévu que la majorité d'entre elles ferme à court terme. « Ainsi, l'objectif d'une baisse supplémentaire de 50% des émissions de dioxine des incinérateurs semble pouvoir être atteint. »

Une fois n'est pas coutume, c'est à partir de l'étranger qu'arrive le scandale. L'affaire des huiles frelatées en Belgique et la contamination de poulets aux dioxines relancent l'intérêt des médias. « Le Monde » du 3 mars 2000 titre « Les dangers de l'insidieuse dioxine » et revient sur les événements de 1998 en France. Si, comme le précise le quotidien, de nombreux incinérateurs ont été fermés suite aux révélations sur les très fortes émissions de dioxines, il précise également que l'incinérateur de Maubeuge, dont les rejets dépassent plus de 100 fois la norme préconisée, est toujours en activité, « malgré les mises en demeure répétées de la DRIRE, les sonnettes d'alarmes tirées par les associations de défense de l'environnement ». Le mensuel « Quo » stigmatise lui aussi les problèmes restant. S'appuyant sur les dires de Jean-François Narbonne, président du Comité interministériel sur les dioxines, le journal insiste sur le problème des mâchefers issus de l'incinération, qui représentent environ un tiers des tonnages incinérés. « Ces mâchefers contiennent en moyenne de 30 à 40 picogrammes de dioxine par gramme de matières sèches » (Quo, « Une vie sans nuage : quels sont les dangers de la dioxine ? », avril 2000). Sur le cas de Maubeuge, le professeur Narbonne ne mâche pas non plus ses mots : « Que fait le maire ? De la résistance ! Et le préfet ? Des dérogations ! La loi date de 1991. Comment se fait-il que, dix ans plus tard, des

gens ne s'y soient toujours pas conformés ? » (ibidem). La revue note néanmoins que, concernant les petits incinérateurs, on est passé d'un nombre de 300 en 1993 à 160 début 2000, ceux-ci ayant jusqu'à la fin de l'année pour se mettre en conformité avec les règlements sanitaires (Quo, « Le tout-incinération : la France a choisi cette technologie qui sent pourtant le soufre... », Avril 2000).

Le journal « Environnement Magazine » fait de même un rappel des événements avant de s'intéresser à la construction, à Halluin, lieu d'où tout est parti en janvier 1998, d'un tout nouveau centre de valorisation énergétique (CVE)³². Ce CVE brûlera 350 000 tonnes par an, ce qui en fait l'égal des gros incinérateurs performants aux Pays-Bas ou en Allemagne. D'ailleurs, comme le précise le journal, tout sera conforme aux recommandations européennes.

Que la CUDL ait pu construire un nouvel incinérateur après ce qui s'est passé en 1998 ne laisse pas d'étonner. Faute d'analyse de ce cas, tout juste pouvons-nous exprimer l'hypothèse que la gestion de la crise par les autorités locales à partir de janvier 1998, a permis à la collectivité locale d'avancer avec son projet. Les autorités locales avaient immédiatement réagi, fermant l'incinérateur aussitôt les résultats connus, mettant en place un plan d'assainissement des exploitations sous le contrôle des services vétérinaires, et prenant à leur charge l'indemnisation des éleveurs (Le Monde, « Les dangers de l'insidieuse dioxine, 3 mars 2000). Cela montre surtout que, même là où des cas de pollution aux dioxines ont éclaté au grand jour, l'avenir de l'incinération n'est pas complètement bouché.

C.2. Rapports et polémiques

C.2.1. Les « mâchefers aux dioxines »

Comme en 1997 et 1998, Pierre-Emmanuel Neurohr du CNIID vient perturber le calme apparent. Le 5 avril 2000, dans un communiqué à la presse, il évoque « des cendres répandues autour des champs pour faire des remblais, la poussière chargée en dioxines s'éparpillant au milieu des vaches. » (Décision Environnement), « L'« affaire » des mâchefers aux dioxines ». Plus grave, Pierre-Emmanuel Neurohr met directement en cause le ministère de l'Environnement, quant il affirme que « le ministère évacue chaque année ni vu ni connu des centaines de milliers de tonnes de cendres toxiques pour fabriquer des routes ou servir de remblais, alors même qu'il sait depuis trois ans que ces cendres sont contaminées aux dioxines » (ibidem). Les médias s'emparent de la nouvelle aubaine, M. Neurohr étant interviewé le soir même sur LCI et par France-Soir, tandis que l'AFP relaye l'information qui est reprise par quelques quotidiens régionaux (La Provence, les Dernières Nouvelles d'Alsace, l'Est Républicain...). « Le lendemain, France 2 diffuse un reportage sur l'utilisation de mâchefers dans des chemins forestiers à côté de l'UIOM de Tronville-en-Barrois, tourné quelques jours avant sur les conseils du CNIID » (ibidem).

Ce qu'il faut noter de cette histoire des « mâchefers aux dioxines » dont on ne parlera plus souvent, faute d'éléments tangibles, c'est son traitement par les médias, traitement malheureusement fréquent. En effet, comme le note « Décision Environnement », le communiqué du ministère de l'Environnement du lendemain, 6 avril, et qui explique que les résultats du rapport de 1997 ne mettaient pas en exergue un risque particulier lié à l'utilisation des mâchefers en travaux publics, ne trouve aucun écho médiatique. Il en est de même pour le communiqué de presse de la Fnade (Fédération nationale des activités du déchet et de l'environnement), qui précise « que l'utilisation des mâchefers est soumise à des contraintes précises et qu'en aucun cas des mâchefers ne peuvent être répandus dans des champs ou donnés à des agriculteurs pour utilisation en remblai » (ibidem).

C.2.2. Sortie du rapport de l'AFSSA

Malgré cette inégalité de traitement, l'affaire ne connaît pas de suite. Au contraire, deux enquêtes menées conjointement par l'Ademe et l'Institut de Veille Sanitaire (InVS) d'une part, et par l'AFSSA (Agence Française de Sécurité Sanitaire des Aliments) d'autre part, aboutissent à des résultats semblables : l'imprégnation de la

³² « Ça fait plus propre qu'incinérateur, plus technique aussi » (Environnement Magazine, « Que faire de tous ces déchets ménagers », Avril 2000). La gestion des déchets a en effet subi une refonte en profondeur de son vocabulaire. Outre le CVE, nous avons le CVO (Centre de Valorisation Organique) et le CET (Centre d'Enfouissement Technique) plutôt que décharge. On espère de la sorte exorciser les démons du NIMBY (Not In My Back-Yard) et autres blocages aux projets portés par les collectivités locales. M. Hugues Geiger, vice-président de la CUS, nous a fait part de son aversion envers ce qu'il considère une hypocrisie, et a rebaptisé l'installation de la CUS : « incinérateur » (cf. partie III). Lors d'une autre recherche menée par le CREIDD, nous avons mis en évidence le même phénomène qui consiste à changer l'appellation des objets techniques, puisque la « loi Bataille » de 1991 ne parle plus de lieu de stockage des déchets à haute radioactivité, mais de laboratoire de recherche souterrain, alors que tout le monde sait pertinemment que l'objectif de ce laboratoire est d'y enfouir ces déchets si gênants (Buclet, Bouzidi, 2003).

population française par les dioxines est comparable à celle des autres pays européens (Ademe, 2000). Si la plupart des médias se font l'écho de ces résultats rassurants (AFP, « Exposition aux dioxines : la France dans la moyenne (étude officielle), 30 juin 2000 ; Reuters, « Dioxines dans le lait maternel : une exposition non toxique des nourrissons en France », 30 juin 2000 ; Libération, « Dioxine : pas de surexposition mais une pollution de fond », 1^{er}-2 juillet 2000 ; Les Echos, « Dioxine : le risque est maîtrisé, selon les autorités de la santé », 3 juillet 2000 ; Nice Matin, « Exposition aux dioxines : inférieure au seuil de l'OMS », 1^{er} juillet 2000) le titre du « Figaro » : « Dioxines : le lait maternel sous surveillance » pourrait faire penser qu'il existe plusieurs interprétations des résultats des enquêtes menées. Il n'en est rien, « Le Figaro » mettant l'accent sur l'absence de pic à côté d'usines ou de sites d'incinération des ordures.

A ce compte, l'on pourrait penser que l'affaire des dioxines est en passe d'être réglée, qu'il n'y a plus à craindre de nouvelles crises ni de remise en cause de la gestion de la question par les pouvoirs publics. Les scientifiques devraient maintenant pouvoir travailler sereinement, afin d'améliorer la connaissance des effets des dioxines sur la santé. C'est d'ailleurs ce que préconise l'INSERM (2000) dans les conclusions de son rapport. L'Institut estime qu'il faut maintenant « évaluer précisément l'exposition et l'imprégnation des populations, assurer leur suivi, surveiller les sources de pollution et réduire la contamination de la chaîne alimentaire » (France-Soir, « La chasse à la dioxine désormais ouverte », 25 octobre 2000).

C.2.3. Polémique autour du rapport de l'AFSSA

Mais le calme ne va pas durer. Comme déjà à plusieurs reprises dans cette affaire, pouvoirs publics et institutions pensent avoir repris le contrôle de la situation. Mais c'est sans compter avec les adversaires de l'incinération, et notamment le CNIID. Celui-ci ne se démobilise pas, loin de là et, parallèlement à son implication dans une étude épidémiologique autour de l'incinérateur de Besançon, cas sur lequel nous reviendrons, Pierre-Emmanuel Neurohr son directeur, va remettre en cause les résultats du rapport de l'AFSSA. M. Neurohr indique que le rapport a passé sous silence certaines molécules, les PCB (polychlorobiphényles) « qui doivent être obligatoirement prises en compte dans le calcul d'exposition », ce que confirme « le docteur Maged Younes, chef de l'unité Evaluation des risques et méthodologies à l'OMS » (Le Point, « Dioxine : le rapport qui ne dit pas tout », 8 décembre 2000). L'AFSSA a très vite « corrigé le tir en mettant sur son site Internet un rectificatif qui reconnaît l'erreur et précise qu'il ne s'agit « en aucun cas d'une volonté de sa part de minimiser les chiffres. Il n'empêche que l'omission des PCB avait pour effet de diviser quasiment par deux l'exposition moyenne des Français » (ibidem). Le journal « Le Point » met en lumière « d'autres bizarreries qui font toutes pencher la balance du même côté », comme l'exclusion des enfants de moins de deux ans des calculs, l'absence totale d'évaluation concernant les dioxines absorbées par voie respiratoire³³ et, surtout, la non-prise en compte des nouvelles normes de toxicité des dioxines, telles que fixées par l'OMS en 1997, normes qui révisent à la hausse la toxicité des dioxines de 10%. Cela fait beaucoup d'approximations dans les calculs qui ont mené l'AFSSA à présenter le taux moyen d'exposition de la population française à 1,3 pg/kg/jour aux médias « comme preuve irréfutable de la faible exposition de la population aux dioxines. » Une réévaluation des calculs, compte tenu des incertitudes, se situerait davantage entre 2 et 5 pg/kg/jour, tandis que la population la plus exposée s'approcherait des 10 pg/kg/jour, soit plus du double de la limite fixée par l'OMS (4 pg/kg/jour).

Que certaines erreurs se soient glissées dans une étude comme celle menée par l'AFSSA n'est peut-être pas le point le plus important. C'est, malheureusement, chose fréquente que des études ne soient pas exemptes de faiblesses. Mais il est frappant de constater que, non seulement une série d'erreurs pousse à sous-évaluer le risque des dioxines pour la santé de la population française, mais que seule la vigilance du principal acteur de contre-pouvoir, le CNIID, a permis d'identifier ces erreurs. Par ailleurs, la rapidité avec laquelle l'AFSSA a reconnu les erreurs (deux jours) pourrait laisser à penser (nous ne disons pas que cela soit le cas) que l'AFSSA était informée des biais présents dans l'étude. Une attitude transparente, dès lors, aurait été d'informer les médias des nouveaux résultats obtenus après correction, de la même manière que ceux-ci avaient été avertis fin juin des résultats optimistes qui semblaient devoir mettre fin à la controverse. Un simple *Erratum Corrigé* sur son site Internet est vraiment trop peu pour parler d'égalité de traitement dans l'information et de volonté de transparence vis-à-vis de l'opinion !

Mais l'AFSSA était-elle convaincue de la justesse de toutes les remarques faites par le CNIID ? D'après « Le Vrai Papier Journal » (« Dioxine : pourquoi ce silence ? », Février 2001), le responsable de l'étude de l'AFSSA, Jean-François Narbonne, reconnu pour son rôle passé dans la dénonciation de la pollution aux dioxines, était contre le rectificatif rapidement édité sur Internet par l'Agence, car il s'agissait, de son point de vue, d'un « aveu de bidouillage ». Le professeur Narbonne maintient quant à lui sa position : « Si nous n'avons pas inclus les PCB

³³ On admet que cela représente environ 10% des dioxines absorbées.

ni intégré les nouvelles toxicités réévaluées en 1997, c'est que les premières analyses alimentaires datent de 1994. Quatre mille cinq cent dosages à 5000 francs pièce, ça ne se refait pas comme cela ! Et puis, vous savez, la prise en compte des PCB qu'impose l'OMS est très contestable et très contestée dans le milieu scientifique » (Le Vrai Papier Journal, « Dioxine : pourquoi ce silence ? », Février 2001). « La décision vient tout de même de quarante experts internationaux. Il est vrai qu'il n'y figurait aucun expert français... » (ibidem) mais « le professeur Narbonne est surtout choqué d'être mis en accusation par le CNIID au côté duquel il s'est souvent battu pour obtenir une diminution des rejets industriels » (ibidem).

L'étude de l'AFSSA aurait donc été biaisée faute de moyens. Ses résultats se fondent en partie sur des études datant déjà de six ans et ne permettant pas dès lors de se faire une idée de l'exposition aux dioxines en 1999-2000. Les approximations auraient dès lors eu pour objectif de corriger le fait que l'exposition moyenne aux dioxines en France en 1999-2000 est plus faible qu'elle ne l'était en 1994. Faute de moyens, c'était peut-être la meilleure chose à faire. L'essentiel du problème, du point de vue de la transparence n'est pas là mais il est, une fois de plus, sur ce qui a été fait des résultats. Fin juin 2000, l'AFSSA a annoncé les résultats comme des résultats certains. Ce que nous venons d'illustrer montre plutôt que l'étude souffre de nombreuses faiblesses. Dès lors, ses résultats auraient mérité un traitement plus nuancé, un effet d'annonce moins assuré. C'est la crédibilité même de l'étude qui vacille, tandis que certains cherchent aussitôt à qui profite le crime, et notamment du côté de « l'industrie du chlore » que dénonce depuis de nombreuses années, André Picot du CNRS après que ses conclusions aient été supprimées du rapport de l'Académie des Sciences (cf. supra).

D. La controverse se déplace au niveau local

D'autres faits dans l'actualité au cours des années ont également contribué à renforcer la prise de conscience par l'opinion publique de la gravité de la question des dioxines. Il y avait eu une affaire de contamination des poulets aux dioxines en Belgique en 1999, il y eut fin 2000 la révélation que les produits de la mer étaient eux aussi fortement contaminés, avec des taux de contamination largement supérieurs aux taux observés dans les œufs, la viande et le laitage (Le Figaro, « Dioxine : la menace du poisson fou », 19 décembre 2000).

C'est dans un tel contexte que des révélations sur l'intoxication aux dioxines à un niveau local vont entraîner une suspicion grandissante envers l'incinération. Notre exposé va tout d'abord se concentrer sur le cas emblématique, l'incinérateur de Gilly sur Isère, pour ensuite exposer la multiplication des cas d'incinérateurs soumis à controverse. Ce n'est que plus tard que nous aborderons la question des projets d'incinérateurs et des conséquences du contexte controversé sur leur degré d'acceptabilité.

D.1. Gilly sur Isère

L'usine de Gilly, à proximité d'Albertville, fonctionne depuis 1968. Le premier four, d'une capacité de 3,9 tonnes par heure, a fonctionné jusqu'en 1984 sans aucun type de traitement des fumées, ni des mâchefers. En 1985 un nouveau four fonctionne, d'une capacité de 3,5 tonnes par heure, lui non plus sans aucun mode de traitement des fumées, toujours pour la même capacité de traitement. En 1992, l'association *Bien Vivre à Grignon* s'inquiète par courrier auprès du président du syndicat mixte de gestion des déchets d'Albertville ((SIMIGEDA) des fumées noires en sortie des cheminées de l'incinérateur. Le syndicat répond qu'il attend des subventions pour procéder à des modifications en accord avec l'arrêté du 25 janvier 1991. L'année suivante, en 1993, le SIMIGEDA reçoit une lettre de la part des services de l'Etat demandant la mise aux normes de l'installation, sous peine de mise en demeure. Fin 1993 des travaux sont effectivement accomplis afin de respecter l'obligation de séparation entre mâchefers, cendres volantes et imbrûlés.

En 1994, en avance sur la plupart des départements français, la Savoie adopte son plan départemental de gestion des déchets. Dans le cadre de ce plan, à l'instar de ce que l'on a pu observer généralement en France, il est prévu d'accroître la capacité d'incinération du département, avec la construction d'un nouveau four, d'une capacité supérieure à 6 tonnes par heure. C'est dans ce contexte de projet d'agrandissement de l'usine d'incinération que les premiers échos nationaux sur la question des dioxines vont intervenir dans le débat.

D.1.1. Montée de l'inquiétude des associations locales de défense de l'environnement

En 1996, *Bien Vivre à Grignon* s'inquiète de la question de l'allaitement des nourrissons et des dangers liés aux dioxines, problème d'actualité comme nous l'avons souligné précédemment. L'association écrit au président du SIMIGEDA et à la DDASS pour demander que soient faits des dosages de dioxines aux alentours de l'usine d'incinération. Le maire d'Albertville, et président du syndicat mixte, répond que la mise aux normes va se faire, tandis que la DDASS ne répond pas.

En 1997, le projet d'un deuxième four est abandonné par le SIMIGEDA, l'idée de construction d'une nouvelle unité d'incinération prenant corps à la place. Pourtant, le climat ne va pas trop s'y prêter. A partir de 1998 tant les Verts que le collectif d'association FRAPNA-Savoie (France Rhône-Alpes Protection Nature et qui regroupe notamment *Bien Vivre à Grignon*) vont multiplier les demandes de mise aux normes et de mesures des teneurs en dioxine, non seulement au niveau des fumées de l'usine d'incinération, mais également pour plusieurs aliments dont la viande de bétail et le lait de vache, dans un périmètre de 3 km, de 5 km et de 10 km. Mais rien n'est fait jusqu'en 2001, la situation restant peu ou prou la même. Malgré la pression des associations, du parti des Verts, et même de la DRIRE qui, en novembre 2000, annonce au SIMIGEDA une mise en demeure pour non conformité, les autorités locales tergiversent. Une mise aux normes de l'installation s'avère techniquement impossible et le syndicat mixte prend son temps, afin de préparer le projet d'une nouvelle usine.

Comme malheureusement dans nombre d'autres cas, la DRIRE se révèle impuissante lorsqu'il s'agit de faire appliquer la législation en matière de santé et d'environnement. Plus généralement, dans une étude pour l'InVS D. Salomon (2003, p.10) indique que l'administration publique n'est pas restée inactive. « Les courriers, les réunions, les informations de mise en demeure, même la consignation de fonds pour réalisation de la mise en conformité ont été effectuées. » Mais, « ces exigences ont été atténuées par l'admission des contraintes spécifiques à la collectivité » (Salomon, 2003, p.11) et le fait qu'il est plus difficile pour les services de l'Etat d'agir contre une collectivité que contre une entreprise. Résultat, pendant presque dix ans « la collectivité a promis tant aux services de l'Etat qu'aux associations la mise aux normes de l'incinérateur » (ibidem).

Pourtant, la situation se fait tendue entre élus locaux et acteurs locaux. Comme le rappelle Danièle Salomon (2003), courant 1999 une entreprise sise à proximité de l'UIOM a saisi la médecine du travail afin de connaître le degré d'exposition des employés aux poussières et aux dioxines. Saisi du dossier, en juin 1999 deux médecins de travail se rendirent à l'usine d'incinération et demandèrent des analyses. La réponse qui leur fut donnée correspond à la ligne de conduite adoptée par le syndicat mixte : une mise aux normes n'est pas envisageable mais le SIMIGEDA s'en occupe !

D.1.2. Vers la fermeture « précipitée » de l'UIOM

Durant l'automne 2000, le SIMIGEDA annonce le projet de construction d'un nouveau four, de plus grande capacité que l'ancien, et pouvant également brûler les boues de stations d'épuration. C'est le moment que choisissent les opposants pour se mobiliser davantage. Les Verts organisent des réunions publiques à Albertville, Gilly, Grignon et Beaufort, mais envoient également un dossier sur les dioxines à l'ensemble des élus du SIMIGEDA. En mars 2001, le maire de Grignon reçoit une lettre d'un ancien conseiller municipal lui demandant « de prendre une position explicite sur l'engagement d'enquêtes et d'analyses concernant le fonctionnement de l'incinérateur, étant constaté un grand nombre de cancers dans la commune. Cette lettre rappelle que plusieurs conseillers municipaux sont également concernés par ces maladies » (D. Salomon, 2003, p.14). Ainsi, dans un contexte pré-électoral, la mairie de Grignon, mais aussi celle de Gilly, vont faire la demande au SIMIGEDA des mesures que demandent depuis déjà longtemps les associations et le parti des Verts.

Les dosages, effectués par l'entreprise CARSO de Lyon en juillet-août 2001, ont donné les résultats suivants : 75 ng/m³ au niveau des fumées (contre 0,1 ng/m³ dans la directive européenne de décembre 2000) ; 35 pg/g de matière grasse dans les dix kilomètres.

D.1.3. La gestion de crise

Le préfet de Savoie a promptement réagi en suspendant l'autorisation d'exploitation de l'usine par arrêté préfectoral, le 25 octobre 2001. Un Pôle de Compétence Dioxine est mis en place dès le 2 novembre 2001 par la sous-préfecture d'Albertville, avec la participation de nombreux services de l'Etat, tandis que des permanences sont ouvertes par la Chambre d'Agriculture, la Mutualité Sociale Agricole et par la sous-préfecture. Cette dernière permanence, ouverte à tout public, permet de rencontrer des représentants des services de l'Etat. Mais l'essentiel de la réaction de l'Etat (que l'on pourrait vraiment qualifier de prompt s'il n'y avait eu tant de délai entre le début de la mobilisation des associations et la décision du 25 octobre 2001) est lié à la sauvegarde de la filière agro-alimentaire. Parallèlement à cette suspension d'exploitation de l'usine (toujours en vigueur), l'activité de 365 exploitations agricoles et surtout d'élevage a été arrêtée. Jusqu'au 1^{er} juillet 2002, tout le lait trait a été détruit, tandis que 7 000 têtes de bétail (sur les 8 000 au total dans l'aire concernée) ont été abattues, qu'il s'agisse de bétail à viande ou à lait. Le foin produit pendant cette période a également été stocké en l'attente de trouver un opérateur en mesure de le détruire³⁴. Sur 10 000 tonnes stockées, seules 1 000 tonnes ont été détruites par une usine d'incinération basée en Suisse.

³⁴ Et l'on déplore au moins deux incendies « accidentels » de ce foin, durant cette période de quarantaine.

Les critiques de la FRAPNA

Plusieurs critiques sont adressées par la FRAPNA, principale association et affiliée à France Nature Environnement. La FRAPNA considère ainsi que la contamination dépasse les dix kilomètres mais aucune mesure n'a été faite au-delà de cette distance³⁵. Pourtant, les arguments des associations paraissent fondés sur une meilleure connaissance topographique de la région (Salomon, 2003, p.16).

Autre point d'achoppement, le fait que la réglementation française n'oblige pas à faire des dosages en dioxines auprès des usines de moins de 6t/h, ce qui concernait de nombreux incinérateurs en France. Une plainte de la FRAPNA est en cours d'instruction pour des raisons de mise en danger de la santé de la population et des consommateurs, tandis qu'une procédure est lancée contre l'Etat au niveau du département pour manquement par rapport au respect de la réglementation (car si les dosages ne sont pas obligatoires, il existe néanmoins certaines obligations en termes d'émissions à respecter)³⁶.

Surtout, comme nous l'avons déjà signalé ci-dessus, les questions de santé n'ont pas été traitées comme un tout, et c'est notamment ce qui expliquerait la création de nouvelles associations, telle l'ACALP (Association Citoyenne Active de Lutte contre les Pollutions) qui, en peu de temps, a compté 400 adhérents. Ainsi, concernant la question agro-alimentaire, les choses vont très vite. Dès le 1^{er} juillet 2002, l'autorisation d'exploiter, moyennant certaines précautions, a été accordée aux exploitants agricoles par la sous-préfecture d'Albertville, en considérant qu'après presque une année d'interruption de l'activité de l'UIOM de Gilly sur Isère, le niveau de dioxines présent dans le sol permet de retomber en deçà des normes françaises (avec un taux maximum de 40 picogrammes par gramme de matière grasse, norme moins sévère que dans d'autres pays européens). La FRAPNA conteste cette décision, admettant difficilement qu'une pollution continue sur 34 ans des sols et des nappes phréatiques se résorbe au bout d'une période aussi courte³⁷.

Pourquoi l'abattage de vaches à lait ?

Comme l'explique Danièle Salomon (2003, p.23), « le précédent de l'incinérateur de Lille a joué un grand rôle dans les mesures prises pour sauvegarder la sécurité alimentaire dans la chaîne d'élevage (consignation du lait, du bétail, des foin) et d'autoconsommation agricole. » Ainsi, services de l'Etat et organisations professionnelles agissent en se fondant sur un précédent, ce qui a pour mérite de faciliter leur tâche. Simplement, si le bétail à viande paraît forcément condamné par des mesures de gestion des risques sanitaires, on peut se demander si la mesure était justifiée dans le cas des vaches à lait, dont on sait qu'elles se purgent de leurs dioxines, la dioxine se retrouvant, traite après traite, dans le lait qu'il faut alors détruire. La raison invoquée par les autorités, est qu'à terme les vaches à lait deviennent également vache à viande et que « vraisemblablement » leur taux de dioxine sera toujours trop élevé pour assurer la sécurité des consommateurs³⁸.

M. Ivanès, administrateur de la FRAPNA-Savoie confirme notre impression qu'il s'agit là d'une solution de facilité, une résolution radicale d'un problème et ne tenant pas compte de la problématique dans son ensemble. L'abattage massif de bétail n'est pourtant pas quelque chose à prendre à la légère, notamment d'un point de vue symbolique, lorsqu'on a en tête la « vache folle » et l'épidémie de fièvre aphteuse. Si l'incinérateur de Gilly sur Isère est effectivement responsable de l'intoxication du bétail, et s'il faut en cela aider les agriculteurs qui ne sont pour rien dans l'histoire, la solution adoptée ne tient pas compte du fait que, une fois résolu le problème des éleveurs et de la sauvegarde de l'agriculture local, il restera toujours des déchets à traiter. Mais sommes-nous certains qu'il ne faudra pas recourir à nouveau à l'incinération à Albertville et dans les alentours ? Le SIMIGEDA espère en effet construire une nouvelle usine d'incinération, la solution de mise en décharge étant écartée par voie réglementaire, ce que confirme, à l'époque, le projet de révision du plan départemental de Savoie. L'abattage aussi radical de bétail ne risque-t-il pas de compromettre encore davantage un futur projet d'incinérateur même si ce projet s'avérait incontournable³⁹ ?

Mais la solution adoptée par les pouvoirs publics n'est pas une solution décidée de manière irrationnelle. Elle est liée à la nature des acteurs qui se sont mobilisés dès la fermeture de l'usine d'incinération, syndicats agricoles, chambre d'agriculture, Mutualité Sociale Agricole et services de l'Etat principalement dédiés aux questions

³⁵ Entretien téléphonique du 23 octobre 2002 avec Pierre Ivanès, administrateur de la FRAPNA-Savoie.

³⁶ Entretien téléphonique du 23 octobre 2002 avec Pierre Ivanès, administrateur de la FRAPNA-Savoie.

³⁷ ibidem.

³⁸ Rappelons que les Pays-Bas n'ont procédé à aucun abattage massif des vaches à lait, et ont indemnisé les éleveurs au prix du marché pour le lait détruit (cf. partie II).

³⁹ Ce dont personne ne peut préjuger au départ. Il est cependant important, face à une problématique telle que la gestion des déchets, de pouvoir compter sur l'ensemble des options techniques disponibles.

d'agriculture. Pour la préfecture de Savoie, il devenait plus facile d'orchestrer une réponse à la crise des dioxines autour des acteurs bien structurés du monde agricole, que de le faire en incluant les associations soucieuses que l'on s'attarde davantage sur les questions d'allaitement maternel et de taux de cancers jugés anormalement élevés⁴⁰. Comme l'explique Danièle Salomon (2003), les services de l'Etat ont du mal à travailler et à interagir avec des acteurs au statut plus flou et moins bien structurés. Dès lors, la priorité affichée par les pouvoirs publics était non pas de résoudre un problème de santé, ni de réfléchir au futur de la gestion des déchets, mais de résoudre un problème vis-à-vis des éleveurs. La cellule de crise sur l'affaire, dirigée par la sous-préfète d'Albertville, avait avant tout pour objectif de résoudre ce problème agricole et non un problème de santé publique dans un sens plus large.

Régulièrement les membres de la cellule de crise ont convoqué les médias afin de leur faire part de l'évolution des résultats des dosages. Jamais les associations environnementales n'ont été associées à la procédure. De fait, la FRAPNA, avec l'aide technique et juridique du réseau France Nature Environnement, mais aussi en association avec des associations créées à l'occasion de cette affaire, ne parviennent pas à obtenir la consultation des résultats des dosages. Il existe un blocage et la FRAPNA a menacé de porter l'affaire devant la CADA (Commission d'Accès aux Documents Administratifs) afin d'accéder à ces mesures.

Les responsabilités

Dans le cadre du Pôle de Compétence Dioxine, un *Plan d'urgence pour l'agriculture du bassin Albertvillois* a été signé le 27 novembre 2001, entre le SIMIGEDA et la Chambre d'Agriculture. Tout en refusant d'endosser la responsabilité de la pollution aux dioxines, le syndicat mixte accepte de participer aux compensations économiques versées aux agriculteurs et aux éleveurs. Il s'agissait, à cette date, d'indemniser 8 exploitations. Mais le nombre d'exploitations concernées s'étend. Si, fin 2001, sur 48 exploitations laitières en arrêt de collecte, 26 ont déjà obtenu une autorisation de reprise d'activité, de nouvelles communes sont intégrées au périmètre (Préfecture de la Savoie, 14/03/2002). Au total, 365 exploitations seront indemnisées par le SIMIGEDA car « l'engagement du syndicat pris pour quelques exploitations est obligé de s'étendre à l'ensemble de la population agricole concernée. L'addition est lourde, plus de 15 millions d'Euros sont à financer en plus de l'élimination des déchets vers plusieurs nouvelles destinations, plus onéreuses que précédemment. (Salomon, 2003, p.24). Les événements se sont donc retournés contre un syndicat mixte qui tergiversait et espérait en dépenser le moins possible.

A l'initiative des associations locales, et notamment de l'ACALP, de nombreuses plaintes individuelles ont été déposées contre trois personnes physiques, le président du SIMIGEDA, le Préfet de Savoie et le responsable pénal de Novergie, entreprise qui exploitait l'usine d'incinération. Juin 2002, le nombre de plaintes était de 165, parmi lesquelles un grand nombre déposé par des personnes atteintes de cancer. Ce nombre est monté à 234 personnes en janvier 2003. Le juge d'instruction du tribunal d'Albertville a officiellement ouvert une information judiciaire le 4 juin 2002, en prenant un réquisitoire contre X et non pas seulement contre les trois personnes physiques identifiées par les associations. Pendant longtemps, celles-ci ont cru que le défaut de mise en conformité était limité à la date du 1^{er} décembre 2000, ce qui impliquait une période de responsabilité relativement limitée. Ce n'est qu'au printemps 2003 que l'ACALP a découvert « qu'en 1998, l'Etat, mais également NOVERGIE et le SIMIGEDA, savaient que l'usine n'avait pas été mise aux normes exigées au 1^{er} décembre 1995 » (ACALP, 2002a). L'enquête est en cours et, comme l'explique Dominique Frey, de l'ACALP, il va falloir être patient.

Cette position des associations contraste avec le milieu agricole. L'ACALP, qui a sollicité les Coopératives et les producteurs laitiers, s'est vue répondre que la crise était finie et qu'ils ne voulaient plus entendre parler de dioxine (ACALP, 2002b). Comme on le voit, le milieu agricole ne se sent pas particulièrement solidaire du reste de la population, estimant que la crise avait été bien gérée par les pouvoirs publics et que revenir sur la question ne pourrait qu'entâcher leur image de marque, notamment pour le fromage d'appellation Beaufort. En revanche, la mobilisation des associations est encore forte. Surtout, un réseau informel d'associations s'est progressivement constitué au niveau national, car l'affaire de Gilly sur Isère, comme nous le verrons plus loin, a eu un impact important dans d'autres contextes locaux.

D.1.4. Le futur de l'incinération dans l'Albertvillois

La révision du plan départemental de gestion des déchets ménagers et assimilés de Savoie, prévoit une augmentation des capacités d'incinération du département. Le SIMIGEDA, syndicat regroupant 55 communes et

⁴⁰ Alors, rappelons-le, que les mesures de dioxines ont été faites après que les maires de Grignon et de Gilly se soient inquiétés de cette question des cancers.

65 000 habitants, voudrait faire construire un nouvel incinérateur qui devrait respecter les normes établies par la directive européenne, et applicables au plus tard en décembre 2005. Si l'unité ne devait couvrir que les besoins des 55 communes du syndicat, la capacité de 25 000 tonnes par an (comme l'ancienne installation) devrait suffire. Il existait une piste de réflexion afin d'associer à ce projet les communes de la vallée de la moyenne Tarentaise, et donc construire une unité légèrement plus grande, plutôt que deux unités distinctes de plus petite taille. Les zones de Moutiers, d'Aigueblanche et de Bozel se sont associées au SIMIGEDA depuis le mois d'avril 2003. Depuis, la préparation du choix final appartient au Syndicat Mixte pour l'Élimination des Déchets (SMED), qui est un syndicat départemental dépendant du Conseil Général. L'ACALP se déclare inquiète (ACALP, 2003), car la zone ainsi créée supporterait une usine d'incinération nouvelle d'une capacité annuelle de 100 000 à 145 000 tonnes, ce qu'indique d'ailleurs à deux reprises le Conseil Général dans sa brochure « Savoie Magazine », d'abord dans son numéro 5 de novembre 2002, puis dans son numéro 7 d'avril 2003.

La mobilisation contre ce projet est forte. Le 25 avril, une entrevue commune est organisée par les commissaires enquêteurs avec les Verts, l'ACALP et la FRAPNA. Les trois organisations présentes ont signalé de façon unanime leur opposition à la création d'une usine d'incinération ou plus globalement de traitement thermique. A cette occasion, une pétition regroupant près de 2200 signatures a été remise aux commissaires enquêteurs qui, d'après l'ACALP (2003), ont été intéressés par les propositions qui leur ont été faites lors de cette entrevue. Jean-François Girard, de l'ACALP (2003), a ainsi rédigé un dossier présentant des alternatives à l'incinération, avec : des objectifs de maîtrise des quantités de déchets non recyclés, objectifs que toute collectivité adhérant au syndicat mixte devrait respecter contractuellement ; la mise en œuvre progressive de redevances individualisées afin d'accroître les rendements du tri sélectif ; la collecte et le traitement (compost et éventuellement unité de méthanisation) séparé de la fraction fermentescible ; le développement des performances des déchetteries, notamment en adoptant l'approche des « recycleries » qui permettent de développer les filières de récupération et réutilisation.

Avec l'ensemble de ces mesures, l'ACALP a calculé qu'il resterait 15 000 tonnes par an à mettre en décharge et souligne qu'après le tri des fermentescibles, les décharges ne posent plus les mêmes problèmes d'odeurs et de nuisances. Il reste à voir ce qui sera décidé par le Conseil Général en charge de la révision du plan départemental de gestion des déchets ménagers et assimilés.

D.1.5. L'impact national (et au-delà) de l'affaire de Gilly sur Isère

La forte pollution de l'incinérateur de Gilly sur Isère a eu un fort impact médiatique et politique. Pourtant il ne s'agit pas du premier épisode de l'affaire des dioxines, loin s'en faut. Mais l'ampleur de la pollution constatée (certaines mesures dont avait connaissance NOVERGIE, mais que l'entreprise exploitante n'a pas communiqué tout en mettant en garde le SIMIGEDA sur la non-conformité de l'installation, indiquaient même 1285 ng/m³ de dioxines émises) a été telle que le Préfet de Savoie a parlé de catastrophe. Si la question a ainsi été évoquée à l'Assemblée Nationale et surtout au Sénat (par exemple lors de questions adressées au gouvernement lors de la séance du 22 janvier 2002), le principal impact de l'affaire se situe dans des contextes locaux où l'incinération est en débat, soit qu'il existe déjà une installation dont on peut craindre qu'elle fonctionne aussi mal que celle de Gilly, soit qu'il existe un projet de construction d'une nouvelle unité d'incinération. Cet impact s'est fait ressentir très tôt, avant même que l'émission « Envoyé Spécial » ne transmette, le 31 janvier 2002, un reportage sur Gilly sur Isère. Ainsi, dans un communiqué de l'association *La Roche Claire* de La Roche sur Yon (**Vendée**), intitulé « Choisir la vie en Vendée plutôt que Vivendi », le cas de Gilly est mentionné, tout comme le fait que « des entreprises aussi puissantes que Nestlé, Carrefour ou encore Bourgoin choisissent déjà des denrées produites à plus de 40 km de rayon d'un incinérateur ». Le mensuel de la Confédération Paysanne va plus loin en titrant : « Savoie : la dioxine joue son Tchernobyl » (Campagnes solidaires, Mars 2002).

Lorsque les journaux relatent la suite des événements, et notamment « l'avalanche de plaintes contre l'incinérateur de Gilly sur Isère pour empoisonnement et mise en danger de la vie d'autrui » (L'Humanité, « Dioxine, les Savoyards demandent justice », 1^{er} mars 2002), l'impact en est tout aussi important ailleurs en France. L'affaire retentit même au-delà des frontières. Le journal suisse « Le Temps » s'intéresse lui aussi à la question (« Une usine d'incinération fait planer le spectre de la dioxine en Savoie, 13 mars 2002). L'article explique comment on en est arrivé à faire des mesures sur les émissions de dioxines de l'incinérateur. « Il a fallu qu'un riverain dont la femme était décédée d'un cancer, et qui est atteint du même mal, se livre à une rapide enquête pour que l'ampleur des dégâts soit connue. D'après son recensement personnel il y aurait dans la seule commune de Grignon, 1800 habitants, plus de soixante-dix cas de cancers. Et dans une seule rue du village, la plus proche de l'usine, plus de vingt cas ont été relevés. » Bien sûr la démarche du riverain n'a rien d'une étude systématique. Elle n'en frappe pas moins les esprits.

Plus tard, ce sont des journalistes Irlandais qui se rendent sur place afin d'enquêter sur l'incinérateur incriminé. Plusieurs articles sortent dans des journaux irlandais : « L'incinérateur laisse la ville dans l'enfer de la pollution :

le **Tipperary** a peur que la France ne soit un exemple », Sunday Independent, 21 juillet 2002 ; « La vallée d'Albertville souffre de pollution à cause d'un incinérateur », The Nationalist, 27 juillet 2002 ; « Nettoyer la fumée », Farmers Journal, 27 juillet 2002). Ce dernier journal fait d'ailleurs une comparaison entre l'incinérateur de Gilly et celui de Neustadt, dans le nord de l'Allemagne, région traditionnelle de production laitière, et où les choses se passent sans problèmes depuis fort longtemps.

En France, plusieurs incinérateurs sont mis sous haute surveillance. Ainsi, en référence à Gilly sur Isère, la DDASS ouvre le 8 avril 2002 une investigation approfondie sur les cancers signalés auprès de l'incinérateur de Nivillac dans le **Morbihan**, fermé en mars 2000 par arrêté préfectoral (www.santé.gouv.fr/htm/actu/sssp020408/20securite.htm). L'agence Reuters signale le fait en rappelant que « ce type d'installation a déjà suscité nombre de suspicions. Plusieurs plaintes pour « empoisonnement », « mise en danger délibérée d'autrui » et « homicide involontaire » ont été déposées en mars devant le juge d'instruction du tribunal de grande instance d'Albertville par diverses organisations et particuliers, après la pollution à la dioxine provoquée par l'incinérateur de Gilly sur Isère (Savoie). A Nivillac, les riverains soutenus par une association environnementale s'interrogent sur les suites à donner à cette affaire, d'autant plus que divers éléments montrent que l'incinérateur a probablement fonctionné hors normes durant plusieurs années, alors que les responsables le savaient » (Reuters, « Morbihan : suspicion de cas de cancer autour d'un incinérateur », 8 avril 2002). Les plaintes pour homicide involontaire suivront quelques mois plus tard (www.dechetcom.com, « Incinérateur de Nivillac : Plaintes pour homicide involontaire », 17 juillet 2002).

Face à cette montée des préoccupations, le ministre de l'Environnement, Yves Cochet, invite le 5 mars 2002 les préfets à achever rapidement leur action, tout en soulignant que trois incinérateurs ont été fermés début mars, deux dans l'Ain et un en Côte d'Or. Dans la foulée, le ministre de la Santé, Bernard Kouchner, annonce début avril 2002 le lancement d'une étude épidémiologique nationale pour évaluer le risque sanitaire lié aux émissions de dioxines des incinérateurs (Le Monde, « Alerte à la dioxine autour des incinérateurs », 10 avril 2002). Quelques jours après, aux élections présidentielles du 21 avril 2002, Le Monde indique que, dans un contexte où les multiples polémiques locales (tunnel du Mont-Blanc, inondations de la Somme, projet de troisième aéroport) ont pesé sur le vote, le candidat Vert Noël Mamère réalise des scores supérieurs à sa moyenne départementale à Gilly sur Isère et à Grignon, tandis que « Jean-Marie Le Pen arrive largement en tête dans ces deux communes » (Le Monde, « Les polémiques locales ont pesé sur le vote du 21 avril », 2 mai 2002). Ailleurs en France, les élus locaux commencent à sentir que cette affaire des dioxines pourrait leur « empoisonner » l'existence politique, comme dans l'Yonne où les Verts s'opposent de façon répétée à l'incinération des déchets que semble préférer le département. Parmi leurs arguments, Gilly sur Isère est l'un des principaux arguments évoqués. « Certes, des incinérateurs comme celui de Gilly sont d'ancienne génération, et il existe désormais des filtres à fumée plus performants. Mais mieux filtrer n'implique pas de rendre moins nocive la dioxine malgré tout rejetée. Et que faire des résidus de filtres ? Pour finir, ces filtres nouvelles générations coûtent aussi cher... que les installations elles-mêmes ! » argumentent les Verts de l'**Yonne** (L'Yonne Républicaine, « Incinération des déchets : « Il faut consulter les citoyens » estiment les Verts », 10 mai 2002). Les mêmes arguments sont repris par le même journal quelques jours plus tard, preuve d'une polémique assez forte autour du projet du Centre Yonne (L'Yonne Républicaine, « Encombrants déchets..., 21 mai 2002), l'article se concluant ainsi : « certaines options prises, tel un incinérateur en centre Yonne, sont franchement effrayantes ». On pourrait se croire au cœur de la polémique autour des déchets à haute radioactivité, tant l'opposition menée par le journal est forte (Buclet, Bouzidi, 2003).

Plus au sud, toujours en Bourgogne, l'incinérateur de Cluny (**Saône-et-Loire**) semble promis à un même avenir que Gilly sur Isère, encore cité. Ainsi le journal « L'Humanité » écrit que « le spectre de Gilly sur Isère en Savoie place sur la cité médiévale bourguignonne » (L'Humanité, « Alerte à la dioxine en Bourgogne », 19 juin 2002).

Comme on le voit, l'impact de l'affaire de Gilly sur Isère est bien plus fort que toute affaire précédente mêlant incinération de déchets ménagers et dioxines. Le nom de cette commune devient un épouvantail pour certains, un argument que l'on estime suffisant pour refuser l'incinération en bloc pour d'autres.

Pour être aussi complets que possible, il nous faut poursuivre notre tour d'horizon des incinérateurs dont on apprend qu'ils ont pollué nature, bêtes et humains, avant de finir en exposant un panorama de ce qu'il advient dans de nombreux cas où la construction d'incinérateurs est pressentie.

D.2. Autres pollutions aux dioxines

Ces cas de pollution aux dioxines ont, pour certains, été révélés bien avant Gilly sur Isère. Nous souhaitons revenir sur eux afin notamment d'illustrer le fait que ce qui a été vécu à Gilly n'est en fait malheureusement pas un cas isolé. Non respect des réglementations, tergiversations face aux injonctions des services de l'Etat,

fermeture à tout dialogue avec les « lanceurs d'alerte » que représentent les associations et, dans certains cas, les médecins généralistes, tous ces éléments se retrouvent dans de nombreux contextes.

Nous avons évoqué plus haut le cas de l'incinérateur de Passy, près de Chamonix en Haute-Savoie. Revenons-y en détail à travers notamment à l'article de Science et Nature d'Avril 1997 intitulé « Qui joue avec le feu ? ».

D.2.1. Passy

L'annonce par le Sitom des vallées du Mont-Blanc de la construction de l'usine date de 1991 et, dès le départ, l'AVP (Association pour la qualité de Vie à Passy) s'oppose au projet, arguant d'un environnement déjà dégradé. Le syndicat donne des arguments afin de convaincre l'opinion de l'opportunité de construire l'usine :

- l'incinération est une technologie « propre » à même de réduire le recours à la mise en décharge ;
- le Sitom s'engage à verser à la ville de Passy une taxe professionnelle estimée à deux millions de francs. « Une manne pour une commune minée par la crise » (Science et Nature, 1997).

Si l'incinérateur est mis en route fin 1996, la taxe professionnelle ne semblait pas suivre. La ville escomptait finalement recevoir 1,2 millions de francs, mais personne ne savait encore quand. Par ailleurs, l'AVP dénonce de nombreux dysfonctionnements techniques et démocratiques. Ainsi, aucune commission de surveillance n'a été créée par le préfet comme le prévoit pourtant la loi, tandis que l'AVP n'accède aux documents publics dont elle fait la demande qu'en se prévalant systématiquement d'une décision de la CADA (Commission d'Accès aux Documents Administratifs). Par ailleurs, des essais de performances ont révélé des teneurs en métaux lourds jusqu'à cinq fois ce qu'admet la réglementation, tandis que les fumées séjournent moins des deux secondes prescrites à 850 °C, ce qui laisse plus que supposer la formation de dioxines. Enfin, pendant plus d'un an les Refioms ont été entreposés dans des sacs plastiques en extérieur !

Le cas de l'incinérateur de Passy s'aggrave, du point de vue des erreurs commises, lorsque, en réponse aux critiques de l'AVP, « le président du Sitom, Pierre Rabbiosi, a publié les commentaires flatteurs d'un ingénieur, Georges Mast, qualifié d'expert « agréé » par l'Ecole centrale des arts et manufactures de Paris. Outre que cette institution ne délivre aucun agrément, il s'est avéré que le fils de ce « scientifique » était employé par le constructeur de l'usine. Pierre Rabbiosi, par ailleurs conseiller municipal de Passy, a également, sans attendre un vote des délégués des autres communes du Syndicat, conclu un avenant au contrat signé avec le constructeur. Ce texte rogne les pouvoirs et les garanties de son propre syndicat, et exonère Itisa-Volund de toute pénalité de retard, alors que l'usine aurait dû être réceptionnée par le Sitom le 23 février 1996 » (ibidem). Enfin, selon Science et Nature, le responsable du dossier à la Drire semblait vouloir minimiser les problèmes signalés par l'AVP.

On retrouve ici toute une panoplie d'éléments dont la réunion ne peut que mener à une situation de crise sanitaire et de défiance totale entre acteurs.

D.2.2. Angers

Le cas de l'incinérateur d'Angers, tout comme celui de Besançon qui suit, ne représentent pas de situations de crise aussi aiguës, mais nous intéressent afin d'illustrer les épisodes les plus marquants du débat sur l'éventualité d'un lien entre émissions de dioxines par les incinérateurs et cancers.

Construite en 1974, l'usine d'incinération d'Angers traite 90 000 tonnes de déchets ménagers par an. Elle fait partie des 40 installations mises en cause par le ministère de l'Environnement en 1997 pour non-conformité réglementaire. Pourtant, sa modernisation a été entreprise une première fois en 1993, puis une seconde fois de 1994 à 1996. Mais cela n'a pas suffi. Lorsque, pendant l'été 1997, le district de l'agglomération angevine a entrepris de nouveaux travaux, et notamment la construction d'un bâtiment de stockage des mâchefers, les problèmes ont commencé avec les riverains et la CSCV (Conférence Syndicale du Cadre de Vie), ceux-ci obtenant la suspension des travaux par le Tribunal Administratif et s'opposant à ces travaux (Les Echos, « La modernisation de l'usine d'incinération d'Angers est contestée », 8 septembre 1997). Les riverains, qui souhaiteraient obtenir le déménagement de l'incinérateur, n'obtiendront cependant pas gain de cause. Cet épisode est révélateur du climat de défiance des associations envers le maire d'Angers. L'inquiétude monte. En avril 1998, le préfet somme les élus de réaliser au plus vite des travaux, qui ne seront achevés qu'en mai 2000 (Ouest France, « Incinérateurs : risque accru de cancers », 19 août 2002). Dans le même temps, le Préfet, souhaitant répondre aux préoccupations de la population, demande à la CIRE une étude épidémiologique, achevée en janvier 2002. **Il s'agit de la première étude effectuée à l'initiative de l'Etat.** Après validation, les résultats sont communiqués au Préfet en mars 2002, puis aux associations en juin. Mais ce n'est qu'au mois d'août 2002 que l'opinion en est informée. C'est d'abord « Le Journal du Dimanche » qui révèle que le surplus

de cancer attribuable à l'incinérateur est de dix-huit cas (Le Journal du Dimanche, « Angers : les dix-huit cancers « probables » de la dioxine », 18 Août 2002), mais que « tout est rentré dans l'ordre depuis la mise aux normes de l'incinérateur » en mai 2000.

Les associations ne sont pas pleinement rassurées, car elles craignent que l'on minimise l'impact réel sur la santé. Ainsi, un représentant de l'association La Roseraie est persuadé que la situation est plus grave qu'à Albertville, puisque l'incinérateur existe depuis plus longtemps avec une capacité bien supérieure (ibidem). En revanche, la ville d'Angers, ainsi que le cabinet de la ministre de l'Ecologie, pensent que les résultats ne sont pas si catastrophiques et, surtout, insistent sur le fait qu'il n'y a plus de danger depuis la mise aux normes.

Ce discours rassurant est cependant un peu court de l'avis du CNIID qui, dans un communiqué de presse, le 21 Août 2002, déclare : « Les services de l'Etat nous ont dit depuis toujours que les incinérateurs de déchets ne posent pas de problème pour la santé. Aujourd'hui, ils nous disent que ces usines peuvent provoquer des cancers. Et dans le même souffle, ils nous annoncent que les incinérateurs qui se construisent actuellement... ne posent pas de problème pour notre santé » (www.verts-brest.infini.fr). Le CNIID appelle ainsi « Roselyne Bachelot, ministre de l'Ecologie, à mettre en place immédiatement un moratoire sur la construction d'usines d'incinération, afin d'appliquer le principe de précaution » (ibidem). Mais ce n'est pas l'avis de tout le monde. Le président de l'agglomération d'Angers parle de désinformation, en soulignant l'extrême prudence des auteurs de l'étude sanitaire (Le Maine Libre, « Dioxine : une étude d'impact sanitaire montée en épingle », 20 Août 2002).

Bref, partisans et opposants de l'incinération se retrouvent encore dos à dos, faute de résultats suffisamment probants, résultats qui ne seront pas complétés par une étude épidémiologique dont la demande a été rejetée par le tribunal le 5 juillet 2002, lors d'un jugement condamnant le district angevin pour non respect des délais de mise aux normes. Le journal « Le Monde » souligne d'ailleurs, le 22 Août 2002 en référence au cas d'Angers (« Incinérateurs d'Angers : le chiffre de 18 cancers suscite une polémique »), les limites de l'évaluation scientifique des risques environnementaux. Le journal insiste notamment sur la fragilité des résultats de l'étude.

D.2.3. Besançon

En septembre 2000, le CNIID rend publique une étude menée par l'équipe de chercheurs de Jean-François Viel de l'Université de Besançon, et publiée en juin 2000 dans l'American Journal of Epidemiology. Dans cette étude, menée avec la participation du registre des cancers du Doubs, les chercheurs soulèvent la possibilité d'un lien entre la présence de dioxines et certaines formes de cancers chez les habitants vivant à proximité de l'incinérateur de Besançon (Environnement Magazine, « Trop de dioxine dans l'air », octobre 2000). Si les chercheurs se veulent prudents, le CNIID l'est évidemment moins. Cependant, Pierre-Emmanuel Neurohr, son directeur, explique justement que si les résultats étaient confirmés, ce serait très inquiétant, étant donné que l'incinérateur de Besançon n'émettait environ « que » 16 ng/m³ de dioxines, d'autres incinérateurs dépassant largement ce niveau comme l'a prouvé le cas de Gilly sur Isère (France-Soir, « Faut-il craindre les incinérateurs ? », 14 septembre 2000).

Les résultats de l'étude sont parfois évoqués dans les médias (Science et Vie, « Trop de cancers près de l'incinérateur... », décembre 2000 ; Le Point, « Dioxine : le rapport qui ne dit pas tout », 8 décembre 2000). Dans « Le Point », le professeur Viel se montre prudent : « Pour en avoir le cœur net, il faudrait regarder le taux de dioxines dans le sang des personnes qui ont développé un cancer suspect. Le problème est que, pour une seule analyse de ce type, il faut déboursier de 6000 à 7000 francs. Nous cherchons actuellement les fonds ». Pourtant, le seul fait d'évoquer un possible lien de cause à effet entre dioxines et cancers suffit pour que les exploitants d'usines d'incinération cherchent à discréditer ces chercheurs indépendants. Ainsi, comme l'explique « Le Point », la société Onyx, filiale de Vivendi, a épluché l'étude et dénonce « un biais socio-économique » puisque « au voisinage des usines, on rencontre des gens plutôt défavorisés qui ne constituent pas un échantillon représentatif de la population » (ibidem). Comme on le voit, l'exagération et l'instrumentalisation de résultats scientifiques incertains ne sont pas l'apanage du seul monde associatif !

Pourtant peu de journaux se sont emparés de l'affaire, à la surprise de Jean-François Viel qui avait pourtant, en juin 2000, prévenu des résultats tant les ministères de la Santé et de l'Environnement, que la mairie de Besançon (Le Vrai Papier Journal, « Dioxine : pourquoi ce silence ? Février 2001). Sans le CNIID, l'étude n'aurait peut-être connu aucun écho médiatique. Le professeur Viel constate également que les pouvoirs publics ne semblent pas pressés de lui apporter un soutien financier pour poursuivre l'étude, alors même qu'une expertise de l'INSERM, parue en octobre 2000, préconise le lancement d'études épidémiologiques (France-Soir, « La chasse aux dioxines est ouverte », 25 octobre 2000).

On n'entend plus parler de Besançon et de son incinérateur jusqu'en juillet 2003, lorsque l'équipe du professeur Viel publie dans la revue *Epidemiology* de nouveaux résultats qui viennent renforcer l'hypothèse d'un risque accru (2,3 fois) de contracter un cancer à proximité de l'incinérateur de Besançon, en attendant des résultats plus probants, prévus pour 2006-2007, grâce à des financements obtenus de la part du ministère de l'Emploi et de la Solidarité (Le Figaro, « Pollution à Besançon : Soupçons sur les liens entre dioxine et cancer », 2 juillet 2003). L'étude n'est pas tant intéressante d'un point de vue local⁴¹, l'incinérateur ayant été mis aux normes, que par rapport au débat général sur les retombées réelles des dioxines sur la santé publique. Ainsi l'AFP titre le 30 juin 2003 « Une étude française confirme le lien entre rejets d'incinérateur et cancer », nouvelle qui va être notamment reprise par « Le quotidien du Médecin » (« Dioxines : le risque de lymphome non hodgkinien serait multiplié par deux à proximité d'un incinérateur », 3 juillet 2003), puis par Le Figaro une nouvelle fois dans un article sur l'incinérateur de Cluny (Le Figaro, « Information judiciaire contre l'incinérateur de Cluny », 5 septembre 2003), un cas qui ressemble fort à celui de Gilly sur Isère.

D.2.4. Cluny

Comme nous l'avons souligné précédemment, l'incinérateur de Cluny fait partie de ces incinérateurs de petite taille sur la liste des installations hors normes dressée par le ministère de l'Environnement le 26 novembre 2001, soit un mois après la fermeture de l'usine de Gilly sur Isère (Le Figaro, « La liste noire des usines d'incinération d'ordures ménagères : la moitié des petits établissements dégagent des dioxines »). La crise autour de l'incinérateur de Cluny est une retombée indirecte, et originale, des mesures de sauvegarde prises autour du site de Gilly sur Isère. L'élevage caprin « biologique » d'un couple d'éleveurs des alentours de Cluny était sous surveillance depuis novembre 2001, car en 2001 les bêtes avaient passé quatre mois de la belle saison à Faverges, commune inscrite dans le périmètre de surveillance établi suite à la fermeture de l'usine de Gilly sur Isère. Les autorités sanitaires de Savoie décelèrent aussitôt une forte contamination aux dioxines des chèvres, mais il s'avérait également que la commune de Faverges avait été déclarée indemne. D'où venaient donc les dioxines ? Les autorités locales de Cluny mirent six mois à admettre que l'incinérateur de Cluny pouvait être responsable de cette pollution, les éleveurs de chèvres étant même rendus responsables par les responsables du SIRTOM d'avoir ramené la dioxine à Cluny ! (L'Humanité, « Alerte à la dioxine en Bourgogne », 19 juin 2002). Le préfet ordonna le 8 juin 2002 la fermeture du four et demanda des analyses sur l'ensemble des exploitations dans un rayon de 3 km. Cela n'empêcha pas le président du SIRTOM de persévérer avec des propos rassurants. Les enjeux sont importants car une des fermes touchées, Jalogny, constitue la ferme de référence de la race Charolaise, avec des animaux de concours vendus extrêmement chers (ibidem).

La population s'inquiète. Certains habitants commencent à faire le compte des décès récents dus à un cancer, et souhaitent demander « au Préfet, comme à Gilly sur Isère, une enquête sur l'incidence de la dioxine sur la santé des riverains » (ibidem). D'autre part, la chambre d'agriculture se mobilise afin de négocier avec le Sirtom l'indemnisation des éleveurs (Le Figaro, « Les éleveurs de Cluny veulent être indemnisés », 22 juin 2002).

Si, comme cela s'est passé à plusieurs reprises, les procédures d'indemnisation des éleveurs se déroulent bien, c'est encore une fois la question de la santé de la population qui est traitée de façon insatisfaisante aux yeux de la population concernée, comme le souligne la revue « Que choisir » (« Cluny : Silence, les pollués !, janvier 2003) qui, à la demande du ministère de l'Ecologie, a repris, quatre ans après une première enquête, ses recherches sur les dioxines dans le lait maternel (Que Choisir ? « Dioxines : Menaces sur notre santé », Janvier 2003). Comme à Gilly sur Isère, mais aussi à Vaux-le-pénil en Seine-et-Marne (France-Soir, « Incinérateur en accusation : ouverture d'une information judiciaire après la multiplication des cas de cancer », 17 mai 2003) l'affaire va se finir au tribunal, puisqu'une information judiciaire est ouverte le 4 septembre 2003 pour « exploitation d'une installation classée malgré une mise en demeure et mise en danger délibérée d'autrui » (Le Figaro, « Information judiciaire contre l'incinérateur de Cluny », 5 septembre 2003).

D.2.5. Autres cas

Sans nous pencher sur l'ensemble des incinérateurs existants source de controverse autour des questions de dioxines et de la santé des riverains, citons encore quelques cas dont la presse s'est faite le relais dans l'opinion publique. Outre Vaux-le-Pénil en **Seine-et-Marne**, cas dans lequel une information judiciaire est ouverte depuis le mois de mai 2003 (cf. supra), citons aussi pour la région parisienne le cas des populations d'Eaubonne, d'Ermont, de Montlignon et de Saint-Prix dans le **Val-d'Oise**, qui apprennent pendant l'été 2001 que la concentration de dioxines dans leur environnement est deux à trois fois supérieure à la norme admise. Pourtant,

⁴¹ Bien qu'une excursion sur le site Internet www.besac.com début juillet nous a permis de constater une certaine inquiétude de la part des habitants de Besançon fréquentant le site.

comme s'étonne le maire de Saint-Prix, un médecin, « la présence de ce polluant est généralement due à l'implantation d'industrie sidérurgique ou métallurgique et nous n'en possédons pas dans le secteur. En revanche, nous sommes pourvus en usines d'incinération des déchets ménagers : Cergy, Argenteuil et Sarcelles » (Environnement Magazine, « Alerte à la dioxine dans le Val-d'Oise », Juillet-Août 2001).

De nombreuses régions sont encore touchées. Il en est ainsi pour *Athanor*, l'incinérateur de Meylan près de Grenoble (**Isère**), dont la municipalité a souhaité connaître l'impact en s'adressant au laboratoire Carso de Lyon, de peur d'être confrontée à un cas semblable à celui de Gilly sur Isère. Les résultats de l'étude, sortis en août 2002, montrent que les fumées émettent environ quarante fois plus que la norme de 0,1 ng/m³. Face à ce résultat d'une analyse souhaités par la mairie de Meylan dans un souci de « plus de transparence dans l'information » comme le précise la maire adjointe à l'environnement (Le Dauphiné Libéré, « Dioxine : Athanor sous surveillance », 11 août 2002), les associations réclament un état des lieux de la pollution, même si les responsables de la Métro (la Communauté d'Agglomération de Grenoble) rappellent que l'étude assure que l'impact est sans gravité (ibidem), mais aussi que des travaux devraient démarrer fin 2003 afin d'équiper les fours de filtres à dioxines. Cela n'empêche pas la ville de Saint Martin d'Hères, à proximité d'*Athanor*, de demander elle aussi, le 30 juillet 2002, des analyses de son territoire à un laboratoire d'analyses.

L'inquiétude est également vive en **Haute-Normandie**, lorsqu'en août 2002 le MEDD sort une liste noire sur les incinérateurs encore hors norme, 3 des 23 installations se trouvent en Haute-Normandie ! C'est en particulier l'incinérateur du Havre qui est visé (Paris-Normandie, « Le Havre dans le collimateur », 1^{er} septembre 2002) puisqu'il s'agit de la plus grosse installation hors normes en France, situation qui avait été soulignée dès 1997, lorsqu'un premier bilan avait été tiré sur les installations d'une capacité supérieure à 6 tonnes par heure ! Rien n'est fait malgré les coups de semonces de l'Etat et alors que la société Sita, exploitante à Gilly sur Isère, a pensé « à se désengager de son site havrais, où les rejets de dioxines dans l'air sont supérieurs à ceux qu'émettait la petite unité savoyarde » (ibidem). La nouvelle usine ne sera ouverte qu'en 2004 à Saint-Jean-de-Folleville, tandis que l'ancienne usine aura été hors normes pendant 6 années avant que les services de l'Etat n'interviennent vraiment, en en décidant la fermeture en décembre 2002.

Début janvier 2003, le MEDD peut enfin déclarer qu'il n'y a plus d'incinérateurs hors normes en France. Si la plupart des sites ont été fermés avec la coopération des collectivités locales, « dans quatre cas, il a fallu fermer les sites de façon autoritaire » (Aujourd'hui en France, « Il n'y a plus d'incinérateurs illégaux en France », 10 janvier 2003). Lors de cette annonce, la ministre de l'Environnement, Roselyne Bachelot rappelle cependant que la mise en conformité aurait dû être atteinte dès décembre 2000.

E. L'état du débat local et national sur le futur de l'incinération

Fin novembre 2002, « La gazette des communes –départements –régions » (25 novembre 2002) dresse un rapide état des lieux national sur les incinérateurs. Sur les 120 incinérateurs respectant l'arrêté de 1991, « La gazette » indique les données suivantes :

- 10 ont déjà anticipé l'échéance 2005 et sont conformes à l'arrêté du 20 septembre 2002 (transposition en droit français de la directive européenne sur l'incinération du 4 décembre 2000) ;
- une trentaine atteignent les valeurs de la circulaire de 1997 sur les rejets de dioxines et auront donc à adapter le traitement de fumées sur le poste dioxyde d'azote, ainsi qu'à se mettre à niveau le cas échéant sur la partie combustion et gestion des eaux ;
- environ 80 usines, qui respectent l'arrêté de 1991, doivent se conformer à l'arrêté de 2002 d'ici au 28 décembre 2005 ;

Les temps paraissent courts. C'est en fait une volonté du MEDD d'éviter que les choses ne traînent en longueur et que ne se répète la mauvaise expérience de l'arrêté de 1991. Ainsi, les collectivités locales ont pour obligation de rendre à la DRIRE au plus tard le 28 juin 2003 le rapport de l'étude technico-économique qu'elles doivent mener sur les conditions de mise en conformité des usines existantes. Ce sont des délais volontairement très courts, appelés à mobiliser au plus vite les collectivités locales sur la question de la modernisation des installations dont ils ont la responsabilité. Début octobre, il ne manquait, d'après le MEDD, que deux études. Plus d'une centaine d'études ont donc été remises à temps, tandis que certaines collectivités locales annonçaient la fermeture des unités avant l'échéance prévue par la réglementation.

L'avis de nombreux professionnels du secteur est relativement optimiste quant à la capacité du parc d'incinérateurs de se remettre à niveau avec les normes exigées par l'arrêté du 20 septembre 2002. Le journal

« La Gazette » indique notamment la réticence accrue des exploitants à faire tourner des usines hors normes, en raison de la crise des dioxines et de sa judiciarisation, mais aussi en raison du durcissement des pressions exercées par l'administration de l'Etat, qui a abouti à de nombreuses fermetures d'installations en 2002 (La gazette des communes, départements, régions, « Mise aux normes des incinérateurs : l'échéance 2005 s'annonce bien », 25 novembre 2002). Malgré cet optimisme, renforcé par le fait que le nouvel effort financier demandé aux collectivités locales serait de moindre importance, comparé à celui demandé pour l'échéance du 1^{er} décembre 1996, le même article explique cependant que, pour les incinérateurs à moderniser, il faut que les travaux démarrent au plus tard au premier ou deuxième trimestre 2004, ce qui signifie que fin 2003, les projets devraient déjà être bien avancés. Les prochains mois nous diront ce qu'il en est car, du respect de cette nouvelle échéance peut dépendre en partie le futur de l'acceptabilité sociale de l'incinération. Il serait du plus mauvais effet de constater, début 2006, que nombre d'incinérateurs sont, une nouvelle fois, hors normes.

Nous nous pencherons à présent sur la question des projets d'incinérateurs, en repartant de notre même principale source d'information, la presse. Ce baromètre est, bien entendu, légèrement biaisé par le fait que les médias vont accorder vraisemblablement plus d'importance aux cas controversés qu'à ceux pour lesquels tout se déroule sans anicroches. Il nous faudra donc compléter au mieux afin d'éviter de tracer un panorama plus conflictuel sur la question de l'incinération que ne l'est la réalité.

E.1. Les projets contestés de nouvelles unités d'incinération

La remise en cause de projets d'incinérateurs n'est pas nouvelle. Le rapport « Guellec » (du nom du député UDF Ambroise Guellec) sorti en mars 1997, remettait en cause l'approche qui systématisait la fermeture des décharges au profit d'incinérateurs, en ce qu'il s'agissait d'une approche dont on avait minimisé l'impact sur les budgets des collectivités locales. Le contenu de ce rapport ainsi que certaines prises de position (Vincent Denby Wilkes, directeur de l'Ademe, Gérard Bertolini, directeur de recherche au CNRS) considérant également que l'Etat a sous-évalué l'incidence financière de la réglementation de 1992, mais aussi la question des dioxines, font douter certains acteurs locaux des choix effectués en faveur de l'incinération. Ainsi, « Le Journal de Gien » se demande si le syndicat de Gien-Châteauneuf (**Loiret**) ne serait pas allé un peu vite en besogne en choisissant de construire une usine d'incinération (Le Journal de Gien, « Remise en cause de l'incinération des ordures ménagères en France, 17 avril 1997).

E.1.1. Les premières remises en cause

Comme à Gien, c'est donc la contrainte économique qui, dans quelques cas isolés, pousse certains acteurs locaux à remettre en cause l'option de l'incinération. Le cas de l'**Aude** est particulièrement intéressant, avec une opposition entre le SYDOM (syndicat départemental de traitement des déchets ménagers) qui entend faire respecter l'un des rares plans départementaux de première génération à ne pas mentionner le recours à l'incinération parmi les techniques retenues (et qui est pour cela cité en exemple par de nombreux autres départements qui s'interrogent sur leur propre choix) et le SICTOM de Carcassonne qui cherche à construire un incinérateur. Problème pour le SICTOM, regrouper assez de collectivités locales pour atteindre le seuil des 75 000 tonnes par an considéré par la plupart des spécialistes comme le seuil minimum à atteindre pour bénéficier de suffisamment d'économies d'échelles et atteindre un coût à la tonne « acceptable ». Or, avec la création, le 1^{er} avril 1997 du SYDOM et l'adhésion de la plupart des communes du département à ce syndicat, le SICTOM et ses 68 000 habitants ne peuvent absolument pas prétendre atteindre ce seuil (La Dépêche du Midi, « Le projet d'incinérateur de plus en plus isolé », 18 juillet 1997) et renoncera d'ailleurs à son projet. Un tel épilogue tranche avec celui de l'incinérateur de Lunel, dans le département voisin de l'Hérault, conçu pour traiter 120 000 tonnes alors que le plan départemental estimait à 50 000 tonnes le volume des déchets à incinérer dans la zone du syndicat impliqué et qui, malgré une très forte opposition (Le Monde, « L'incinérateur de Lunel attend son autorisation de mise en service », 3 décembre 1998), a finalement reçu son autorisation d'exploitation (cf. partie III).

Mais au-delà de ces quelques péripéties et accidents de parcours, les projets d'incinérateurs n'ont été que rarement en danger. Nous avons relaté dans le cadre de la partie III de ce travail les événements qui ont mené à l'abandon définitif du projet de Vitry sur Seine par le Syctom de l'agglomération parisienne en septembre 1999. Comme dans le cas de Carcassonne, l'argument décisif a été celui du besoin réel de cette capacité d'incinération même si, comme nous l'avons montré, la portée des arguments dans le cas de Vitry paraît plus contestable que dans le cas de Carcassonne.

E.1.2. La montée de l'opposition aux projets d'incinération

Dans la foulée de Vitry sur Seine, dont il nous faut rappeler que la question des dioxines n'a pas constitué un élément structurant du débat, d'autres projets d'incinération sont en revanche remis en cause spécifiquement en raison des craintes de pollution, notamment aux dioxines, de la part de la population.

Vaux-le-Pénil

Nous avons déjà cité plus haut le cas de pollution aux dioxines lié à l'incinérateur de Vaux-le Pénil en Seine-et-Marne, cas dans lequel une information judiciaire est en cours. Le projet de remplacement de la petite et polluante unité d'incinération, prévoit de construire la nouvelle usine au même endroit, ce qui soulève une forte opposition alors même que les polémiques autour de l'ancienne unité sont encore loin d'être réglées. C'est ainsi sans trop de surprise que l'ASMSN (Association Seine et Marnaise pour la Sauvegarde de la Nature), non impliquée dans la réflexion sur l'emplacement à trouver pour l'incinérateur (contre lequel elle n'a rien a priori, et sous certaines conditions⁴²) a lancé une procédure juridique auprès du Tribunal Administratif pour l'annulation du permis de construire, alors que les travaux étaient commencés depuis deux mois. L'association regrette de devoir en passer par la justice, mais estime avoir été mise devant le fait accompli, faute de concertation (ASMSN, 2000) et parce qu'elle a relevé de nombreuses failles dans le dossier, notamment : « une étude d'impact insuffisante ; pratiquement aucune étude du devenir des mâchefers ; un site archéologique détruit sans fouille préalable ; le SMITOM a commencé les travaux sans avoir la maîtrise foncière de toutes les parcelles si bien qu'un propriétaire a pu obtenir par référé l'interruption des travaux et la condamnation du SMITOM à astreintes journalières » (ibidem). De plus, l'association déplore qu'aucune implantation alternative n'ait été sérieusement étudiée.

La situation est rendue plus difficile en raison du contexte régional, l'ASMSN déplorant (ASMSN, 2002) que plusieurs plans départementaux d'Ile-de-France prévoient d'utiliser les décharges de Seine-et-Marne tout en tablant sur des taux de recyclage peu élevés. Toutefois, l'association Seine-et-Marnaise, après avoir attaqué les deux premiers permis de construire de l'usine d'incinération de Vaux-le-Pénil, se retire du débat et laisse la municipalité de Maincy et d'autres associations attaquer le troisième permis de construire, avec le soutien du cabinet d'avocat Lepage (ASMSN, 2001). L'ASMSN considère en effet l'affaire « jouée ». Comme le souligne l'association, « il faut beaucoup de courage aux associations et aux élus pour s'opposer aux rouleaux compresseurs d'un syndicat d'ordures ménagères soutenu par un bureau d'études et un puissant groupe industriel tel que Vivendi. L'ensemble du dossier (surtout l'information donnée au public), a été collectivement mal géré de A à Z. L'ASMSN ne manque jamais une occasion de le rappeler et d'exiger que les futurs projets soient portés à notre connaissance et à celle de toutes les populations très en amont, faute de quoi on risque des crises à répétition, bêtes, inutiles et gaspilleuses de tout dont nos impôts » (ibidem). Et l'association de conclure sur sa participation active à la CLIS qui représente « une compensation dérisoire à des nuisances incalculables » (ibidem).

Courant 2003, le nouvel incinérateur de Vaux-le-Pénil a démarré son activité, tandis que l'information judiciaire est en cours concernant les responsabilités dans la pollution de l'ancien incinérateur. Si nous avons souhaité insister sur ce cas, c'est qu'il est emblématique de la capacité des acteurs porteurs d'un projet d'incinérateur à se compliquer l'existence, ce que souligne parfaitement le discours de l'ASMSN ci-dessus, une association qui ne fait pas, loin s'en faut, du refus de l'incinération un principe, mais qui demande essentiellement à être associée en amont à la discussion, afin de contribuer à la détermination d'une solution satisfaisante.

Autres cas

Les réactions hostiles à des projets d'incinérateurs peuvent être classées en deux catégories : la première, dans laquelle rentre le cas de Vaux-le-Pénil, avec des projets surgissant dans un contexte directement touché par la problématique des dioxines ; la seconde, comprenant des projets surgissant dans un contexte où la problématique des dioxines est complètement importée. C'est cette deuxième catégorie qui représente l'essentiel des cas de remise en cause par la population et les associations.

Ainsi à Carhaix, dans le **Finistère**, deux mille manifestants se sont réunis le 29 septembre 2002 pour exprimer leur inquiétude face à la quarantaine d'incinérateurs prévus en Bretagne, tous déchets confondus (Aujourd'hui en France, « Les incinérateurs dans le collimateur », 30 septembre 2002). Cette mobilisation régionale intervient dans un contexte environnemental particulièrement dégradé, mais les références des manifestants les poussant à

⁴² Ainsi l'association écrit-elle : « Si les besoins d'une telle usine semblent évidents pour faire face au traitement des déchets des habitants de cette région... » (Nature Actualités, 2000)

dire non à un recours aussi récurrent à l'incinération furent Gilly sur Isère, mais aussi l'incinérateur de Nirvillac (Morbihan), où les cas suspects de cancers ont poussé les associations à porter plainte sur l'exemple de ce qui s'est passé en Savoie. Même le maire de Carhaix n'est pas parfaitement rassuré, bien que sa commune disposera bientôt d'un incinérateur de déchets ménagers : « Notre usine a reçu toutes les autorisations possibles de l'administration. Mais je rejoins les inquiétudes des associations : nous ne savons pas si les assurances que les spécialistes nous donnent aujourd'hui seront encore valables demain. Il est bien que la remise en cause parte de notre ville, au cœur de la Bretagne, pour dire que toute la région attend une meilleure information et des solutions alternatives » (ibidem).

Sans s'opposer de manière absolue à l'incinération, on sent donc, comme dans le cas de Vaux-le-Pénil, que les acteurs locaux sont inquiets et redoutent de mauvaises surprises dans les années à venir. Surtout, et c'est le maire d'une commune porteuse d'un projet d'incinérateur qui le dit, l'information reste insuffisante en la matière. Tout comme d'ailleurs la participation du public, et notamment des associations auxquelles l'on accorde que rarement le droit d'assister aux travaux préparatoires ou aux réunions regroupant les acteurs locaux. Ainsi, lorsque le préfet de la **Manche** organise une réunion regroupant l'ensemble des élus, les associations locales manifestent leur mécontentement de ne pas être invités (La Presse de la Manche, « Non à l'incinération pour le Nord-Cotentin », 30 octobre 2001). Le représentant de Greenpeace déclare au journal : « Aujourd'hui, comme les fois précédentes, le préfet refuse de nous associer aux discussions. Il ne nous reste plus, pour nous faire entendre, que la manifestation et le terrain juridique ». Il regrette par ailleurs que le choix de l'incinération « élaboré par les conseillers généraux, soumis à enquête publique, a été entériné par les collectivités, alors qu'elles disposaient de peu d'informations sur la nocivité de l'incinération. » (ibidem). En d'autres termes, le reproche formulé par les associations concerne le manque d'information des acteurs et décideurs locaux et l'absence de participation du public et des associations au processus.

Dans un autre cas, dans l'**Oise**, les associations locales luttent contre le projet d'incinérateur de Villers-Saint-Paul, près de Creil. La bataille est essentiellement juridique. De la lecture de la requête déposée le 13 décembre 2002 par l'association *Alerte aux déchets*, aux fins de référé-suspension contre un arrêté préfectoral du 14 décembre 2001, ayant abouti à la délivrance d'un permis de construire en février 2002, nous retiendrons les points suivants :

- le SMVO (Syndicat Mixte de la Vallée de l'Oise) a démarré les travaux et les poursuit sans tenir compte de procédures judiciaires en cours et devant statuer sur la légalité du permis de construire, demande déposée par deux associations ;
- l'association plaignante conteste le caractère d'urgence établi quant à la nécessité de construire l'usine d'incinération. Surtout, elle apporte un nombre important d'éléments montrant une bonne connaissance du dossier, illustrant de manière complète la panoplie de techniques pouvant se substituer à l'incinération (biométhanisation, gazéification et inertisation des déchets par torches à plasma...), et la recherche de cas venant renforcer la thèse défendue. Ainsi en Nouvelle-Zélande, « en Nouvelle Ecosse (900 000 habitants) où le gouvernement et les citoyens ont travaillé ensemble pour aboutir à une baisse de 65% des déchets mis en décharge, la création de plus de 3 000 emplois (contre 100 emplois pour 400 000 habitants dans l'Est de l'Oise), la création d'un centre d'enfouissement sans odeur, sans gaz, sans matériaux toxiques ni biodégradables. La quantité par habitant de déchets non triés est alors inférieure à la quantité par habitant de cendres lourdes toxiques d'incinération prévue à l'horizon 2013 sur le territoire du SMVO » (www.alerteauxdechets.org).
- le Président de la commission d'enquête n'aurait pas respecté les engagements liés à sa fonction. Ainsi, le rapport de présentation au conseil départemental d'hygiène mentionne 38 lettres reçues lors de l'enquête publique, alors que les lettres ont été près de 1 000 et qu'une pétition opposée au projet s'appuie sur 2 950 signatures ;

Dans ce cas, l'absence de dialogue et, surtout, l'absence d'une quelconque volonté de lancer une réflexion commune sur l'ensemble de la gestion des déchets, afin d'identifier les sources de valorisation et ainsi les besoins réels en incinération ou de mise en décharge, mènent les acteurs au conflit judiciaire.

On retrouve aussi ce même type de reproche dans l'**Yonne**. Denis Roycourt, élu Vert, dénonce le fait que les porteurs du projet d'incinération n'ont pas suffisamment informé les élus sur les options possibles, et notamment le compostage qui, jusqu'en 2001, avait la préférence de nombreux élus jusqu'à ce que le président du Syndicat Mixte de Centre-Yonne « présente le compostage comme le système le plus cher, de l'ordre de 120 Euros la tonne, à comparer avec les 89 Euros la tonne de l'incinérateur » (L'Yonne Républicaine, « Denis Roycourt Vert de rage », 9 mai 2003), des chiffres biaisés selon l'élu Vert qui met en avant des chiffres autrement plus faibles pour le compostage (35 à 38 Euros à Niort). Autre reproche, celui concernant le manque d'information et de

participation aux débats du public, reproche adressé par d'autres élus, notamment communistes (L'Yonne Républicaine, « Consultons les usagers », 9 mai 2003).

Pourtant, contrairement aux craintes des élus du Syndicat Mixte de Centre-Yonne, une participation accrue du public au débat ne signifierait pas obligatoirement un refus de l'incinération. Ainsi, les membres d'une association de protection de l'eau se rallient à la cause de l'incinérateur car ils craignent la pollution des nappes phréatiques par les lixiviats issus de la mise en décharge (L'Yonne Républicaine, « Incinération : halte à l'intox ! », 26 juin 2003). François Morand, le chef de file de cette association, et directeur de recherche au CNRS, ne considère pas l'incinération comme une bonne solution, mais comme la moins mauvaise.

L'administration, et c'est une nouveauté liée aux nouvelles positions du MEDD concernant l'acceptabilité des décharges sous certaines conditions, ne souhaite plus se prononcer dans le débat entre incinération et mise en décharge. La révision du Plan départemental de l'Yonne, adoptée le 26 août 2003, est emblématique de ce revirement. Si le plan identifie la fraction du gisement pour laquelle il n'est guère possible de faire de la valorisation matière (40 à 45% du gisement), le secrétaire de la commission départementale consultative du Plan précise que « l'Etat ne peut pas imposer ses choix à une collectivité. Ce n'est pas lui non plus qui décidera de l'endroit où implanter une usine d'incinération ou un centre d'enfouissement. En revanche le plan fixe des objectifs et comporte des obligations. Les objectifs, ce sont ceux à atteindre pour la valorisation des produits. Les obligations en découlent : tout projet devra être compatible avec ces objectifs. Par exemple, dans l'Avallonnais, la construction d'une usine d'incinération est désormais impossible. En revanche, pour le Centre Yonne, nous laissons au syndicat mixte la possibilité de recourir à un traitement thermique dans l'hypothèse où la collecte des fermentescibles ne pourrait pas être réalisée de façon satisfaisante » (L'Yonne Républicaine, « L'Yonne a un plan », 27 août 2003). Contrairement aux plans départementaux adoptés à la fin des années 90, il s'agit d'une philosophie totalement différente, avec des obligations de résultat et une plus grande marge de manœuvre laissée aux élus locaux quant aux moyens.

Bouches-du-Rhône

Pour finir ce tour d'horizon de la contestation des projets d'incinérateurs, nous souhaitons nous arrêter sur le cas du projet de la CUM (Communauté Urbaine de Marseille), en ce qu'il nous paraît particulièrement bien refléter le phénomène de blocage issu de l'absence de dialogue entre parties prenantes. Certes, il s'agit là d'oppositions entre formations politiques, mais la démarche suivie par la CUM n'en est pas moins emblématique.

Au printemps 2003, Jean-Claude Gaudin, président UMP de la CUM annonce que « la construction d'un incinérateur à Fos-sur-Mer sur le territoire du Port autonome de Marseille [...] pourrait débuter en 2004 » (Environnement Magazine, « Fronde politique contre l'incinérateur marseillais », 1^{er} septembre 2003). Une solution s'avère en effet nécessaire afin de clore la longue carrière de la plus grande décharge à ciel ouvert d'Europe, à Entressen, décharge qui a obtenu une dérogation jusqu'en 2006, comme si dix années n'avaient pas permis à la CUM de trouver une solution de rechange. Face à cette annonce, le Conseil général des Bouches-du-Rhône, majoritairement socialiste, « martelait, à coup d'encarts publicitaires dans la presse régionale, son opposition au projet » (ibidem), le président du Conseil général souhaitant que l'on privilégie le tri et le recyclage, encore peu développés dans le département.

C'est dans ce climat politique extrêmement tendu, à quelques mois des élections cantonales, que les élus directement concernés par le projet, ainsi que les associations de défense de l'environnement se font entendre. Du côté des associations, la pollution aux dioxines est l'argument développé pour exprimer un refus « catégorique » à l'incinération (L'Humanité hebdo, « Incinérateurs : Fos dit « non », 21 juin 2003), notamment dans le contexte précis de Fos, commune déjà fortement industrialisée. En juin, une pétition contre l'incinération avait déjà été signée par 15 000 habitants de l'ouest du département.

Du côté du monde politique, si certains élus locaux déclarent ne pas être contre l'incinération a priori (par exemple le maire de Martigues) l'ensemble des élus locaux des communes regroupées dans le syndicat mixte Ouest-Provence déplore « l'absence totale de transparence et de démocratie » (ibidem). Alors que ce syndicat a décidé d'opter pour un renforcement de la collecte sélective et l'ouverture d'une décharge pour la fraction résiduelle, ses membres supportent en effet mal que la CUM décide d'implanter un incinérateur à Fos qui ne fait pas partie de son périmètre de compétence. Il s'agit donc d'une décision « sans concertation avec les populations et les institutions concernées » (ibidem).

Pour contrer le projet, le syndicat Ouest-Provence a fait part de son intention de faire jouer son droit de préemption sur le terrain de 18 ha du port autonome de Marseille, afin d'y installer ses propres installations de gestion des déchets (ibidem). Depuis, le Port autonome a annoncé que le terrain serait finalement loué et non vendu, coupant cours à ce contre-projet (Environnement Magazine, « Fronde politique contre l'incinérateur marseillais », 1^{er} septembre 2003). Mais les difficultés des collectivités locales et de la CUM en particulier sont

loin d'être finies, puisque le tribunal administratif de Marseille a annulé fin août 2003 le plan départemental adopté en 1999, sur requête du collectif d'associations Fare-Sud (ibidem), en raison d'une trop faible enquête concernant la situation locale des déchets ménagers et assimilés, ainsi qu'une absence totale de politique de prévention. Malgré cela, la CUM insiste dans sa volonté de faire construire un incinérateur d'environ 300 000 tonnes, et le Conseil Général insiste dans sa volonté de s'opposer à ce projet (Les Echos, « Nouvelles batailles autour du projet d'incinérateur à Marseille », 30 septembre 2003). Le combat sort de pures considérations environnementales pour passer sur un plan essentiellement d'opposition gauche-droite et d'instrumentalisation de la question des déchets.

E.2. Les projets aboutis de gestion des déchets ménagers et assimilés

Comme nous l'avons exposé, il existe de nombreux cas en France où l'incinération connaît des difficultés d'acceptabilité sociale. Ce problème est observé avec inquiétude par le gouvernement, puisqu'il est en passe de créer « une situation critique en matière de capacité d'élimination des ordures ménagères » et que Roselyne Bachelot, ministre de l'Ecologie, « a estimé que 75 départements risquent de manquer d'incinérateurs et de décharges modernes dans les huit ans » (Le Courrier Picard, « Incinérateurs : le gouvernement prépare une loi anti-opposants », 30 juin 2003).

Il existe néanmoins de nombreux départements où le blocage n'a pas eu lieu. Si dans certains cas cela se fait « au forceps », il existe des cas heureux où l'incinération ne semble pas poser de problèmes majeurs et d'autres où, après concertation, d'autres solutions ont été adoptées.

E.2.1. Avancée des projets malgré l'opposition

Parmi les cas traités dans le chapitre D, il se trouve de nombreux projets d'incinérateurs qui, malgré une très forte opposition, n'ont pas été stoppés. C'est le cas par exemple de l'incinérateur de Vaux-le-Pénil, alors même qu'une information judiciaire est ouverte concernant l'ancienne installation (cf. supra). L'installation sera opérationnelle courant 2004. C'est le cas aussi à Bessières (Haute-Garonne) où une unité d'une capacité de 155 000 tonnes par an a été ouverte en 2001 malgré des difficultés d'acceptabilité qui en ont retardé l'ouverture. Le préfet, répondant en partie aux réclamations de plusieurs associations et communes vivement opposées au projet, a par ailleurs limité la capacité de l'usine alors que le projet initial prévoyait une capacité annuelle de 170 000 tonnes (Les Echos, « Feu vert pour une usine d'incinération dans le nord de la Haute-Garonne », 22 janvier 1998). Les mouvements d'opposition se sont poursuivis, mais n'ont pu que freiner le projet de quelques mois.

Il est donc possible d'avancer malgré une opposition importante à un projet d'incinération. Cependant, comme nous l'avons vu dans certains cas, la partie n'est pas gagnée d'avance et, en cas d'échec, la situation locale de la gestion des déchets devient problématique. Afin d'éviter de « parier » sur un rapport de forces avec les opposants au projet, il peut paraître judicieux de désamorcer le conflit, notamment parce que, parmi les opposants, si certains sont intrinsèquement contre l'incinération, nombreux sont ceux qui se mobilisent car faisant face à un processus décisionnel opaque et ne laissant aucune place à des projets alternatifs.

E.2.2. Des projets acquis grâce à une démarche proactive

Il existe certaines collectivités locales qui n'ont pas attendu de connaître des difficultés d'acceptabilité sociale pour anticiper la demande sociale en faveur d'une gestion plus rationnelle et plus environnementale des déchets. Exemple d'une telle attitude proactive, la réalisation d'Arc-en-Ciel dans le district de Nantes en 1994 est de ce point de vue éclairante.

Arc-en-Ciel

Le 21 mai 1994, les installations du projet Arc-en-Ciel pour le traitement de déchets ménagers sont inaugurées. Les installations sont au nombre de quatre : un centre de tri et un centre intermédiaire de conditionnement à Couëron ; une usine d'incinération sur la même commune, d'une capacité annuelle de 97 000 tonnes par an ; une unité de co-compostage d'une capacité de traitement de 18 000 tonnes par an (11 000 tonnes de déchets verts, le reste de boues de STEP) à Saint-Herblain ; un Site Agricole de Remblai Intégré, qui n'est autre qu'une décharge pour déchets ultimes (Environnement & Technique, « Arc-en-Ciel : une réalisation phare », juillet-août 1994).

Il s'agit d'un site pilote qui va permettre une valorisation énergétique de 55% des déchets ménagers⁴³ et un taux de recyclage de 12 à 13%, ce qui pour l'époque fait figure de projet ambitieux, d'autant plus que les travaux ont

⁴³ Vente de 22 tonnes par heure aux usines Sollac de vapeur surchauffée à 225 °C.

commencé avant même qu'une réglementation n'ait été adoptée. Par ailleurs, alors que nombre d'incinérateurs construits dans les années 90 n'ont pas été prévus en fonction de l'évolution des normes d'émissions polluantes, l'incinérateur de Couëron est équipé afin de faire mieux que respecter l'arrêté du 25 janvier 1991 (ce qui n'empêchera pas l'installation d'émettre environ 100 fois plus de dioxines que ce qui sera exigé par la future directive européenne, chiffre obtenu lors de mesures effectuées en Novembre 1997 (MEDD, 2003))⁴⁴. Une première série de travaux permettra de réduire à 1,5 ng/m³ les émissions de dioxines en 1998, tandis qu'en 2001 les mesures en sortie de cheminée de l'usine ne dépassaient plus le seuil de 0,1 ng/m³. Il faut surtout noter que cette période, critique pour de nombreux incinérateurs de grande taille en activité, a été vécue sans que l'on constate de mouvements d'opposants à l'installation particulièrement virulents. L'attitude proactive de l'agglomération nantaise n'a pu que rassurer la population locale et lui inspirer confiance même aux pires moments de la crise des dioxines.

Des projets hautement performants

Cette voie de la très haute technicité et de la performance est la piste suivie par d'autres collectivités locales afin de devancer d'éventuelles critiques. L'usine de Carrières-sous-Poissy (Yvelines) mise en service le 1^{er} décembre 1998 est ainsi ouvertement proclamée, lors de sa présentation par le président du syndicat mixte, comme « la plus propre de France » (AFP, « Inauguration prochaine de l'usine d'incinération de Carrières-sous-Poissy », 9 novembre 1998) puisqu'elle respecte des normes plus exigeantes que celles encore en cours d'élaboration à l'époque. Afin d'anticiper certaines critiques, l'usine est conçue pour permettre le recyclage des résidus du traitement à chaque étape, avec un retraitement interne de l'eau utilisée en circuit fermé.

De même, l'usine *Vesta* de Rouen, inaugurée en juillet 2000, est présentée comme ultra-performante d'un point de vue environnemental, puisque l'usine « est alignée sur les normes les plus draconiennes en Europe qui sont aujourd'hui celles des Pays-Bas » (La Tribune, « Une nouvelle usine pour incinérer les déchets à Rouen », 7 juillet 2000), normes garanties par le constructeur. Afin de mieux faire passer l'installation aux yeux d'une opinion méfiante vis-à-vis de l'environnement, le syndicat mixte de Rouen indique par ailleurs avoir « dans ses cartons, un projet d'usine de compostage-méthanisation » (ibidem).

Plus récemment, parmi les nombreux projets d'incinérateurs, citons encore la future usine de Lillebonne-Saint-Jean-de-Folleville (Seine-Maritime) qui devrait être opérationnelle en 2004. Le journal Paris-Normandie, édition de Rouen (« La future usine de retraitement des déchets opérationnelle en 2004 », 27 septembre 2001) présente ainsi l'usine : « Futuriste, pratiquement non polluant, d'une capacité de 132 000 tonnes de déchets par an, le centre de retraitement *Ecostu'air...* ». On ne parle bien entendu plus d'incinération, ni même plus de Centre de Valorisation Énergétique (CVE), et il faut lire l'article dans les détails pour comprendre qu'il s'agit vraiment d'incinération. Bien entendu le transport multi-modal aura une place importante, tout comme le respect des normes, la minimisation des nuisances sonores et la valorisation de l'énergie dégagée lors de la combustion, mais cela est finalement beaucoup dans l'air du temps. C'est donc surtout l'aspect « futuriste », peu polluant, d'une installation qui, apparemment, mérite mieux que l'appellation de CVE, pourtant encore relativement explicite, qui est mis en avant.

E.2.3. Projets menés positivement dans la concertation

Les quelques usines d'incinération présentées ci-dessus ont été construites, ou se construisent, essentiellement en se fondant sur l'excellence technique et la performance environnementale. Des projets sensés adopter le meilleur de la technologie disponible, même si l'on voit, dans le cas de l'agglomération nantaise, que cela peut ne pas suffire à moyen terme (seulement quatre ans après la mise en service !) pour parer à tout risque d'obsolescence. On peut donc se demander si cet élément stratégique peut suffire à lui seul pour assurer l'acceptabilité sociale. En effet, si un projet est adopté sans qu'aucun débat ne soit amorcé avec le public concerné, sous prétexte que les ingénieurs ont tout prévu pour être au sommet de la performance environnementale, d'ultérieures découvertes sur de nouvelles pollutions liées à l'incinération (comme dans le cas d'Arc-en-Ciel, et même si, au début des années 90, les concepteurs auraient très bien pu anticiper la question des dioxines) peuvent briser la confiance qu'a priori les populations accordent sur la question. Certains pourraient alors se dire : « On nous a vendu un projet comme absolument non polluant, et voilà ce qui arrive ». En revanche, il nous semble qu'un dialogue avec l'ensemble des parties concernées a l'avantage de montrer que, au moment de la prise de décision, les décideurs publics ont intégré l'ensemble des facteurs dont ils pouvaient avoir connaissance, y compris par le biais de

⁴⁴ Ce qui prouve bien que la confusion entre émissions de dioxines et respect de l'arrêté du 25 janvier 1991, confusion entretenue par la DPPR du ministère de l'environnement, n'avait pas de sens technique.

l'expertise des associations de protection de l'environnement, une expertise souvent précieuse pour des élus pas toujours formés aux questions environnementales.

La convention de Aarhus, signée en 1998, ratifiée par la France et source de droit en France depuis le mois d'octobre 2002, s'appuie sur trois piliers : l'information du public ; la participation aussi en amont que possible de ce même public, c'est-à-dire lorsqu'il est encore possible d'envisager plusieurs réponses possibles à une même question environnementale ; l'accès à la justice du public afin de faire respecter les deux premiers piliers. Certaines collectivités locales ont intégré au moins une partie de ce message à leur démarche. C'est ce que nous allons exposer ci-dessous.

Le SETOM de l'Eure

Le Setom (Syndicat pour l'Etude et le Traitement des Ordures Ménagères du sud de l'Eure) a décidé de renforcer l'information du public concernant l'usine d'incinération en construction à Guichainville. Dans cette démarche, le syndicat a publié en juillet 2001, des résultats de mesures concernant les retombées atmosphériques d'*Ecoval*, petit nom donné à l'installation (Environnement Local, « SETOM de l'Eure : mieux suivre les retombées atmosphériques de l'UIOM). Selon les analystes, les concentrations mesurées pendant la campagne correspondent à des situations rurales éloignées de sources importantes de polluants d'origine industrielle ou automobile (www.setom.fr).

Le programme de mesures a été établi afin de répondre aux attentes des riverains, notamment les exploitants agricoles et les propriétaires fonciers, et a fait l'objet d'une convention entre le Setom, la mairie de Guichainville, la FDSEA (Fédération Départementale Syndicale d'Exploitants Agricoles), la chambre d'agriculture de l'Eure et le Conseil Général. Il consiste à établir une mesure de l'état des lieux initial (automne 2000 pour l'air, les retombées des pluies, les sols cultivés et non cultivés), de l'état avant la mise en service de l'installation, et de mesures régulières après la mise en service. Un comité de suivi a été institué en appui du comité technique et, s'il ne comprend pas d'associations, il inclut des représentants de la commune de Guichainville qui accueille l'installation.

Cette démarche s'inscrit dans un contexte rural, autour d'Evreux, dont le SETOM (250 000 habitants tout de même, réunis en 245 communes) a tenu compte avec l'ouverture de 5 plates-formes de compostage et, bien sûr, un centre de tri. La principale installation est un CTM (Centre de Traitement Multifilière), composé de trois unités : un centre de tri des emballages à recycler ; une plate-forme de compostage des déchets verts, extensible aux déchets fermentescibles ; une unité de valorisation énergétique pour l'incinération du tout venant avec production d'énergie d'une capacité de 90 000 tonnes. Comme dans le cas de Rouen, les normes de pollution adoptées sont les normes des Pays-Bas, plus strictes sur de nombreux polluants que les normes européennes.

Enfin, il faut noter que le site Internet du syndicat mixte, cité ci-dessus, est un exemple de communication simple et efficace, qui devrait contribuer à l'établissement de rapports de confiance avec le public.

Le SIVERT

La démarche adoptée par le SIVERT (Syndicat mixte Intercommunal de Valorisation et de Recyclage Thermique des déchets de l'Est-Anjou, comprenant environ la moitié du département de Maine-et-Loire) est assez proche de celle adoptée par le SETOM de l'Eure. Nous pouvons cependant noter que la concertation en amont a très vite concerné l'ensemble des acteurs locaux, y compris plusieurs associations. Une CLIS a été créée dès février 2000, des voyages d'études et des réunions de travail ont été organisés. Certaines associations, comme *Robin des Bois* ou *La sauvegarde de l'Anjou*, ont contribué au dossier technique et à négocier les contrôles et analyses (Environnement Magazine, « Un incinérateur issu de la concertation », 1^{er} décembre 2002). Par ailleurs, comme l'a expliqué le président du syndicat mixte, le site a été déplacé à la demande des habitants afin que les camions ne traversent plus la commune de Lassé qui accueillait en son centre l'ancienne usine d'incinération. Par ailleurs, l'appel d'offres a été ouvert à tout type de traitement thermique. Une seule association, le CRITOM (Comité de Réflexion et d'Information sur le Traitement des Ordures Ménagères), s'est opposé au projet, déposant six recours au Tribunal administratif, recours tous rejetés (La Gazette des Communes, Départements, Régions, « Un incinérateur négocié avec poigne en Maine-et-Loire », 13 janvier 2003).

Point commun avec le SETOM de l'Eure, le suivi de l'état des mesures sur l'état de l'environnement à proximité de l'incinérateur, qui a bénéficié dans les deux cas du soutien de l'INERIS. Comme dans l'Eure, l'état de départ de l'environnement est considéré comme très satisfaisant. Autre point commun, la volonté d'une information continue, y compris en phase de construction de l'usine. L'usine, baptisée *Salamandre*, devrait rejeter encore moins de dioxines que ne l'exige la réglementation européenne (environ 20% de moins selon la revue Environnement Magazine).

Point original, qui ne semble pas avoir suscité de problèmes particuliers, sur les 100 000 tonnes de capacité annuelle de l'installation, il est probable que les besoins des communes se limitent à 60 000. Le délégataire se charge pour son compte de trouver le tonnage nécessaire à la pleine utilisation des fours. Notons que cela représente plus d'un tiers de la capacité de l'usine. Un débat pourrait être ouvert quant à la pertinence d'un tel accord qui enlève au syndicat mixte le contrôle des flux de déchets adressés à l'usine de sa responsabilité. Rien n'empêche le délégataire d'y brûler des déchets provenant d'assez loin, ce qui implique que la variable transport, non négligeable en matière de déchets, échappe en grande partie à la collectivité territoriale. **S'il s'agit d'une nouvelle tendance observable lors de projets d'incinérateurs, cette question mériterait d'être analysée.**

Le SITOM Ouest Cornouaille

Le SITOM organisé autour de Douarnenez est intéressant d'un autre point de vue que les deux exemples précédents. Si, comme dans le cas du SIVERT Est-Anjou le syndicat mixte vise à remplacer l'incinérateur existant par une nouvelle installation, la réaction de la population est autrement plus hostile. Comme nous l'avons montré plus haut, l'ensemble de la région Bretagne est particulièrement sensible aux problèmes de pollutions liées à l'incinération, dans un contexte d'environnement particulièrement dégradé, notamment en ce qui concerne l'eau. Le SITOM, pourtant, élabore un projet d'incinération et, ce faisant, provoque un fort mouvement de contestation (La Gazette des Communes, Départements, Régions, « Douarnenez sort de l'impasse », 8 septembre 2003). Lors des premières réunions de la CLIS, le climat est extrêmement tendu, les esprits étant, ici aussi, marqués par le cas de Gilly sur Isère.

Le président du SITOM décide alors, avec l'aide d'un consultant, d'ouvrir le débat sur les outils de traitement adaptés au territoire concerné, afin « de fournir le plus d'informations aux élus et aux associations, afin qu'ils parlent le même langage et s'entendent, par exemple, sur la définition de déchet ultime et du déchet résiduel » (ibidem). Les règles du débat sont fixées par la charte de la concertation rédigée en 1996 par le ministère de l'Environnement. Parmi les associations, celles qui se sont construites spécifiquement en réaction au projet d'incinérateur s'impliquent moins facilement que les associations de protection de l'environnement aux activités moins ciblées. Lors de conférences, les diverses options techniques sont présentées en détail, même si certains membres des associations estiment que cela s'est fait dans un sens très orienté en faveur de l'incinération (ibidem). Des groupes de travail sont constitués, des visites de sites également et, en juin 2003, les élus ont préparé un compte-rendu, tandis qu'un cahier d'acteur présente notamment les conclusions de l'association OCE (Ouest Cornouaille Environnement). Pourtant, le président de cette association pense que les débats ont été biaisés au départ en faveur de l'incinération. Celle-ci n'est pas abandonnée, mais la solution mixte envisagée aux côtés du tri, sera soit du compostage soit de la méthanisation pour les déchets fermentescibles, soit la mise en décharge soit l'incinération pour les déchets résiduels. Les élus devraient se prononcer cet automne sur les solutions techniques finalement adoptées.

Autres initiatives

Toujours en Bretagne, il est intéressant de signaler l'organisation de conférences de citoyens sur la gestion des déchets du SMICTOM (Syndicat Mixte Intercommunal de Collecte et de Traitement des Ordures Ménagères) des Châtelets, autour de Saint-Brieuc (Côtes d'Armor, 137 000 habitants). Cette conférence, organisée avec des séminaires de formation des citoyens sélectionnés, mobilisés sur vingt jours en cinq mois, et détachés de toute proximité partisane, devrait aboutir à la rédaction de cahiers d'acteurs consignant les différents points de vue, ainsi qu'à des recommandations adressées aux élus, détaillant les atouts et limites de chaque solution envisagée. Le rapport fournira une aide à la décision aux élus, ainsi éclairés (La Gazette des Communes, Départements, « Conférence de citoyens à Saint-Brieuc », 8 septembre 2003).

Signalons enfin, comme exemple d'alternative à l'incinération, le choix de la commune d'Arras pour la thermolyse, solution bien moins controversée, en ce qu'elle produit moins de REFOM et ne génère pas de dioxines.

F. Conclusion

Avec cette revue, aussi exhaustive que possible, de l'affaire des dioxines telle que perçue à travers la presse écrite et de l'impact de cette médiatisation sur l'acceptabilité sociale de l'incinération, notamment à un niveau local, nous avons pu mettre en avant certains éléments :

- un défaut d'information et de débat qui, dans bien des cas, a mené à durcir les positions de chacun et à générer autant de dégâts à l'image de l'incinération que ne l'a fait la simple existence des dioxines ;

- une manipulation des arguments scientifiques par les acteurs industriels ayant des intérêts bien compris autour de l'incinération ;
- une réglementation nationale absolument pas adaptée au contexte, et qui ne permettait pas à nombre de décideurs locaux d'anticiper le problème ;
- un retard important par rapport à de nombreux autres pays, concernant la mesure en statique et en dynamique d'une éventuelle pollution aux dioxines ;
- une gestion contestable des résultats de l'enquête de l'AFSSA parue en 2000, les résultats étant présentés aux médias comme des certitudes, alors que la présence de nombreux biais, certains inévitables, aurait plutôt dû inciter à la prudence ;
- un dysfonctionnement des services de l'Etat, notamment par leur incapacité à faire respecter les délais de mise en conformité, des délais pourtant confortables ;
- la capacité d'un cas de pollution majeure, comme celui de Gilly-sur-Isère, à s'exporter de façon générale et à servir de point de repère dans la plupart des discussions locales sur les risques de l'incinération, soit d'un point de vue sanitaire pour les associations et les médias, soit d'un point de vue judiciaire pour les collectivités locales ;
- l'existence de nombreux acteurs locaux qui ne deviennent hostiles à l'incinération et aux projets de nouveaux incinérateurs, qu'en raison de l'absence totale de discussion. Certains exemples positifs montrent d'ailleurs combien leur association au processus décisionnel permet d'améliorer un projet ;
- une reprise en main par les pouvoirs publics de la situation ces dernières années, qui a mis fin à la source du problème, mais pas au problème d'acceptabilité sociale. Celui-ci ne se résout que grâce à une politique de concertation poussée, attitude encore loin d'être généralisée au niveau des collectivités locales ;

De l'avis de M. Hervé Van Laer, du Bureau de la planification et de la gestion des déchets (DPPR, MEDD), rencontré le 16 janvier 2003, la France était globalement en sortie de crise en matière de dioxines. Si, du strict point de vue de la pollution, il n'y a plus guère que le CNIID (association dont le rôle a été primordial afin que le public soit informé des dysfonctionnements, dissimulations et problèmes liés à l'incinération) à considérer que le risque sanitaire est toujours aussi élevé, la mauvaise gestion de la crise continue de notre point de vue à faire du tort à l'incinération. En ce sens, nous ne sommes pas entièrement convaincus que la crise d'acceptabilité sociale liée à la pollution aux dioxines soit entièrement derrière nous. Ignorer les difficultés récurrentes que rencontrent les porteurs de projet d'incinérateurs serait, nous paraît-il de pouvoir affirmer à la fin de cette quatrième partie, une erreur aussi grosse que celles commises par le passé. C'est ce point en particulier que nous souhaitons développer dans la conclusion générale de ce travail.

Références bibliographiques :

ACALP. 2002a. *Acalp Info*. n°2. Avril, Mai, Juin.

ACALP. 2002b. *Acalp Info*. n°4. Octobre, Novembre, Décembre.

ACALP. 2003. *Acalp Info*. n°6. Avril, Mai, Juin.

ADEME. 2000. *La lettre Ademe*. n°68. Juin.

ASMSN. 2000. « L'usine d'incinération d'ordures ménagères de Vaux le Pénil ». *Nature Actualités*. n°80-81.

ASMSN. 2001. « Usine d'incinération de Vaux le Pénil ». *Nature Actualités*. n°83-84-85.

ASMSN. 2002. « Le Constat en Seine-et-Marne ». Lettre transmise au Conseil Régional d'Ile-de-France. 29 novembre.

Bertomeu M. 2001. *Projet de nouveau four d'incinération à Gilly – Risques pour la santé – propositions des Verts du Bassin Albertvillois*.

Buclet N. Defeuilley C. Serret Y. Godard O. (sous la direction de) 1997. *La Gestion des déchets ménagers en France et en Europe : Régimes nationaux, besoins de coordination européenne, et enjeux de compétitivité pour l'industrie française*. CIRED. Programme « Environnement, Vie et Sociétés » du CNRS, de l'Ademe et du Club Crin « Environnement ». Paris.

Buclet N. Bouzidi Y. 2003. « Confidence, actors' beliefs and transparency: improving the stability of highly reliable organisations: the case of ANDRA ». *Values in Decisions On Risks*. Stockholm. 9-13 Juin.

INSERM. 2000. *Dioxines dans l'environnement : quels risques pour la santé ?*. Expertise collective.

Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable. 2003. « Résultats des mesures de dioxines et furannes à l'émission des usines d'incinération d'ordures ménagères d'une capacité totale supérieure à 6 tonnes par heure et des usines d'une capacité inférieure à 6 tonnes par heure en fonctionnement en 2003 ». Direction de la Prévention des Pollutions et des Risques.

Préfecture de la Savoie. 14 mars 2002. « Communiqué de Presse ».

www.agriculture.gouv.fr/alim/biblo/na/actu%20na41.htm

www.savoie.pref.gouv.fr

www.setom.fr

Salomon D. 2003. *A l'opposé du principe de précaution : l'incinérateur de Gilly sur Isère*. CIRE. InVS. Février.

Presse citée : 60 millions de consommateurs ; AFP ; Aujourd'hui en France ; Campagnes Solidaires ; Combat Nature ; Décision Environnement ; Environnement Local ; Environnement & Technique ; Environnement Magazine ; France-Soir ; La Croix ; La Croix du Midi ; La Dépêche du Midi ; La Gazette des communes, départements, régions ; La lettre verte ; La Presse de la Manche ; La Provence ; La Tribune ; La Vie Quercynoise ; La Voix du Cantal ; Le Canard Enchaîné ; Le Courrier Picard ; Le Dauphiné Libéré ; Le Figaro ; Le Journal de Gien ; Le Maine Libre ; Le Monde ; Le Moniteur des T.P. ; Le Nouvel Observateur ; Le Parisien ; Le Point ; Le Rouergat ; Les Echos ; Les nouvelles de Falaise et Coutances ; Le Temps ; L'Événement du Jeudi ; Le Vrai papier journal ; L'Humanité ; L'Humanité hebdo ; Libération ; L'Usine Nouvelle ; L'Yonne Républicaine ; Nice Matin ; Ouest France ; Paris-Normandie ; Que Choisir ? ; Reuters ; Science et Nature ; Sud-Ouest.

Conclusions et propositions

Conclusions et propositions

La quatrième partie de notre travail pourrait, par certains côtés, irriter le lecteur. Un exposé sur cette succession de déclarations de bonnes intentions, de bonnes nouvelles et de conflits intenses autour de la question des dioxines, pourrait paraître stérile. A répétition, nous avons insisté sur la faiblesse de la discussion entre parties prenantes, les dysfonctionnements administratifs et politiques, le peu de prise en compte du public dans le processus décisionnel.

Pourtant les cas de projets d'incinération évoqués en fin de partie IV vont dans un tout autre sens. Certains syndicats mixtes ont abordé la question de la gestion des déchets ménagers en s'ouvrant au dialogue et en informant davantage le public et les élus locaux. C'est un phénomène encore récent et peu diffus, mais c'est un début. Bien sûr, même par rapport à ces exemples « positifs », il faut faire montre de prudence. Ainsi, dans le cas du SITOM de l'Est Anjou, il s'agissait de « faire passer » un projet d'incinération plutôt que d'amorcer en amont un débat général sur la gestion des déchets ménagers, plus en accord avec la Convention d'Aarhus. Des concessions ont été faites qui viennent « légitimer » la démarche du point de vue des décideurs locaux. Dans cet exemple, cela aboutit à la construction d'une usine d'incinération certes très performante, mais surdimensionnée au regard des besoins réels des collectivités locales. Mais voilà, malgré ce surdimensionnement qui, en d'autres lieux (cf. la Communauté Urbaine de Dunkerque), soulève une forte opposition même pour des capacités bien moindres, l'opposition au projet de l'est du Maine-et-Loire est *in fine* assez faible. Pour quelle raison ? La réponse semble toute trouvée : ce serait grâce à la concertation.

Est-ce si simple que cela ? Et pourquoi alors l'ensemble des décideurs publics ne procède-t-il pas de la même façon ? Tout dépend probablement aussi du contexte. Nous ne savons pas quel type de relations avait tissé les élus locaux avec les associations et, plus généralement, avec le public. Nous ne sommes pas convaincus que la même démarche puisse aboutir n'importe où en France, aussi facilement à l'acceptation d'un projet d'incinérateur. Pourrait-ce être le cas par exemple vers Albertville, pour prendre un cas extrême ?

Il ne s'agit pas non plus de tendre vers le consensus. Comme l'illustre le cas du syndicat mixte de la région de Douarnenez, il se trouve toujours une poignée d'opposants qui trouvent encore et toujours que « tout était décidé par avance ». Mais que peut-on faire de plus que ce que fait ce syndicat mixte, ou encore celui de la région de Saint-Brieuc avec l'organisation d'une conférence de citoyens ? Comme l'explique Jean-François Narbonne, expert en toxicologie à l'AFSSA et professeur à l'Université de Bordeaux I, « le problème des dioxines est aujourd'hui réglé : dès lors que la réglementation est respectée, les retombées sont négligeables. [...] Il est grave que, pour s'opposer à l'incinération, pour remuer les foules et remplir les salles, on prédise des cancers et des malformations congénitales aux alentours des usines. Pendant quinze ans, je me suis révolté contre la manipulation scientifique inverse : celle d'industriels – relayés par l'administration et l'Académie des sciences – qui niaient les dangers sanitaires. Aujourd'hui, la manipulation a changé de sens » (La Gazette des Communes, Départements, « Dioxines : la manipulation s'est inversée », 8 septembre 2003).

Pour les opposants à une ouverture du processus décisionnel, dans un sens voulu par la Convention de Aarhus, la démocratie participative permettrait au NIMBY de triompher. Lors d'un colloque organisé le 6 octobre 2003 à l'ENGREF, dans le cadre du programme de recherche du MEDD « Concertation, Décision, Environnement », Bernard Guibert, conseiller scientifique à la D4E (Direction des Etudes Economiques et de l'Evaluation Environnementale) de ce même ministère, considère quant à lui que la démocratie participative revient à « privatiser les décisions en matière d'intérêt public », à empêcher le décideur public de privilégier l'intérêt collectif sur les revendications des acteurs privés.

Nous ne partageons pas ce point de vue. L'esprit de la convention de Aarhus, et du mouvement amorcé en de nombreux lieux dans le but de favoriser le dialogue entre parties prenantes, n'est pas d'attribuer à ces derniers le rôle décisionnel qui incombe aux élus. **L'objectif est d'éclairer la décision publique**, d'aider les élus à disposer d'une information aussi complète que possible sur une question précise. Car souvent, et c'est le cas en ce qui concerne la gestion des déchets, les élus ne disposent ni de la formation adéquate, ni des éléments leur permettant d'agir en situation d'information parfaite, comme le voudraient pourtant les économistes. D'où peut venir l'information ? Des experts scientifiques bien sûr, des services de l'Etat également, d'institutions comme l'ADEME notamment, mais cela ne suffit pas. Aujourd'hui un élu local confronté au problème de la gestion des déchets reçoit aussi des informations provenant des entreprises du secteur, par exemple des entreprises dont le métier est de s'occuper du fonctionnement d'usines d'incinération, tâche que les collectivités locales préfèrent

déléguer. Pourquoi, en phase de décision, le décideur local tiendrait-il compte des informations (et implicitement des préférences) que lui font parvenir des acteurs économiques et non des informations et préférences du public ? Il y a là un biais, et c'est ce biais que vise à corriger la ratification par la France de la Convention de Aarhus.

En outre, la recherche effectuée nous a permis de constater que, en matière de gestion des déchets, il existe une expertise non négligeable que les associations de protection de l'environnement ont développée avec le temps. A plusieurs reprises, des membres d'association font part de ce qui se développe à l'étranger en matière de gestion des déchets. Pourquoi se priver de ce type d'informations ? Il paraît d'ailleurs nécessaire d'affiner ce que l'on peut entendre par association. D'un côté, nous trouvons des associations telle que le WWF ou France Nature Environnement qui disposent d'un degré d'expertise non négligeable et qui revendiquent essentiellement le droit d'être associés à la réflexion sur les questions environnementales et sanitaires. De l'autre côté, nous avons des associations spécifiquement constituées en réaction à un projet précis, des associations très localisées et qui se préoccupent essentiellement de leur environnement immédiat. Comme nous avons pu l'exposer dans le cas de Douarnenez, pourtant exemplaire en matière de concertation, ce deuxième type d'association est beaucoup moins ouvert au débat. La raison d'être des associations de ce type, est le refus d'un projet, et il leur est difficile de modifier leur attitude d'opposants purs et durs.

Il est hors de question de laisser l'intérêt collectif en otage de ces associations nées non pas pour défendre quelque chose, mais contre quelque chose. D'ailleurs, lorsque la démarche adoptée par un décideur local est dès le départ axée sur la concertation et le dialogue, de telles associations ne voient que rarement le jour, comme nous l'avons vu dans le cas du SIVERT Est-Anjou.

Au contraire, lorsque le processus est mal mené, l'opposition émerge et se nourrit des erreurs ou maladroites des acteurs auxquels elle s'oppose. C'est ce qui explique l'apparition du CNIID, une association atypique eu égard à ce que nous avons décrit ci-dessus. Cette association, créée et dirigée par un ancien militant de Greenpeace, a trouvé sa raison d'être dans le refus systématique de l'incinération, où que ce soit en France. Serait-elle née et, surtout, aurait-elle trouvé ressources et énergies pour mener son combat si le terrain n'avait été aussi fertile ? En raison des erreurs commises en matière d'anticipation et de gestion des risques liés à la technique de l'incinération, le CNIID a joué le rôle de contre-pouvoir nécessaire. C'est grâce à cette association si, à plusieurs reprises, les médias se sont emparés de la question des dioxines. En ce sens, face au manque de transparence des institutions et des acteurs impliqués, le CNIID a joué le rôle de lanceur d'alerte. Il l'a fait de façon spectaculaire et pas toujours à bon escient. Si une fédération d'associations comme FNE dénonçait depuis longtemps la pollution aux dioxines, seul le CNIID est parvenu à faire de la question des dioxines une question que de nombreux médias ont comparé à la pollution par l'amiante. Et ceci parce que, pendant longtemps, la question a été, sciemment ou non, minimisée.

Lorsque le mensuel Quo (« Une vie sans nuages », avril 2000) se demande pourquoi il a fallu attendre 1998 pour que l'affaire des dioxines soit pleinement révélée au public, Jean-François Narbonne, président du Comité interministériel sur les dioxines, répond : « J'avais fait un premier rapport en 1991, mais il a aussitôt été enterré sous la pression des industriels ». Quelques années plus tard (cf. supra) le Professeur Narbonne s'insurge contre les pratiques du CNIID qui cherche à manipuler l'opinion tout autant que ne le faisaient certains industriels auparavant. Mais n'est ce pas inévitable ? N'est ce pas la raison de vivre d'une association comme le CNIID de poursuivre le combat contre l'incinération ?

S'opposer à l'information du public et, surtout, s'opposer à son association aussi en amont que possible à la réflexion, de crainte de susciter des mouvements d'opposition et de NIMBY, est un raisonnement qui confond causes et conséquences. L'opposition à un projet, le NIMBY systématique, sont souvent des conséquences du manque de concertation et de transparence. De ce fait, on aboutit effectivement à un affrontement entre intérêts privés plutôt qu'à une réflexion multipartite sur l'intérêt collectif. En revanche, **comme le prouve l'attitude de nombreuses associations à qui l'on offre de participer au processus, la participation du public au débat sur les choix collectifs aboutit fréquemment à désamorcer la tentation que peut constituer la défense d'intérêts particuliers.**

Gestion des déchets ménagers et options techniques envisageables

Revenons plus précisément au futur de la gestion des déchets ménagers et assimilés, au rôle que peut jouer l'incinération dans le dispositif. Face aux difficultés à faire accepter par la population un projet d'incinérateur, une piste est de réfléchir aux alternatives et de faire jouer le plus possible la complémentarité entre modes de gestion des déchets.

Si l'on considère les alternatives directes à l'incinération (et considérant le recyclage comme une priorité et non plus une alternative comme le voulait la réglementation adoptée en 1992), celles-ci sont de deux types : la valorisation énergétique sous d'autres formes ; la mise en décharge. Du strict point de vue de la valorisation

énergétique, il semble que la composition trop hétérogène du gisement des déchets ménagers exclue d'office la pratique de la valorisation des déchets en tant que combustible dans les cimenteries. Quant à la thermolyse, si une ville comme Arras a opté pour cette solution, dont les avantages sont l'absence d'émission de dioxines et son moindre coût pour des installations de petite taille (moins de 70 000 tonnes par an), il semble que peu de collectivités locales s'intéressent à cette technique.

Quant à la mise en décharge, il s'agit d'une alternative uniquement si l'on raisonne dans un cadre où la valorisation matière est maximisée. Si la réglementation entrée en vigueur en 1992 prévoyait la disparition de toute décharge (hors déchets ultimes) au 1^{er} juillet 2002, dire que les faits n'ont pas toujours suivi est un euphémisme, comme par exemple dans le cas de la décharge d'Etressen (Bouches-du-Rhône), la plus grande décharge d'Europe à ciel ouvert, et qui a obtenu une dérogation jusqu'en 2006. En fait, si une décharge comme celle d'Etressen est condamnée à fermer, et le plus vite serait le mieux, un débat est à nouveau ouvert quant à l'opportunité de recourir à la décharge plutôt qu'à l'incinération. Entre 1992 et 2002, une directive européenne est passée par là. Avec la directive 1999/31/CE du 26 avril 1999, les décharges (ou Centre d'Enfouissement Technique) vont devoir changer de statut, puisqu'elle ne pourront plus accueillir, au plus tard en 2017, que 35% en poids des déchets organiques produits en 1995.

➤ ***Quels besoins pour les déchets organiques ?***

La réglementation française accepte la mise en décharge pour les seuls déchets ultimes. Après un flottement de plusieurs années, pendant lesquelles de nombreuses collectivités territoriales interprétaient comme déchets ultimes tout ce qui n'était ni recyclé ni incinéré, la circulaire ministérielle du 28 avril 1998 (« circulaire Voynet ») introduisait un objectif global de valorisation matière de 50%, tous déchets confondus. Depuis cette date, les collectivités territoriales, qui concentraient jusqu'alors tous leurs efforts sur les déchets d'emballages ménagers, doivent à présent s'occuper de la valorisation matière des déchets organiques (par méthanisation ou compostage), sous peine de ne pouvoir absolument atteindre l'objectif fixé. Avec la directive adoptée l'année suivante, la limite est fixée à 35% en poids, pourcentage qui ne devrait pas varier fondamentalement d'une année sur l'autre, étant donné que l'augmentation du gisement des déchets concerne peu la fraction organique. Ce plafond de 35% correspond donc à la fraction maximale des déchets organiques que l'on peut considérer comme des déchets non valorisables aux conditions techniques et économiques du moment⁴⁵.

Un effort important doit ainsi être accompli dans le domaine de la valorisation des déchets organiques. Ceux-ci ne peuvent aller en décharge sans traitement préalable (article 6 de la directive 99/31/CE : « Les Etats membres prennent des mesures pour que seuls les déchets déjà traités soient mis en décharge »). L'obligation de traitement implique donc que ces déchets soient : incinérés (et ainsi transformés en mâchefers valorisables ou non selon la composition obtenue) ; ou compostés directement en vue de produire un amendement organique ; ou soumis à méthanisation, afin de produire du biogaz et du compost. Les deux dernières solutions devront être appliquées, à terme, à au moins 65% du gisement des déchets fermentescibles, ce qui devrait permettre, à terme, « le traitement de 15 à 25%, suivant les zones, des déchets ménagers, concourant ainsi à atteindre l'objectif fixé par la circulaire d'avril 1998 de la moitié de la production de déchets » ménagers et assimilés (MEDD, Circulaire du 28 juin 2001 relative à la gestion des déchets organiques). Il reste donc, au plus, à incinérer 35% de ces déchets ou à mettre ce résidu en décharge après un pré-traitement.

➤ ***Les options à envisager : limites économiques et environnementales à l'application systématique de l'incinération***

Outre les déchets organiques, gisement pour lequel les institutions européennes, françaises, mais aussi les associations de défense de l'environnement, souhaitent que soit maximisé le recours au compostage et à la méthanisation, une collectivité locale doit également gérer les autres catégories de déchets, qui représentent environ 67 % des déchets ménagers et assimilés (www.ademe.fr). Si l'on prend, à l'instar de la circulaire dont ci-dessus, le chiffre de 20% comme évaluation de la contribution moyenne envisageable des déchets organiques à l'objectif de 50% de recyclage, il reste à trouver une contribution de 30% des déchets non organiques à l'objectif de recyclage, soit l'équivalent d'environ 44% de recyclage pour cette fraction des déchets. Il reste donc, approximation permettant, au plus 56% de ces déchets à traiter.

La question est alors, pour une collectivité territoriale, de réfléchir à la solution la mieux adaptée à son propre contexte. De nombreuses municipalités optent aujourd'hui pour l'incinération parce qu'il s'agit de la solution technique la mieux connue. Portée par des acteurs économiques qui en maîtrisent le processus, elle apparaît souvent comme plus aisée à mettre en place que l'organisation d'une collecte sélective pour les déchets verts, avec la mise en place d'unités de compostage ou de méthanisation. Les collectivités locales sont dès lors tentées

⁴⁵ Ce qui est la définition du déchet ultime.

de choisir l'incinération, faute d'un degré d'expertise suffisant pour appréhender l'ensemble des techniques disponibles. En ce sens, la participation du public au processus décisionnel, et notamment des associations (qui sont souvent prêtes à partager leur connaissance de la question), peut être vu comme un moyen d'accroître le champ de vision du décideur quant aux options à étudier.

Dans un contexte où de nombreux usagers ne comprennent pas toujours pourquoi la gestion des déchets leur coûte de plus en plus cher, alors même qu'ils font des efforts pour le recyclage, l'aspect économique devrait être primordial dans les choix d'une collectivité locale. Dans ce contexte, il est important de vérifier que le tonnage qui pourrait être destiné à un potentiel incinérateur avoisine au moins les 70 000 – 75 000 tonnes par an, seuil minimum fréquemment adopté pour parler d'un coût à la tonne non prohibitif (entre 81 et 90 Euros la tonne, selon SOFRES (1999, cf. partie II)). La viabilité d'un projet semble passer par cette donnée essentielle.

Si, pour des agglomérations d'une taille supérieure à 200 000 habitants (avec une marge d'erreur dépendant de l'évaluation du gisement concerné), le choix de l'incinération paraît justifié en raison des économies d'échelle que permet un gisement supérieur à 75 000 tonnes par an, la question est plus complexe pour des collectivités territoriales de moindre taille. Pourtant, nombre d'entre elles ont tout de même opté pour l'incinération⁴⁶ et d'autres collectivités territoriales s'apprêtent à les imiter. Ainsi, dans l'Aube, il existe un syndicat mixte pour tout le département, ce qui permet d'atteindre une taille critique (292 000 habitants) pouvant justifier le recours à l'incinération. De même, dans le Gard, le SITOMS regroupe autour de Nîmes de nombreuses communes (84) et une population de 257 000 habitants, ceci dans le but d'atteindre la taille critique nécessaire à un investissement dans l'incinération. Et, quand la taille critique n'est pas atteinte, comme dans le cas du SIVERT Est-Anjou (cf. partie IV) dont les besoins avoisinent les 60 000 tonnes par an, l'exploitant accepte de se charger lui-même de trouver le tonnage permettant d'optimiser l'installation et, par conséquent, facture le syndicat en fonction de l'hypothèse d'un incinérateur d'une capacité annuelle de 100 000 tonnes entièrement exploitée. Quel changement avec le cas de Lunel (Hérault), lorsqu'une clause contraignait la collectivité à livrer une quantité minimale à l'exploitant, sous peine de se voir surfacturer la tonne de déchets incinérée⁴⁷ !

Cela traduit en fait un changement dans le rapport de forces entre prestataires de services et collectivités territoriales. Avec la première vague de plans départementaux de gestion des déchets ménagers et assimilés, les collectivités se ruiaient sur l'incinération, ne sachant quoi faire d'autre de leurs déchets, faute d'informations sur les alternatives et d'orientations politiques nationales souhaitant clairement privilégier d'autres modes de traitement que le recyclage pour les emballages et l'incinération avec récupération d'énergie pour le reste. Dans un tel contexte, les entreprises maîtrisant le processus de l'incinération se sentaient assez en force pour essayer d'imposer leurs conditions. Avec la réorientation politique amorcée en 1998, mais aussi la contestation par davantage d'acteurs du recours systématique à l'incinération, les collectivités territoriales ont été incitées à explorer également des voies alternatives à l'incinération massive. Aujourd'hui, ces mêmes entreprises qui proposent l'incinération savent qu'elles doivent attirer la clientèle représentée par les collectivités territoriales en leur proposant, comme dans le cas de l'Est-Anjou, des conditions plus favorables.

Si ce nouveau contexte permet de rééquilibrer en partie le rapport de forces entre collectivités territoriales et grands groupes industriels du secteur de la gestion des déchets, nous avons déjà souligné le risque pour la collectivité territoriale de ne plus maîtriser les flux de déchets incinérés dans une installation dont ils sont pourtant responsables légalement, de ne plus contrôler la provenance de ces flux. Le risque est en effet que, pour rentabiliser l'installation, le prestataire de service aille chercher des déchets assez loin pourvu de remplir les fours. Il n'est pas certain qu'un accord de ce type soit dès lors extrêmement favorable à l'environnement, le transport des déchets ayant un impact non négligeable, notamment en terme d'émissions de CO₂.

De façon globale, s'il paraît rationnel, d'un strict point de vue économique, de regrouper le territoire le plus large possible autour d'une même installation, ceci afin de générer d'importantes économies d'échelles, il semble que la question de l'impact environnemental du transport soit insuffisamment pris en compte. Les réflexions départementales sur la gestion des déchets, devraient intégrer systématiquement l'impact environnemental du transport en terme de CO₂, ceci au titre notamment de l'action menée par les collectivités locales et territoriales dans le cadre de la lutte contre le réchauffement climatique.

⁴⁶ Comme par exemple à Chaumont (Haute-Marne), agglomération qui ne regroupe pourtant qu'environ 30 000 habitants dans un contexte majoritairement rural.

⁴⁷ Cf. partie III. Cette clause a disparu, suite à une action en justice notamment de la part d'associations de défense de l'environnement.

➤ **Un retour possible de la mise en décharge comme alternative à l'incinération ?**

La mise en cause de l'incinération est toujours d'actualité, comme nous l'avons souligné dans la partie IV de ce travail. Soulignons d'ailleurs, pour appuyer nos dires, la mobilisation du WWF autour de l'incinérateur prévu dans le Gard autour de Nîmes (Le Figaro, « La Camargue menacée par les incinérateurs de déchets », 18 octobre 2003). Le WWF est un acteur jusqu'à présent peu mobilisé sur la question de l'incinération, et le voilà qui porte plainte contre X avec constitution de partie civile pour « mise en danger de la vie d'autrui. Parmi leurs arguments, certains chiffres qui seraient relatifs aux émissions de l'incinérateur de Lunel-Viel dans l'Hérault. Le WWF affirme que « des analyses ont d'ores et déjà démontré la présence d'un taux anormalement élevé de dioxine dans le lait maternel d'une habitante de Lunel. [...] De tels taux ont été observés chez certains poissons, et du cadmium – un métal lourd – a été détecté dans les raisins des vignes alentours » (ibidem). Le maire de Lunel-Viel considère quant à lui que « les gens disent n'importe quoi » (ibidem). Indépendamment de qui peut avoir raison dans l'affaire, il nous importe surtout de voir émerger un nouvel acteur d'opposition à l'incinération, mobilisé contre un projet précis d'installation (Nîmes-Bastide), mais aussi contre le risque environnemental que ferait courir à la Camargue la proximité de quatre incinérateurs (Lunel-Viel, Nîmes-La-Bastide, Port-Saint-Louis du Rhône, Fos-sur-Mer).

Dans le même temps, si certains représentants du monde associatif (par exemple François Cosserat, vice-président du MNLE) ne s'opposent pas globalement à l'incinération mais au procédé majoritairement choisi par les porteurs de projets (La Marseillaise, « Traitement des déchets : partager les risques », 16 octobre 2003) il n'est pas rare que les associations de protection de l'environnement affirment préférer la solution de la mise en décharge contrôlée et avec production de biogaz, à celle de l'incinération. Cette position a été affirmée notamment à plusieurs reprises par des membres de France Nature Environnement (Jean-Jacques Spiess d'Alsace Nature Environnement, Pierre Ivanès de la FRAPNA-Savoie notamment) et d'autres associations (tel le célèbre CNIID de Pierre-Emmanuel Neurohr). Cette préférence exprimée n'est pas liée uniquement à la question des dioxines, mais surtout à la plus grande flexibilité de la mise en décharge, dont la durée de vie dépend du tonnage déposé, ce qui peut constituer une incitation à freiner la production de déchets ainsi qu'à accroître les efforts en matière de recyclage. Dans le cas d'une usine d'incinération le souci de rentabilité ressort d'une autre logique, logique industrielle, et il apparaît prioritaire de « remplir les fours » afin de réduire le coût à la tonne incinérée. A moins d'une forte conviction politique, comme dans le cas de la Communauté Urbaine de Strasbourg (cf. partie III), une collectivité locale va orienter sa politique de gestion des déchets en fonction de cette logique industrielle, et non en fonction d'une logique environnementale, pourtant à l'origine de la politique nationale de gestion des déchets dessinée en France ces onze dernières années.

Malgré les bons résultats affichés par le MEDD en terme de réduction nationale des émissions de dioxines (de 1785 grammes en 1995 à 450 grammes en 2001) et surtout une chute de 70% des rejets en dioxines des fours d'une capacité supérieure à 6 tonnes par heure, chute qui devrait se confirmer avec la fermeture ces dernières années de nombreux incinérateurs hors normes de petite taille (La Gazette des Communes, des Départements, des Régions, « Des émissions de dioxines divisées par quatre en cinq ans », 7 avril 2003 ; Environnement & Technique, « Réduction de l'émission de dioxines : poursuivre l'effort », 1^{er} mai 2003), l'incinération ne parvient pas aisément à retrouver les faveurs du public. Y aurait-il dès lors un retour en grâce possible de la mise en décharge, mode de traitement qu'un pays comme les Etats-Unis semble préférer largement à l'incinération ? Rien n'est moins sûr. Si pour les acteurs informés de l'évolution des techniques de mise en décharge, et de la modification progressive des flux partant en décharge, cette technique est susceptible de ne plus être écartée systématiquement au profit de l'incinération, l'image de la mise en décharge demeure extrêmement négative auprès du public. Pour illustrer ce phénomène, il suffit de se référer à l'article du Midi Libre, paru le 11 septembre 2003 sous le titre « Sus aux décharges et aux sacs en plastiques ». Cet article, qui relate les points principaux de l'intervention de la ministre de l'Ecologie, Roselyne Bachelot, aux assises de La Baule, souligne notamment la déclaration de « guerre aux décharges sauvages ». Mais le titre de l'article parle de décharges tout court, raccourci qui ne peut que nuire à l'image des décharges contrôlées, que celles-ci soient de classe I ou II.

Et en effet l'on constate que les projets d'ouverture d'une décharge posent parfois des problèmes analogues à ce que l'on a pu présenter dans ce travail. Ainsi, à Valréas, le maire souhaite implanter une décharge d'une capacité de 90 000 tonnes sur 55 ha au cœur du vignoble des Côtes du Rhône. L'opposition au projet est multiple (L'Express, « Guerre des déchets à Valréas », 25 septembre 2003). Les viticulteurs craignent surtout le déclassement de leur vin de l'appellation AOC, ainsi qu'une atteinte au paysage. Ils menacent d'ailleurs de créer leur propre liste pour les élections régionales. L'Association de défense du patrimoine de l'enclave et des pays de Grignan (ADPEG) craint également que la décharge ne nuise à la valeur du patrimoine local et dénonce la disproportion du projet par rapport aux besoins locaux de traitement des déchets. Le Conseil Général de la Drôme s'oppose au projet, tandis que le Syndicat des Portes de Provence (SYPP), syndicat interdépartemental (Drôme et Vaucluse) déplore quant à lui de ne pas avoir été associé au dossier. En fait, selon M. Mariani, député-

mairie de Valréas, la proposition du syndicat de créer « une unité de traitement de 8 000 tonnes impliquait une usine d'incinération à Montélimar. Est-ce la solution, vu l'image des incinérateurs ? » (ibidem).

La mise en décharge paraît donc soumise au même problème que l'incinération, les décideurs locaux ne semblant pas toujours se préoccuper d'associer les autres acteurs au débat sur les outils à mettre en place dans le cadre de la gestion des déchets. De plus, un projet comme celui de Valréas semble gêner le projet d'incinérateur de Montélimar, défendu par le syndicat mixte interdépartemental et par le Conseil Général de la Drôme. Si Valréas et ses alentours échappaient à la zone desservie par une installation à Montélimar, il n'est pas sûr que le besoin en capacité d'incinération demeure suffisant pour justifier le projet.

Les positions des élus concernant la mise en décharge ou l'incinération ne sont donc pas tranchées. Si à Valréas c'est un projet local de mise en décharge qui s'oppose au projet d'incinérateur du Conseil Général, à Fos-sur-Mer, c'est un projet local (celui de la Communauté Urbaine de Marseille, cf. partie IV) d'incinérateur qui s'oppose à la volonté du Conseil Général des Bouches-du-Rhône de proscrire l'incinération. **Nous nous demandons dès lors si l'idée** –que nous soutenions a priori en raison du nombre d'acteurs locaux regrettant que ce rôle soit dévolu au préfet– **de donner aux Conseils Généraux la responsabilité des plans départementaux de gestion des déchets** (Le Moniteur, « Un projet de loi pour les déchets ménagers en 2004 : la responsabilité des plans d'élimination (sic) sera confiée aux départements », 13 juin 2003) **ne risque pas de soumettre la question aux aléas des équilibres politiques entre collectivités locales**. Il n'est pas sûr que cette réforme permette de réfléchir, dans le cadre le plus serein qui soit, à un plan de gestion des déchets prenant en compte l'ensemble de la problématique et allant au-delà des intérêts partisans.

Pour revenir à la question de l'acceptabilité sociale de la mise en décharge, soulignons que le cas de Valréas n'est pas isolé. Un projet de décharge d'une capacité de 38 000 tonnes dans la Somme, à Beuvraignes, est attaqué par l'association *Non à la décharge du bois des Loges*. Cette association –faut-il préciser qu'elle a été créée dans le seul but de contrer un projet précis– évoque pêle-mêle toute une série d'arguments (site historique lié aux deux guerres mondiales et qu'il faudrait donc classer et protéger, risque olfactif, présence également prévue d'un « centre de déchets verts » (sic) d'une capacité de 42 000 tonnes). Certains de ses arguments traduisent la méconnaissance du public en matière de gestion des déchets. Ainsi, le président de cette association : « En Picardie, nous serions la seule région de France à avoir une énorme poubelle au cœur de celle-ci. C'est choquant. Ce n'est certainement pas une bonne manière de développer le tourisme. De plus, on nous dit que nos impôts vont augmenter pour le tri des déchets ménagers, alors qu'à côté de chez nous, on installerait une décharge : c'est un peu comme si nous n'avions rien fait ». De plus « en cas de grandes chaleurs comme cet été, on sait que les décharges accentuent l'effet de serre » (Le Parisien Oise Matin, « Noyonnais : les opposants à la décharge ne désarment pas », 7 octobre 2003). En l'espèce, l'association *Non à la décharge du bois des Loges* ne dispose assurément pas du même degré d'expertise que des associations affiliées à France Nature Environnement ou au WWF par exemple, et ignore probablement tout de la directive européenne de 1999 sur la mise en décharge, ainsi que des possibilités de récupérer les biogaz.

Peu loin de là, dans l'Oise, l'Association de Défense des Intérêts du Bray (Adib) a été créée début octobre 2003 afin de lutter contre un projet de centre de stockage pour déchets ultimes. L'association, qui regroupe les habitants d'une douzaine de communes, a même décidé de se faire aider sur le dossier par le cabinet Lepage (Le Parisien, « Corinne Lepage défendra les antidécharges », 3 octobre 2003), afin de ne rien laisser passer dans le dossier soumis à enquête publique. Là encore, il ne semble pas qu'il y ait au départ une quelconque réflexion concernant l'ensemble de la gestion des déchets, ni que l'association milite de façon générale contre la mise en décharge. Leur cible, une décharge de déchets ultimes, ferait penser qu'il s'agit avant tout de NIMBY, alors qu'aucune alternative n'est ni proposée, ni proposable en l'état des connaissances techniques et scientifiques du moment.

➤ ***Le processus décisionnel et la participation du public comme aide à la détermination des solutions d'intérêt collectif***

Trancher en faveur de la mise en décharge ou de l'incinération paraît dès lors difficile si l'on se base sur le seul critère de la meilleure acceptabilité sociale d'une technique plutôt que d'une autre. Si les associations de défense de l'environnement structurées au niveau national ont plutôt tendance à pencher pour la première alternative, des associations locales se constituent expressément afin de lutter contre la seconde alternative. Il reste donc à voir s'il est préférable de se confronter au premier type d'opposition ou au second, sachant que dans les deux cas, la transparence dans l'information et l'association au processus décisionnel peuvent être source de moindre difficulté à résoudre la question de la gestion des déchets. La meilleure approche pourrait être d'associer dès le début le public aux discussions, de présenter aux acteurs impliqués la panoplie des diverses techniques

disponibles. Dans les cas où cela est fait, comme dans l'Est-Anjou ou à Douarnenez⁴⁸ (cf. partie IV), il apparaît que les associations participent volontiers, à l'exception de celles qui se sont créées spécifiquement en opposition à un projet préalable (à Douarnenez), et surtout qu'il est possible de parvenir à la planification de la gestion locale des déchets sans craindre d'opposition massive, le public ayant apporté sa contribution à l'émergence des solutions proposées par les décideurs locaux, au nom de l'intérêt collectif. Il serait même souhaitable que cette phase de concertation aboutisse à un document formel de propositions, document avalisé par les parties prenantes. La phase d'implantation du site ne devrait venir que dans un deuxième temps, lorsque la stratégie globale de planification de la gestion des déchets est formalisée et a été portée à la connaissance du public. Cette phase, qui peut s'avérer également délicate, peut bénéficier d'une réflexion préalable sur les contreparties économiques qu'il faudrait accorder aux communes qui accueilleront les installations, communes dont on ignore encore le nom.

Adopter un processus de ce type a pour finalité d'objectiver la question de la gestion des déchets, prise de manière globale. Le décideur public, qui devra trancher in fine au nom de l'intérêt collectif, bénéficiera ainsi d'un apport d'information sur la question des techniques disponibles et de leur application passée, en France mais aussi à l'étranger, et disposera dès lors d'une vision plus complète de la problématique. Ce processus lui permettra également d'appréhender la nature des intérêts défendus par l'ensemble des parties prenantes, ce qui lui donnera les moyens de décider en connaissance de cause.

Le processus ici proposé pourrait sembler excessivement long, dans un contexte que le Commissariat Général du plan qualifie de préoccupant à moyen terme (Les Echos, « Le Commissariat général du plan s'alarme de la gestion des déchets en France », 9 septembre 2003). En effet, selon cette institution, « sans réactions rapides et énergiques des pouvoirs publics, les trois quarts des départements seront bloqués » d'ici 2010 (ibidem), sachant que 57 départements seraient déjà en situation de pénurie de capacité fin 2002. Le rapport du Commissariat général au Plan propose notamment que des pénalités soient prévues à l'encontre des municipalités non réactives, et même leur substitution par une autorité départementale et régionale en cas d'urgence (ibidem). Nous ne sommes cependant pas certains que, pour parvenir à combler ce déficit d'installations de traitement des déchets, la tactique consistant à « passer en force », soit plus rapide que celle que nous proposons de généraliser à partir des premiers retours d'expérience qu'il est possible d'effectuer à partir d'exemples français et étrangers. L'arme juridique, fréquemment employée par les associations, est redoutable par sa capacité à freiner un projet, à en ralentir l'exécution. L'annulation de plans départementaux (fin août pour les Bouches-du-Rhône) ou leur remise en cause (par les élus de la communauté d'agglomération de Sophia Antipolis dans les Alpes-Maritimes qui considèrent comme inconcevable d'augmenter la capacité d'incinération sans réflexion préalable sur les alternatives (Nice-Matin, « Antibes : le plan départemental des déchets rejeté », 10 octobre 2003) sont des obstacles qui allongent considérablement le processus de mise en chantier des installations choisies.

Conclusion

Nous tenons à insister sur deux points concernant notre proposition de planification de la gestion des déchets ménagers et assimilés, proposition étayée dans les parties III et IV, à l'aide de multiples exemples de blocages ou de succès dans la gestion de projets d'installations. Au risque de nous répéter, il ne s'agit pas, comme le pensent certains, de permettre au public et aux représentants d'associations ou d'industriels de se substituer aux élus en phase de décision. La participation du public a pour objectif de maximiser l'information dont vont disposer les élus, tant du point de vue des techniques disponibles ou envisageables, que du point de vue des préférences exprimées par les parties prenantes, et ayant accepté de s'engager dans le processus de réflexion. Par ailleurs, cette méthode ne doit pas être perçue comme un moyen de faire accepter socialement un projet bien précis que le décideur public aurait en tête. Il ne faut pas confondre concertation et volonté de convaincre autrui d'accepter un projet déjà élaboré, tout comme il ne faut pas confondre communication dans le but de convaincre et communication dans le but d'apporter de l'information utile à une réflexion commune.

Cela exprimé, la question du processus de délibération ne constitue pas le seul facteur d'importance en matière de gestion des déchets. Il nous faut revenir sur d'autres points qui ont, par le passé, contribué à la situation problématique que connaît aujourd'hui la France :

- la faiblesse de la réglementation, notamment en matière de normes à respecter de la part des installations de traitement existantes ou à venir. Cette faiblesse a été nous semble-t-il comblée, après un trop long flottement cependant pour que ne subsistent quelques traces de méfiance envers le cadre institutionnel. Si de nombreuses collectivités locales ont traîné des pieds lorsqu'il s'agissait de moderniser leurs usines

⁴⁸ Mais dans ce cas là après un premier échec de projet d'incinération et après que les élus aient exprimé leur volonté de « tout remettre à plat » et de reprendre la discussion au point de départ.

d'incinération, les pouvoirs publics ne leur ont cependant pas facilité la tâche, comme nous l'avons exposé tant dans la partie I qu'au début de la partie IV de ce travail ;

- l'incapacité des pouvoirs publics et des élus locaux à anticiper une crise des dioxines pourtant prévisible, comme nous l'avons exposé dans la partie IV. Cette incapacité, couplée à l'action de certains acteurs visant à minimiser, voire à nier l'existence de problèmes potentiels liés à l'émission de dioxines, ainsi que le peu de moyens coercitifs employés par l'administration publique pour contraindre les collectivités à se conformer à la réglementation existante, a eu un effet redoutable sur l'image de l'incinération, effet que l'on ressent encore aujourd'hui à un niveau local, là où émergent des projets d'incinérateurs ;
- l'absence de politique de prévention autrement que par de grandes déclarations. Il semble que les pouvoirs publics aient résolument décidé de réagir sur cet aspect, comme l'a clairement indiqué Roselyne Bachelot, ministre de l'Ecologie, aux Assises de la Baule en septembre 2003. Il est important que la mise en cause d'un trop plein d'emballages, de sacs plastiques, mais aussi de nouvelles pratiques de consommation (telles les lingettes) aboutisse à de réelles mesures visant à freiner l'augmentation continue des flux de déchets à traiter. Nous avons montré l'importance de cet enjeu dans la partie II, en exposant comment des pays comme le Danemark et les Pays-Bas sont parvenus à maintenir une place acceptable pour l'incinération, dans un cadre politique se donnant des objectifs concrets de réduction des quantités de déchets produits. Dans la partie III nous avons également exposé la nouvelle stratégie de gestion des déchets de l'agglomération de Strasbourg (la CUS), mêlant une volonté de moins recourir à l'incinération et de trouver des moyens concrets de réduire les quantités de déchets à gérer. La généralisation d'un tel état d'esprit est particulièrement importante afin de freiner l'augmentation des ressources économiques dédiées à la gestion des déchets. En effet, à l'instar de ce que nous avons exposé dans le cas de l'association *Non à la décharge du bois des Loges* dans la Somme, nombreux sont les contribuables qui ne comprennent pas pour quelle raison le coût de la gestion des déchets augmente malgré leurs efforts en faveur du tri. C'est dans cette même logique que nous partageons l'une des conclusions du rapport présenté par la Commission au Plan début septembre 2003, arguant en faveur de la redevance incitative en remplacement de la traditionnelle Taxe d'Enlèvement des Ordures Ménagères, inadaptée aux enjeux actuels.

Même si nous ne partageons pas entièrement l'optimisme d'Hervé Van Laer (MEDD) (cf. partie IV) pour qui la crise des dioxines et donc de l'incinération est derrière nous, les cas de Fos-sur-Mer ou de Nîmes venant nous donner raison, il nous semble néanmoins que le contexte est nettement plus favorable qu'il ne l'était il y a encore deux ans pour les raisons suivantes : 1) bien que continuant à faire mal à l'incinération, les installations responsables de la crise sanitaire liée aux dioxines sont à présent toutes fermées ou remises aux normes 2) la réglementation a été renforcée et nous avons même souligné dans la partie IV à quel point les échéances réglementaires sont serrées pour les collectivités locales 3) le développement d'installations de méthanisation, de plate-forme de compostage et les progrès du tri sélectif montrent que les collectivités locales, les consommateurs et les industriels agissent en faveur d'un accroissement des taux de recyclage 4) enfin certaines collectivités locales semblent avoir pris conscience des enjeux de démocratie locale, et souhaitent associer le public aux réflexions menées.

Dans ce contexte moins critique que dans les années passées, revenons à la question initiale que nous nous étions posée dans le cadre de cette recherche : **en quoi la controverse autour de la question de l'incinération, l'instabilité ainsi générée, tant du point de vue de l'acceptabilité sociale de cette technique, que concernant l'intention future des pouvoirs publics en la matière, est susceptible de freiner les collectivités locales dans leurs choix de mode de traitement, et mener à une déstabilisation potentielle du régime institutionnel français ?** Les collectivités locales ont été effectivement freinées, constat que souligne nettement le rapport de la Commission au Plan, préoccupé par la pénurie potentielle de capacité de traitement dans les années à venir. Aujourd'hui encore, certaines d'entre elles ne savent plus trop si elles doivent faire confiance à l'incinération dans le cadre de leur planification de la gestion des déchets, comme le montrent les réactions du maire de Valréas, ou du maire de Carhaix, dans le Finistère (cf. partie IV), commune qui a pourtant accepté l'implantation d'une usine d'incinération sur son territoire. Le contexte institutionnel est encore fragile, de nombreux plans départementaux étant encore l'objet de sérieuses controverses quant à la nécessité de recourir à l'incinération et, le cas échéant, à la place à accorder à cette technique.

Pour pallier cette fragilité du contexte institutionnel, nous prôtons une fois de plus le dialogue entre parties prenantes au niveau local, la participation du public et des associations aux réflexions sur la planification de la gestion des déchets, participation à amorcer le plus en amont possible. Les acteurs locaux ont en effet besoin d'un cadre suffisamment stable, qui leur permette d'agir sans craindre de forte remise en cause de leurs

décisions. Dans cette optique, l'Economie des Conventions, qui identifie là un problème de coordination entre acteurs, prône la constitution de repères conventionnels, repères connus de tous et acceptés par tous en tant que tels (Livet, Thévenot, 1994). L'Economie des Conventions insiste sur cette question de l'acceptation de repères communs, en ce qu'elle permet à chaque acteur de s'assurer que son action sera correctement interprétée par les autres acteurs partie prenante du régime conventionnel.

Il existe plusieurs façons d'aboutir à la constitution d'un régime conventionnel. Toutes ont pour point commun l'impossibilité de simplement décréter ce que seront objets et repères conventionnels. Ceux-ci se construisent dans le temps, mettent parfois longtemps à être reconnus comme tels par les acteurs. Faute de temps, et parce qu'il peut être souhaitable de donner une orientation précise à l'action collective, les acteurs institutionnels peuvent élaborer des textes réglementaires servant d'ébauche à un futur régime conventionnel. C'est ce que s'efforcent d'accomplir les pouvoirs publics en matière de gestion des déchets. Mais cela ne suffit pas. Des investissements de forme (Thévenot, 1986) sont également nécessaires, afin d'aider concrètement les acteurs à agir dans le sens souhaité. Dans le domaine de la gestion des déchets, nous avons déjà montré (Buclet, 2001) qu'Eco-Emballages, le FMGD (et, plus généralement les subventions et aides techniques apportées par l'ADEME), mais aussi les plans départementaux étaient ces investissements de forme qui avaient permis aux acteurs de modifier leur comportement et de se coordonner selon une nouvelle orientation politique. Nous avons aussi montré l'insuffisance de ces investissements de forme, ainsi que l'insuffisante requalification des principes conventionnels à la base du régime en construction. Ces insuffisances nous paraissent dangereuses dans une optique d'équilibre à terme du régime français de gestion des déchets. C'est de cet équilibre qu'il est aujourd'hui question et, ces toutes dernières années, les pouvoirs publics semblent enfin avoir pris conscience du risque potentiel d'instabilité de la gestion des déchets.

Mais s'il existe un besoin de contexte institutionnel stable au niveau national, que celui-ci ne remplit pas encore entièrement son rôle, les acteurs locaux, et en particulier les collectivités locales, peuvent anticiper les temps en se donnant les moyens de faire émerger leur propre régime conventionnel. Bien sûr, le risque n'est pas nul que ce régime conventionnel local puisse être remis en cause par un régime conventionnel national avec lequel il entrerait en contradiction, le même phénomène étant également vrai entre un régime conventionnel national et le régime conventionnel européen. Cependant, en ayant à l'esprit les évolutions réglementaires au niveau européen, notre proposition d'une réflexion commune à l'ensemble des acteurs locaux sur les orientations à donner à la gestion des déchets (réflexion ne devant écarter a priori aucune option technique ou organisationnelle), nous paraît être le meilleur moyen de se constituer des repères conventionnels aptes à répondre au problème. En outre, ces repères gagnent à être stables en dynamique (Buclet, 2001), c'est-à-dire qu'ils doivent être accompagnés de dispositifs de révision et de correction, afin de pallier les biais et autres problèmes qui peuvent surgir avec le temps. C'est pour cette raison que la coordination entre acteurs locaux doit être également poussée en phase de fonctionnement du régime conventionnel, que la concertation entre acteurs doit se poursuivre dans le temps, afin de maximiser les chances de corriger à temps l'action collective qui en découle, lorsque celle-ci s'écarte des objectifs que l'on s'est fixés collectivement.

Références bibliographiques

Buclet N. 2001. "Questions of collective co-ordination and efficiency: lessons from municipal waste management in France", *14th Annual Conference of the International Association for Conflict Management*, University of Maryland Department of Psychology, 24-27 Cergy.

Livet P, Thévenot L. 1994. Les catégories de l'action collective. In *Analyse économique des conventions*, Orléan A. (ed.); PUF: Paris; pp. 139-167.

Thévenot L. 1986. Les investissements de forme. *Conventions économiques*: pp. 21-71.